İYİ YÖNETİŞİM PROGRAMI

İYİ YÖNETİŞİM EL KİTABI

YAYINA HAZIRLAYAN:
FİKRET TOKSÖZ

TESEV
YAYINLARI

İYİ YÖNETİŞİM EL KİTABI

Yayına Hazırlayan:
FİKRET TOKSÖZ

TESEV
YAYINLARI

İYİ YÖNETİŞİM EL KİTABI

ISBN 978-605-5832-00-1

TESEV YAYINLARI

Yayına Hazırlayan: Fikret Toksöz, TESEV
Kitap Tasarımı: Rauf Kösemen, Myra
Kapak Tasarımı: Ragıp İncesağır, Punto
Basıma Hazırlayan: Punto
Basımevi: Punto Baskı Çözümleri

TESEV
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

İyi Yönetişim Programı

Bankalar Cad. Minerva Han No: 2 Kat: 3
Karaköy 34420, İstanbul
Tel: +90 212 292 89 03 PBX
Fax: +90 212 282 90 46
info@tesev.org.tr
www.tesev.org.tr

Copyright © MAYIS 2008
I. Baskı: Haziran 2008, 4.000 adet
Bu yayının tüm hakları saklıdır. Yayının hiçbir bölümü Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt veya bilgi depolama, vd.) yollarla çoğaltılamaz.

Bu kitapta yer alan görüşler yazarlara aittir ve bir kurum olarak TESEV'in görüşleriyle bire bir örtüşmeyebilir.
Bu kitap Dünya Bankası Japon Sosyal Kalkınma Fonu finansmanı ile yayımlanmıştır.

İçindekiler

PROJE EKİBİ, 1
SUNUŞ, 3
GİRİŞ, 7
I. KİTAP
YÖNETİM – YÖNETİŞİM, 13
1. BÖLÜM: YÖNETİŞİM, 13
Yönetişimi Gerekli Kılan Gelişmeler, 13
Küreselleşme – Yerelleşme, 13
Siyasi Katılım Sürecindeki Değişimler, 14
Yeni Orta Sınıflar ve Yeni Sosyal Hareketler, 15
Vatandaştan Paydaşa, 15
Değişen Ne?, 16
Yönetişim Nedir?, 17
Yönetişim Ne İşe Yarar?, 18
Yönetişimin İlkeleri, 18
2. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE YÖNETİMDEN YÖNETİŞİME GEÇİŞ SÜRECİ, 21
Tanzimat'tan Cumhuriyet'e, 21
Siyasi ve Hukuki Açıdan Değişimler, 21
Yönetsel Yapı Açısından Değişimler: Merkezin Öncülüğünde Yerelleşme, 25
Merkezin Himayesinde Yerel Yönetimler, 26
Sivil Toplumun Oluşması Süreci, 27
Cumhuriyet Dönemi, 35
Siyasi ve Hukuki Açıdan Değişimler, 35
Anayasal Düzenlemeler ve Cumhuriyetin Kuruluşu, 35
Yerel Yönetim Yapısı, 36
Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi, 38
Cumhuriyet Döneminde Sivil Toplumun Oluşma Süreci, 61
3. BÖLÜM: SORUNLAR – AÇILIMLAR, 87
Yönetişim ile İlgili Sorun Alanları, 87
Katılım ile İlgili Sorunlar, 87
Geleneksel Yönetim Anlayışı, 88

Yönetişim Kavramı ile Birlikte Gelen Açılımlar, 88
Kent Yönetiminde Stratejik Planlama, 88
Kent Konseyleri: Sivil Toplum Yönetimde Söz Sahibi, 89
Mahallenin Önem Kazanması, 90
Düzenleyici Etki Analizi, 92
Sonuç, 94
II. KİTAP
YÖNETİŞİM İÇİN UYGULAMA ARAÇLARI, 97
TESEV İYİ YÖNETİŞİM- KALİTELİ YAŞAM PROJESİ, 97
Gelişmişlik Haritaları, 98
Verilerin Bilgiye Dönüştürülmesi, 99
Veriden Göstergeye, 102
Bilginin Haritalandırılması, 108
Haritanın Unsurları, 111
Haritalama Yazılımları, 119
Hangi Göstergeler Hesaplandı?, 123
Hangi Endeksler Hesaplandı?, 125
Veri Kaynakları, 127
Kamu Harcamalarının Analizi, 129
Giriş, 129
Temel Kavramlar, 130
Kamu Harcama Analizi Nedir?, 131
Kamu Harcama Analizinin Amacı Nedir?, 132
Kamu Harcama Analizi Neden Önemlidir?, 132
Dünyadaki Benzer Uygulamalar: Kamu Harcamalarının İzlenmesi, 132
Kamu Harcama Analizinde Kullanılan Veriler, 133
Toplam Kamu Kaynağı/Harcaması ve Bu Analizde Kapsananlar, 133
Verilerin Kaynakları ve Veri Toplama Yöntemi, 139
Verilerin Değerlendirilmesi ve Hesaplama Yöntemi, 140
Sonuç Verilere İlişkin, 149
Hizmet Memnuniyet Araştırmaları, 150
Araştırmayı Tasarlarken Dikkat Edilmesi Gereken Konular, 150
Temel Araştırma Türleri, 151
Yönetişimin Bir Aracı Olarak Hizmet Memnuniyet Araştırmaları, 152
Kimler Neden Hizmet Memnuniyetini Ölçmelidir?, 153
Amacı ve Kapsamı, 154
Araştırma Tasarımında Nasıl Bir Süreç İzledik?, 155
Araştırma Çerçevesinin Belirlenmesi, 155

Örneklem Tasarımı, 157
Odak Grup Tartışmaları, 158
Soru Formunun Çalışma Grubu ile Yerel Koşullara Uyarlanması, 159
Soru Formu Tasarımı, 159
Soru Formunun Bölümleri, 160
Saha Süreci ve Veri Kontrolü, 161
Sonuçların Analizi ve Yorumlanması, 162
Sonuç, 164
Çalışma Kapsamında Yer Alan İller, 165
Dünyadaki ve Türkiye'deki Örnekler, 165
Araştırma ile ilgili Temel Kavramlar, 166
Araştırmanın Kapsamı ve Örneklemi, 167
İllerin Karşılaştırmalı Sonuçlarından Örnekler, 168
Çanakkale, 170
Yalova, 173
Yalova İli Hizmetlerden Memnuniyet Oranları Karşılaştırması, 175
DEGERLENDİRME VE SONUÇ, 177
OKUMA ÖNERİLERİ, 189
TABLO İNDEKSİ
Kadın Nüfusu ve Okuma Yazma Bilmeyen Nüfus, 100
Okuma Yazma Bilmeyen Kadın Oranı, 101
Kadın Gelişmişlik Verileri, 104
Kadın Gelişmişlik Göstergeleri, 105
Kadın Gelişmişlik Endeksi, 107
Konut Kalitesi Göstergeleri, 123
Ekonomik Gelişmişlik Göstergeleri, 123
Eğitim Göstergeleri, 124
Tarım Göstergeleri, 124
Kadın Gelişmişlik Göstergeleri, 124
Sağlık Göstergeleri, 124
İstihdamda Olmayan Nüfusta İrad Sahibi Oranı, 125
Engelliler Endeksi, 125
Ekonomik Gelişmişlik Endeksi, 126
Tarımsallık Endeksi, 126
Eğitim Endeksi, 126
Konut Kalitesi Endeksi (100-), 127
Kadın Gelişmişlik Endeksi, 127
Tablo 1, Genel Bütçeden Pilot İllere Yapılan Kişi Başı Harcamaların

Türkiye Ortalaması İle Karşılaştırılması, 134
Tablo 2, Döner Sermayeden Pilot İllere Yapılan Kişi Başı Harcamalarının Karşılaştırılması, 136
Tablo 3, Pilot İllere Yapılan Kişi Başı İÖİ Harcaması, 137
Tablo 4, Pilot İllere Yapılan Kişi Başı Merkez Belediye Harcaması, 138
Tablo 5, 2005 Yılı Sivas İli Toplam Kamu Harcamaları, 141
Tablo 5a, Pilot İllerde Kişi Başı Sosyal Güvenlik Harcaması,143
Tablo 6, Kamu Harcama Analizinin Çalışmanın Diğer Araçları İle Birlikte Kullanılmasına Bir Örnek: Çapraz Tablo, 148
Soru Formunun Bölümleri, 160
İçme Suyundan Memnuniyet, 164
Kars İlinde İçme Suyundan Memnun Olmama Sebepleri, 164
İller Bazında Yapılan Görüşme Sayıları, 168
Geçtiğimiz İki Sene İçerisinde Başvurulan Sağlık Kuruluşu, 168
Doktoru Görmek için Beklenen Süre, 169
Eğitim Harcamaları İçin Gelirin Yeterliliği, 169
Çanakkale İli Hizmetlerden Memnuniyet Oranları Karşılaştırması, 172
Yalova'da Deprem Sonrası Hizmetlerden Memnuniyet, 173
Olası Bir Deprem Sonrası Gerekli Hizmeti Vereceğine Güven, 173
Kamu Binalarının ve Oturulan Hanenin Depreme Dayanıklı Olduğunu Düşünme, 175
Yalova İli Hizmetlerden Memnuniyet Oranları Karşılaştırması, 175

GRAFİK İNDEKSİ

Grafik 1, İlçe Gelişmişlik Endeksi/Köy Nüfusu Başına İÖİ ve KÖYDES Altyapı Harcaması, 146
Grafik 2, İlçe Gelişmişlik Endeksi/İlköğretimde Öğrenci Başına Toplam Harcama, 146
Grafik 3, İlçe Gelişmişlik Endeksi/İlköğretimde Öğretmen Başına Öğrenci, 147
Grafik 4, İlçe Gelişmişlik Endeksi/Nüfus Başına Sağlık Ocağı Harcaması, 147
Grafik 5, İlçe Gelişmişlik Endeksi/Nüfus Başına Yeşil Kart Harcaması, 148

Proje Ekibi

Dr. Yılmaz Argüden (TESEV Yönetim Kurulu Adına)
Fikret Toksöz

Danışmanlar:

Ahmet Buldam
Çağlar Keyder
Çiğdem Timurçin
Emre Erdoğan
Ethem Yenigün
Güçlü Atılgan
Gülay Atar
Hasan Karacal
Levent Koç
Mehmet Şerif Sayın
Mehmet Ferda Balancar
Melike Olgu Okumuş
Meltem Aslan
Muhammed Mesud Fırat
Ülge Uğurlu
Ülkü Zümray Kutlu

Ortaklar:

Abdül Menaf Şeker
Canan Koca
Deniz İnsel
Emin Berk Sever
Halil İbrahim İnce
Hasan Soygüzel
Hayriye Uyav
İbrahim Yıldırım
İrfan Sıngın

Kumral Sarıkaya
Levent Kaya
Mehmet Öztürkler
Melda Akbaş
Nilüfer Avcı
Mustafa Ungan
Sezai Yazıcı
Şefika Albayrak

Not: İkinci Kitap'taki katılım araçları farklı yazarlar tarafından kaleme alınmıştır. Buna göre:

Gelişmişlik Haritaları, Fikret Toksöz; Kamu Harcama Analizi, Hasan Karacal ve Ethem Yenigün; Hizmet Memnuniyet Araştırmaları ise Çiğdem Timurçin tarafından yazılmıştır.

Sunuş

Günümüzde, yönetişim terimi günlük dilde de kullanılmaya başlandı. 1996 İstanbul Habitat II Konferansı ile dilimize giren yönetişim kavramı, önce pek çok direnişle karşılaştı. Kimileri dilimizde yönetim gibi iyi bir terim varken, yönetişim gibi yeni üretilmiş bir terimi kullanmanın gereksiz olduğunu ileri sürdü. Kendi savlarını desteklemek için de dil açısından gerekçeler bulmaya çalıştı. Kimisi de ideolojik açıdan, yönetişimin küreselleşmenin bir dayatması olarak ortaya çıktığını söyleyerek karşı çıktı.

Bu tür yeni kavramların başlangıçta itirazla karşılaşması normaldir. Bir de kavramın içeriği ve anlamı iyice anlaşılmamışsa, bu tür karşı koymalar daha da yaygınlaşma eğilimi gösteriyor.

İyi yönetişim kavramı, İngilizce *"Good Governance"* karşılığı olarak ilk kez Habitat II Konferansının hazırlık çalışmaları sırasında Türkçemize kazandırıldı. Yönetişim terimi, tıpkı iletişim gibi kavramın anlamının anlaşılmasını kolaylaştırmaktadır. Bu yönüyle belki İngilizcesinden bile daha kavrayıcı bir terimdir.

İyi yönetişim, demokratik bir yönetimin kurulması için gerekli tüm ilkeleri içeren yeni bir anlayıştır. Bu ilkeler; katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, etkinlik, tutarlılık, adillik ve hukuka bağlılık olarak sıralanabilir.

Son zamanlarda başta seçilmişler olmak üzere kamu yöneticilerinden aydınlara kadar pek çok kesim, karşılaşılan sorunların çözümünde iyi yönetişim ilkelerinin kullanılmasını önermektedir. Bunun yanında bireyler ve sivil toplum kuruluşları da kamudan bilgi edinmeye ve hesap sormaya çalışmaktadır. Onlar için de iyi yönetişim, toplum içinde kendilerini daha önemli bir aktör haline getirmede başlıca yöntem olarak gözükmektedir.

İyi yönetişimin bu kadar yaygın kullanımını görünce TESEV olarak yürüttüğümüz "İyi Yönetişim – Kaliteli Yaşam" projesinin sonuçlarını kamuoyu ile paylaşmak için hazırladığımız kitabın içeriğini değiştirmeye karar verdik. Bunun sonucu olarak iki kitaptan oluşan bu çalışma ortaya çıktı.

Bu çalışmanın birinci kitabı 3 bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde iyi yönetişimin ne anlama geldiği üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde Türkiye'de yönetimden yönetişime geçiş süreci anlatılmaya çalışılmıştır. Bu bölümde, Türkiye'de yönetimin Tanzimatla birlikte oluşmaya başladığı gerçeğinden yola çıkarak yönetişime geçiş süreci iki aşamada anlatılmıştır: Birinci aşama Tanzimat'tan Cumhuriyete kadar olan dönemi kapsamaktadır. Bu aşamada yönetimin kurulması olgusu yanında sivil toplumun oluşum süreci de irdelenmiştir. Aynı yöntemle Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar olan dönemdeki gelişmeler ele alınmıştır. Birinci kitabın son bölümünde yönetişime ilişkin sorunlarla bazı yeni açılımlardan söz edilmiştir.

İkinci kitap ise TESEV'in yürüttüğü "İyi Yönetişim – Kaliteli Yaşam" projesinin içeriğiyle uygulama sonuçları anlatılmıştır. Bunun için proje için geliştirilen "Gelişmişlik Haritaları, Kamu Harcama Analizi, Hizmet Memnuniyet Araştırmaları" katılım araçlarının uygulamasına ilişkin ayrıntılar paylaşılmıştır.

Bu çalışma yerel yöneticiler, sivil toplum kuruluşları ile konuya ilgi duyan yurttaşlara iyi yönetişim konusunda kavramın anlaşılmasına ve içeriğinin tartışılmasına yardımcı olmak üzere hazırlanmış bir el kitabı niteliğindedir. Bu nedenle bilimsel çalışmalarda uygulanan yöntemler kitabın hazırlanmasında kullanılmamıştır. Kitabın kolay okunmasını sağlamak için alıntılardan , kaynaklardan ve dipnotlardan kaçınılmıştır. Kitabı hazırlarken Türkçede konuya ilişkin bütün kaynaklar taranmaya çalışılmıştır. Tarihsel gelişme sürecine ilişkin pek çok değerli eser bulunmaktadır. Yararlanılan kaynaklar ve konuya ilişkin internet sayfaları kitabın sonunda gösterilmiştir.

Bu alanda son zamanlarda bilim dünyasında da bazı çalışmalar yapıldığı gözlemlenmektedir. İyi yönetişim konusu bilim adamaları, siyasetçiler, kamu yöneticileri ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin çabalarıyla günden güne gelişmekte ve yaygınlaşmaktadır. Türkiye'nin bu alanda hızla ilerlediğini görmek mutluluk vericidir.

Bu çalışmaya pek çok kişi ve kurum katkıda bulunmuştur. Proje, pilot illerimiz Yalova, Çanakkale, Sivas, Ankara, Diyarbakır ve Kars'ta valiler, belediye başkanları, sivil toplum örgütleri, kent konseyleri ve üniversite öğretim üyelerinin katılımı, eleştirileri ve önerileriyle zenginleşti ve olgunlaştı.

Proje'nin yazılması aşamasından başlayarak uygulanması ve sonuçlanmasına kadar emeği geçen tüm çalışanların katkılarının önemini vurgulamak isterim. Projede yer alan tüm çalışanların listesi kitabın sonunda yer almaktadır.

Proje fikrinin ortaya çıktığı günden itibaren TESEV yönetim kurulu adına sorumluluk üstlenen Dr. Yılmaz Argüden'in ilgi, destek ve yön göstericiliği bu çalışmanın başarıya ulaşmasında önemli rol oynamıştır. Sayın Argüden'in katkısı bu kadarla da kalmamıştır. Bu kitabın giriş ve sonundaki değerlendirme bölümü Dr. Yılmaz Argüden tarafından kaleme alınmıştır. Ayrıca Sayın Argüden, kitabın içeriğinin oluşturulmasında da katkıda bulunmuştur.

Bu çalışmanın kitap haline getirilmesinde kamu araştırmalarından sorumlu yönetmen Çiğdem Timurçin'in katkıları her türlü övgünün üstündedir. Kitabın içeriğinin tasarlanmasından yazılmasına kadar Sayın Timurçin'in özenli desteği ve yaratıcılığına teşekkür ediyorum.

TESEV'in uyguladığı "İyi Yönetişim – Kaliteli Yaşam" projesi fikrinin ortaya atılması aşamasından uygulamaya geçirilebilmesi ve uygulanması sırasında Dünya Bankası'nın sağladığı finansal destek ve katkılarını şükranla anmak istiyorum. Dünya Bankası başkanından Ankara delegasyonuna kadar herkesten gördüğümüz ilgi ve desteği ayrıca belirtmek istiyorum. Özellikle de delegasyonda bir proje ortağı gibi çalışan Mediha Ağar'a teşekkür ediyorum. Ayrıca projenin gerçekleşmesini sağlayan fonu yaratan Japon Sosyal Kalkınma Fonu'na da teşekkürlerimi sunuyorum.

Son olarak şu düşüncelerimi paylaşmak isterim: Türkiye'de kamu yönetimi reformu düşüncesinin ortaya çıkmasından çok önce TESEV bu alanda pek çok çalışma, araştırma yürütmüş ve bunları kamuoyuyla paylaşmıştır. Kamu yönetimi reformunun dile getirildiği 2002 yılında başlayarak TESEV bu alandaki katkılarını artan bir ivmeyle sürdürmektedir. Bu çalışma da TESEV'in bu kararlı tutumunun bir sonucudur. TESEV'in bu alandaki katkıları hükümetler, siyasi partiler, basın, üniversiteler, STK'lar ve kamu yöneticileri tarafından desteklenmiştir. Bu projenin her aşamasında gördüğümüz desteğe teşekkür ediyorum.

Giriş

Yurttaşlar ile kamu yönetimi arasındaki ilişkilerin yeniden şekillendirilmeye başlandığı günümüzde, "yönetim" kavramı da değişime uğruyor. Bu yeni "yönetim" anlayışı, yönetenlerle yönetilenler arasındaki "karşılıklı etkileşim" anlamını içerdiğinden, Türkçede yerini "**yönetişim**" olarak buluyor.

"**Yönetişim**" kavramı, bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru dönüşümü ifade ediyor. Böylece yönetişim; toplumların, faaliyetlerini yönetmek amacıyla kullandıkları politik, ekonomik ve yönetsel iradeyi oluşturuyor. Yurttaşların, grupların ve toplulukların; ortaklaşa karar alma ve uygulamada, çıkarlarını dile getirmede, yükümlülüklerini karşılamada ve çatışma noktalarının çözümünde kullandıkları mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsıyor. Bu anlamda yönetişim, toplumsal aktörler arasındaki ve toplumsal aktörlerle kamu yönetimi arasındaki karşılıklı etkileşimin niteliğine işaret etmekte ve "birlikte yönetim" anlamını içermektedir.

Önceleri, toplum yaşamını etkileyen konular oy hakkına sahip olanlar tarafından topluca karara bağlanırdı. Bu anlamıyla "**katılımcı**" olarak nitelenen **demokrasi**, giderek "**temsili**" **demokrasiye** dönüştü; çünkü katılımcı sayısı da, kararların karmaşıklığı ve çeşitliliği de artmıştı. Ancak, temsilci çıkarları ile toplumsal çıkarların zaman zaman örtüşmemesi ve aynı zamanda eğitim ve iletişim alanındaki teknolojik gelişmelerle bilinçlenen kitlelerin toplumsal kararlara katılım isteğinin artması, XXI. yüzyılda bu eğilimi tersine çevirmiş ve yeni bir şekle bürünen katılımcı demokrasi ağırlık kazanmaya başlamıştır. **STK'lar, toplumsal kararların alınmasında seçilmişlerle birlikte rol alır hale gelmiştir.**

Bu değişimi kavramadan ve benimsemeden kamu yönetiminde başarılı olmak her geçen gün güçleşecek. Bunun nedeni, STK'ların; uyulması gerekli standartların ortaya konulmasında, kararlara dayanak olacak bilgilerin toplanıp yayılmasında, çözümler üretilmesinde ve en önemlisi katılımcı

demokrasinin hayata geçirilmesinde hem zorlayıcı, hem de yardımcı olmalarında yatıyor. Ancak, sivil toplum örgütlerinin rolünün, seçilmişlerin veya kamu kuruluşlarının yerini almak değil, katılımcı bir anlayışla onları desteklemek ve iyileştirmek için sorgulamak olduğu unutulmamalı.

İyi yönetişimin gerektirdiği temel öğeler; **tutarlılık** (öngörülebilirlik), **sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık** (yerindenlik), **etkinlik** ve **hukuka bağlılık**tır. 2000'li yıllarda toplumlar çok yaratıcı ve verimli yönetişim biçimleri ortaya koyuyor, deniyor ve deneylerinden dersler çıkarıyor. Bu anlamda yeni bir yurttaşlık bilinci gelişiyor. Bu yurttaşlık bilinci kendi sorunlarına sahip çıkan, yüksek standartlar talep eden ama aynı zamanda bu standartların oluşumunda ve hayata geçirilmesinde aktif rol alan, bu yönde kendi içinden çözümler çıkaran ve bunun için yapılanmalar oluşturan yeni bir kimliği simgeliyor.

İyi yönetişim toplumsal yaşamda dört düzeyde gerçekleşebilir: 1) Kamu düzeyinde 2) Özel sektör düzeyinde 3) STK'lar düzeyinde 4) Bireysel düzeyde.

Kamu yönetimi düzeyinde iyi yönetişim, devlet organlarının ve kamu hizmeti veren kuruluşların katılımcılığı özendirmesi ile başlar, yaklaşımlarının tutarlılık, şeffaflık ve hesap verebilirliğinden geçer ve kararlarla uygulamaların adil ve etkin olmasıyla sonuçlanır. Bugün, toplum olarak yaşadığımız hemen tüm sorunların, yolsuzlukların, verimsizliklerin, savurganlıkların panzehiri iyi yönetişim ilkelerini yalnızca sözde değil, özde de benimsemek ve yaşama geçirmektir. STK'lar böyle bir süreçte çok önemli bir rol üstlenebilirler. Devlet, her biri alanında uzmanlaşmış STK'larla işbirliği yaparak hem ulusal sorunlarımızı aşmamıza yardımcı olacak, hem de katılımcı demokrasiyi geliştirerek kendisine duyulan güveni arttıracaktır.

İkinci olarak, özel sektör düzeyinde iyi yönetişim, iç içe geçmiş iki kanaldan gerçekleşebilir. Bir yandan şirketlerin kendileri kurumsal yönetişimi uygularlar ve bu doğrultuda kendi yönetim yapılarında şeffaflığı, hesap verebilirliği, katılımcı yönetim tarzını, etkinliği ve verimliliği yaşama geçirirler. Diğer yandan da toplumsal projelere kaynak ayırarak, yönetici ve çalışanlarının zamanlarının belirli bir bölümünü, bu projeler yoluyla STK'ların etkinliklerine ayırmaya teşvik ederler. Bu konuda duyarlı şirketler tarafından kurulan "Özel Sektör Gönüllüler Derneği", şirketlerin sosyal sorumluluklarını geliştirmelerine yardımcı olmaktadır.

Üçüncü olarak, STK'ların kendi içlerinde iyi yönetişimi esas almaları, "Toplam Kalite Yönetimi" ilkelerinin uygulanması, bu çerçevede etkin yönetimin yaşama geçirilmesi, yöneticilerin seçiminde belirli çevrelerin ya da hatır gönül ilişkilerinin rol oynamasındansa işinin ehlini seçme anlayışının egemen olması, genel anlamda toplumda iyi yönetişim ilkelerinin yerleşmesinde çok önemli bir rol oynayacaktır. Ülkemizde de, Yerel Gündem 21 aracılığı ile kamu sektörünün karar mekanizmalarına katılımını sağlayan STK'lar öncü roller üstlenmiştir.

Dördüncü olarak, iyi yönetişim ilkelerinin yaşama geçmesinde bireyler önemli bir sorumluluk taşımaktalar. Kişisel düzeyde, her insan bir yandan tüketici, bir yandan yurttaş, bir yandan da bir bireydir. Bu sorumlulukları yerine getirirken tutarlılık, adillik, saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve etkinlik gibi iyi yönetişim ilkelerine sahip çıkarak, STK'lar da dahil olmak üzere her kurumun gelişmesine ve toplumsal refahımızın artmasına katkıda bulunacaktır. Çünkü, bu şekilde kısıtlı kaynakların çok daha etkin kullanılmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla her birimiz, birer yurttaş olarak devletten, birer müşteri olarak şirketlerden ve birer birey olarak da STK'lardan iyi yönetişimi talep etmeli ve kendimiz de bu ilkelerle yaşayarak çevrelerine umut veren birer örnek olmaya çalışmalıyız. Çözümün kendimizden başladığını unutmamalıyız.

İyi yönetişimin temeli olan katılımcılığın arttırılabilmesi için bazı ön şartlar vardır: (i) katılıma açık süreçlerin oluşturulması, (ii) etkin katılımı sağlayacak STK'ların örgütlenmesinin sağlanması, ve (iii) katılımcıların bilgiye erişiminin ve anlamlı bir katılım için gerekli eğitimin sağlanması. **TESEV**'in öncelikli çalışma alanlarından birisi olan "**İyi Yönetişim Programı**" (a) yerindenlik ve etkinlik ilkelerinin sağlıklı olarak hayata geçebilmesi için yerel yönetimlerin stratejik planlama süreçlerinin kalitesini arttırmak; (b) katılımcılığı sağlayacak örgütlenme ve süreçlerin oluşturulmasını sağlamak; (c) saydamlık, hesap verebilirlik ve tutarlılık ilkeleri ile anlamlı bir katılımın sağlanabilmesi için gerekli olan bilgilere ulaşılabilirliği artıracak ve bilgilerin analiz edilerek kararlara girdi sağlayacak şekilde düzenlenmesine yönelik yöntemler oluşturmak üzere çalışmaktadır.

Bu nedenle, TESEV katılımcı süreçler açısından kamu politikaları oluşturulurken ve uygulanırken izlenecek sürecin belli ilkelere dayandırılmasının, katılımcılığın hayata geçirilmesi için önem taşıdığı görüşüyle çalışıyor.

Kamu **politikalarının amacı** mutlaka **halkın refahını artırmak olmalı**dır. Örneğin, AB Tüketici Politikası metninde "AB, tüm kararlarını tüketicinin refahını artırmak için alır" cümlesi yer alır. Ayrıca, politikalar **herhangi bir kesimi** aşırı derecede **kayırmamalı** (**adil olmalı**), bu hedefin gözetilmesi için de **şeffaf olarak** kamuoyu ile **paylaşılmalı**dır.

Politikaların oluşturulmasında **katılımcılığa**, **öngörülebilirliğe ve saydamlığa** dikkat edilmesi kamu politikalarının vatandaşın güvenini kazanmasına ve uygulanabilirliğinin sağlanmasına yardımcı olacaktır. **Kamu politikalarının vatandaş odaklı ve etkili olabilmesi ancak bu şekilde sağlanabilir.**

Bu nedenle, kamu reformunu **sadece bir yasalaşma süreci** olarak değil, **aynı zamanda bir kültür değişimi** projesi olarak algılamalıyız. Kültür değişimi için gerek kamu çalışanlarının, gerekse toplumun **eğitim**ine, yoğun **iletişim**e, ve başarıyı **ödüllendirme** konusuna kaynak ayırmamız gerektiğini unutmamalıyız.

Kanunlar ne yapılabileceğini değil; sadece ne yapılmayacağını belirtmelidir. Etkin bir uygulama süreci için üretilen politikalar, düzenleyici mevzuatlarla uygulamaya alınmalı, bu mevzuatlar da **uygulamaya alınmadan önce taslak metin olarak kamuoyu ile paylaşılmalı**dır. İkincil mevzuat (Tebliğ, tüzük, yönetmelik) sadece bürokrasi tarafından tek taraflı olarak değil, STK'ların da katılımıyla hazırlanırsa bunun uygulama etkinliği artar.

STK'lar aracılığı ile sağlanan katılımcılığın etkili olabilmesi için taslak metinlerin bilimsel araştırma ve çalışmalara dayandırılması, taslak oluşumunda kaynak olarak birden fazla araştırma ve yayın kullanılması gerekiyor. Sağlam temelli araştırmalara dayanan taslak metinler üzerinde yeterince görüş alış verişi sağlanabilmesi için ilgili tarafların ve kamuoyunun görüşüne açılmalı ve görüşler uygun ortamlarda şeffafça paylaşılarak sunulabilmelidir. Farklı görüşlerin dile getirildiği ortamlarda kararlar, tarafların siyasi gücüne göre değil, akılcı yaklaşımla beslenen kanıtlarla verilmelidir. Bu nedenle, **STK'ların etkinliğini belirleyen** en önemli unsurlardan birisi de politika oluşturma sürecine katkı sağlayacak **bilimsel çalışmalar hazırlamalarıdır.**

Uygulamaların, etkin ve adil olabilmesi için, tarafların uyum sağlayabile-

ceği kadar uzun fakat politikanın uygulanmasını geciktirmeyecek derecede kısa süreli bir **geçiş dönemi**nden sonra başlatılması faydalı oluyor.

Ölçülmeyen performans geliştirilemez. Bu nedenle, benimsenen politikalar ile ilgili olarak dönemsel **etki analizleri**nin yapılması ve sonuçlarının kamuoyu ile paylaşılması önem taşıyor.

Katılımcı demokrasinin kalitesi, politika üretme sürecine sağlanan içerik kalitesiyle ve katılımın yaygınlığı ile artar.

İyi yönetişimin gerektirdiği katılımcılığın toplumsal anlamda etkin ve verimli sonuçlara ulaşabilmesi, ancak ulusal ölçekte eşitlikçi, katılımcı, yeni bir "eğitim" anlayışının yerleştirilmesiyle sağlanabilir.

Türkiye'de iyi yönetişim konusunda çalışmalar yapan düşünce merkezlerinden birisi olan TESEV'in en büyük projesinin adı: İyi Yönetişim – Kaliteli Yaşam. Bu projenin finansmanı Japon Sosyal Kalkınma Fonu tarafından Dünya Bankası aracılığı ile bağış olarak sağlanıyor. Projenin amacı, adından da belli olduğu gibi ülkemizdeki kamu fonlarının kullanım etkinliğini artırmak üzere vatandaşın karar mekanizmalarına katılımını sağlayacak örnekler oluşturmak ve bu örnekleri yaygınlaştırmak.

Yönetsel kararların stratejik planlara bağlı olarak verilmesi, bu planların katılımcı bir anlayışla gerçekleştirilmesi ve kararlardan etkilenen vatandaşlar tarafından gelişmelerin izlenebilmesi, kamu yöneticilerinin karar kalitesini artırır. Bu nedenle TESEV projesinde başta Kars, Sivas ve Yalova olmak üzere altı pilot ilde 'Yerel Yönetim Reformu' ile zorunlu hale gelen **"İl Stratejik Planlarının" katılımcı bir anlayış ile gerçekleştirilmesi**ne gayret edildi.

Her vatandaşın doğrudan her karara katılımı çok güç olduğundan, bu illerde iyi çalışan STK'ların oluşması ve onların yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi önem taşıyor. Ancak, katılımı sağlayacak STK'lar olsa bile katılımcı kararlar için iki önemli gereklilik daha var: (i) İllerde kamu yetkisini kullanan Vali, Belediye Başkanı gibi kamu görevlililerinin **katılıma açık bir yönetim anlayışı** sergilemesi, katılımı teşvik etmesi ve (ii) Gerek seçimle, gerekse atamayla kamu kaynaklarının kullanımı konusunda nihai kararları vermekle yetkili yöneticilerle STK temsilcilerinin karar oluşturmaya **nasıl katılacakları konusundaki süreçlerin hayata geçirilmesi**. Bu nedenle TESEV projesinde stratejik planlama metodolojisinin

katılımcı bir anlayış ile pilot olarak uygulanması örnek oluşturabilmek için kullanılmaktadır.

Kararların kalitesini artırabilmek için **bilgi ihtiyacı** vardır. Bu nedenle, bu projede üç temel çalışma gerçekleştirilmektedir: (i) **Gelişmişlik haritaları**, (ii) **Vatandaş memnuniyet araştırmaları** ve (iii) **Kamu harcama analizi**. Bu çalışmalar kritik girdiler olarak ortaya konulmaktadır. Gelişmişlik haritaları mevcut durumda her ilde eğitim, sağlık, güvenlik, gelir düzeyi gibi kritik konularda mevcut durumun tespit edilmesini içeriyor. Vatandaş memnuniyet araştırmaları, bağımsız anketlerle vatandaşların mevcut durumdan ne kadar tatmin olduklarını belirlemeye gayret ediyor. Kamu harcama analizi ise kamunun her ile, her mahalleye kamu hizmetleri için ne kadar kaynak ayırdığını ortaya koyuyor.

Bu çalışmalar yapılırken, kamu kaynaklarının il özel idaresi ve belediye bütçesinin yanı sıra yeşil kart, merkezi burslar, sosyal güvenlik kurumları ödemeleri gibi çok farklı kaynaklardan geldiği için birçok kamu yöneticisinin kendi illerindeki toplam harcamaları ve dağılımını maalesef bilmedikleri ortaya çıkıyor. Ayrıca, ortaya çıkan bilgilerin vatandaşlar tarafından **kolayca anlaşılabilmesi**ni sağlamak üzere gerek mevcut durum, gerekse harcamalar **görsel olarak** her ilin mahallelerine nasıl dağıldığını gösteren **haritalara yansıtılıyor**. Böylelikle, stratejik planlarda hangi konulara, hangi yörelere öncelik verilmesi gerektiği konusundaki kararlar sağlıklı bilgilere dayandırılıyor.

Bilgilerin **kıyaslanabilir** bir **metodoloji** ile ortaya konması **sürekli gelişmeyi sağlayabilecek** bir araç olacaktır. Böylelikle mahalleler, iller arasında eğitim, sağlık, güvenlik gibi önemli alanlar arasında etkinlik farklılıkları vatandaşlar tarafından tartışmaya açılabilecek ve öğrenme ve öncelikler doğrultusunda yönlendirme ile kamu kaynaklarının kullanım etkinliği artırılabilecektir. Bilgi edinme hakkı, stratejik planların uygulanmasının halk tarafından denetlenebilmesini sağlayacak önemli bir araçtır.

Bu nedenle, TESEV'in 'İyi Yönetişim – Kaliteli Yaşam' projesi ülkemizde halkın yönetime katılımını sağlayarak şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmanın ve vatandaş ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmenin temelini oluşturabilecek örnekler yaratmaya adaydır. **İyi yönetişim, karar kalitemizi ve dolayısıyla yaşam kaynaklarının daha etkin kullanımının ve yaşam kalitemizi artırmanın en temel yöntemidir.**

I. Kitap
Yönetim - Yönetişim
1. Bölüm: Yönetişim

Kamu yönetimi, halkın ortak gereksinimlerinin karşılanması, ülkenin güvenliğinin sağlanması, çeşitli temel hizmetlerin halka etkin bir şekilde sunulması gibi amaçlarla ortaya çıkmıştır. Özellikle XIX. yüzyılda, ulus-devlet modelinin benimsenmeye başlanması ile birlikte, devletler; hukukun uygulanması, düzenin ve ülkenin korunması için yeni bir yapılanmaya ve örgütlenme sistemine ihtiyaç duymuşlardır. Günümüz kamu yönetimi anlayışının temellerinin atıldığı bu sistemle devlet; sahip olduğu kaynakları etkin ve rasyonel bir şekilde kullanacak, vatandaşlarına hizmet sağlayacak ve ülkenin bütünlüğünü koruyacak bir yönetim sistemini hayata geçiriyordu.

Bu kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, vatandaşların seçmen olarak iradelerini parlamenterlere delege ettikleri bir siyasi anlayış da oluşmaktaydı. Bu yönetim ve demokrasi anlayışı, ülkenin, halkın seçtiği temsilciler tarafından yönetilmesi ve halkın ihtiyaç ve taleplerinin bu temsilciler aracılığıyla kamu yönetimine iletilmesini içermekteydi. Bu yönetim biçiminde; kamu yönetimi hiyerarşik bir yapıya sahip olup, yalnızca devletin içindeki organlara karşı sorumlu oluyor, yöneten ile yönetilenler birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılıyorlardı.

XX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dünyadaki teknolojik, toplumsal ve ekonomik gelişmelere paralel olarak, devletlerin yönetim anlayışında da birtakım değişimler olmaya başlamıştır. Çağdaş demokrasinin kurumlaştığı son iki yüzyıl boyunca vatandaşların seçmen olarak iradelerini parlamenterlere delege ettikleri temsili demokrasinin, yaşanan bir dizi gelişmeyle yeni bir evreye girdiği görülmektedir.

Yönetişimi Gerekli Kılan Gelişmeler

Küreselleşme – Yerelleşme

1980'li yıllarla birlikte başlayan ekonomik, sosyal ve teknolojik dönüşümü

anlatmak için kullanılan **küreselleşme**nin, hayatın bir çok alanında ve birden fazla boyutta etkileri bulunmaktadır.

Konuya **ekonomik** boyuttan bakmak gerekirse, 1980'li yıllarla birlikte çok uluslu şirketlerin üretimlerini ve güçlerini dünya genelinde arttırması ile hız kazanan ve ulusal ekonomilerin ve politikaların uluslararası finans dalgalanmalarından etkilenmeye başladığı yeni bir dönemden söz edebiliriz. Bu süreçte, ülkeler, ekonomik anlamda birbirinden etkilenir ve birbirlerini etkiler hale gelmeye başlamıştır.

1990'lı yıllarda internet altyapısının oluşması ve yaygınlaşması ile ortaya çıkan mekandan bağımsız yeni mobil iletişim teknikleri sayesinde küreselleşme **teknolojik** bir boyut da kazanmıştır.

Sosyal ve siyasal boyutuyla küreselleşme, dünyanın çeşitli noktalarında birbirinden habersiz yaşayan insanları ve toplulukları yakınlaştırmış, onların birbirlerinden haberdarlık düzeylerini arttırmıştır.

Bilgiye eskisine göre çok daha kolay ulaşılan bu yeni dönemde, demokrasi ve yönetim anlayışına ilişkin yeni kavramlar da tartışılmaya başlanmış, yönetimler saydamlık, bilgi paylaşımına açıklık, hesap verebilirlik gibi unsurlar açısından sorgulanmaya ve değerlendirilmeye başlanmıştır. Küreselleşen dünyada, tek tip bir anlayış ve tüm ülkeleri bu anlayış çerçevesinde bir araya getiren bir yapıdan çok; toplum yerine bireyin, merkez yerine yerelin daha fazla önem kazandığı bir sisteme doğru geçiş yaşanmaktadır. **Yerelleşme** olarak da nitelendirilen bu dönemde, bireylerin kendilerine dair farkındalığına ve tercihlerine yönelik; kadın, çevre duyarlılığı, engellilik gibi konular çevresinde bir araya gelen topluluklar, yeni sosyal hareketlere öncülük etmektedirler. Postmodern söylemler olarak da nitelendirilen bu yeni siyasi katılım türü ile birey – devlet ilişkisi de yeni bir şekil almakta, yönetim yerini yönetişime bırakmaktadır.

Siyasi Katılım Sürecindeki Değişimler

Özellikle 1980'lerden sonra, Batı demokrasilerinde yapılan çeşitli araştırmaların sonuçları, vatandaşların

bazı kurumlara olan güvenlerinde dikkate değer azalmalar olduğunu göstermiştir. Polis, meclis, hukuk sistemi ve ordu gibi devlet kurumlarına olan güven 1980'lerden 1990'lara doğru ciddi düşüşler yaşarken; aynı dönemde özel şirketler, basın ve kilise gibi devlet dışı kurumlara olan güvenin arttığı bilinmektedir. Bununla birlikte, yine bu dönemde seçimlere katılım oranları düşmekte, siyasi partilerde aktif olarak görev alma oranları da azalmaktadır.

Aynı şekilde, gündelik yaşamda siyasetle ilgilendiğini söyleyenlerin oranı gözle görünür oranda düşerken; vatandaşlar arasında, mevcut siyasi mekanizmalarla ülkenin gidişatını değiştiremeyeceğini düşünenlerin oranı da yükselmektedir.

Yeni Orta Sınıflar ve Yeni Sosyal Hareketler

1990'ların başından itibaren bir taraftan artan kentsel nüfus, diğer taraftan ekonomik ve teknolojik gelişimler yeni orta sınıfların oluşumunda etkili olmuş ve geleneksel olmayan yeni sosyal hareketler oluşmaya başlamıştır. Kadın hakları, çevresel duyarlılık, insan hakları gibi konular etrafında yoğunlaşan bu hareketler, kamu yönetimi anlayışını da etkilemiştir.

Bu gelişmelerle birlikte siyasi katılım, sadece seçimden seçime oy vermekle sınırlı kalmayıp, yönetime daha fazla katılmayı talep eden kitleler ile yeni boyutlar kazanmıştır. Geleneksel olmayan katılım adını verdiğimiz bu sosyal hareketlerin, boykotların, mitinglerin ya da benzeri etkinliklerin görünürlüğünün artması ile birlikte, vatandaşların gündelik yaşamda kendilerini etkileyen eğitim, sağlık ve yerel hizmetler gibi konulara ilgisi de yükselmiş ve bu etkinliklere katılım eğilimi de artmıştır.

Vatandaştan Paydaşa

Bu gelişmelere paralel olarak, çeşitli ülkelerde, halkın isteklerini ve memnuniyetini hesaba katma ihtiyacından hareketle, özel sektörde kullanılan bazı kavramları kamu yönetimi anlayışının bileşenleri haline getiren bazı çabalar olmuştur. Örneğin; vatandaşı müşteri olarak algılayan ve müşteri memnuniyetini ön planda tutan bir kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Ancak bu anlayış birçok kesim tarafından, bireyin müşteri olarak algılanmasının, onu siyasi kimliğinden ve paydaş rolünden uzaklaştırdığı düşüncesiyle eleştirilmiştir.

Bu süreçte, bireyin vatandaşlık bağı geri plana atılmadan, onu kamunun ortağı olarak kabul eden bir yeni anlayış yavaş yavaş yer edinmeye başlamıştır. İngilizcede "*stakeholder*" olarak adlandırılan bireyin bu yeni konumu, Türkçeye "paydaş" olarak aktarılmıştır. 1992'de toplanan Rio Zirvesi'nde "ortak" (*partner*) olarak ortaya konan bireyin yönetimdeki konumu, özellikle İstanbul Habitat II Konferansı ile "paydaş" haline dönüşmüştür. Bu gelişmeler karşısında devlet ile vatandaş arasındaki ilişkiyi daha çok hiyerarşik bir ilişki içinde gören kamu yönetimi anlayışı yerine, kamunun paydaşlar ile birlikte karar verdiği ve kamunun devlet yanında bireye de hesap verdiği bir yönetim anlayışını ifade eden "yönetişim" kavramı ortaya çıkmıştır.

Yönetişim kavramı altında kamu yönetimi; daha ucuz, kaliteli, etkin bir hizmet anlayışını ve katılımcı, hesap veren ve saydam bir yönetim anlayışını barındırmaktadır.

Değişen Ne?

Geleneksel yönetim anlayışının özellikleri ile yönetişim anlayışının özellikleri arasındaki farkı görebilmek için aşağıdaki tablodan yararlanabiliriz:

Demokrasinin Gelişimi	Doğrudan Demokrasi (Atina Demokrasisi)	Temsili Demokrasi	İyi Yönetişim	Demokratik Yönetişim
Yetkinin Dayanağı	Toprak → Halk	Seçim	Katılım	Uzlaşma
Hak	Doğrudan	Oylama	Katılım	İletişim / Bilgi Paylaşımı
Yetki	Halkın	Seçilmiş Temsilcilerin (Tam Yetki)	Saydam	Paylaşılmış

Birey	Etkin (Tam Anlamıyla)	Edilgin	Etkin (Kurumlar Aracılığıyla)	Etkin (Müzakere Yoluyla)
Çatışma	Çözülür	Sürdürülür	Görüşülür	Dönüştürülür
Sorun Tanımı	Vatandaşta	Vatandaşın Dışında	Ortak	
Karar Alma	Basit Çoğunluk	SeçilMişe Münhasır	Çıkar Grupları Tarafından Etkilenerek	Anlaşma, Razı Etme, Oybirliği Sağlama Yoluyla
Temsil	Bireysel	Siyasi Gruplar	Paydaşlar	
Bilgi Paylaşımı	Yeterli	Sınırlı	Gelişmiş	Tam
Katılım	Doğal	Çevresel	Kapsayıcı	Dönüştürücü / Uzlaştırıcı
İletişim	Açık	Tek Yönlü	İyileştirilmiş Tek Yönlü	Çok Yönlü
Uygulama	Halk Tarafından	Kurumlar Tarafından	Kurumlar Tarafından (Sistem Halka Açık)	Kurumlar Tarafından (Sistem Halk Tarafından Tasarlanmış)

Yönetişim Nedir?

Yönetişim; birlikte yönetmek demektir.

Kamuda yönetişim, yönetim ve karar alma süreçlerinin tüm paydaşların işbirliği ve katılımı ile yapılmakta olduğunu, yöneticilerin uzlaşmacı, saydam, hesap verebilir, etkin ve sorumlu bir yönetim anlayışı içerisinde davrandıklarını ifade etmektedir. Yani, yönetim sadece seçimler aracılığı ile seçilmiş bir kesim tarafından değil; STK'lar, odalar, meslek grupları, özel sektör kuruluşları, üniversiteler gibi çeşitli grupları da süreçlere dahil ederek gerçekleşmektedir. Yönetişim kavramı içerisinde, yönetenlerin aldıkları kararları halka açık bir şekilde almalarını, tüm ilgili paydaşları sürece katmalarını ve bilgiye dayalı, uzlaşmacı bir yönetim anlayışı sergilemelerini bekleriz.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu raporuna göre ise yönetişim; "... merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hakimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindenliği (*subsidiarity*) esas alan bir anlayışı anlatmak için kullanılan bir kavramdır."

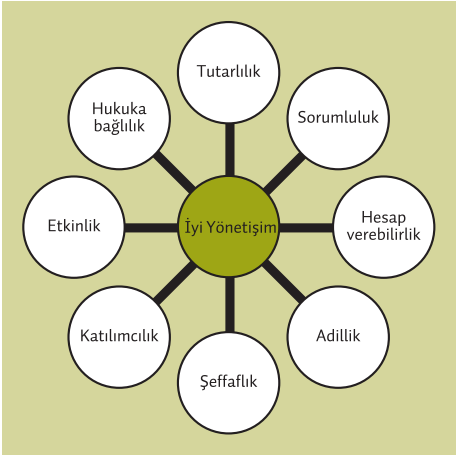
Yönetişim Ne İşe Yarar?

- Kamu yönetimini vatandaşa yaklaştırır.
- Kamu yönetimini etkinleştirir.
- Yolsuzlukla mücadeleyi sağlar.
- Yönetime farklı paydaşların görüş bildirerek katılımını sağlar; bu da, kararların içeriğini zenginleştirir, uygulanmasındaki etkinliği arttırır.
- Demokrasiyi güçlendirir.
- Kurumların meşruluğunu arttırır.
- Karar ve işlemlerin açık ve anlaşılır olmasını sağlar.

Yönetişimin İlkeleri:

Yönetişimin temel ilkeleri, **tutarlılık** (öngörülebilirlik), **sorumluluk**, **hesap verebilirlik**, **adillik**, **saydamlık**, **katılımcılık**, **etkinlik**, **hukuka bağlılık**, **yerindenlik** ve **ölçülülük** olarak sıralanabilir.

- **Tutarlılık**: Verilen kararların gerek birbirleriyle, gerekse zaman içerisinde uyumlu olması devletin yapacağı düzenlemelerin öngörülebilir olmasını ve vatandaşların güven duyacakları bir ortamda ileriye yönelik gelişim yatırımlarını gerçekleştirmelerini sağlar.
- **Sorumluluk**: Hükümet toplumsal değişimlere hızla cevap verebilecek kapasiteye sahip olmalı ve esnek olmalıdır.
- **Hesap verebilirlik**: Kamu yetkililerinin, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı, bütçelendiği ve raporlandığı konularında sorumlu olması ve gerektiğinde hesap verebilmesidir.
- **Adillik**: Kamu sektörünün aldığı kararlarda toplumun her hangi bir kesimini kayırıcı uygulamalar yapmaması ve vatandaşın tabi olduğu kuralların açık ve net şekilde ortaya konarak herkese aynı şekilde uygulanması vatandaşların devlete güven duymalarını sağlar.
- **Şeffaflık**: Kamu yetkililerinin karar alma süreçlerini ve kararlarını diğer

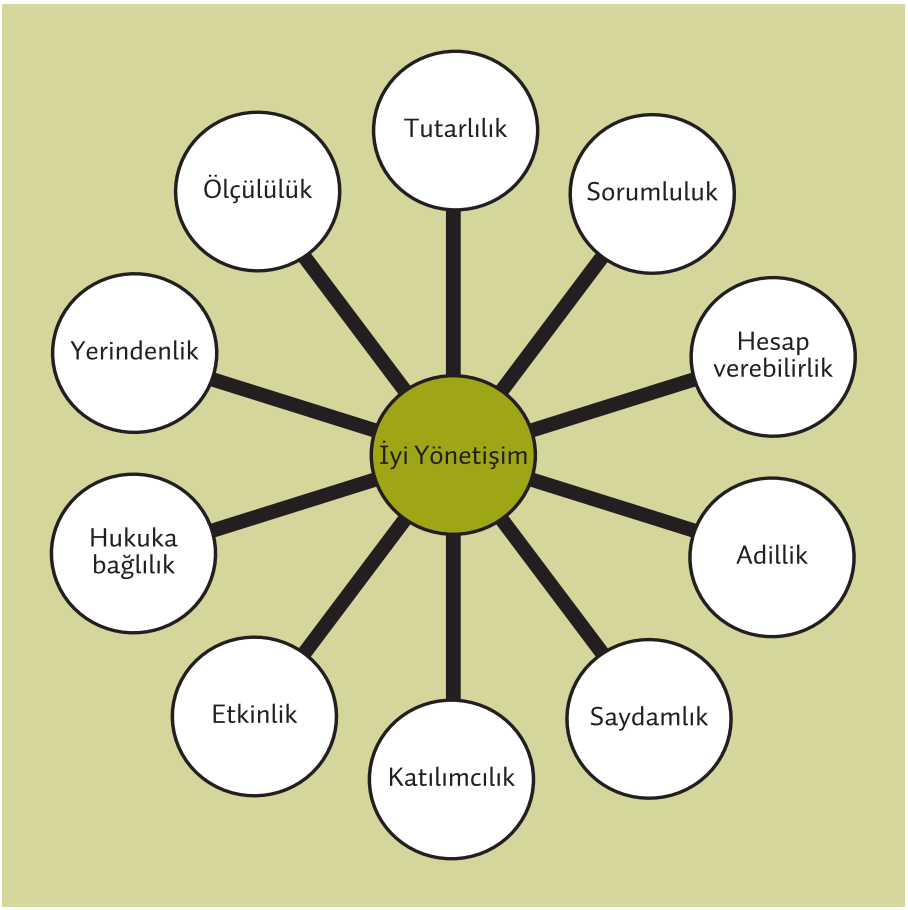


paydaşlara açık ve paylaşılır olarak gerçekleştirmesidir.

- **Katılımcılık ve Yerindenlik**: Karar alma süreçlerinin hazırlıktan uygulamaya ve oradan da izlemeye kadar olan aşamalarında bireyden başlayarak sivil toplumun ve halkın etkin biçimde sürece dahil olmasını ifade eder. Kamu sektörünün aldığı kararların katılımcı bir anlayış ile alınması, kararların o karardan etkilenecekleri kapsayacak düzeyde verilmesi kararların uygulanma olasılığını artırır.

- **Etkinlik ve oransallık**: Yönetimin aldığı kararların herkese eşit ve eş zamanlı uygulanması ve elde edilmesi beklenen sonuçlar ile gerek kullanılacak kaynaklar, gerekse olumsuz etkilenecek kesimlere olan etkileri arasında makul bir ilişki olması anlamına gelir.

- **Hukuka bağlılık**: Yönetimin hukuk kuralları içinde kalarak, objektif bilgiye dayalı karar vermesi ve kararların hukuk yolu ile denetlenmesini ifade eder.


Tutarlılık
Sorumluluk
Hesap verebilirlik
Adillik
Saydamlık
Katılımcılık
Etkinlik
Hukuka bağlılık
Yerindenlik
Ölçülülük
İyi Yönetişim

II. Bölüm
Türkiye'de Yönetimden Yönetişime Geçiş Süreci

Yönetimden yönetişime geçişten söz ederken, yalnızca yönetişimin ne olduğu üzerinde durmanın yeterli olmadığını düşünerek, Türkiye bağlamında son iki yüzyılda yönetimin nasıl bir seyir izlediğini tartışmanın yararlı olacağına karar verdik.

Bugünkü anlamda yönetimin ortaya çıkışı Tanzimat'la başlıyor. Tanzimat'tan bu yana yerel yönetimlerin nasıl oluştuğunu ve bunun giderek yönetişime dönüşmesini anlatmak için konu, iki dönemde ele alınmıştır: Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası.

Bu iki dönemde de yönetişime giden yolu daha iyi anlatabilmek için konu iki düzlemde ele alınmıştır. Bunlardan birincisi, bu dönemlerdeki gelişmeleri siyasi ve hukuki açıdan kısaca anlatmaktır. Bu el kitabının ana amacı, girişten de anlaşılacağı gibi yerel yönetim tarihi vermek değildir. Bu konuda yeterli ve yetkin pek çok yayın bulunmaktadır. Burada üzerinde durmaya çalıştığımız husus, son iki yüzyılda demokratik yönetişimi ortaya çıkaran gelişmeleri anlamaya çalışmaktır.

Demokratik yönetişimin yeşermesine olanak sağlayan ortamı anlayabilmek için ise, sivil toplumun gelişimini izlemek gerekmektedir. Bu amaçla, sivil bir ortamı yaratan değişim ve yenilikler üzerinde durmaya çalıştık. Cumhuriyet sonrası yerel yönetim olgusunun gelişimi de bu açıdan irdelenmiştir.

Tanzimat'tan Cumhuriyet'e

Siyasi ve Hukuki Açıdan Değişimler

Tanzimat Fermanı

Osmanlı İmparatorluğu, XV. ve XVI. yüzyıllarda dünyada ortaya çıkan gelişmelerden etkilenmeye başladığı dönemden itibaren, kendisine bir çekidüzen vermek üzere arayışlara başlamıştır. Batı'da başlayan Reform

ve Rönesans akımları, Amerika'nın keşfi, Ümit Burnu'nun dolaşılması gibi nedenlerle Akdeniz ve Anadolu'nun önemini yitirmesi sonucunda, Osmanlı İmparatorluğu çeşitli sorunlarla karşılaşmaya başlamıştır. Bu sorunların çözümüne ilişkin olarak Osmanlı aydınlarının hazırladıkları raporların en önemlilerinden birisi Koçibey Risalesi'dir.

Koçibey, o günkü dünyada "ihtilal-i alem"den söz ederek, değişim ve dönüşüm için öngördüğü düşüncelerini IV. Murat'a sunmaktadır (1631). Bunu, pek çok görüş ve öneri izlemiştir. Ancak sorunlar çözülemeyerek XIX. yüzyıla gelinmiştir. XIX. yüzyılın başlarında, bir Osmanlı *Magna Carta*'sı olarak da nitelendirilebilecek Sened-i İttifak'ın kabul edilip yayınlandığını görüyoruz. İlk anayasa metni olarak sayılan Sened-i İttifak (1808) ile Sultan, ayanla bir anlaşmaya vararak; askerlik, vergi ve yönetim konusundaki yetkilerini paylaşmaktadır.

II. Mahmut zamanında başlayan yenilik hareketleri, devletin merkezde ve taşrada yeniden yapılanmasını gerektirmiştir. Orduyu yeniden yapılandırma yanında merkezi hükümet güçlendirilmiştir. Bu dönemde Başbakanlık ve Maliye, Dışişleri, İçişleri ve Vakıflar bakanlıkları kurulmuştur. Bu sırada Tanzimat'a ilişkin hazırlıklar da yapılmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nu bir kanun ve hukuk devletine dönüştürme çabasının en önemli belgesi olarak yayımlanan Tanzimat Fermanı, I. Abdülmecit'in tahta geçmesinden hemen sonra, 1839 yılında ilan edildi.

Bu Ferman kadar ülkemizde tartışmaya yol açan ve günümüzde de süren fikir ayrılıklarına kaynak olmuş başka bir olgu yok gibidir. Zaman zaman "Tanzimat aydını", "Tanzimat tipi yaşam" gibi küçümseme ve yergilerle eleştirilse de, Tanzimat, Osmanlı Devleti ve sonrasında Türkiye için adeta dönüşü olmayan bir çığırı başlatmıştır.

Tanzimatla birlikte devletin siyasi ve hukuki yapısı belirlenmekle kalmamış, toplumsal yaşamda da önemli değişiklikler yaşanmaya başlanmıştır. Bu kitapta anlatmaya çalıştığımız yönetim olgusu ve onu etkileyen sivil yaşam, Tanzimat'la ortaya çıkmıştır.

Tanzimat'ın getirdiği değişim ve yenilikleri şöyle sıralayabiliriz[i]:

- Mali güce göre vergi ilkesi (her ferdin emlak ve kudretine göre bir vergi-i münasip).

- Devlet harcamalarının kanuniliği ilkesi (verginin toplanmasına ilişkin yukarıdaki ilke kabul edilirken, devlet giderlerinin yapılmasına ilişkin de kanunilik ilkesi ferman ile kabul ediliyordu).
- Asker almada adalet.
- Ceza yargılamasına ilişkin güvenceler (Ferman, suç işleyenlerin davalarının kanunlara uygun olarak ve alenen görüleceğine hükmetmektedir).
- Can güvenliği (emniyet-i can).
- Irz ve namus dokunulmazlığı (mahfuziyet-i ırz ve namus).
- Mülkiyet hakkı (mahfuziyet-i mal) (Ferman, "mahfuziyet-i mal" yani mal dokunulmazlığı tanımıştır. Herkes mal ve mülküne tam bir serbesti içinde malik ve mutasarrıf olmalı ve buna dışarıdan herhangi bir müdahalede bulunulmamalıdır denmektedir).
- Müsadere yasağı.
- Eşitlik ilkesi (yukarıda sayılan bu haklardan din ayrımı olmaksızın bütün tebaanın yararlanması öngörülmüştür).

Bu haklarla anayasal bir devletin temelleri atılmış bulunmaktadır ve buna uygun biçimde de kamu yönetiminin oluşturulmasına ilişkin yasalar, Tanzimat'ı izleyen yıllarda yürürlüğe konmuştur.

Özetle, **Tanzimat Fermanı'nda devletin iyi yönetimi için yeni kanunlar koymanın gerekliliği ve önemi belirtilmiştir.**

Islahat Fermanı

Tanzimat Fermanı'nın uygulanması, iç ve dış çevrelerde beklenen iyileşme ve yenileşmeyi sağlayamadı. Özellikle; devlet gelirleri yeterince arttırılamadı, gayrimüslim ve müslüman ahali arasında beklenen kaynaşma olmadı ve adaletin dağıtımı konusunda da pek çok sorunla karşılaşıldı. Sultan Abdülmecit'in kendisi de bu durumdan şikâyetçiydi. Bazı önlemler aldılar, ama özellikle Batı devletlerinin gözünde, gayrimüslim halkın isteklerine cevap verilemediği görüşü yaygındı.

Batı devletleri, Osmanlı İmparatorluğu'nun gayrimüslimler için bazı müdahalelerde bulunmasını, 1856 Paris Konferansı öncesinde, bir ön şart

olarak istemiştir. Bunun üzerine, 1856 yılında, Paris Konferansı'ndan önce, Islahat Fermanı ilan edildi. Islahat Fermanı, Müslüman olmayan Osmanlı vatandaşlarına 20 ana konuda yeni haklar getirmekteydi. Bu haklardan başlıcaları şunlardır:

- Din ve mezhep hürriyeti sağlanarak azınlıklara okul, kilise ve hastane açma hakkı verilecek.
- Azınlık ve yabancılara küçük düşürücü söz, yazı ve namusa dokunacak hiçbir tanımlama kullanılamayacak.
- Azınlıklar kamu memurluklarına girebilecek.
- Askerlik işleri yeniden düzenlenecek, azınlıklardan askerlik için bedel kabul edilecek.
- Vergi sistemi yeniden düzenlenecek, iltizam usulü kaldırılacak.
- Duruşmalar herkese açık olacak, kişiler kendi inançlarına göre yemin edecek, karma mahkemeler kurulacak.

I. Meşrutiyet

Osmanlı Devleti'nin Tanzimat'la başlattığı yeniden yapılanma sürecinde dünyada yaşanan gelişmeler, tüm ülkeleri olduğu gibi, Osmanlı'yı da derinden etkilemekteydi. I. küreselleşme dalgası olarak adlandırılabilecek bu dönemde, İngiltere'de başlayan Sanayi Devrimi ve eşzamanlı olarak ortaya çıkan Fransız Devrimi, ekonomiyi liberalleştirmiş ve ulusçuluk akımını hızlandırmıştır. Buna karşılık, Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı ile getirilen yenilikler, bu küreselleşme döneminin taleplerini tam olarak karşılayamamıştır.

Bu gelişmelerin ektisiyle, Osmanlı Devleti'nin içinde de yeni akımların oluştuğunu görmekteyiz. Bu dönemde ortaya çıkan "Yeni Osmanlılık" hareketini başlatanlar, çağın aydınları olan Namık Kemal ve Ziya Paşa'nın öncülüğünde, sorunların meşrutiyetle çözülebileceğini düşünmeye başladılar. Bu sırada Batı Avrupa devletleri, tıpkı Islahat Fermanı'nda olduğu gibi Balkan sorunlarını bahane ederek, Osmanlı Devleti'nden reform yapmasını talep etmekteydiler. Sonuçta, Mithat Paşa ve arkadaşlarının hazırladığı Kanun-i Esasi, II. Abdülhamit tarafından 23 Aralık 1876'da yürürlüğe konulmuştur.

Kanun-i Esasi ile birlikte iki kanatlı bir meclis oluşturuldu. Bunlardan birincisi halkın temsilcilerinden oluşan Meclis-i Mebusan, öbürü de atanmışlardan oluşan Ayan Meclisi'dir. Meclis-i Mebusan, Müslüman ve gayrimüslim temsilcilerden oluşuyordu. Meclis, oldukça özgür biçimde her konuyu tartışmaktaydı. Anayasa'da siyasi parti kurulması öngörülmediği için bir siyasi parti kurma girişimine rastlanmamıştır.

Yönetsel Yapı Açısından Değişimler: Merkezin Öncülüğünde Yerelleşme

Tanzimat, öncelikle, **"yönetimin yeniden yapılanması"** demektir. Devlet yeniden yapılandırma işlerine maliyeyi düzenlemekle başladı. Gelirleri arttırmak için eyaletlere vali yetkisinde muhassıllar atadı. Muhassıllık düzenlemesinin en önemli özelliği, merkezi hükümet tarafından atanan bir vali-muhassıl yanında **meclis** kurulmasıdır.

Bu meclisin kurulması da gösteriyor ki, Türkiye'de yerelden başlayan bir yerelleşme yerine, merkezin yerelleştirilmesi söz konusudur. **Muhassıl Meclisi**, köy ve il merkezi temsilcileri tarafından seçilmektedir. Muhassıllık meclisleri, her ne kadar kendilerinden bekleneni verememiş olsa da bu meclislerin kurulması, demokratik yönetimin oluşturulması yolunda bir ilk adımdır.

Muhassıllık meclislerinden sonra uygulamaya konulan idari yapılanmalarda da halkın temsilcilerinin kamu işlerine katılması yolunda adımlar atılmıştır. Örneğin; Menafi Umumiye Sandıkları ile Ziraat ve Nafia Komisyonları'yla Ticaret Mahkemeleri'nde halkın temsilcileri yer almıştır.

Tanzimattan sonra tüm çabalara karşın maliye, adalet ve eyalet yönetiminde başarıya ulaşılamamıştır. Bu durum, bizzat Sultan Abdülmecit tarafından 1845'te ifade edilmiştir. Bunun üzerine, her ilden Müslüman ve reayadan oluşan mebusların İstanbul'a çağırılması kararlaştırılmıştır. Yerel temsilcilerle illerin sorunları görüşülmüş, onların yönetim üzerine görüşleri alınmıştır. Bu, o dönem için oldukça yenilikçi ve ileri bir hareket-tir. İleride yapılan düzenlemelerde bu çalışmalardan yararlanılmıştır.

Tanzimat uygulamalarında karşılaşılan başarısızlıkların üstesinden gelmek için yeni bir reform hamlesine ihtiyaç duyulmuştur. Bunun üzerine Islahat Fermanı ilan edilmiştir.

Merkezi yönetimin taşra düzeyinde yeniden örgütlenmesi, 1864'te yürürlüğe konan **Vilayet Nizamnamesi** ile olmuştur. Bu düzenlemede dikkati çeken yenilik, halk temsilcilerinden oluşan il ve ilçe meclislerinin kurulmasıdır.

Bu Nizamname ile tam anlamıyla merkeziyetçi bir yapı kurulmak istenmiştir. Ama asıl yenilik, Memleket Meclisleri'nden beklenen işlevlerde olmuştur. Bunun için de 1866'da Vilayet Nizamnamesi'nin uygulanmasına ilişkin olarak çıkarılan bir tebliğle, halkın temsilcilerinden oluşan Memleket Meclisleri, illerin kalkınmasından sorumlu hale getirilmiştir. Bu yapılanma, 1871 Nizamnamesi ile güçlendirilmiş ve yaygınlaştırılmıştır.

Buna göre her vilayet, liva ve kazada idare meclisleri kurulmuştur. Bu meclislerde memurlar yanında halkın temsilcileri de bulunmaktaydı.

1864 tarihli Nizamnameye göre, bu idare meclislerinin yanında, vilayetlerde bir de Vilayet Umumi Meclisleri bulunmaktaydı. Bu meclisler daha geniş bir temsile göre oluşturulmaktaydı. Meclislerde üyelerin görevleri görüş bildirmekten öteye geçmese de, bu kuruluşlarla demokratik temsile doğru önemli bir adım atılmaktaydı.

Merkezin Himayesinde Yerel Yönetimler

Osmanlı İmparatorluğu'nda, Tanzimat'a kadar kentsel hizmetlerin düzenlenmesi ve denetimi **kadıla**rın göreviydi. Kadılara bu görevleri yerine getirmekte loncalar ve esnaf örgütlenmeleri yardım ediyordu. Ancak bu yönetim biçimi işlevlerini yerine getiremez duruma gelince yeni çözümler bulunmaya başlanmıştır. 1826'da yeniçerilik kaldırılınca, kadıların kolluk kuvveti kalmamıştır. Bu duruma çözüm olarak İstanbul'da **İhtisab Nazırlığı** kurulmuş, eyaletlerde de kadının görevleri ihtisab müdürlüklerine devredilmiştir.

Tanzimattan sonra pek çok alanda olduğu gibi kent hizmetlerinin yönetimi konusunda da değişiklikler yaşanmıştır.

Tanzimatla birlikte uygulamaya giren yeni liberal ekonomi, özellikle liman kentlerini hareketlendirmiştir. Bunun sonucunda bazı belediye hizmetlerinin daha düzenli olarak verilmesi gerekmiştir. İzmir, Selanik, Beyrut gibi kentlerde belediye kurma girişimleri olmuştur. Belediyelerin kurulmasını gerektiren en önemli olay Kırım Savaşı'dır. Bu savaş dolayısıyla İstanbul

bir toplanma ve dağıtım merkezi haline dönüşünce, ortaya çıkan karmaşayı önlemek üzere belediye kurmak gereği ortaya çıkmıştır.

1854 yılında İstanbul'da **Şehremaneti** adıyla belediye örgütü kurulmuştur. Bu ilk belediye, merkezi hükümetin bir parçası olarak kurulmuştur. Şehremaneti'nde hükümet tarafından atanan bir başkan ve şehir meclisi bulunmaktaydı. Şehir meclisi üyeleri halkın arasından seçilerek hükümetçe atanacaktı.

Sivil Toplumun Oluşması Süreci

Vakıflar

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kurulmuş olan vakıflar, bugünkü STK'ların öncüsü olarak görülebilir. İslam hukukunda dünyevi devlet ile ruhani devlet ayrımı yapılmadığı gibi, kamu hukuku ile özel hukuk ayrımı da yapılmamaktaydı. Kilise gibi bir aracı kurum olmamasından ötürü, hayır işlerini yapacak bir kurum gerekmekteydi.

Bu nedenle, bazı kamu hizmetleriyle sosyal yardım amaçlı etkinlikleri finanse etmek üzere vakıf kurumu ortaya çıkmıştır.

Bu dönemde iki türlü vakfın ortaya çıktığı görülmektedir: Bunlardan birincisi, kişilerin kendi mal varlıklarını belli bir amaca yönelik olarak özgülemesi ile ortaya çıkan vakıflardır. Kişiler, vakıf yoluyla mal varlıklarını bir biçimde özel mülkiyete çevirebilmektedirler. Vakfettikleri malın getirisinin küçük bir bölümünü de hayır işlerine ayırmaktadırlar. Böylece, kendi öz varlıklarını iktidara karşı koruma imkanı bulmaktadırlar.

İkinci tür vakıflar ise, bazı kamu hizmetleri için devlet gelirinden pay ayrılarak kurulmuş vakıflardır. Böylece, bu hizmetlerin sağlanması ve yürütülmesinde merkezi otoritenin doğrudan müdahelesinden uzak, özerk kurumlar oluşturmak mümkün olmaktadır. Bu vakıfların mütevellisi veya mütevelli heyetleri bir tür özerklik içinde hareket edebiliyorlardı.

Bu dönemlerde, özellikle sosyal hizmetlerde ve çevre koruma alanlarında pek çok vakfın kurulduğu görülmektedir. Vakıfların bugünkü anlamda STK'lar gibi çalıştığı söylenemese de, merkezi irade dışında bir kamusal alan oluşturdukları da inkar edilemez.

Loncalar

Osmanlı döneminde örgütlenmiş esnaf birlikleri olarak ortaya çıkan loncalar için, STK'ların ilk örnekleri denilebilir. Burada önemli olan nokta, loncaların başkanları olan kethüda ve şeyhlerin, lonca üyeleri tarafından seçimle belirleniyor olmasıdır. XVII. yüzyılda, İstanbul'da 1109 lonca ve bu loncalara bağlı 126.000 üye bulunmaktaydı.

Esnaf Odaları

Tanzimat'tan sonra loncaların yeniden yapılanması süreci başladı. 1879'da İstanbul Ticaret Odası açılırken, 1909'da ise Esnaf Cemiyetleri Talimatnamesi çıkarıldı. Esnaf, kendi çalışma alanlarına göre bu süreç içerisinde dernekleşirken, lonca teşkilatları 1913'te kapatılmıştır.

Odalar

Osmanlı Dönemi'nde ticaret odalarının ortaya çıkışı, XIX. yüzyılın sonunda olmuştur. 1879'da İstanbul Ticaret Odası kurulmuştur. Bu dönemde sanayi ve ziraat odaları kurulamamıştır. İstanbul Ticaret Odası'nın kurulmasından önce de Osmanlı topraklarında, başta İngiltere, Avusturya, Fransa gibi ülkelerin ticaret odaları olduğu bilinmektedir. Bu odalar, o dönemdeki ticaret hayatını ayrıntılı olarak inceleyerek rapor haline getirmişlerdir.

Cumhuriyetin kuruluşunu takiben, 1925'te ticaret ve sanayi odalarına ilişkin bir kanun kabul edilmiştir.

Kooperatifler

Kooperatifler, Batı'da XIX. yüzyılda kapitalizmin gelişme sürecinde ortaya çıkan bir üretici örgütlenme biçimidir. İngiltere'de kooperatifin ilk ortaya çıkışı 1844'tür. Osmanlı İmparatorluğu'nda kooperatiflerin ortaya çıkmasına Mithat Paşa öncülük etmiştir. 1863 yılında Mithat Paşa, valiliği sırasında, bugünkü Bulgaristan topraklarında tarım kooperatiflerini kurdurmuştur. Mithat Paşa, 1867'de Sadrazam olduktan sonra kooperatifçiliğin ilk adımları olan Memleket Sandıkları'nın tüm ülkeye yayılmasını sağlamıştır. Bu kooperatifler, bekleneni veremeyince kapatılmış ve 1888 yılında bunların yerine, bugünkü Ziraat Bankası'nın temelini oluşturan bir oluşuma gidilmiştir. Kooperatifçilik alanında Cumhuriyetin kuruluşuna

kadar önemli bir gelişme yaşanmamıştır. Bunun tek istisnası, 1914 yılında Aydın'da incir satış kooperatifinin kurulmasıdır. Cumhuriyetin kuruluşundan sonra, 1924 yılında kooperatifçilik alanında ilk yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Dernekler

Derneklerin yasal ortamda hukuki bir varlık olarak ortaya çıkışı XX. yüzyılın başlarındadır. Ancak, bundan önce de kişilerin bir araya gelerek oluşturdukları bazı kuruluşlara rastlanmaktadır. Bunların en önemlilerinden birisi, mason localarının kuruluşudur. **Mason locaları**; değişik ülkelerde burjuvazinin, serbest meslek sahiplerinin, düşünürlerin kurduğu uluslararası dayanışma örgütleridir. Türkiye'deki ilk mason locasının İngiltere'deki örgütlenmenin hemen ardından, 1738'de Galata'da kurulduğu söylenmektedir. Bunu daha sonra Fransızların mason locaları izlemiştir.

Osmanlı döneminde Mason locaları dışında, kişilerin siyasi bir amaç için bir araya gelerek ayaklandıklarını görüyoruz. Bu kişi topluluklarına da *cemiyet* denmekteydi. Örneğin, Celali ve Softu ayaklanmalarında, ayaklanan topluluklara cemiyet deniyordu.

Devlete karşı yasadışı amaçlarla bir araya gelen insan topluluklarına cemiyet denmesi ilginçtir. Günümüzde de, derneklere kamu otoritesinin kuşkuyla yaklaşmasında belki de bu tarihsel olgunun payı vardır.

Tanzimat Fermanı, dernek kuruluşuna dair hükümler taşımamaktadır, ancak bu dönemlerde, Osmanlı Devleti'ndeki azınlıkların bağımsızlık amacıyla dernek kurduğu bilinmektedir. Bunun yanında, Tanzimat'tan sonra dernek kurmaya ilişkin yasal bir düzenleme olmamasına karşın, hükümetin izniyle bazı derneklerin kurulduğu görülmektedir. Örneğin; 1865'te Cemiyet-i Tıbbıyye-i Osmaniye kurulmuştur. 1864'te, daha sonra Darüşşafaka kurumuna dönüşecek olan Cemiyet-i Tedrisiye-i İslamiye'nin kurulduğu da bilinmektedir.

Dernek kurma alanındaki bu gelişmelere rağmen, 1876 I. Meşrutiyet Anayasası'nda dernek kurma hakkı yer almamıştır. Dernek kurmanın bir hak olarak yasallaşması 1908 II. Meşrutiyet ile mümkün olmuştur. Burada ilginç olan bir nokta ise, dernek kurma özgürlüğünün Anayasa değişikliğinden bir yıl önce Cemiyetler Kanunu ile tanınmış olmasıdır.

Sendikalar

Sendikalar, Osmanlı'da sanayileşmenin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır. Bu konuda II. Meşrutiyet'in ilk yılında özel bir kanun çıkarılmıştır. Bu kanun, kamu hizmeti görülen alanlarda sendika kurulmasını yasaklamaktadır. Ancak sendikalardan yasal ortamda bahsedilmesinden önce, Komünist Manifesto'nun yayımlanmasının ardından 1. Enternasyonal ve Fransa'nın etkisiyle 1871 yılında bir Ameleperver Cemiyeti'nin kurulduğu görülmektedir. 1872 Ocak ayında da İstanbul'da tersane işçilerinin grev yaptıkları bilinmektedir. Ancak daha sonra bu cemiyet kapatılmıştır. 1938'de çıkarılan Cemiyetler Kanunu ile sınıf esasına dayanan derneklerin yasaklanması, sendikaları ortadan kaldırmıştır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra, 1947'de sendikalara ilişkin ilk kanun yürürlüğe girmiştir. Sendikaların toplumsal yaşamda etkin rol almaları 1961 Anayasası'ndan sonra mümkün olmuştur.

Siyasi Partiler

Osmanlı Dönemi'nde siyasi partilerin ortaya çıkması XX. yüzyılın başlarındadır. 1876 I. Meşrutiyet Anayasası siyasi partilere izin vermemektedir. Temsili demokrasinin kurulmasını sağlayan bir kurum olarak siyasi partilerin oluşumu, II. Meşrutiyet'le birlikte başlamıştır. Bu dönemde çok sayıda siyasi parti kurulmuştur. Serbest Fırka denemesini saymazsak, Cumhuriyetin ilanından sonra 1945'e kadar, tek parti hakimiyetinden söz edilebilir. Gerçi Cumhuriyetin ilk yıllarında muhalefet partilerinin de ortaya çıktığı bilinmektedir, ancak bunlar uzun ömürlü olmamıştır. Siyasi partiler, 1961 Anayasası ile anayasal kurum haline gelmiştir.

Mahalle Muhtarlığının Ortaya Çıkışı

Muhtarlık, Osmanlı toplumunun kendi kendine bulduğu bir yönetim biçimidir. XIX. yüzyılın başında İstanbul'da büyük karışıklıklar yaşanır. Sultan'ın gücü, Fatih'teki Türk halkın huzurunu korumaya yetmez. Azınlıkların taşkınlıkları karşısında mahalle halkı toplanır, mahallelerini yönetmek üzere iki tane muhtar seçer. Muhtarlar, mahalle halkıyla birlikte örgütlenerek mahalleyi korur.

Halkın muhtarları desteklemesi için başka bir neden daha vardır. Daha önceki dönemlerde, mahalle muhtarının görevlerini, mahallede okuma yazma bilenlerden biri olan imam yürütmektedir. Halk, imamların aşırı

para almasından ve kullandığı nüfuzdan çok şikayetçidir. Muhtarın imam dışında seçilmesini bu nedenle hararetle destekler. Bu, iki bakımdan önemlidir: Birincisi, halkın doğrudan demokrasiyi uygulamasına bir örnektir. İkincisi ise, imamın mahalledeki öneminin azalmasıyla yerel düzeyde bir laikleşme süreci başlamıştır.

Basın

Türkiye'de ilk matbaa, Gutenberg'in buluşundan kısa süre sonra kuruldu. İspanya'dan göç eden Museviler beraberlerinde matbaa da getirdiler. İlk basılan kitap Hazreti Musa'nın Beş Kitap adlı eseriydi.

Bu basımevini, Ermeniler (1567) ve Rumların (1627) kurdukları basımevleri izledi. Türkçe matbaanın kurulması bunlardan bir yüzyıl sonradır. 1729'da ilk Türkçe kitap basıldı (Vankulu Lügatı). Günlük gazetelerin çıkarılması ise Fransız Devrimi'nden sonra olmuştur. İlk özel gazete İzmir'de Fransızca olarak yayınlanan *Spectateur Oriantel*'dir.

Türkiye'de Türkçe olarak çıkan ilk gazete II. Mahmut zamanında çıkarılan, resmi gazete niteliğindeki Takvim-i Vekayi'dir (1831). Bunu ilk özel gazete olan Ceride-i Havadis izlemiştir (1840). Bu gazete de bir İngiliz tarafından çıkarılmıştır. Türklerin çıkardığı ilk Türkçe gazete ise Agah Efendi ile Şinasi'nin çıkardıkları Tercüman-ı Ahval'dır (1860).

Daha sonraları Şinasi, 1862'de yayımlamaya başladığı gazetede şu görüşlere yer vermiştir: "Halkın kendi yararlarını düşünmeye ve sorunlarına çözüm aramaya hakkı vardır..."

İlk gazetenin yayımlanmasından itibaren basın özgürlüğü tartışma yaratmıştır. Bugün bile bu özgürlük alanı çeşitli tartışma ve çatışmalara konu olmaya devam etmektedir.

Kahvehaneler

XVI. yüzyılın başlarında Halep, Şam, Mekke gibi Arap kentlerinde ortaya çıkan kahve dükkanlarının, kahvehaneye dönüşmesi ve yaygınlaşma süreci XVI. yüzyılın ikinci yarısında İstanbul'da kahvehanelerin açılmasıyla başlamıştır.[iii]

Kahvehanelerden önce İslam ülkelerinde Müslüman halkın tek buluşma yeri camilerdi. Kelime anlamıyla cami, toplanılan yer demektir. Camide

yapılan toplantılara imam başkanlık yapmaktaydı. Bu toplantılardaki konuşmalar, din kuralları içerisinde ve imamın bakışıyla sınırlıydı. **Kahvehanelerin açılmaya başlamasıyla birlikte halk, imamın etkisi dışında, kendi arasında günlük olayları ve sarayda olup bitenleri tartışmaya başlamıştır.** Kahvehanenin bu demokratik ve seküler konumu hem din çevrelerinin hem de iktidarın hoşuna gitmemiştir. Bu nedenle zaman zaman kahvehaneleri tümüyle kapatma yoluna bile gidilmiştir. Bunun en tipik örneğini IV. Murat döneminde görmekteyiz. IV. Murat tahta çıktığı yıllarda, İstanbul'da Yeniçeriler ve Sipahiler kahvehanelerde toplanıp, iktidar aleyhinde kararlar alıyorlardı. Bu nedenle, bir 'fitne yuvası' olarak görülen kahvehaneler bu dönemde kapatılmıştır.

Tanzimat ve sonrası dönemlerde ise kahvehaneler, bir anlamda halk kütüphaneleri görevi de görmeye başladı. Kahvehanelere gazete ve dergiler alınıyordu ve bu yayınlardaki haberler üzerine yorumlar yapılıyor, fikir alışverişinde bulunuluyordu. Bu yüzden, daha sonraki dönemlerde kahvehanelere kıraathane de denmeye başlandı.

Kahvehaneler günlük sohbetlerin yapıldığı ve siyaset konuşulan bir mekan olmanın yanı sıra, sanatsal etkinliklere de ev sahipliği yapmaya başladı. Meddahlar, karagözcüler, ortaoyuncular, türkücüler, halk ozanları ve gazelhanların mesleklerini icra ettikleri gösteri sanatları merkezleri olmaya da başladı.

Örgütlü olmayan sivil toplumun gelişmesinde kahvehaneler, XVI. yüzyıldan başlayarak önemli bir rol üstlenmiştir.

Sanatta Değişim

Tanzimat, yalnızca kişi haklarını tanıyan bir hukuki yeniden yapılanma değildir. Geleneksel Osmanlı yaşam alanını bütünüyle etkileyen ve onu değiştiren bir reform hareketidir. Tanzimatın asıl köklü dönüşümleri sanat ve kültür yaşamında görülmüştür. Bunu anlamak için Osmanlı sanat yaşamında kısa bir gezinti yapmakta yarar var:

Osmanlı Musikisi

Osmanlı'da musiki, beylik döneminden başlamak üzere sultanların bizzat uğraştıkları ve destek verdikleri sanat alanlarından biridir. Musiki, bir merak ve kişisel bir zevk uğraşı olmanın ötesinde, Osmanlı'da kurumlaştırılmış bir sanat alanıdır. Musiki

alanında çok ciddi kurumlar oluşturulmuştur. Musiki öğretimi ve uygulaması için okullar kurulmuştur. Bu eğitim kurumları; Mehterhane, Enderun, Mevlevihane, musiki esnaf loncaları ve özel meşkhanelerdir.

Osmanlı Beyliği'nin kuruluş töreninde, Selçuklu Sultanı'nın gönderdiği mehter takımı nevbet vurmuştur. İşte o günden itibaren mehter, Osmanlı'nın askeri mızıkası olmuştur. Mehter, musiki eğitiminden çalgıların yapım ve bakımlarına kadar Mehterhanede öğretilirdi. Bu gelenek, II. Mahmut tarafından 1828'de kaldırılmıştır. Mehterhane yerine Giuseppo Donizetti'nin başında bulunduğu Mızıka-i Hümayun isimli bando okulu kurulmuştur.

Mehter musikisi, savaş alanları dışında da Batı'da önemli etkiler yaratmıştır. Handel, Glück, Haydn, Mozart ve Beethoven mehter musikisinden esinlenerek eserler yaratmışlardır. Bando, yalnızca askeri musikiyi değiştiren değil, aynı zamanda Batı musikisini Türkiye'ye taşıyan bir yeniliktir. Abdülmecit zamanında pek çok Avrupalı sanatçı sarayda konserler vermiştir. Liszt de bunlardan biridir.

Enderun bir saray okuluydu. Burada geleceğin yönetici ve devlet adamlarına siyaset, idare ve İslami ilimler yanında musiki de öğretilmekteydi. Klasik dönemin önemli bestecileri Enderun'da yetişmiştir. Enderun da Mehterhane ile birlikte kapatılmıştır. Böylece Osmanlı musikisini yaratan ve besleyen en önemli kaynaklar ortadan kaldırılmıştır. Böyle olunca, Mevlevihaneler bu görevleri de yerine getirmeye başlamıştır. Yani, bir çeşit özelleştirme ve bağımsızlaştırmadan söz edebiliriz.

Musiki alanında, Mevlevihaneler yanında, musiki severlerin evlerinde ve özel meşkhanelerde de musiki icraları artmıştır. Buna bir anlamda sivilleşme de denebilir. Bu girişimler, sivil toplumun sanat alanında da filizlenmesine yol açmıştır.

Bu durum klasik Osmanlı musikisinde de değişikliklere yol açmıştır.

Tanzimat'tan sonra resim sanatı

Osmanlı İmparatorluğu kurulduğu günden itibaren musiki ile ilgilendiği gibi resimle de ilgilenmiştir. Bezeme, süsleme ve

minyatür Osmanlı'nın önem verdiği resim alanlarıdır. Bu alanlarda Konya'daki gelenekten yararlandığı gibi, Orta Asya ve Arap ülkelerindeki sanatçıların İstanbul'a getirilmesiyle resim alanındaki gelişmelere de önderlik yapılmıştır. Sultanlar, Doğu sanatına gösterdikleri ilgi kadar Batı'ya da açıktılar. Başlangıçtan itibaren Venedik'ten de ressamlar çağırmışlardır. Kendi portrelerini yaptırdıkları gibi sarayların duvarlarına da resimler yaptırmışlardır.

Minyatürün iki boyutlu yapılmasından perspektife geçiş III. Selim zamanında açılan Mühendis Mektebi'ndeki topçuluk eğitimi ile olmuştur. Askeri amaçla da olsa resmin derinlik ve ışıkla tanışması bu eğitimle başlamıştır. Bu dönemle birlikte resim alanında Batı ile ilişki giderek artmıştır. II. Mahmut kendi yağlı boya resmini yaptırarak duvarlara astırmıştır.

XVIII. yüzyılda Avrupa'dan gelen ressamlar İstanbul'da resimler yapıyordu. Azınlıklara resim öğreten okullar açılmış ve resim yapma eğilimi giderek artmıştır.

Resim, ders programlarına askeri okullarda girmiştir. Daha sonraları, Galatasaray Lisesi'ne resim dersi konmuştur. İlk resim öğretmenleri subaylardır. XIX. yüzyılın ikinci yarısında Batı'lı ressamlar saray çevrelerinde kolaylıkla iş bulabiliyorlardı. Bu dönemde Türk ressamlar da ortaya çıkmaya başladı.

Türkiye'deki ilk resim sergisi Şeker Ahmet Paşa tarafından 1873'te açılmıştır. Bundan on yıl sonra da Osman Hamdi Bey tarafından Sanayi Nefise kurulmuştur. Buraya Batı'dan öğretmenler getirilmiştir ve okul Paris'teki Güzel Sanatlar Okulunu örnek almıştır. Resim eğitimi daha sonraki dönemlerde de devam etmiş ve giderek yayılmıştır.

Bozahaneler

Bozanın Orta Asya kaynaklı olduğu bilinmektedir. Türkler tarafından Anadolu'ya getirilen bu içecek kısa sürede halkın beğenisini kazanmıştır. Kahvehaneler kadar bozahanelerin de İstanbul'da yaygın olduğu bilinmektedir. Evliya Çelebi XVII. yüzyılda İstanbul'da 300'e yakın bozahane olduğunu söylemektedir. Bozahaneler de halkın buluşma yerlerinden birisidir ve kahvehaneye yakın etkisi görülmüştür.

Kadın Hamamları

Osmanlı İmparatorluğu'nda kadınların başlıca toplanma mekanlarından belki de en önemlisi hamamlardı. Hamamlar, törensel bir havada kadınların bir araya gelip yiyip içtikleri sohbet mekanlarıydı. Hamamda uzun saatler harcanır, kentin dedikoduları yapılır ve kadın–erkek ilişkileri tartışılırdı. Kadınların dünyadan haberdar olduğu en önemli bilgi kaynaklarından birini hamamlar oluşturmaktaydı.

Hamama gitmek görece pahalı bir etkinlik olduğu için, hamamın müdavimleri genellikle zengin ve seçkin ailelerin kadınlarıydı. Bu nedenle, kadın hamamlarındaki sohbetlerin de özünü halkın sorunlarından çok, kendi sınıflarına dair konular oluştururdu.

Cumhuriyet Dönemi

Siyasi ve Hukuki Açıdan Değişimler

Anayasal Düzenlemeler ve Cumhuriyetin Kuruluşu

23 Nisan 1920'de kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), uzun tartışmalardan sonra 1921'de ilk Anayasayı kabul etmiştir. Bu Anayasa, 1876 Anayasası'nda kabul edilen egemenliğin Sultan'a ait olduğu ilkesini fiilen kaldırarak, egemenliğin kayıtsız şartsız ulusa ait olduğunu kabul etmiştir. **23 maddeden oluşan 1921 Anayasası'nın 14 maddesi yerinden yönetime ayrılmıştır.**

Bu Anayasa, yerel yönetim açısından ilerici bir düzenleme yapmıştır. Buna göre iller ve bucaklar özerk birer tüzel kişilik olarak tanımlanmıştır.

İller; adalet, askerlik, dış ilişkiler ve din işleri dışındaki alanlarda her türlü yetkiye sahip özerk kuruluşlar haline getirilmiştir. Bu özerklik yönetim yapısı ile de pekiştirilmiştir. İl, seçimle gelen üyelerden oluşan meclisin kendi arasından seçtiği bir başkan tarafından yönetilmektedir. Vali, TBMM'nin temsilcisidir.

TBMM, ülkenin bağımsızlığını sağlamak için ülkede yaşayan her kesimin gücünden yararlanmak adına **yerinden yönetimi** esas alan bir devlet yapılanmasını benimsemiştir. Günümüzde yerel yönetimlere verilecek

özerklikle, yerelleşmenin sınırlarını tartıştığımızı göz önüne alırsak, 1921 Anayasası'nın ne kadar demokratik bir yapılanma öngördüğünü anlamak kolaylaşabilir.

1922'de Osmanlı İmparatorluğu'nun resmen sona erdirilmesinin ardından, Birinci Meclis'in işlevini tamamladığı düşünülerek yeni seçimlere gidilmiştir. Yeni oluşan Meclis ilk toplantısını 11 Ağustos 1923'te yapmıştır. Bu Mecliste Mustafa Kemal'in kesin bir çoğunluğu bulunmaktadır. Meclisin yaptığı ilk işlerden birisi rejime adını koymak olmuştur. 29 Ekim 1923'te Cumhuriyet kurulmuştur.

Hilafetin kaldırılması, eğitimde birlik ilkesinin esas alınması gibi yeniliklerin yapıldığı bu dönemde, 1876 ve 1921 Anayasalarının modern bir devlet kurmaya yetmediği kabul edilerek yeni bir Anayasa yürürlüğe konmuştur (1924).

1930 yılında, yeni Belediye Kanunu ile birlikte kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır. Bunları, modernleşme ve sekülerleştirme yolunda yeni adımlar izlemiştir. İstanbul Üniversitesi yeniden kurulmuş (1933), 1934'te de Soyadı Kanunu çıkarılmış; efendi, bey, paşa gibi bazı lakapların kullanılması yasaklanmış, giyim kuşama ilişkin yeni yasaklar koyulmuştur. Bu reformlar, sonunda kadınlara genel seçimlerde de seçme ve seçilme hakkı verilmesi ile tamamlanmıştır.

1924 Anayasası, 1921 Anayasası'nın aksine yerel yönetimlerden kısaca söz etmektedir. 1924 Anayasası'nda yerel yönetimler Yürütme Erki içinde değil, Anayasa'nın sonlarına doğru, Türlü Türlü İşler başlığı adı altında yer almıştır. Yerel yönetimlere ilişkin madde şöyledir:

"Madde 90.- İllerle, şehir, kasaba ve köyler tüzel kişilik sahibidirler."

Yerel Yönetim Yapısı

Köyler

Cumhuriyet yönetiminin ilk yaptığı işlerden biri Köy Kanunu'nu çıkarmak olmuştur. 18 Mart 1924'te çıkarılan Köy Kanunu, köylünün anlayabileceği bir dille yazılmıştır. Arı ve duru bir Türkçe kullanılmıştır. Günümüzde de kolaylıkla okunup anlaşılabilen bir yasadır.

O dönemde nüfusun yüzde 80'i köylerde yaşamaktaydı. Öncelikle köylerin kalkındırılması ve yönetilmesi gerekiyordu. Bu nedenle, Köy Kanunu öncelikli olarak ele alınmıştır. Köyde demokratik bir yönetim düşünülmüştür. Örneğin; köylerde kurulan Köy Dernekleri'ne 18 yaşını dolduran herkes doğal olarak üye olmakta, burada görüşlerini dile getirebilmektedir. Günümüz Kent Konseyleri'nin köy ölçeğindeki bir tür örneği olan Köy Dernekleri, demokratik yapıya geçişte rol oynamışlardır.

İl Özel İdareleri

Cumhuriyetin kuruluş döneminde il özel idareleri ile ilgili yeni bir yasa çıkarılmamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan 1913 tarihli geçici yasa günümüze kadar il özel idarelerinin yönetildiği yasa olmuştur. Yasa eski olmakla birlikte o günlerin ihtiyaçlarına cevap vermekteydi.

Cumhuriyetin ilk yıllarında özel idareler eğitimden de sorumluydu. Öğretmenlerin maaşları il özel idareleri tarafından ödeniyordu. 1930'da, dünyadaki ekonomik bunalım ve il özel idarelerinin gelirlerinin azlığı dolayısıyla maaşlar aylarca ödenemedi. Bu sistemden 1933'te vazgeçildi. İl özel idareleri merkezi yönetimin güdümündeydi. Halk tarafından seçilmiş bir genel meclis oluşturulmuştu, ancak önemli bir etkinliği yoktu. İl Özel İdareleri Vali tarafından yönetiliyordu.

Belediye

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra belediyecilik konusundaki adımlar yalnızca Ankara için atılmıştır denebilir. 1924 Anayasası ile birlikte Ankara başkent olmuştur. Bu durum, Ankara'da önemli sorunlar yaratmıştır. Bu sorunları çözmek için salt Ankara'ya özel yasalar çıkarılmıştır. Ankara Belediyesi'ne ilişkin çıkarılan yasa ile meclis seçimlerinde oy verme hakkını emlak sahipliği ile sınırlı tutan anlayış terkedilmiş ve erkekler için genel oy hakkı kabul edilmiştir. Ankara, 1930'dan sonra oluşturulan belediyecilik anlayışı için bir laboratuar görevi görmüştür. Buradaki deneylere göre yeni yasalar hazırlanmıştır.

Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi

Cumhuriyet Döneminde, Belediye Kanunu'nun çıkarıldığı 1930'dan günümüze kadar geçen zaman dilimindeki gelişmeleri daha iyi izleyebilmek için süreçteki ana dönüşümlere göre bu dönemi altıya ayırarak bir değerlendirme yapmak yararlı olacaktır:

1. 1930 – 1946: Cumhuriyet Belediyeciliğinin Kuruluşu
2. 1946 – 1961: Demokrasiye Geçiş Dönemi
3. 1961 – 1973: Kentlerin Siyasette Önem Kazanması
4. 1973 – 1980: Yerel-Merkezi İktidar Çatışması
5. 1982 – 2000: Büyükşehirlerin Ortaya Çıkışı ve İmar Düzensizliği
6. 2000 sonrası: Kamu Yönetimi Reformu Atılımı

1930 – 1946: Cumhuriyet Belediyeciliğinin Kuruluşu

Cumhuriyetin temel kanunlarından birisi de Belediye Kanunu'dur. Cumhuriyet reformlarını somutlaştıran ve yaşama geçiren, belediye kurumudur. 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyeyi, kentin yalnızca altyapı ve temizlik sorunlarını çözen bir kurum olarak tanımlamak yerine, kent yaşamının tümüne ilişkin etkinlik göstermesi gereken bir kamu tüzel kişisi olarak belirlemiştir. Belediye Kanunu'nun belediyeyi tanımlayan 1. maddesinde "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir." ifadesi bulunmaktadır. Böylece belediyeler klasik belediye hizmetleri yanında kültür, sanat ve sosyal yardım hizmetleri alanında da görevlendirilmişlerdir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun arkasından kentsel yaşamın düzenlemesine ilişkin pek çok yasa çıkarılmıştır.

3 Nisan 1930'da kabul edilen Belediye Kanunu'nun başlıca özelliklerini şöyle özetleyebiliriz:

Demokratik Yönetişim

Belediye Kanunu ile birlikte kadınlara seçme ve seçilme hakkı tanınarak genel oy ilkesi yaşama geçirilmiştir. Bu, kadın erkek eşitliğini somutlaştıran bir eylemdir. Kadınlara oy hakkı tanınması dünya ölçeğinde erken

bir girişim olmakla birlikte, seçilme hakkının kullanılması açısından sorun günümüzde de sürmektedir.

1930'da yürürlüğe giren Kanun, güçlü meclis ilkesiyle hareket etmiştir. Buna göre, **belediye başkanı, halk tarafından doğrudan değil, meclis tarafından seçiliyordu.** Güçlü meclis yapısı belediyelerde etkin bir siyasi katılımı sağlıyor, denetimi güçlendiriyordu. Bu atılım, demokrasinin kökleşmesine önemli katkılar sağlamıştır. Örneğin bu yapılanma, büyük şehirlerde hükümet tarafından atanan belediye başkanları üzerinde de etkili olmuş, meclis tartışmaları tek parti dönemlerinde bile basının ve kamuoyunun ilgisini çekmiştir. İzmir'de, efsanevi belediye başkanı Dr. Behçet Uz başkanlığı sırasında meclisin sıkı denetiminden bunalmıştır. Aynı dönemlerde İstanbul'da belediye başkanlığı yapan Dr. Lütfi Kırdar ise Dr. Behçet Uz'dan farklı bir tutum sergilemektedir. Aylık basın toplantıları ile kamuoyunu aydınlatmaya çalışmakta, basında çıkan haber ve yazılara daha çok kulak vermektedir.

Dr. Behçet Uz Efsanesi

A. H. Hanson, 'Mahalli İdareler Hakkında Etüdler' adlı ve 1955 tarihli kitap için İzmir Belediye İdaresi hakkında yapılan çalışmalar sırasında görüştükleri en "enteresan ve mümtaz şahsiyetin" Dr. Behçet Uz olduğunu yazmıştır. Bir pediatri doktoru olan Behçet Uz, tıp eğitimini İstanbul, Paris, Berlin ve Viyana'daki çeşitli okullarda tamamlamış ve 1922'den 1930'a kadar 'Sağlık Savaşı' isimli bir dergi çıkarmıştır.

1930'da İzmir Belediye Başkanı olan Behçet Uz; büyük bir bölümü yanmış, nüfusu yarı yarıya azalmış, bütçesi üçte iki azalarak ekonomik durumu oldukça kötüleşmiş, devletin verdiği ikrazla ancak belediye memurlarının maaşını karşılayabilen ve borcu artmış olan, neredeyse iflas halinde bir belediye yönetiminin başına geçti.

Behçet Uz, onbir yıl boyunca belediye başkanlığı yaptı ve bu süre içinde belediye kaynaklarının etkin yönetimi sayesinde belediye borçları ödendi, bütçe arttırıldı ve önemli altyapı yatırımları yapıldı. Bu dönemde atılan en önemli adımlardan biri; yangında zarar gören binlerce evin, kötü bir dere yatağının ve suçluların bulunduğu çöküntü alanının yeniden düzenlenerek Kültürpark'ın kurulması ve İzmir Fuarı'nın açılmasıdır. Bu iş için gerekli

olan bütçe, o zamanki belediye bütçesinin neredeyse iki katı olmasına karşın Behçet Uz, mühendislere daha az masraflı bir proje hazırlamalarını tavsiye etmiş, öte yandan da yerel müteahhitlerden biri ile anlaşma yaparak söz konusu arsanın oldukça düşük bir fiyata satın alınmasını sağlamıştır. Proje tamamlandığında ortaya çıkacak artı değerin bir bölümü karşılığında, müteahhit proje sahasını temizlemiş ve şehre çok düşük maliyetli bir kültür parkı kazandırılmıştır. Bu proje, şehri yalnızca çöküntü alanının sorunlarından kurtarmamış, aynı zamanda da önemli bir gelir kaynağı yaratmıştır. Park sahası, etrafındaki belediyeye ait arsaların değerinde de 10 ile 30 kat arasında artış yaratmış ve böylece o dönemde belediye gelirleri oldukça arttırılmıştır.

Belediye Kanunu'nun ilerici yeniliklerinden birisi de Kanunun 13. maddesidir. Bu madde Hemşehri Hukuku başlığı altında, yurttaşla belediye arasındaki ilişkiyi belirliyordu. Burada sözü edilmesi gerekli yenilik, **yurttaşın belediyenin kararlarına katılma hakkı**dır. Bu madde, yurttaşı, seçimden seçime oy vererek görüşünü belirten bir varlık olmasından çok sürekli olarak belediye kararlarına katılarak onun etkin birey haline gelmesini hedefliyordu. Ne var ki, uzun yıllar ne belediye yönetimleri ne de STK'lar bu maddeyi yaşama geçiremedi.

Yukarıda açıklamaya çalıştığımız demokratik yasal yapılanmaya karşın,1930 sonrası belediyecilik anlayışını belirleyen, Cumhuriyetin çağdaşlaşma projesidir. Bu projeyi şekillendiren iki ilke, bu dönemin belediyecilik anlayışının temelini oluşturmuştur. Bu ilkeler "Devletçilik" ve "Halkçılık" ilkeleridir.

1929 ekonomik bunalımı Türkiye'yi de etkilemiştir. Türkiye, dünya ekonomik bunalımının etkilerini hafifletmek için, 1923 İzmir İktisat Kongresi'nde kabul ettiği liberal kalkınma modelinden vazgeçerek devletçilik uygulamasına geçmiştir. Bunun sonucu olarak kamu hizmetlerinin üretimi belediyeleştirilmiştir.

Demokratik yönetişimin kurulması açısından bu döneme damgasını vuran halkçılık ilkesi büyük önem taşımaktadır. Bu dönemin halkçılık ilkesi katılımcılık yerine, "halka rağmen halk için" anlayışına dayanmaktadır. Çağdaş kentler yaratılması konusunda halka güvenilememiştir. Bu nedenle halk için politikalar, merkezi bir anlayışla tasarlanmıştır. Bu dönemlerde sivil

toplumun oluşmasını sağlayacak dernek kurma hakkı yasaklarla kısıtlanmıştır. Sivil dernekler yerine halk için merkezden verilen emirlerle dernekler kurulmuştur. Tayyare Kurumu, Türk Tarih Kurumu gibi derneklerin bu dönemde ortaya çıktığını görüyoruz. Bu dernekler arasında belediyeciliğin şekillenmesine katkı yapan en önemli kuruluş Halkevleridir. Halkevleri, halkı çağdaş uygarlık düzeyine çıkarmada önemli roller üstlenmiştir.

Yerelleşme

Belediye Kanunu, belediyeler için oldukça geniş bir görev alanı tanımlamıştı. Yasanın 15. maddesi, belediyelere 83 alanda görev vermişti. Sosyal yardım hizmetlerinden sağlığa, asfalt yapmaktan barınmaya kadar pek çok alanda belediyeler yetkili kılınmıştı. Örneğin; 1951'e kadar belediyeler, kent içi trafiği düzenlemekten ehliyet, trafik tescili ve plaka vermeye kadar her alanda tek yetkiliydi. Merkeziyetçi bir Osmanlı geleneğinden sonra bu belediyecilik anlayışını ilerici bir hareket olarak niteleyebiliriz. Belediyeler 1930'da kazandıkları bu geniş yetkileri ileriki yıllarda kaybedecekti.

Bu yetki genişliği alanında öylesine özerk bir anlayış egemendi ki, belediyeler yasada sayılmış görev alanları dışında da, eğer görev yasa ile başka bir kuruma verilmemişse, etkinlik gösterebiliyordu. Bu özerklik, günümüzde yapılan reforma rağmen belediyelere verilmemiştir. Anayasa Mahkemesi bu konudaki düzenlemeyi Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.

1946 – 1961: Demokrasiye Geçiş Dönemi

1946 yılında Türkiye çok partili siyasal yaşama geçti. Bu yeni siyasal dönemde belediyeler de muhalefet ile iktidar arasındaki çekişmenin bir parçası oldular. Çok partili düzende ilk yerel seçimler 26 Mayıs 1946'da yapıldı. Çok partili siyasal sisteme girildiğinde, partilerin yerel yönetimlere ilişkin görüşleri de siyasi parti programlarında yer almaya başladı. Örneğin; Demokrat Parti programındaki yerel yönetim politikaları, yönetişim açısından çok önemlidir. Programdaki ifade şöyledir:

"İllerin özel ihtiyaçlarını yerinde görüp karşılamak ve halkın idareye iştirak ettirilmesi prensibini tahakkuk ettirmek maksatlarıyla kurulmuş olan il genel kurullarıyla özel idare ve belediyeler, bütçelerini tanzim ve tatbik hususlarında ve diğer bütün vazifelerin ifasında, gereken genişlikte yetkilerle teçhiz olunmalıdır."

Demokrat Parti programından sonra CHP de programında değişiklik yaparak şu bildirimde bulunmaktadır:

"Mahalli idarelerimizi demokratik bünyemizin temel unsurları sayarız. Köy, özel idare ve belediye kuruluşlarında, işleyişlerinde ve denetlemelerinde bu ana fikri önemle göz önünde tutarız."

1950 seçimleriyle, liberal ekonomi ve yerelleşmeden yana olan Demokrat Parti iktidara geldi. Genel seçimleri izleyen Eylül 1950'de yapılan yerel seçimleri de Demokrat Parti kazandı.

1950 ile başlayan yeni dönemde karayolu ulaşım ağının geliştirilmesine önem verildi. Bu dönemde başlayan sanayileşme kırsal kesimden işçi talep etmeye başladı. Böylece, iç göç de başlamış oldu. Genel nüfus içindeki kentsel nüfus, artış eğilimine girdi.

O dönemlerdeki güçlü belediye meclisinin demokratik uzlaşma yöntemlerini geliştirerek kentsel sorunları çözmede ne denli başarılı olduğunu gösteren örneklerden biri, 1950-1960 döneminde Kayseri' de yaşanmıştır.

Kayseri: Osman Kavuncu'nun Öyküsü

Kayseri'nin gelişiminde önemli rol oynayan kişiliklerden biri, 1950'lilerde kentin belediye başkanlığını yapmış olan Osman Kavuncu'dur. 1950 yılında belediye başkanı seçilir seçilmez, daha önce örneği görülmemiş biçimde, iki ay boyunca hiçbir ziyaretçi kabul etmemiştir. Bu süreyi yerel yönetimlere ilişkin yasaları, yönetmelikleri ve yayınları inceleyip öğrenmeye ayıran Osman Kavuncu, bunun gerekçesini kendi sözleriyle şöyle ifade etmiştir:

"Ben siyasetle meşguldüm, belediye işlerinden pek anlamazdım. Kayseri'ye iyi liderlik edebilmem için öğrenmem lazımdı."iv

İki aylık çalışmasının sonunda, hizmet sunumunda çoğu zaman en büyük sorun olarak belirtilen mali kaynak sıkıntısının gerçekte o kadar önemli olmadığı, hizmet sunumu için çeşitli kaynaklar bulunabileceği ve asıl sorunun bunların bilinmemesi olduğu kararına varmıştır. Bu noktadan hareketle belediye gelirlerini düzenlemeye girişen Osman Koyuncu, Kayseri Belediyesi'nin gelirlerinin ciddi boyutta artmasını sağlamıştır. Örneğin;

sinema biletlerinden alınan belediye resmi kaçakçılığını ortadan kaldırmış, motorlu taşıma araçlarından alınan resimleri yeniden düzenlemiş ve belediyenin sağladığı hizmetler sonucunda arazi değerlerinde ortaya çıkacak artışın arazi sahipleri ile belediye arasında yarı yarıya paylaşımını sağlamıştır. Böylece, kentsel rantın rüşvet ve yolsuzlukla erimesini önleyerek, belediyeye kaynak olarak geri dönmesini sağlamıştır.

Osman Kavuncu'nun başarısı, demokratik yönetim anlayışına dayanmaktadır. O dönemde belediye başkanı meclis tarafından seçilmektedir. Bu nedenle belediye başkanı, belediye meclisiyle iyi bir işbirliği içinde çalışmak zorundadır. Belediye meclisinin 32 üyesinin 16'sı üniversite mezunudur. Belediye'nin başarısında demokratik anlayış yanında, iyi eğitilmiş kişilerin belediye yönetiminin başına gelmesi de önemli rol oynamıştır.

Osman Kavuncu, belediye meclisi üyeleriyle yürüttüğü ortak karar alma sürecine esnaf derneklerini, ticaret odasını ve girişimcileri de dahil etmiştir. Dönemine göre, Osman Kavuncu belediyeciliği "iyi yönetişim" anlayışının Türkiye'deki en iyi örneğidir.

Bu gerçeklere rağmen yerelleşme yerine merkezileşme eğiliminin arttığını görüyoruz. Kent içi trafikte belediye yetkilerinin kaldırılması, belediyelere yeni gelir kaynakları verilmemesi, belediyelerin bu nedenle merkezi hükümete daha bağımlı hale gelmesi gibi gelişmeler buna birer örnektir. Ankara, İstanbul, İzmir gibi kentlerde belediye başkanlıklarına hükümet tarafından atamalar yapıldığı için belediyeler, merkezi hükümetin bir uzantısı gibi algılanmaya başlanmıştır. Bunda, dönemin Başbakanının, İstanbul'un imarıyla bizzat uğraşmasının da rolü vardır.

1961 – 1973: Kentlerin Siyasette Önem Kazanması

1961 Anayasası'yla önceki dönemlere göre daha demokratik bir Türkiye yaratılmıştı. Bu yeni demokratik anlayış içinde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi için 1961'den 1980 askeri darbesine kadar çeşitli araştırma ve girişimler yapılmıştır. Bu araştırma ve girişimler şunlardır:

- Mehtap Projesi (1962)
- İç Düzen Projesi (1967-1971)

- İdarenin Yeniden Yapılandırılması (1971)
- Yerel Yönetim Bakanlığı (1978)

1960'ta askeri müdahale ile kesintiye uğrayan demokratik yaşam, 1961 Anayasası ile yeniden başlarken, yerel yönetim alanında önemli değişiklikler getirmiştir. Bunların başında belediye başkanının konumu gelmektedir.

Anayasa, "genel karar organları halk tarafından seçilen" hükmüyle **belediye başkanının halk tarafından tek dereceli olarak seçilmesi**nin yolunu açmıştır. Bunun üzerine, belediye yasalarında buna ilişkin düzenleme yapılmadan, seçim yasasında değişiklik yapılarak belediye başkanlarının tek dereceli olarak seçimine gidilmiştir.

Belediye başkanlarının tek dereceli olarak seçimi, belediye başkanlığını siyasal alanda daha önemli hale getirmiştir. Belediye başkanları, ulusal politikada da önemli figürlerden biri olmuştur. Hızla artan kentleşme ile birlikte belediye başkanlıkları daha da önem kazanmıştır.

Belediye başkanlarının tek dereceli seçimi yanında, görevden alınmaları veya başkanlık sıfatlarını kaybetmeleri de yargı güvencesine bağlanmıştır. Meclislere de tanınan bu güvence, özerk belediyecilik açısından çok önemlidir. Bu güvence, 1982 Anayasası ile zayıflatılmış bulunmaktadır.

Belediye başkanının tek dereceli olarak seçimi, demokratik yönetişim için kötü sonuçlar doğurmuştur. Bu düzenleme ile belediyelerde başkanlık sistemine geçilmiştir. Ancak belediye meclisinin yetkilerinde, buna paralel olarak belediye başkanını denetleyen ve dengeleyen değişiklikler yapılmadığı için aşırı güçlü belediye başkanlığı yaratılmıştır. Bu sistemin kentlerimize verdiği zarar, ileriki yıllarda daha iyi anlaşılmıştır.

1961 Anayasası belediye başkanlarının seçim sistemini değiştirerek siyasal alanda belediyelerin ön plana çıkmasına yardım ederken, getirdiği yeni düzenlemelerle belediye özerkliğini kısıtlamıştır. Bu düzenlemenin başında vergi koyma yetkisinin tümüyle TBMM'ye bırakılmış olmasıdır. 1924 Anayasası'na göre belediyeler; harç, rüsum ve benzeri gelir getirici kaynaklar yaratabiliyordu. Bu kısıtlı gelir yaratma yetkisinin bile ortadan kaldırılması, belediyeleri gelir açısından büyük sıkıntıya sokmuştur. Örneğin; çeşitli nedenlerle yolları ve açık alanları kullananların belediyelere ödemek zorunda

oldukları "işgaliye" harcı enflasyon karşısında değerini yitirince, belediyeler bu gelir kaybını yasa dışı yöntemlerle kapatmaya çalışmıştır. Bu, tüm harçlar için geçerlidir. Uzun yıllar harçlara ilişkin bir yasa çıkarılamadığı için yasa dışı gelir toplama yaygınlaşmış ve yolsuzluklara yol açmıştır.

1950-1960 döneminde siyaset alanında en çok tartışılan konuların başında, siyasi iktidarın bir plana dayanmadan kamu kaynaklarını çarçur ettiği savıydı. Bunu önlemek üzere, 1961 Anayasasının 129. maddesiyle Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. DPT'nin kurulması ile birlikte 5 yıllık kalkınma planları yapılmaya başlanmıştır. Planlama zorunluluğu, kaynakların tek elden yönetilmesi gibi bir sonuç doğurmasının yanında, hizmetlerin de merkezileştirilmesine yol açmıştır. Yerel yönetimler eliyle yürütülen hizmetlerde aksama görüldüğü zaman bu hizmetler merkeze devredilmiştir. Köye götürülen hizmetler için ayrı bir bakanlık kurulması ve bölge örgütlerinin kurulması bunun iyi bir örneğidir. Bu tutum, yerel yönetimlerin kendilerini geliştirmesini önlemiştir.

1973 – 1980: Yerel-Merkezi İktidar Çatışması

Başkaldıran Kentler

1973 yerel seçimlerinde başta Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana gibi büyük kentler olmak üzere, 41 şehirde muhalefet partilerine mensup adaylar belediye seçimlerini kazandılar. Merkezi hükümetteki sağ parti bu durumdan çok rahatsız oldu. Belediyelerde iktidara gelen sosyal demokratlar da bir şaşkınlık ve dağınıklık içindeydi. Merkezi hükümet daha önce kendi partisinden belediye başkanlarına kaynak aktarırken, bunu durdurdu. Bunun yanında, elindeki idari vesayet yetkisini de ağırlıklı olarak kullanmaya başladı.

Bu dönemde belediyelerin tüm kararları ve personel kadrolarının tahsisi merkezin izni ve onayına bağlıydı. Mali ve idari baskı kıskacındaki sosyal demokrat belediyeler bu baskılara karşı durmanın yollarını aradılar. Bununla birlikte, sosyal demokratların o günlerde kullandıkları söylem, yoksul kesimlerde büyük beklentilerin oluşmasına yol açmıştı.

Bu dönemde, iktidarın tasfiye ettiği pek çok aydın, belediyelerde iş olanağı buldu. Bunların da yardımıyla, Ankara ve İstanbul belediyelerinin

öncülüğünde özerk belediyecilik hareketi başlatıldı. Bu belediyecilik hareketi yeni bir söylem kullanmaya başladı. Bu dönemde geliştirilen yeni belediyecilik hareketini şöyle özetleyebiliriz:

Halkçı Belediyecilik

1965'ten sonra siyaset alanına sol söylem girmeye başladı. Bu söylem arasında sıkça kullanılan kavramlardan biri de halkçılık deyimiydi. Bu yeni söylemde halkçılıkla dile getirilmek istenen ile Cumhuriyetin, milli mücadelenin başından beri sözü edilen halkçılık ideolojisi arasında fark vardır. Anayasa'ya da giren 6 ilkeden biri olan halkçılık, egemenliğin "kayıtsız şartsız" millete ait olması ana fikrinden hareket eder. Saltanata karşı halk egemenliği kullanılmıştır. Egemenlik bir zümreye, gruba verilemez düşüncesinin ifadesidir. Bu kavramla kastedilen ülkede yaşayan insanların tamamıdır.

Atatürk ilkelerinden birisi olan halkçılık, ülkedeki çoğunluğu değil ülkedeki insanların tümünü kapsar. Bu nedenle de sınıf ve farklılıklar yerine kaynaşmış tüm kitleyi içerir. Bu anlam, halkın halk tarafından yönetilmesini gerektirir.

1965'ten sonraki söylemde kullanılan halkçılık, Atatürk ilkeleri arasında bulunan ve Cumhuriyetin ilk döneminde yaşama geçirilen halkçılıktan farklıdır. Burada, halk denildiği zaman toplumun bütünü anlaşılmaz. Halk, millet gibi ülkedeki insanların tamamını içermez. Buradaki halk, Marksist terminolojide kullanılan emekçi sınıf anlamına da gelmez. Halk; içinde emekçilerin de olduğu, toplumu sömüren egemen sınıflar dışındaki herkesi ifade eder. Bu tanımın içinde işçiler, memurlar, köylüler, küçük esnaf ve sanatkarlar ile üretici kesimler de vardır. Örneğin; sanayiciler de bu kesime girebilir.

Halk; egemen sınıflar dışındaki tüm insanlar olarak tanımlanınca, belediye hizmetlerinin bu kesimlere götürülmesi gerektiği düşünülmüştür. Halkçı belediyecilik anlayışının sembolü toplu taşımacılık olmuştur. O dönemlerde toplu taşıma kavramı geniş halk kesimleri tarafından benimsenmiştir. Öyle ki, toplu taşıma lafı bile halkın gözünde kentlerdeki taşıma sorununu çözmüştür. Bu amaçla, İstanbul ve Ankara'da otobüsler için tercihli yollar devreye sokulmuştur. Gecekondu bölgelerindeki halka ekmek ve süt dağıtımı yapılmıştır.

1970'li yıllardaki belediyecilikte, belediyelerin enflasyona karşı halkı korumakta kullandığı en önemli araçların başında, öncelikle ekmek olmak üzere yaş meyve ve sebze gibi ihtiyaç maddelerine narh koyma, yani fiyat belirleme geliyordu. Bu dönemde fırıncılarla belediye arasında sık sık anlaşmazlık çıkıyordu. Belediyelerin küçük esnaf üzerindeki fiyatlandırma yetkisi karşısında esnaflar da örgütleniyordu. Belediye meclislerinin oluşumu üzerine yapılan araştırmalar, meclislerde esnaf temsilcilerinin çoğunlukta olduğunu gösteriyordu. Fırıncıların ekmek çıkarmama tehditleri nedeniyle ve ekmek fiyatları ile başa çıkmak için belediyeler ekmek fabrikaları kurmaya başladı. Ekmek fabrikalarının isimleri bile "Halk Ekmek"ti. Belediyeler günümüzde de fırıncılığı sürdürmektedir.

Bu dönemde, yaş meyve ve sebze fiyatlarına karşı tanzim satışları yaygınlaştırılmıştır. Tansaş (Belediye Tanzim Satış Mağazaları) önemli bir proje olarak devreye sokulmuştur. Halkçı belediyecilik halk tarafından da benimsenince, belediyeler her alanda işletmecilik etkinliklerinde bulunmaya başlamıştır. Parklardaki çay bahçelerinden lokantalara kadar pek çok alanda belediye işletmeleri ortaya çıkmıştır. Bu uygulamaların pek çoğu günümüzde İstanbul'da bile uygulanmaktadır. İstanbul Halk Ekmek ve Beltaş tarafından işletilen lokantalar bunun en bilinen örnekleridir.

Halkçı belediyeciliğin ilginç örneklerinden birisi de Ankara'daki Altınpark Projesi'dir. Ankara başkent olunca, İstanbul'da yaşayan memurların pek çoğu gibi, diplomatlar da Ankara'ya gitmek istememiştir. O yıllarda Ankara'yı yabancı diplomatların gözünde çekici kılmak için bir golf kulübü kurulmuştur. Bu kulüp, o zaman belediyeye ait bir arsada uzun vadeli bir kiralama ile kurulmuştur. Daha sonraları, bu kulübün kira sözleşmesi uzatılmayarak, halkçı belediyeciliğin bir gereği olarak belediye tarafından geri alınmış ve adı da Altınpark'a çevrilmiştir.

Kaynak Yaratıcı – Üretici Belediye

1973 seçimleriyle birlikte merkezi hükümet ile yerel yönetim arasında kavga başlayınca hükümet, belediyelere giden kaynakları iyice kısmıştır. Bu durumda belediyeler kaynak yaratma çabalarına girişmişlerdir. Bu amaçla başlıca dört yöntem kullanılmıştır:

1. Öncelikle, belediye harcamalarında tasarruf yoluna gidilmiş ve verimliliği arttıracak önlemler üzerinde durulmuştur. Belediye

bütçeleri ve harcamalar gözden geçirilmiş, gösteriş harcamalarına son verilmiştir. Dış gezi, kokteyl ve armağan verme gibi kalemlerdeki harcamalar kısıtlanmıştır.

2. Tasarruf önlemleri yanında emekçiden yana bir belediye anlayışı yürütüldüğü için çalışanlar bu dönemde daha istekli ve etkin çalışma yapmışlardır. Sendikalar belediyelerle el ele çalışmıştır. Böylece verimlilik artışı sağlanmıştır.

3. Bu dönemde belediyeler kaynak yaratmak için ellerindeki taşınmazlara sahip çıkmışlardır. Belediye taşınmazlarındaki işgallere son verilmiş, kira ücretleri artırılmıştır. Piyasadan satın alınan bazı mal ve hizmetlerin belediyeler tarafından üretilmesi yoluna gidilmiştir. Örneğin; kent mobilyaları, asfalt üretimi, taş ve kum ocakları gibi işletmeler açılmıştır. Bunlardan bazıları günümüzde de devam etmektedir. Piyasa ekonomisi içinde bunların tartışılması gerekir.

4. Bu dönemde gecekondu ve kentleşme sorununa bir çözüm olarak konut ve arsa üretim projeleri devreye sokulmaya çalışılmıştır. Örneğin; Ankara'daki Batıkent bu çabaların bir ürünüdür. Kent çevresindeki hazine ve belediye arsalarına sahip çıkılarak, arsa spekülasyonlarının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Devrimci Belediyecilik

1970'lerde iyice yaygınlaşan sol söylem içinde en çok kullanılan kavramlardan birisi de devrimciliktir. Özellikle gençlik kendisini "devrimci" olarak tanımlamaktadır. Belediyecilik hareketi de bu söylemin yaygınlığından etkilenmiştir. Yeni belediyecilik hareketini tanımlamak için devrimci belediyecilikten söz edilmeye başlanmıştır.

Burada devrimci belediyecilikle iki hedef gözetilmiştir: Devrimcilik, geleneksel belediye hizmetleri anlayışı yanında yenilikçiliği ifade eder. Bugün, İngilizceden alıntıyla sözü edilen "inovasyon" (*innovation*), o günlerde devrimci belediyeciliğin içeriğini oluşturuyordu.

O dönemde, Ankara Belediye Başkanı Vedat Dalokay kendisini "kentin anası" ilan etmiştir. Bu, "baba devlet" anlayışına karşı olan bir kamu anlayışı demektir. Baba, otoriteyi simgeler ve zaman zaman da cezalandırır. Anne ise hiyerarşi yerine yatay ilişkileri ifade eder, bağışlayıcı ve koruyucudur.

Devrimci belediyeciliğin yenilikçilik yanında asıl vurgulamak istediği halkla birlikte yönetmek ve karar vermektir. Halkla birlikte yönetme fikri, salt o dönemin devrimci anlayışından kaynaklanmamıştır. Devrimci belediyecilik anlayışının ortaya çıkmasında sol ideolojinin etkisinden çok, belediyeler üzerinde baskı uygulayan sağ iktidara karşı halkı yanına alma stratejisi de rol oynamıştır denebilir.

Devrimci anlayış içinde ikili bir taktik uygulanmıştır: **Belediye hizmet ve etkinliklerinde doğrudan halk desteğini almak** birinci amaç olmuştur. Bu amaç için mahalle örgütlenmesi yolunda adımlar atılmıştır. Halkla kahvehane toplantıları düzenlenmiş, bu toplantılarda belediye hedefleri anlatılmış ve iktidar doğrudan halka şikayet edilmiştir. Örneğin; hükümetin mali kısıtlamalarına karşı protesto olarak, o dönemde Ankara belediye binası satılığa çıkarılmıştır.

Belediye Binası Satılıktır

Bir gün Ankara Belediye binasının üstüne "Bu bina satılıktır." levhası kondu.

O dönemin belediye başkanı (1973-1977) Vedat Dalokay, ilginç ve yaratıcı bir belediye başkanıydı. Oyların yüzde 62'sini alarak belediye başkanı seçilmişti. Onun seçimiyle birlikte, merkez ile yerel arasında iktidar mücadelesi başlamış oldu. Merkezi iktidar, seçimi kazanan yerel yöneticilere savaş açtı.

O dönemlerde Büyükşehirlerin şimdiki ayrıcalıklı durumları yoktu. Belediyeler merkezi hükümetin kaynak aktarması ile ayakta duruyordu. Belediye başkanı, merkezi hükümetin kaynakları kısıcı tavrına karşı ilginç yöntemler geliştirdi. Projeleri olan bir belediye yaratmıştı. Kaynak arayışı içinde dönemin Maliye Bakanıyla ödeneğine tavla oynamıştır. Çok esprili ve sıcak kişiliği ile bakanı bunaltmış ve tavlayı kazanmıştı. Hükümetin antidemokratik tutumunu halka şikayet etmek için de belediye binasını satışa çıkarmıştı.

Bu girişimden sonra Cumhurbaşkanı konuyla ilgilenmek durumunda kalmış ve girişim, özerk belediyecilik hareketini doğuran bir nitelik kazanmıştı.

Devrimci belediye anlayışı içinde uygulanan ikinci taktik, **STK'larla yakın işbirliği kurmak**tı. O dönemde STK yerine "Demokratik Kitle Örgütü" terimi kullanılmaktaydı. Bu kuruluşların çoğu soldaydı. Bunların bir kısmı da radikal örgütlerdi. Bu örgütlerle iş birliğine gidilerek, katılımcı belediyeciliğin ilk uygulamaları yapılmış; kurultaylar, kurullar toplanmıştır.

Terzi Fikri Olayı

Devrimci belediye anlayışı uygulaması içerisinde çok tipik bir örnek "Terzi Fikri" olayıdır. 1977 seçimlerine gelindiğinde Fatsa'daki yerel seçimi bağımsız aday Terzi Fikri'nin kazandığı görüldü. 1970'li yıllarda Türkiye'deki hazır giyim sektörünün gelişmesi, blucinin yaygınlaşmaya başlaması, gençlerin biraz da sol akımların etkisiyle takım elbise yerine spor giysileri tercih etmeye başlamaları terzilik mesleğinin ölmesine yol açmıştı. Bu yıllarda erkek terzilerinin nerdeyse tamamının sola kaydığına tanık olundu. 1977 seçiminde benzer bir şekilde terzi Mehdi Zana da Diyarbakır'da belediye başkanı seçildi.

Terzi Fikri bağımsız ve radikal solun adayı olarak oyların yüzde 61'ini alıp belediye başkanlığına seçilmiştir. Belediye meclisi ise siyasi parti temsilcilerinden oluşmuştur. Terzi Fikri belediye meclisinde tek başınadır. Meclis, Terzi Fikri'yi başkanlıktan düşürmek için çeşitli yollar denemektedir. 1961 Anayasası'nın yerel yönetimlere getirdiği özerklik yaklaşımından dolayı belediye başkanını başkanlıktan düşürmek kolay değildir. Bu durumda Terzi Fikri'ye halka başvurmaktan başka çare kalmamıştır. Terzi Fikri, halkı mahalle temelinde örgütlemiş, sonra da mahalle temsilcileriyle demokratik kitle örgütleri temsilcilerinden oluşan "Kent Meclisi" kurmuştur. Bu örgütlenme aracılığıyla da kentin sorunlarını çözmüştür. Ne yazık ki, Terzi Fikri, bu çalışmalarından ötürü 12 Eylül iktidarı tarafından illegal örgüt kurmaktan tutuklanmış, yargılanma aşamasında hapishanede ölmüştür.

Bu olaydan yıllarca sonra benzer bir durum Brezilya'nın Porto Alegre kentinde yaşanmıştır. Porto Alegre deneyi, günümüzde katılıma en iyi örnek olarak bütün dünyada yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi uluslararası kuruluşlar Porto Alegre tipi katılımı desteklemektedir. Hatta, Porto Alegre, küreselleşme karşıtları tarafından Davos'a karşı yürütülen dünya çapında bir harekete de isim babalığı yapmaktadır.

Porto Alegre Deneyimi

Her şey 1998 belediye seçimini Emekçiler Partisinin kazanmasıyla başladı. Emekçiler Partisi iktidara katılımcı bütçe yapacağını söyleyerek geldi. Katılımcı bütçe anlayışının arkasında yatan temel düşünceler şöyleydi:

Bir yandan küreselleşmenin öne çıkardığı yerelleşme, öte yandan kentlerin işlevlerindeki değişme sonucunda ulusal devleti yalnızca yukarıdan yola çıkarak değil, yerelden yukarı doğru giderek birlikte inşa etmek gerekir. Bunun için de halkı işin içine sokmak gerekir. Bunun yollarından biri, belediye bütçesinin halkla birlikte yapılmasıdır. Bunun için "Porto Alegre deneyi ne bir halk katılım biçimi geliştirmekle, ne de basitçe biçimsel demokrasinin mekanizmalarını daha iyi çalıştırmakla yetiniyor." Daha öteye giderek halkın siyasal erke sahip çıkacağı yeni bir kamusal alan yaratmayı amaçlıyor.

Gerçek bir katılımın sağlanması için de bağımsız bir kamuoyunun geliştirilmesi gerekmektedir. Küreselleşmenin yarattığı yeni yaşam biçimi içerisinde halka pek az danışılır ve bu danışma da medyayı kontrol edenler tarafından yönlendirilir ya da saptırılır. İşte bu etkileri azaltmak için her ilçede halk konseyleri kurulmuştur.

Halk konseyleri ile demokrasi pekiştirilmiştir. Demokrasinin yalnızca oy vermeye dayalı yöntemine halkın doğrudan katılımı sağlanmıştır. Halk, gerçek demokratik bir ortamda özgürlüklerini kullanarak eşitsizliklerin azaltılmasına karar vermektedir.

Bu deneyin amacı; geleneksel siyasal temsil ile yurttaşların doğrudan ve gönüllü katılımını birleştirerek yeni bir tür devlet yaratma yolunda ilerlemektir. Porto Alegre örneği bugün Dünya Bankası'nın sıkça referans verdiği bir pratiktir.

Birlikçi Belediyecilik

1930 tarihli Belediye Kanunu dönemine göre oldukça ileri bir kanundur. Bu durumu Hemşeri Hukukunu düzenleyen 13. madde dolayısıyla yukarıda ifade etmiştik. Belediyenin demokratik yapısı, yerelleşmeye elverişli geniş görev alanları gibi yenilikçi yaklaşımların yanında, ileride ortaya çıkabilecek sorunlara karşı çözüm seçenekleri içermesinden dolayı da 1580 sayılı yasa devrimci bir yasadır. İşte bu çözüm üretici içeriğin en önemli yaklaşımlarından birisi, belediyelerin birlik kurma hakkıyla donatılmalarıdır.

Belediyeler tek başlarına yerine getiremeyecekleri hizmetleri birlik kurarak yerine getirebilirler. Marmara Bölgesi'ndeki belediyeler, İstanbul Belediyesi'nin öncülüğünde, 1974 yılı sonlarında Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği'ni (MBBB) kurmuşlardır. Birlik, kentleşmeyle hızlanan

ortak sorunlara çözüm üretmek, özerk belediyecilik hareketini savunmak, belediyeler arasındaki işbirliği ve dayanışmayı arttırmak amacıyla kurulmuştur. Bu birlik aracılığı ile belediyeler, merkezi iktidara karşı özerkliği savunduğu gibi, kaynak sorunlarına da çözüm bulmaya çalışmışlardır.

Birlik, çevre sorunlarını gündeme getiren ilk kuruluştur. Marmara denizinin kirliliğini sorgulamaya başlamış, bu konudaki araştırmalara öncülük yapmıştır. Dünya Çevre Günü, Birlik aracılığıyla Türkiye'ye tanıtılmıştır. Çevre Günü kutlanmaya başlanmış ve ilk yaya bölgeleri projeleri o günlerde gündeme getirilmiştir.

Tüketici sorunları ve tüketicinin korunması gibi yeni kavramları da gündeme MBBB getirmiştir. O yılarda Birlik tarafından gündeme getirilen yeni konular sağ çevreler tarafından marjinal hareketler olarak algılanmış ve küçümsenmiştir.

Bugün geçmişe baktığımızda, o zamanlar dile getirilen bu konuların yalnız Türkiye için değil, dünya için bile ne kadar yeni ve ileri düşünce ve uygulamalar olduğunu görmekteyiz.

Yerel Yönetim Bakanlığı

1977 genel seçimlerinden sonra iş başına gelen sol hükümet, bu yeni belediyecilik hareketini uygulamaya koymak ve özerk belediyeciliği desteklemek amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı adında yeni bir bakanlık kurdu. Bu bakanlığın başlıca amaçları; yerel yönetimleri güçlendirmek, idari vesayeti azaltarak özerkliği pekiştirmek ve yerel kalkınmaya katkıda bulunmaktı.

Bakanlık, yukarıda belirtilen amaçlara ulaşmak için taşra örgütü olmayan bir biçimde ve yalnızca merkezi bir eşgüdüm ve rehberlik merkezi gibi çalışmak üzere tasarlanmıştır. Ancak, yasal durum buna olanak vermediği için istenen düzenlemeler yapılamamıştır. Bu dönemde Bakanlığın yaptığı en önemli çalışmalardan biri, Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği için yasalaşamayan Belediye Gelirleri Kanunu'dur. Bu yasa kentsel rantı düzenleyerek, bu ranttan belediyelerin pay almasını sağlayacak biçimde hazırlanmıştı.

1970'li yılların sonlarına doğru Türkiye içindeki sağ-sol çatışması keskinleşince Bakanlık kendisinden bekleneni veremez duruma geldi, sonra da

kaldırıldı. Günümüzde bu konunun yeniden ele alınmasında yarar görülmektedir.

1984 – 2000: Büyükşehirlerin Ortaya Çıkışı ve İmar Düzensizliği

Türkiye'deki demokratik düzene 12 Eylül'de ara verildi. Bu askeri müdahale, toplumda çok derin izler bırakan bir ara rejim getirdi. Bu rejim sonunda yeni bir anayasa yürürlüğe girdi. Askeri rejimin toplumu şekillendirme çalışmalarından bir kısmı da yerel yönetimlerle ilgilidir. Bu dönemde TODAİE'de (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü) oluşturulan kurullarca anakent belediyeleri, il özel idareleri, belediyeler ve köylere ilişkin kanun tasarıları hazırlanmıştır.

12 Eylül rejimi, 1984 seçimleriyle birlikte etkisini kaybetmeye başladı. 12 Eylül Anayasası pek çok bakımdan antidemokratik bir yapı getirmişti. Bu yaklaşım yerel yönetimler için de söz konusudur. Bu Anayasa ile yerel yönetim özerkliği zedelenmiştir. Bu anayasanın yerel yönetimler açısından getirdiği tek yenilik, Büyükşehir kurulmasına izin vermesidir.

1984'te, başta İstanbul olmak üzere, büyük kentlerde biriken ve kümeleşen sorunları çözmek için Büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlanmıştır. Yasa önce İstanbul, Ankara ve İzmir'i içermekteyken, daha sonraki yıllarda öteki büyük kentler de Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamına alınmıştır. Bugün, 16 Büyükşehir belediyesi bulunmaktadır.

1970'li yıllarda İstanbul'daki sorunların nasıl çözülebileceği konusunda bazı çalışmalar yapılmıştır. Bunlardan birisi, 1975 yılında DPT tarafından hazırlanan "Metropoliten Belediye Yasası" taslağıdır. Bu çalışma kamuoyuna sunulmamış, DPT'nin bir iç çalışması olarak kalmıştır. 1975'ten itibaren, başta İstanbul olmak üzere, Büyükşehirlerin sorunlarını çözme yolunda adımlar atılmaya çalışılmış, ancak bir sonuca ulaşılmamıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi, en önemli adım, 1984'te Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun çıkarılmasıyla atılmıştır.

Büyükşehir, metropoliten alandaki belediyelerden oluşan bir federatif yapıya benzer biçimde örgütlenmiştir. Büyükşehir belediye başkanı halk tarafından doğrudan seçilmekte, belediye meclisi ise alt kademe belediyelerinden gelen temsilcilerden oluşmaktadır. Böylece; Büyükşehirde, alt kademe belediyeler arasında karar alma süreci açısından bir bağımlılık

yaratılmıştır. Ancak, Büyükşehir belediye başkanına, Cumhurbaşkanına tanınandan daha güçlü bir veto yetkisi verilmiştir. Büyükşehir belediye başkanı meclis kararlarını değiştirerek kabul etme yetkisi ile donatılmıştır. Bu antidemokratik yapılanma, özellikle İstanbul'daki imar faaliyetlerinde, tarihi dokuya büyük zarar verilmesine yol açmıştır.

Yeni düzenlemelerle, Büyükşehirler için önemli bir gelir kaynağı yaratılmıştır. Büyükşehir belediyesinin bulunduğu il içinde toplanan kamu gelirlerinin yüzde 5'i o il belediyesine bırakılmıştır. Bu düzenleme daha çok İstanbul ve İzmit Büyükşehir Belediyelerine yarar sağlamıştır. Türkiye'deki bütün büyük şirketlerin merkezleri İstanbul'da olduğu için, bu şirketler vergilerini İstanbul'da ödemektedir. Toplam kamu gelirlerinin yaklaşık yüzde 40'ı İstanbul'dan sağlandığı için, Büyükşehir belediyeleri arasında en büyük payı İstanbul almaktadır.

1984 belediye reformunun getirdiği üçüncü büyük yenilik, imar hakkı konusundadır. 1984'e kadar belediyelerin imar planı yapma yetkisi kısıtlıdır. Bu yetki, İmar ve İskan Bakanlığı ile birlikte kullanılmıştır. İmar planları, belediye meclisinden sonra İmar Bakanlığı'nın onayı alınmadan yürürlüğe giremiyordu. Bu durum, hızlı kentleşme nedeniyle pek çok imar dışı yapılaşmaya yol açmıştır. İmar planı hazırlanması ve değiştirilmesinde, oldukça uzun bürokratik işlemler yapılmaktaydı. Bu karmaşık süreç, imar yetkisinin tümüyle belediyelere devredilmesiyle son buldu. Bu yeni adım, özerk belediyecilik açısından önemli bir gelişmeydi. Ancak, belediyeler bu yetkiyi iyi kullanamadıkları için, sağlıksız yapılaşma, altyapı sorunları, tarihi ve kültürel miras ile çevrenin korunamaması gibi olumsuzluklar ortaya çıktı. Türkiye bunun bedelini 1999 Marmara depremiyle çok acı ve ağır bir biçimde ödedi.

2000 sonrası: Kamu Yönetimi Reformu Atılımı

Kamu Yönetimi Reformunu Zorunlu Kılan Süreç

2000'li yıllar Türkiye'de değişimin somutlaşmaya başladığı yıllardır. Bu yıllarda, hem iç, hem de dış dinamiklerin etkisiyle yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına odaklanan bir kamu yönetimi reformu yapılması gündeme gelmiştir. 1990'ların başında Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla belirginleşen tek kutuplu yeni dünya düzeni ve hızlanan küreselleşme,

Türkiye'nin dünya siyasetindeki rolünün değişmesine neden oldu. Türkiye, birdenbire bir bölge devleti olarak ortaya çıktı. Bunun sonucu olarak, sadece iç politikaya odaklanmış merkezin rolü değişti. Merkezi oluşturan politikacılarla bürokrasi, mesailerinin büyük bir kısmını uluslararası ekonomik ve siyasi ilişkilere harcamak zorunda kaldı. Merkezi politika ve bürokrasi, yerel sorunları çözmeye dayalı milletvekilliği sistemine rağmen, taşranın sorunları yerine uluslararası sorunlarla uğraşmayı tercih eder hale geldi. Bu durum, Türkiye'nin merkeziyetçi yönetim yapısının yerelleşmesini hızlandırdı. Buna paralel olarak, AB süreci de Türkiye'nin yönetim yapısının gözden geçirilmesini gerekli kılmıştır.

Böylece; iç ve dış dinamiklerin birbirini etkilemesi, kamu yönetimi reformu yapılmasını zorunlu hale getirdi. 2002'de iş başına gelen AKP Hükümeti, bu gerekliliği doğru yorumlayarak kamu yönetimi reformunu başlattı. Bu dönemde başka bir hükümet de iktidarda olsaydı aynı adımları atmak durumunda olacaktı. Her ne kadar köklü bir kamu yönetimi reformu yapılamadıysa da, yerel yönetim alanında reform sayılabilecek önemli değişiklikler yapılmış bulunmaktadır.

Yerel yönetim reformu kapsamında eski yasaların iyileştirilmesi yerine, tümü iptal edilip İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyesi ve Belediye kanunları ile belediye birlikleri için yeni kanunlar düzenlenmesiyle köktenci bir yöntem tercih edilmiştir. Reformun tamamlanması için, yerel yönetimlerin kaynaklarını arttıran ve yeniden düzenleyen bir yasanın da çıkarılması gerekmektedir. Bu konudaki hazırlıklar Bakanlar Kurulu gündemine kadar gelmiştir. Hükümetin yerel yönetim reformu girişimi bölgeler için ayrı bir yönetim kurulmasını içermemiştir. Son zamanlarda, bölgesel kalkınmayı sağlamak için kalkınma ajansı kurulmasına olanak veren yeni bir yasa çıkarılmıştır. Bu yasanın taslağında kalkınma ajansı ifadesinden önce "bölgesel" kelimesi yer almaktaydı, ancak sonradan bu terim bile kullanılmamıştır.

Yerel yönetim reformunun getirdiği yenilikleri üç başlık altında inceleyebiliriz:

- Demokratik Yönetişim
- Yerelleşme
- Yeni Yönetsel Araçlar

Demokratik Yönetişim

Reform öncesi, gerek belediyelerde, gerekse il özel idarelerinde bürokratik ve hiyerarşik yetkilerle donatılmış bir başkanlık sistemi bulunmaktaydı. Bu nedenle, karar alma sürecinde ve uygulamada belediye ve il özel idarelerinin seçimle iş başına gelmiş organları yönetimin başını sorgulayamıyordu. Ayrıca bu yönetimler üzerinde merkezi idarenin ağır bir idari vesayeti mevcuttu. Halka hesap verme yerine, idari makamlara ve müfettişlere hesap veren bir yerel yönetim anlayışı yürürlükteydi. Bunun sonucu olarak, sivil toplumun etkin biçimde yönetime katılımından söz etmek de mümkün değildi. Reform, il özel idareleri ile belediyelerde demokratik bir yönetişim anlayışını egemen kılacak yenilikler getirmiştir. Bu yenilikleri şöyle özetleyebiliriz:

- Reform öncesi, belediyeler, kendilerini ilgilendiren en önemsiz konularda bile bakanlıklar ve merkezi idare ile doğrudan yazışma yapamıyordu. Meclis kararları mülki idare amirinin onayına tabiydi. Belediyelerin hesapları ve mali işlemleri İçişleri Bakanlığı müfettişlerinin denetimi altındaydı. Reformla birlikte, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki kısıtlayıcı vesayet yetkisi azaltılmış bulunmaktadır.

- Eski düzende sınırlı zamanlarda toplanabilen meclis, reformdan sonra ayda bir olmak üzere tüm yıl boyunca toplanabilmektedir.

- Meclisin denetim yetkisi arttırılmıştır. Bunu sağlamak için meclis, belediye hesaplarını kontrol etmek üzere denetim komisyonu kurabilmektedir. Ayrıca, meclis, bilgi edinme ve denetim yolları açısından TBMM'ye benzer yetkilerle donatılmıştır.

- Meclis içinden seçilen komisyonlarda, siyasi partilerin güçlerine göre temsili esası getirilmiştir. Böylece, muhalefet belediye içinde olan işler konusunda daha yakından bilgi alabilmekte ve bunları denetleyebilmektedir.

- Belediye meclisi içindeki ihtisas komisyonlarına sivil toplum ve kamu kurumları ile üniversite temsilcileri ve muhtarlar katılabilmektedir.

- Mahalle muhtarlıklarının belediye sistemi içine alınması, katılım

hakkının genişletilmesi açısından çok önemlidir. Mahalle muhtarlıkları, belediye meclisi dışında da kendi mahallelerini ilgilendiren işlerde belediye kararlarını etkileme gücüne sahip hale gelmişlerdir.

- Kent konseyinin kurulması ile kenti ilgilendiren konularda sivil toplum başta olmak üzere, kamu kurumları ve üniversite temsilcilerinin görüş oluşturması, belediye etkinliklerini etkilemesi ve denetlemesi olanağı ortaya çıkmış bulunmaktadır.
- Yerel yönetim hizmetlerine gönüllü katılımı sağlayan ve böylece demokratik ortamı güçlendiren yeni bir yaklaşım yasalarda yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesi'nin Yeni Konumu

1984'ten beri belediye sisteminin bir parçası olan Büyükşehir belediyeleri ile Büyükşehir'e bağlı belediyeler arasında tam anlamında bir işbirliği ve eşgüdüm sağlanamamaktaydı. Özellikle, imar uygulamaları konusunda Büyükşehir ile belediyeler arasında yaşanan çekişmeler, kamu hizmetlerinin sunumunu geciktirmekteydi. Ayrıca, Büyükşehir sınırları, metropoliten alanın içinde ve yakın etkisinde olan yerlere hizmet götürülmesini kısıtlamaktaydı. Yeni Büyükşehir yasasıyla, yukarıda sayılan sakıncalar giderilmiş bulunmaktadır.

Yerelleşme

İl özel idareleri ile belediyelerin görevleri eski kanunlarda ayrıntılı olarak madde madde gösterilmekteydi. Yeni düzenlemede her ne kadar genel bir yetki tanımı yapılamamışsa da, görevler birkaç cümle içinde özetlenmiştir.

Yerel yönetimlerin yeni görev alanları saptanırken dünyadaki gelişmelerin göz önüne alındığı anlaşılmaktadır. Bilindiği gibi günümüzde, kalkınma yaklaşımında önemli değişiklikler olmaktadır. Küreselleşmenin etkisiyle kendi kendine yeterli bir ekonomiye dayalı ulusal kalkınma yöntemi yerine, dış dünya ile etkileşim içinde olan ve kent odaklı bir ekonomik gelişmeyi temel alan kalkınma modeli dünyaya hakim olmaktadır. Bu durum, il özel idareleri ile belediyelerin yeni görevlerinin saptanmasında etkili olmuştur.

Bugün, yerel yönetimlerin eski görevlerine eklenen yeni alanlar şöyle sıralanabilir:

Belediyeler

- Kentleri ekonominin motoru haline getirmek amacıyla ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi görevi, belediyeye verilmiş olan görevlerin başında gelmektedir. Bu görevin yerine getirilmesi için belediyeler, tıpkı merkezi idare gibi, turizm, sağlık, sanayi, ticaret ve eğitim alanlarındaki yatırımlara teşvik verme olanağı ile donatılmıştır.
- Her türlü okul binasının yapım, onarım ve bakım yükümlülüğü getirilmiştir.
- Belediyelere, gecekondu alanları ile kent içindeki çöküntü alanlarını ekonomi için bir fırsat olarak değerlendirmeye olanak tanıyan kentsel dönüşüm yetkisi verilmiş bulunmaktadır.
- Belediyelerin arsa ve konut üretimlerini kolaylaştıran yeni yetkiler getirilmiştir.
- Kentteki doğal ve kültürel mirasın korunması ve ekonomiye kazandırılması da belediyelerin yeni görevleri arasındadır.
- Belediyelere, amatör sporun geliştirilmesini amaçlayan yeni yetkiler verilmiştir.
- Büyük belediyelerde, kadın ve çocuğa karşı şiddeti azaltmak ve bu duyarlı grupları korumak üzere belediyelerin sığınma evleri açmaları öngörülmektedir.

İl Özel İdareleri

- İl özel idarelerine ilişkin eski yasadaki görevler, yeni yasada aynen korunmaktadır. Ancak, ekonomik ve toplumsal kalkınmayı sağlayan ve çevre sorunlarına çözüm getiren yeni yetkilerin daha açık biçimde ifade edildiğini görmekteyiz.
- İl özel idarelerine verilen yeni görevler arasındaki önemli alanlardan birisi de yoksullara mikrokredi sağlanması konusudur.
- Köy birlikleri ile ilişkiler:

- Yerel yönetim birliklerine ilişkin yeni yasa kapsamında köy birlikleri de yeniden düzenlenmiştir. Köy birliklerinin İhale Kanunu kapsamı dışında bırakılması, birliklerinin hızla gelişmesine olanak vermiştir. Bu sayede, il özel idarelerinin köylere götürmekle yükümlü oldukları hizmetlerin sunumunda bu birlikler etkin bir konuma gelmiştir.

- Ayrıca, hükümetin iki yıldır uygulamaya koyduğu KÖYDES (Köylerin Altyapısını Destekleme) Projesi, köylerin içme suyu, kanalizasyon ve yol gibi temel altyapı hizmetlerinin yerine getirilmesini hızlandırmıştır. Bu amaçla, Maliye Bakanlığı bütçesine konulan ödenek, İçişleri Bakanlığı'nın eşgüdümünde il özel idarelerine aktarılmaktadır. Bu proje, bölgelerarası dengesizliğin giderilmesinde ve hizmetler açısından köyle kent arasındaki uçurumun azaltılmasında önemli rol oynamaktadır.

İl özel idaresi ile belediye yasalarında görev alanları genişletilmekle kalmamış, hizmet sunumunda çağdaş gelişmeleri göz önüne alan düzenlemeler de yapılmıştır.

Bunlardan en önemlisi, özürlü, yaşlı ve düşkün kesimlere hizmet sunumunda özel yöntemlerin geliştirilmesi zorunluluğudur. Bunun yanında, merkezi idare, yerel yönetimler ve sivil toplumla eşgüdüm ve ilişkiyi güçlendiren yeni yetkilerin yerel yönetimlere verildiğini görmekteyiz. Ayrıca, doğal afetlerde yerel yönetimlerin daha etkin hale getirilmesini sağlayan acil durum planlaması konusu da yeni bir sorumluluk olarak yerel yönetimlere verilmiştir.

Yeni Yönetsel Araçlar

Yerel yönetimlerde hem etkinliği arttırmak, hem de iyi yönetişim ilkelerini yerleştirmek amacıyla, il özel idareleri ve belediyelerde mali yönetim tümüyle değiştirilmiş bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin mali kaynakları ile harcamalarında saydamlık ve hesap vermeyi sağlamak yeni mali düzenin başlıca amaçlarındandır.

Etkinliğin arttırılmasını da amaçlayan yeni mali düzenin öngördüğü yönetsel araçları kısaca sıralamak gerekirse:

- Yerel yönetimlerde gereğinden fazla personel istihdamını önlemek için ve yerel yönetimlerin büyüklüklerine göre kadrolarını standardize etmek amacıyla norm kadro sistemi getirilmiş bulunmaktadır.

- Yerel yönetimlerde kişisel ve keyfi yönetim yerine, hizmetleri ve yatırımları önceden planlayan, maliyet-fayda analizi yapan bir anlayışı yerleştirmek için stratejik plan yapılması zorunluluğu getirilmiştir.

- Yerel yönetim bütçelerinde verimliliği ölçmek ve karşılaştırma yapmayı olanaklı kılmak için bütçe ve yatırım planlaması tamamıyla değiştirilmiştir. Analitik bütçe ve çok yıllı yatırım planlaması gibi teknikler uygulamaya konmuştur. Buna uygun olarak, muhasebe sistemi de değiştirilmiş bulunmaktadır.

- Kamu harcamalarında israfı önlemek ve etkinliği sağlamak üzere yeni iç denetim ve dış denetim mekanizmaları geliştirilmiştir.

- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, TBMM'nin tüm kamu harcamalarını denetleyip izleyebilmesini sağlamak üzere, kamu tanımını genişletmiştir. Bu yeni düzende, merkezi hükümetin bütçe kanununu ile birlikte, yerel yönetim bütçeleri de konsolide edilerek TBMM'nin bilgisine sunulmaktadır.

Son Gelişmeler

İl Özel İdaresi, Belediye ve Mahalli İdare Birlikleri kanunlarının çıkarılmasından sonra merkezi hükümetin sorumluluğunda olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılarak bu birimin tüm yetki, görev ve olanakları il özel idarelerine devredilmiş bulunmaktadır. Bu yeni düzenlemenin sonuçları konusunda bir değerlendirme yapmak için henüz yeterli süre geçmiş değildir. Ancak illerde yapılan gözlemler, bu Genel Müdürlüğün sunduğu hizmetlerin il özel idareleri tarafından daha etkin biçimde yerine getirildiğini göstermektedir.

Yerel yönetim reformunun tamamlanması amacıyla yerel yönetime ilişkin temel kanunların yanında başka yasa tasarıları üzerinde de çalışılmaktadır. Örneğin, yerel yönetim gelirlerini yeniden düzenleyen yasa tasarısı Bakanlar Kurulu gündemindedir.

Merkezi yönetim tarafından yürütülen sosyal hizmetlerle kültür hizmetlerinin yerel yönetimlere devrine ilişkin yasa tasarıları hazırlanmış ve TBMM'ye gönderilmiştir.

Cumhuriyet Döneminde Sivil Toplumun Oluşma Süreci

1924 Anayasası'yla tüm vatandaşlara dernek kurma özgürlüğü tanınmıştır. Bu özgürlüğün sınırlarının kanunlar ile belirleneceği belirtilmiştir. 1909'da çıkarılan Cemiyetler Kanunu, Cumhuriyet döneminde de 1938'e kadar yürürlükte kalmıştır. 1926'da Medeni Kanun'la dernek kurma hakkının ayrıntılı biçimde düzenlenmiş olmasına karşın, Cemiyetler Kanunu geçerliliğini korumuştur. Ancak, o dönemde çıkarılan Hıyanet-i Vataniye Kanunu ile Takrir-i Sükun Kanunu önemli sınırlamalar getirmiş, siyasi parti kurma özgürlüğünü hükümetin takdirine bırakmıştır.

1938 yılında, Osmanlı döneminde çıkarılan Cemiyetler Kanunu kaldırılarak yeni bir kanun çıkarılmıştır. Bu kanundaki düzenlemeye göre derneğin tüzel kişilik kazanması, ancak hükümete yapılacak bildirimden sonra mümkün oluyordu. Oysa ki, Medeni Kanun tüzel kişiliğin kazanılmasını tüzükte açıklanmasına bağlamıştır. Bu kanuna göre, hükümetin dernekleri yasaklama yetkisi vardı.

Çok partili demokratik düzene geçilmesinden sonra, 1946'da yeni bir Cemiyetler Kanunu yürürlüğe girdi. Bu kanun, o döneme göre önemli yenilikler getiriyordu. Bunlardan bir tanesi, sınıf esasından söz etmediği için sendikaların kurulmasına izin vermesiydi. 1949'da esnaf dernekleri ve birlikleri için özel bir düzenleme yapılmıştır. 1961 Anayasası'na kadar siyasi partiler de Dernekler Kanunu hükümlerine tabiydi. Bu nedenle, derneğin kapatılmasındaki usuller, siyasi partilerin kapatılmasında da uygulanıyordu. Demokratik düzene geçişten sonra derneklerin kapatılması hükümetin elinden alınarak yargı kararına bağlanmıştır.

1961 Anayasası dernek kurma özgürlüğünü şöyle tanımlamaktadır: "Herkes önceden izin almaksızın dernek kurma hakkında sahiptir. Bu hak ancak kamu düzeni veya genel ahlakı korumak için kanunla sınırlanabilir." Ancak, Anayasa'nın bu hükmü 1971'de değiştirilerek dernek kurma özgürlüğü sınırlandırılmış, derneklerin idari makamlarca faaliyetlerinin durdurulabileceği hükmü getirilmiştir.

Bu Anayasa değişikliğinden sonra, 1972'de yeni Dernekler Kanunu yürürlüğe girdi. Dernek kurma özgürlüğü bakımından 1980 askeri darbesiyle yeniden 1946 şartlarına dönülmüştür. Dernek kurma özgürlüğünün hukuken ve fiilen kısıtlanması, 1980'lerde esmeye başlayan küreselleşme döneminde bütün dünyada sivilleşme ve sivil toplumdan bahsedilirken, Türkiye'ye bu alanda zaman kaybettirmiştir. Dernekler Kanunu'nun değiştirilmesi ve daha özgürlükçü bir tutumu sahiplenme, ancak 1999'da Avrupa Birliği'ne aday olunduktan sonra gerçekleştirilebilmiştir. Yasal açıdan bakıldığında, günümüzde dernek kurmak hala çeşitli bürokratik kısıtlamalara bağlıdır. İçişleri Bakanlığı'na bağlı Dernekler Dairesi Başkanlığı'nın verilerine bakıldığı zaman, kurulmuş olan 190 bine yakın derneğin ancak 80 bini kadarı faaliyetine devam etmektedir.

Sivil toplumun gelişmesi bakımından en yaşamsal konu dernek kurma özgürlüğünü güvence altına alan yasal çerçevedir. Yukarıda anlatılan son yüz yıla ilişkin dernek kurma kanununun geçirdiği evreler ve öykü, Türkiye'deki sivil toplumun neden gelişemediğini anlamaya yeterli olabilir. Kuşkusuz ki, kültürel ve sosyal etmenler de bu konuda rol oynamaktadır.

Yasalar dernek kurma hakkını kısıtlama eğiliminde olmasına rağmen çok partili düzene girildiğinden bu yana Türkiye'deki sivil toplum hareketi canlılığını korumakta ve her gün daha da güçlenmektedir. Özellikle son 20 yılda Türkiye'de sivil toplum hem kamuoyunda hem de kamu kurumları gözünde meşruiyet kazanmıştır.

1980 askeri müdahalesinden sonra askeri rejim sivil toplumu sakıncalı görmüş ve bu hareketi halkın gözünde küçük düşürmek için elinden geleni yapmıştır.

Türkiye'de dernek kurma özgürlüğünün öyküsünü anlatan yasalardaki değişim ve gelişimi ortaya koyduktan sonra sivil toplumun gelişmesini üç aşamada anlatmak mümkündür:

- 1923 – 1946: Tek Parti Dönemi
- 1946 – 1980: Sivil Toplumun Ortaya Çıkışı
- 1980 sonrası: Sivil Toplumun Yeniden Canlanması

1923 – 1946: Tek Parti Dönemi

Bu dönemde, sivil toplumun oluşumuna yardım edecek pek çok alanda reform yapılmıştır. Medeni Kanun'la kadın-erkek eşitliğinin sağlanması, Belediye Kanunu'yla kadınlara oy hakkı verilmesi, laikliğin anayasal ilke haline getirilmesi gibi pek çok temel değişime rağmen sivil hareketin canlanmasına olanak sağlanmamıştır. Bu tutumda Cumhuriyetin ve devrimlerin yerleştirilmesi endişesi, sivil topluma izin verilmemesi için gerekçe olarak gösterilmiştir.

Bu dönemde, devlet öncülüğünde sivil toplum girişimlerinde bulunulduğu bilinmektedir. Örneğin; Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu, Tayyare Cemiyeti ve halkevleri dernek olarak kurulmuştur. Bu dönemde resmi inisiyatif dışında kurulmasına izin verilen dernekler spor kulüpleriyle avcılık dernekleridir.

1946 – 1980: Sivil Toplumun Ortaya Çıkışı

Çok partili dönemle birlikte pek çok alanda dernek kurulmaya başlanmıştır. Dernek kurma özgürlüğünün genişletilmesiyle birlikte siyasi partilerin sayısında da önemli artışlar gözlemlenmiştir. 1960'a kadar tek parti dönemindeki alışkanlıklardan vazgeçilemediği için dernek kurma, devletin gözünde bir başkaldırı ve illegal bir tutum gibi algılanmıştır.

1961 Anayasası'ndan sonra oluşan çok sesli demokratik ortamda çeşitli toplumsal katmanlar kendilerini çeşitli dernekler içerisinde ifade etmiş ve göstermişlerdir. Bu dönemde; öğretmenler, memurlar ve gençler örgütlenmeye başlamıştır. Bu özgürlük atmosferinden dinci ve etnik akımlar da yararlanmıştır. Türkiye, çok sesli ve renkli bir toplumsal hareketliliğe tanık olmuştur. Bu dönemdeki sivil toplum örgütleri kendilerini demokratik kitle örgütleri olarak tanımlamış ve bu niteliklerini hep ön plana çıkarmışlardır. Bu dönemdeki öğretmen örgütlerinde ve gençlik hareketlerinde önemli kitlesel desteklerden söz edilebilir. Ancak, toplumdaki aşırı uçların, demokratik kitle örgütü kimliğini kullanarak bu dönemde ortaya koydukları girişimler, bir yandan demokrasi karşıtı havanın yaygınlaşmasına, öte yandan da sivil topluma olan güvenin sarsılmasına yol açmıştır.

1980 sonrası: Sivil Toplumun Yeniden Canlanması

1980'deki askeri darbenin gerekçelerinden biri, dernek kurma özgürlüğünün kötüye kullanılması savıdır. Toplumda öylesine bir korku ve travma

yaratılmıştır ki, uzun süre kimse STK kurma girişiminde bulunamamıştır.

1990'ların başına kadar, askeri darbenin etkileri sürmüştür. Dünyada esen demokrasi ve insan hakları rüzgarları Türkiye'yi de etkilemekte gecikmemiştir. O günlerde, İngilizcede sivil toplum örgütü anlamına gelen NGO (*non-governmental organisation*) Türkçeye çevrilirken deyimin tam Türkçe karşılığı olan 'hükümet dışı örgütler' demekten kaçınılmıştır. Bunun yerine 'sivil toplum kuruluşu' denmiştir. Örgüt sözcüğü bile kullanılamamıştır. 12 Eylül sözlüğünde örgüt, yasadışı bir kuruluş çağrışımı yapmaktadır.

'Sivil toplum kuruluşu', kısa sürede aydınlar arasında ve kamuoyunda benimsenmiş ve yaygın biçimde kullanılmaya başlanmıştır. Bu tanımlamadaki sivil sözcüğü, sivil toplum kuruluşu kavramını bir ölçüde soylulaştırmaktadır. Çağdaş ve uygar olmanın koşulu, sivil sözcüğünü kullanmaktan geçmektedir. Kendisini sivil toplum kuruluşunun bir parçası gören veya üyesi olan kişi, kamuoyunda ve resmi kurumlar karşısında bir statü kazanmaktadır. Bu algılama, sivil toplumun 1990 başlarında toplum gözünde prestijini hızla arttıran etkilerden biridir.

Türkiye'de bu değişim olurken, dünyada da küreselleşmenin iyice belirginleştiği 1990 sonrasında sivil toplum hareketi, uluslararası kuruluşlar nezdinde de değer kazanmıştır. 1992 yılında toplanan Rio Zirvesi'nde sivil toplum, uluslararası kuruluşlar tarafından devletler yanında ikinci bir ortak olarak kabul görmüştür. Türkiye de bu konferansa Başbakan düzeyinde katılmış ve kararları imzalamıştır.

Rio Zirvesi'nde dünyayı olası bir çevre felaketinden korumak için uluslararası, ulusal ve yerel çapta eylem planları hazırlanması öngörülmüştür. Rio Zirvesi kararlarından birisi, yerel toplulukların çevreyi korumak amacıyla kendi gündemini katılımcı yöntemlerle oluşturmasını ve bir eylem planı çerçevesinde önlemler almasını gerektiriyordu. Sivil toplumun katılımını öngören Yerel Gündem kararı, dünya ölçeğinde Yerel Gündem 21 adıyla anılmıştır. Böylece, XXI. yüzyıla vurgu yapılmaktadır.

Bu toplantıyı izleyen Habitat II Konferansı'nda, kent yönetiminde sivil toplumun rolü tartışılmıştır. Bu tartışma sonucunda sivil toplum, yerel yönetimlerin paydaşı sayılmıştır. Habitat II Konferansı'nda alınan kararlar, İstanbul Bildirgesi'yle dünya kamuoyuyla paylaşılmıştır. Bu konferansta; uluslararası kuruluşlar, merkezi hükümetler ve yerel yönetimler yanında

STK'lar da konferansın resmi ortağı olmuştur. Konferans; hükümet, yerel yönetim ve sivil toplum düzeylerinde paralel oturumlar şeklinde gerçekleştirilmiştir. Konferans sonunda hazırlanan raporlarda ve İstanbul Bildirgesi'nde hükümet ve yerel yönetim önerileri yanında, sivil toplum önerileri de eşit ağırlıkta yer almıştır.

Habitat II'ye Dair...

Dönemin Başbakanı Süleyman Demirel, Rio dönüşünde İstanbul'da yaptığı basın toplantısında "Bundan böyle her işte sivil toplumla birlikte çalışacağız ve karar vereceğiz. Bu, demokrasidir." ifadesini kullanmıştır. Süleyman Demirel Rio Konferansı sırasında Türkiye için çok olumlu sonuçlar doğuran bir girişimde bulundu. Birleşmiş Milletler'i 1996'da toplanacak olan Habitat II Konferansı'nın İstanbul'da yapılması için ikna etti ve bu konferans Türkiye'de yapıldı.

Rio Zirvesi'nde, sivil toplum yerel yönetimlerin bir ortağı (partner) olarak kabul edilmişti. Habitat II Konferansı'nda ise bu ortaklık daha ileri götürülerek paydaşlık (stakeholder) olarak tanımlanmıştır. Stakeholder İngilizcede, iki kişi arasındaki bir bahiste ortaya koyulan paranın veya değerin emanet edildiği kişi anlamına gelmektedir.

Habitat II Konferansı sırasında Recep Tayyip Erdoğan, belediye başkanı sıfatıyla konferansın ev sahibidir. Bu konferansta alınan kararlar, AKP iktidarının gerçekleştirdiği yerel yönetim reformunun temelini oluşturmuştur.

Habitat II Konferansı, İstanbul'da Konferans Vadisi olarak ilan edilen yerde, üç ayrı binada gerçekleşmiştir. Hükümetler Lütfi Kırdar Kültür Merkezi'nde, yerel yönetimler Cemal Reşit Rey Salonu'nda, sivil toplum örgütleri ise Taşkışla Mimarlık Fakültesi'nde toplanmıştır. Bu alan bütünüyle uluslararası mekan olarak kabul edildiği için, gerek Türkiye'den gerekse dünyadan katılan sivil toplum örgütleri Taşkışla Mimarlık Fakültesi'nde, özgür bir ortamda her konuyu tartışmışlardır. O günlerde Türkiye için aşırı sayılabilecek bir takım gruplar (eşcinseller, Bahailer, etnik gruplar, vb.) binayı yüzlerce slogan ve afişle donatmışlar, tam bir karnaval havasında yüzlerce konuyu tartışmışlardır. Bu toplantıda, Taşkışla'daki Mimarlık Fakültesi'nde duvarda asılı sloganlardan birisi çok ilgi çekiciydi: "Bugün radikal bir iş yapalım, devletle konuşalım." Bu slogan, sivil toplumun yaklaşımının değişimini göstermesi bakımından çok anlamlıdır.

Habitat toplantısı süresince, ABD hükümet temsilcileri, toplantının sonunda, kendi STK'larına hükümetler arası konuşmalar ve varılan sonuçlar hakkında bilgi veriyorlardı. Bu bilgilendirme sırasında, sivil toplumun görüşlerini alıyorlardı. Bu tutum, Türk Dışişleri'ni de etkilemekte gecikmedi. Dışişleri Bakanlığı sözcüleri de Türk sivil toplum ve yerel yönetim temsilcilerine bilgi vermeye çalıştılar.

Bu toplantının Türkiye bakımından en önemli sonucu, Türk hükümet yetkilileriyle belediyelerin sivil toplumu, paydaş gibi olmasa da ortak gibi görmeye başlamış olmalarıdır. Bu anlayış değişikliği, 12 Eylül'ün yarattığı travmanın etkilerinin giderilmesini sağlamıştır.

Bu toplantı sırasında, Rio ve İstanbul kararlarının gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya koyularak yerel ortaklık ve işbirliğinin desteklenmesi amacıyla UNDP tarafından bir program yürütülmesi tasarlanmıştır. Bu program, dünyada Yerel Gündem 21 adıyla uygulamaya koyulmuştur. 1997'de Türk Hükümeti, Bakanlar Kurulu Kararıyla bu projenin Türkiye'de uygulanmasını kabul etmiştir. Bu proje, Türkiye'de başarıyla uygulanmıştır. Yerel Gündem 21 projesi içinde 50'ye yakın pilot belediyede kent konseyleri kurulmuş ve yerel sorunlar yerel yönetim, kamu yönetimi, üniversiteler ve sivil toplum temsilcileriyle bir arada tartışılarak gündeme getirilmiştir. Türkiye'deki bu uygulama, UNDP tarafından dünyadaki en iyi örneklerden birisi olarak, Rio Zirvesi'nin 10. Yılında toplanan Johannesburg Zirvesi'nde dünya kamuoyuna sunulmuştur. Yerel yönetim reformunda yer alan katılım mekanizmaları, bu hareketin sonucudur.

Yerel Gündem 21 projesinin tasarlanmasında Türk delegasyonunun önemli rolü olmuştur. Bu toplantıdan sorumlu olan Birleşmiş Milletler Genel Sekreter Yardımcısı N'Dow'un çabaları ve Türkiye'ye karşı gösterdiği ilgi, unutulmaması gereken bir olgudur. N'Dow, Yerel Gündem 21 projesini tasarlayıp dünyada uygulamaya koyan önemli bir liderdir.

Yerel Gündem 21 projesi, sivil toplumun yerel düzeyde bir paydaş olarak kabulünü sağlamıştır. Basın ve kamu otoriteleri, sivil toplumu bu hareketle birlikte meşru bir demokratik öğe olarak kabul etmişlerdir.

Ülkelerin tarihinde dönüm noktaları genel olarak büyük yenilgilerden,

büyük savaşlardan, büyük felaketlerden ya da zaferlerden sonra olmaktadır. 1999 yılı, sivil toplum tarihi bakımından, sivil toplum hareketinin güçlenmesi ve meşrulaşması açısından önemli bir yıldır. 1999'daki büyük Marmara depremi sonrasında felaketin büyüklüğü karşısında hazırlıksız yakalanan hükümet ve yerel yönetimlerin yaşadığı çaresizlikte, acıyı dindirmek ve acil sorunları çözmek amacıyla kendiliğinden ortaya çıkan yurttaş girişimi Türkiye'de yeni bir anlayışın doğmasına neden oldu. O acılı günlerde, yurttaş girişimi ile desteklenen sivil toplum hareketi, Türkiye'de sivil toplumun rüştünü ispat etmesini sağlamıştır. Gerek kamu, gerekse halk sivil toplumun yardım, destek ve girişimlerini olumlu karşılamış ve sivil toplum kamuda sorumluluk alan paydaş olarak kabul görmüştür.[1]

Sivil toplumun 1999 depremi ile demokrasinin vazgeçilmez bir öğesi olarak ortaya çıkması, Türkiye'de demokrasinin yaygınlaşmasını sağlayan anlayış değişikliğine yardımcı olmuştur. 2000'lerden itibaren her kesim sivil toplumla diyalog kurmaya, birlikte çalışmaya çaba göstermektedir. Bu değişimin hızlanmasında ve yaygınlaşmasında etkili başka bir dinamik de Avrupa Birliği'ne üyelik sürecidir. Türkiye'nin resmen aday olduğunun açıklandığı 1999 Helsinki Zirvesi'nden sonra Türkiye bir yandan da daha demokratik yasal yapı ve toplumsal atmosfer yaratmak üzere sürekli bir değişimin içinde yaşamaktadır. Demokrasi ve insan hakları konusundan çevreye, yerel yönetimlerden tüketicinin korunmasında kadar yüzlerce alanda Türkiye kendisini değiştirmeye ve yenilemeye çalışmaktadır. Bütün bu konularda, sivil toplum bazen görüşü alınan, bazen ortak kabul edilen meşru ve önemli bir paydaş olarak rol oynamaktadır. Hükümet ve kamu kurumları tarafından görüşü alınmadığı durumlarda da uyarılarıyla, protestolarıyla politikayı yönlendirmekte, değişimi hızlandırmaktadır.

Sivil Toplumun Oluşumunu Destekleyen Çeşitli Etkenler

Sivil toplumun güçlenmesinde ve karar alma mekanizmalarında paydaş olarak yer almasında pek çok girişim, oluşum ve olgu etkili olmaktadır. Bunların bir kısmını şöyle sayabiliriz: Kadınlar, sendikalar, odalar, gönüllülüğün ortaya çıkışı, sanat ve kültür alanlarındaki gelişmeler,

1 Türkiye'de TESEV tarafından yürütülen kurumlara güven araştırmalarında, bir sivil toplum örgütü olan AKUT'un, silahlı kuvvetlerden sonra en güvenilir organ olarak kabul edildiği ortaya çıkmaktadır.

aydınlar, basın, çevre, dini oluşumlar, spor, toplumdaki tabakalaşma ve yeni kimlikler, kentleşme, demokrasi ve insan haklarının derinleşmesi ve yaygınlaşması.

Kadın

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra, şeriata dayalı hukuk sistemi bütünüyle kaldırılarak yerine çağdaş hukuk düzeni getirilmiştir. Başta Medeni Kanun olmak üzere tüm bu değişiklikler, kadın-erkek eşitliğini sağlamaya yöneliktir. Eğitim birliğinin sağlanması, kadınların eğitim hakkından yararlanmasını kolaylaştırmış ve eğitim gören kadın sayısının hızla artmasını sağlamıştır. 1930'da çıkarılan Belediye Kanunu ile birlikte, kadınlara seçme ve seçilme hakkının verilmesiyle kadınlar, erkeklere eşit yurttaş haline getirilmiştir. Bu değişim, kadının toplumsal yaşamda rolünü arttırmış, kadınlar için kendi seslerini duyurma olanağı ortaya çıkmıştır. Kadın, günümüzde sivil toplumun en önemli kurucularından birisi olarak demokratikleşme ve insan haklarının yaygınlaşmasında önemli rol oynamaktadır. Yeni Belediye Kanunu ile kurulan kent konseylerinin en etkin parçası kadınların oluşturduğu kadın meclisleridir.

Sendikalar

Cumhuriyet döneminde sendikaların ortaya çıkışı çok partili yaşama geçilince görülmüştür. 1961 Anayasası'na kadar sendikalar kurulmuş ancak etkin varlık gösterememişlerdir. Bunun başlıca nedeni o dönemde sendikalara toplu sözleşme ve grev hakkının tanınmamasıdır. 1961'den sonra sendikalar, toplumun örgütlü kesimi olarak siyasete ve toplumsal yaşama yön vermişlerdir. Sendikalar toplumun gündemindeki konuların çeşitlenmesine ve bu konular çerçevesinde halkın aydınlatılmasına katkıda bulunmuştur.

1980 askeri darbesinin en çok zarar verdiği kurum sendikadır. 12 Eylül öncesi yaşanan olayların tüm faturası sendikalara çıkarılmıştır. Sendikalar 1980 sonrasında bir yandan yeniden örgütlenmeye ve kamuoyu önündeki meşruiyetlerini yeniden kazanmaya çalışırken, öte yandan da liberal ekonominin getirdiği "esnek istihdam politikaları" ile başa çıkmak zorunda kalmıştır. Tüm bu olumsuzluklara rağmen sendikalar, sivil toplumun hala en önemli örgütlü kesimidir. İşçi sendikaları yanında, memur sendikalarının da güçlenmeye başlaması sivil toplum hareketinin gücünü arttırmaktadır.

Odalar

Odaları; üretim ve ticaretle uğraşanların odaları ile meslek odaları olarak iki kategoride ele almak, odaların rolünün daha kolay anlaşılmasını sağlamak bakımından önemlidir. Üretim ve ticaretle uğraşanların örgütlendiği esnaf odaları ile ticaret odalarının ortaya çıkışı oldukça eskiye dayanmaktadır. XIX. yüzyıla kadar esnaf odaları Osmanlı toplumunda önemli işlevler görmüştür. Sanayi devrimi ile birlikte uluslararası ticaretin liberalleşmesi sonucu Osmanlı topraklarında da ticaret ve sanayi ortaya çıkmıştır. Ticaret erbabı, ticaret odaları içinde örgütlenmiştir.

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra ticaret ve sanayi odalarıyla esnaf odaları, siyasette ve toplumda tüm diğer sivil topluma göre daha ağırlıklı olarak kendisini hissettirmiştir. İzmir İktisat Kongresi'nin toplanması ve burada alınan kararlar, ticaret ve esnaf odalarının etkinliğini göstermektedir. 1930'da ortaya çıkan devletçilik politikası karşısında ve o dönemdeki demokrasi anlayışı içerisinde bu tür odalar varlıklarını sürdürmüşlerse de, siyasete ve toplumsal yaşama etkileri sınırlı kalmıştır.

Çok partili döneme geçtikten sonra oluşan demokratik yapılanma içinde bu tür odalar önem kazanmaya başlamıştır. Özellikle liberal ekonomi yanlısı Demokrat Parti'nin iktidara geldiği 1950'den itibaren bu odaların önemi giderek artmış ve ticaret ve sanayi alanında devletle bazı yetkileri paylaşmaya başlamıştır. Örneğin; ithalatta kotaların dağılımı, lisans verilmesi gibi konularda odalar yetki kullanmaya başlamıştır. Odaların ekonomik yaşam dışındaki diğer alanlarla ilgilenmesi ve bu alanlara katkıda bulunması, sivil toplumun öteki parçaları gibi, 1961 Anayasası'nın getirdiği demokratik ortamda mümkün olmuştur. Odalar ve esnaf dernekleri, özellikle siyasette önemli roller oynamışlardır.

Üretime ve ticarete dayalı odalardan söz ederken, TÜSİAD üzerinde durmak da gereklidir. TÜSİAD yeni bir oluşumdur. Oysa ki, büyük iş çevreleri 1950'den itibaren her konunun demokratik bir ortamda tartışılmasını sağlamak üzere bazı girişimlerde bulunmuşlardır. Bunlardan en önemlisi, bugün adı TESEV olan Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti'nin kurulmasıdır. İş adamları, ticaret ve sanayi odaları dışında bir örgütlenmeyi gerekli görmüşlerdir. Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti pek çok konuyu Türk toplumunun gündemine taşımış ve demokratik bir ortamda konuların tartışılmasına öncülük etmiştir.

Daha sonraları, büyük iş çevreleri, kendi çıkarlarını korumak ve seslerini duyurmak için ayrı bir örgüt kurmayı doğru bulmuşlardır. Bu amaçla kurulan TÜSİAD, kurulduğu günlerden bu yana yalnızca ekonomide değil, demokrasi alanında da liberal bir ortamın yaratılması için önemli roller oynamıştır ve oynamaktadır.

Üretime ve ticarete dayalı odalar gibi meslek odalarının da toplumda önemli bir aktör haline gelmesi 1961 Anayasası'ndan sonra olmuştur. Meslek odaları içinde iki alanda örgütlenen odaların toplumdaki etkisi ve işlevi ötekilerinden daha ağırlıklı olmuştur. Bunlardan birincisi mimar odalarıdır. Hızlı kentleşmeyle ortaya çıkan ve gecekondulaşmayla başlayıp yapsatçılığa ve daha sonra da toplu konut üretimine dönen imar hareketlerinin artmasına paralel olarak mimar odalarının siyaset alanında ve toplum yaşamındaki rolü de artmıştır. Özellikle yerel yönetim alanında mimar odaları yerel sivil toplumun oluşumunda öncü bir rol oynamıştır.

Bu meslek odalarından ikincisi barolardır. 1961 Anayasası sonrasında Anayasa'nın getirdiği geniş demokratik ortam Anayasa konularının, demokrasi ve insan haklarına ilişkin sorunların sıkça ve yoğun biçimde tartışılmasına yol açmıştır. Bu tartışmalar içinde baroları oluşturan hukukçuların bulunması kaçınılmazdı. Ayrıca, baroların adalet mekanizmasının önemli bir paydaşı olması, baroları toplum içinde saygın bir kuruluş haline getirmiştir. Günümüzde de Avrupa Birliği, demokrasi ve insan hakları sorunları sürmekte olduğu için baroların siyaset ve toplum içindeki rolleri eksilmeden sürmektedir.

Ekonomik kalkınmayla birlikte toplumsal gelişme de farklılık ve çeşitlilik göstermektedir. Bu nedenle kendi alanlarında uzman sayılan tüm odalar zaman zaman toplumsal yaşamda önemli rol oynamaktadır. Örneğin; deprem sonrası inşaat mühendisleri, jeoloji ve jeofizik mühendislerinin odaları toplumun aydınlanmasına ve bu alandaki politikaların oluşturulmasına katkıda bulunmuşlardır.

Gönüllülüğün Ortaya Çıkışı

Gönüllülük her toplumda ve tarihin her döneminde görülen, kimi zaman dinin gereği, kimi zaman da vicdani bir sorumluluk olarak ortaya konan maddi veya manevi katkılardan oluşan etkinliklere denir. Kızılhaç, Kızılay gibi kurumlar ile Kırım Harbi sırasında ortaya çıkan hemşirelik bu alanın en

tipik örnekleridir. Ancak bu hareket, toplumların zenginleşmesi ve aydınlanması ile birlikte, liberal ekonominin ortaya çıkardığı yaygın yoksulluk sonucu, özellikle küreselleşmenin egemen olmaya başladığı 1980'lerden sonra dünya çapında bir önem kazanmıştır.

Gönüllü hareketler, çok küçük çaplı yerel, hatta kişisel sorunların çözümünden, iklim değişikliği ve AIDS gibi tüm insanlığı ilgilendiren konulara kadar her alana el atmaktadır. Gönüllülük bugün hemen her ülkede yasalarla düzenlenen ve özendirilen bir etkinlik alanıdır. Gönüllü bağışları arttırmak için vergi yasalarında değişiklik yapılmakta, gönüllü çalışma anlayışını yerleştirmek için okullarda programlara gönüllülük dersleri konulmaktadır. Gönüllü çalışma, günümüzde ceza kanunlarındaki bir yaptırım çeşidi olarak da uygulanmaktadır.

Türkiye'de de, dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak pek çok yasal düzenleme yapılmış bulunmaktadır. Yerel sorunların çözümünde pek çok alanda yararlanılan gönüllülük, yerel yönetim yasalarında da yer almıştır. Köy yaşamında, geleneksel olarak yüzyıllardır imece uygulanmaktadır. İmece, kırsal alanda yaşayanların birbiri arasında ekip biçme zamanlarında, ev yapımında, evsel üretimde, düğünde ve ölümde yüzlerce yıldır uyguladığı eski bir Türk geleneğidir. Bu gelenekten köy kalkınmasında da yararlanılmaktadır. Bu amaçla, köy kanununda özel düzenleme bulunmaktadır. Bu uygulamaya ek olarak, yeni Belediye Kanunu'na da gönüllü çalışmayı sağlamak amacıyla özel hükümler konmuştur. Gönüllü hareket, yönetişim fikrinin ortaya çıkması ve gelişmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu rolünü giderek de arttırmaktadır. Son yıllarda Türkiye'de üniversitelerde sosyal sorumluluk projesi adı altında gençlerin gönüllü çalışmalarını sağlamak amacıyla eğitim programlarına çeşitli dersler konmuştur.

Sanat ve Kültür Alanındaki Gelişmeler

Cumhuriyet yönetimi Tanzimat'tan sonra başlayan sanat ve kültür alanındaki Batılılaşmayı artan bir hızla sürdürmüştür. Eğitim birliğinden sonra; müzik, resim gibi dersler ilköğretim ve ortaöğretim programlarında zorunlu dersler olarak yer almıştır. Halkevleri hareketiyle Batı müziğinin öğretilmesi ve yaygınlaştırılması konusunda önemli çalışmalar yapılmıştır. Halkevlerinde müzik, tiyatro, edebiyat, halk kültürü ve folklor kolları oluşturulmuştur. Bu kollar aracılığıyla Batı müziği öğretimi yapılmış, kon-

serler verilmiş, oyunlar sergilenmiştir. Halk müziği ve folklor derlenmiş, resim sergileri açılmıştır.

Cumhuriyetin simgesi olan Ankara'da, öğretmen yetiştiren Gazi Eğitim Enstitüsü'nde, yurtdışından uzmanlar getirtilerek Batı müziği eğitimi verilmiştir. Böylece, Anadolu'da görev yapan müzik öğretmenlerinin bir enstrüman çalma yanında, Batı müziğine de yakınlaşması sağlanmıştır. Daha sonra, konservatuar kurularak tiyatro, müzik, bale ve opera alanlarında sanatçılar yetiştirilmiştir. Müzik ve resim öğretmeni yetiştirilerek Anadolu kentlerinde sanatsal etkinlikler yapılması sağlanmıştır. İlk ve orta öğretim okullarında müzik, resim, tiyatro gibi faaliyet kolları kurulmuş, öğrencilerin becerilerini sergilemelerine olanak sağlanmıştır. Bu dönemde, halk müziğine ve folklora özel önem verilmiş, Anadolu'da sözlü olarak icra edilen halk müziği ve folklor derlenmiş, önemli arşivler oluşturulmuştur. Ayrıca, Anadolu müziğinin derlenip geliştirilmesi için Bella Bartok gibi dünya çapındaki müzisyenler Türkiye'ye davet edilerek Anadolu'da derlemeler yapılmıştır. Bugün dinlediğimiz, türkü, uzun hava, koşma, mani gibi halk kültürünü oluşturan tüm eserler o günlerde derlenmiştir.

Tek parti döneminde ihmal edilen klasik Türk musikisinin radyoda yayınlanmasının yasaklanması gibi aşırılıklara kaçılmışsa da, bu dönem kültür ve sanatta zenginleşme dönemidir. Radyodaki bu klasik Türk musikisi yasağı daha çok İstanbul'da yaşayan eski kültüre bağlı bir grup eliti çok rahatsız etmişse de halk, Anadolu kültürünün keşfinden ve canlandırılmasından mutlu olmuştur.

Bu dönemde Reşat Nuri, Yakup Kadri, Halide Edip gibi yazarlar ön plana çıkmıştır. İlk kez köy yaşamı ve kentlerdeki yaşam edebiyatın konusu olmuştur. Yine bu dönemde okuma yazma oranının düşük olmasına rağmen Esat Mahmut Karakurt gibi yazarların pembe dizileri çok satan kitaplar arasındadır. Türkçedeki Osmanlı etkisi giderek azalmış, Servet-i Fünun'un ağdalı dili yerine duru, anlaşılır bir Türkçe ile roman ve öyküler yazılmıştır. Roman ve öykücülükte bu gelişmeler olurken, şiirde de Nazım Hikmet'le başlayan serbest nazım anlayışı dilin arılaşmasına ve durulaşmasına yardımcı olmuştur.

Çok partili döneme geçildiğinde o dönemin demokrasi anlayışını yansıtan biçimde halk diliyle, günlük deyimleri kullanarak şiirler yazılmış, Garip akımı halk tarafından da benimsenmiştir. Orhan Veli, Melih Cevdet ve

Oktay Rifat üçlüsü bir anlamda elitin kullandığı ürün olan şiiri demokratikleştirmişlerdir.

Cumhuriyetin benimsediği ilkelerden birisi olan milliyetçilik, kendisini en çok Türk dili ve tarihi alanında hissettirmiştir. Türk dilinin Arapça ve Farsçadan arındırılmaya çalışıldığı bu dönemin simgeleri Türk Dil Kurumu ve Türk Tarih Kurumu'dur. Öz Türkçe yaratma çabası içinde bazı aşırılıklara gidildiği de görülmüştür. Ancak günümüzde kullanılan dile bakıldığı zaman dildeki bu arılaştırma hareketinin halk tarafından da benimsendiği görülebilir. Bugün duru ve arı Türkçe öylesine tutmuştur ki, en muhafazakar gruplar bile dini söylemi öz Türkçe kavram ve deyimlerle sürdürmektedir.

Sanat ve kültürün yaratılması, yaşatılması ve yaygınlaştırılmasında Latin harflerine geçişin önemli katkısı olmuştur. Okur yazarlık kısa zamanda yaygınlaşmış, okur yazar olmak bir ayrıcalık olmaktan çıkmış, herkesin kullandığı demokratik bir araç olmuştur.

Bu dönemin kültür simgelerinden birisi de Anadolu'da hemen hemen her kentte açılan halk kütüphaneleridir. Halk kütüphaneleri, adından da amaçlandığı gibi kitap, dergi ve gazete alamayan yoksul kişilerin okuması, öğrenmesi için çok önemli bir kolaylık getirmiştir. Özellikle öğrencilerin kendilerini geliştirmelerinde halk kütüphanelerinin büyük katkısı olmuştur. Halk kütüphaneleri, yalnız kültür ve sanatın geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için değil, aynı zamanda devletin sosyal politikasının bir aracı olarak da yoksulların okuma hakkını geliştirmiştir.

Cumhuriyetin ilk zamanlarda kültür ve sanata verdiği önem, çok partili demokratik düzene geçişten sonra azalmışsa da, 1961 Anayasası'nın kültür ve sanatı geliştirmeyi devletin ödevleri arasında sayması, bu dönemde kültür ve sanatın yeniden saygınlık kazanmasına yardımcı olmuştur. 1970'li yılların başında önce Kültür Müsteşarlığı, ardından da Kültür Bakanlığı kurulmuştur.

1950'lerde Türk sineması da filizlenmeye başlamış, 1960'lı yıllarda halkın eğitilmesine, sosyal sorunlar konusunda duyarlılığının artmasına yardımcı olmuştur. Türk sinemasının, Türkiye'de sivil yaşamın gelişmesine katkısı sanıldığından büyüktür. Sinema, demokrasinin gelişmesine, demokratik hak ve sorunların tartışılmasına önemli katkılar sağlamıştır. 1970'lerden sonra sinemanın yerini televizyon almıştır.

Sonuç olarak, sanat ve kültürdeki gelişme ve yaygınlaşma Türkiye'deki sivil toplumun oluşmasına katkıda bulunan en önemli harçtır diyebiliriz.

Aydınlar

Osmanlı döneminde saray çevresinde şairler, müzisyenler ve hattatlardan oluşan bir aydın grubu her zaman vardır. Buna; Enderun'da yetişen devlet adamları, bürokratlar ve medreselerde ders veren müderrisleri ve tarihçileri, tekke ve tarikatlardaki pirleri de eklediğimiz zaman aydın çevrenin yalnızca sanatçılardan oluşmadığını görürüz. İbrahim Müteferrika'nın matbaayı Osmanlı yaşamına sokmasından sonra kitap, başlı başına toplumsal bir hareketlilik yaratmaya yeterli olmuştur. Kitap okuyanlar bir araya gelip kitap üzerinde konuşmaya, yorumlar yapmaya başlamışlardır. Bu, bir yandan toplumu laikleştirirken, öte yandan da sivil bir yaşamın filizlenmesine yardımcı olmuştur. Sayısı az da olsa "devletlu" olmayan bağımsız aydınlar da ortaya çıkmaya başlamıştır.

Tanzimat, aydın sayısını arttırırken, aydınlanmayı da başlatmıştır. İstanbul dışında, Selanik, İzmir ve Beyrut'taki kozmopolit yaşam, Osmanlı aydınlarının yetişmesinde önemli rol oynamıştır. Cumhuriyete gelindiğinde o döneme göre azımsanmayacak bir aydın birikimi vardı. Eğitim hamlesiyle birlikte lise ve üstü eğitim gören insan sayısındaki artışla Cumhuriyet döneminde yeni bir aydın tipi ortaya çıkmıştır. Bu aydınlar, Cumhuriyetin reformcu anlayışını benimseyen ve destekleyenlerden oluşur. Eski dönem özlemi içinde olan aydınlar ise kendi kabuğuna çekilir ve böylece toplumdan soyutlanırlar.

Cumhuriyetin ilk yıllarında aydın ordusunu oluşturanların büyük çoğunluğu öğretmenlerden oluşur. Cumhuriyetin ilkelerini ve reformlarını yayma ve benimsetme görevi öğretmenlerin sırtındadır. Halkevleriyle birlikte (1932) öğretmenlerin öncülüğünde her kent ve kasabadaki doktor, avukat, yargıç, kaymakam ve varlıklı ticaret erbabı halkevleri etrafında kümeleşir. Herkes kendi becerisi ve yeteneği sınırları içinde halkevlerinin çeşitli kollarında görev yapar. Örneğin, bu dönemde doktorların sayısı az olmakla beraber doktorlar köy gezileri yaparak halkı hijyen ve sağlık alanlarında aydınlatma çabası içindedir. Okuma yazma kursları, kitap kampanyaları, temsiller, sergiler, konserler yalnızca halkevlerinin bulunduğu kent ve kasaba merkezlerinde değil, köylerde de icra edilir.

Bir Öğretmen Öyküsü

Yıl 1929. 19 yaşındaki genç İzmir Muallim Mektebi'ni bitirir. Ataması, Adana'nın Toroslar üzerindeki bir orman köyüne yapılır. Genç öğretmen İsmet, büyük bir heyecanla Adana'ya gider, Maarif Müdürü, genç öğretmeni bir amir gibi değil bir meslektaş gibi karşılar. Öğretmeni köylülerin ile geldiği pazar gününe kadar ilde misafir eder. Pazara inen köylülere haber salarak muhtarı müdürlüğe çağırır. Muhtar gelince öğretmeni muhtara emanet eder, öğretmenin alnından öperek İsmet'i köye gönderir. İsmet, İzmir çocuğudur, pantolon giymektedir. Köylüler geleneksel şalvar giyerler. Öğretmene hemen bir isim takarlar: çatalbacak öğretmen. Köyde okul yoktur. Şimdiye kadar köye hiç de öğretmen gelmemiştir. İsmet, dağları devirmek üzere görev yerine gitmiştir ama köylü ilgisizdir. Köyde toplantı yapar, yaşlılarla konuşur ama genç İsmet'e kimse aldırmaz. Öğretmen büyük bir düş kırıklığı içinde ne yapacağını bilemez. Aradan bir iki ay geçer, bir gün pazara giden muhtar elinde bir mektupla köye döner. Köy odasında öğretmen İsmet'e mektubu verir. Sarı zarfın üstünde öğretmenin ismi vardır. Köylü sarı zarfın anlamını bilmektedir. Ancak devlet sarı zarf gönderir. Köy odasındaki herkes, mektubun içindekini merakla öğrenmek ister. Öğretmen mektubu açar, gözyaşları içinde mektubu okur. Köylü mektubu yüksek sesle okumasını ister. Mektup, Milli Eğitim Bakanı Mustafa Necati'den gelmiştir. Mektupta genç İsmet öğretmen oluşundan dolayı kutlanır, Mustafa Necati öğretmene bugünden itibaren Cumhuriyet Gazetesi'ne bir yıllık aboneliğin kendisine armağan olarak verildiğini bildirir. Bakan'ın mektubu, "Cumhuriyet senden çok şey bekliyor, yılmadan çalışacağına inanıyorum. Biz, her zaman arkandayız. Gözlerinden öperim." sözleriyle biter.

Genç İsmet köylünün gözünde birden itibar kazanır, o gün köylü okul olacak bir bina araştırır. Köydeki cami, namaz vakitleri dışında okul olarak kullanıma verilir. Muhtar her eve imece koyarak okul için sıra ve tahta yapmak üzere köylülerin katkısını ister. Ağaçlar kesilir, hızar kurulur, köylü, öğretmenin istediği biçimde tahta ve sıralar yapar. Bir süre sonra dersler camide verilmeye başlar. Köylü imeceyle yeni bir okul yapmaya karar verir. Bir yıl içinde tüm köylülerin katkısıyla okul yapılır. Altı yaşın üstündeki kız ve erkek çocuklar muhtarın yardımıyla okula öğrenci olarak kaydedilir.

Cumhuriyetin ilkelerini benimsemiş aydın yetiştirmede en önemli kaynak İstanbul Üniversitesi'dir. Ancak İstanbul Üniversitesi büyük ölçüde reformlara direnmektedir ve eski medrese geleneğini sürdürmektedir. Bu durumda, 1935 yılında İstanbul Üniversitesi kapatılır (Dar'ül-fünun) ve yeni bir kanunla üniversite tekrar kurulur. Bu üniversite reformunun başlıca nedeni özellikle hukuk fakültesinin isteneni verememesidir. Cumhuriyet Türkiye'si şeriata dayalı hukuku ortadan kaldırarak çağdaş hukuk düzenini kuracak yasaları çıkarmıştır. Ancak, başta Medeni Kanun olmak üzere, yeni yasaları uygulayacak nitelikte hakim açığı büyük ölçüde sorun yaratır. İstanbul Dar'ül-fünun'daki hocalar, çağdaş hukuk hakkında ya bilgisiz ya da isteksizdirler.

Bu dönemde çok akılcı bir hareketle faşizmin yükselmekte olduğu Almanya'dan kaçan demokrat bilim adamları Türkiye'ye davet edilir. Bunların içinde Einstein de vardır. Avrupa'daki üniversitelerden hukuk, tıp ve mühendislik alanlarındaki çok değerli hocalar Türkiye'de görev almak istemişlerdir. Bunların katkısıyla İstanbul Üniversitesi yeniden kurulur. Cumhuriyetin gerektirdiği nitelikte insanlar böylece yetiştirilmeye başlanır.

İstanbul Üniversitesi reformu yanında, 1930'ların başlarından itibaren ülkenin güç mali koşullarına rağmen Avrupa ve Amerika'ya çok sayıda öğrenci gönderilir. Bu idealist gençlerin çoğu Batı üniversitelerinde okuyarak yurda dönerler. Böylece, hem İstanbul Üniversitesi hem de sonra devreye giren Ankara Üniversitesi için eleman açığı kapatılmaya çalışılır.

Çok partili döneme geçildiğinde, liberal ve muhafazakar görüşlü aydınlar, Demokrat Parti'yi destekler ve çoğunluğu bu partiden TBMM'ye seçilir. Bunların içinde Samet Ağaoğlu, Nadir Nadi, Turan Güneş, Halil Özyörük gibi aydınlar vardır. Ne var ki, Cumhuriyet aydınlarının bir kısmı Demokrat Parti hareketini bir karşı devrim gibi algıladığı için bu partiye başından itibaren muhalefet ederler. Bu muhalefet, her yıl artarak ve şiddetlenerek sürmüştür. Demokrat Parti'nin de yanlışlarıyla aydınların muhalefeti şiddetlenir. Bu muhalefet sonuçta 27 Mayıs askeri müdahalesiyle sonuçlanır.

1961'den sonra, yeni Anayasa'nın yarattığı demokratik atmosferde, üniversite ve TRT gibi özerk kurumların sağladığı olanaklarla aydınlar toplumda daha etkin rol oynamaya başlamıştır. 1965'te iktidara gelen liberal görüşle aydınlar arasında bir çelişki oluşmuştur. Bu aydın hareketine sendikalar ve

özgür basın destek olmuş, gençlik hareketi aydın muhalefetini ateşlemiş, bağımsız yargı da hükümetlerin baskıcı girişimlerini önlemeye yardımcı olmuştur. Aydınlarla iktidar arasındaki çelişkinin bir uzlaşma yaratması beklenirken, çelişki çatışmaya dönüşmüş, fikir ayrılıkları yüzünden sayısı binleri bulan genç öldürülmüştür. Bir uzlaşma ve sentez sağlanamayınca bu sefer çatışma anarşiye dönüşmüş, sonuçta ikinci bir askeri darbeyle demokrasi ve insan hakları konularındaki kazanımlar yok edilmiştir.

12 Eylül hareketinin sendika ve öğrenciler dışında en çok darbe vurduğu kesimlerden birisi de aydınlardır. Bu dönemde binlerce kişi tutuklanmış, işlerinden edilmiş, üniversitelerden atılmış ya da istifaya zorlanmıştır. 1984 seçimlerinden sonra iş başına gelen liberal hükümetler durumu normalleştirmeye çalışmıştır. Ne var ki normalleşme, 10 yıl almıştır.

Basın

Türkiye'de XIX. yüzyılın ikinci yarısında Türk halkının tanıştığı basın günümüze kadar hiçbir dönemde tam bir özgürlük içinde olmamıştır. Her dönemde iktidarlar basını kimi zaman sansürle, kimi zaman kısıtlama ve yasaklarla susturmaya, hatta ortadan kaldırmaya çalışmıştır. Basın, Türkiye'deki 150 yıllık macerasında toplumdaki tartışmalı konuların başında yer almıştır. Basının Türkiye'nin çağdaşlaşmasında ve demokrasinin gelişmesinde birinci derecede sorumluluğu ve etkisi olmuştur.

Cumhuriyetin kuruluşundan 1946'ya kadar, Türkiye'de basın özgürlüğünden söz etmek mümkün değildir. Bu dönemde basın özgürlüğü olmadığı için muhalefet sesini açıkça duyuramamış ve bu yüzden de eleştirilerden yararlanılamamıştır. Bu dönemdeki basın, Cumhuriyet değerlerinin yayılması ve anlaşılması açısından önemli bir işlev görmüştür. Basın özgürlüğünün kısıtlı olmasına rağmen, o dönemde bir gazete okuru kitlesi oluşmuştur. Bu kitle, 1946'dan sonra demokrasiyi yerleştirme mücadelesinde önemli rol oynamıştır. Bu kitle aynı zamanda sivil toplumun oluşumunda etkin biçimde görev almıştır. Demokratik düzene geçildikten sonra basın, büyük ölçüde demokrasinin kurulması ve insan haklarının uygulanması mücadelelerinde olumlu yönde etkili olmuştur. Askeri müdahale dönemleri hariç olmak üzere basın özgürlüğü giderek genişleyen bir eğilimde gelişmiştir.

1980 darbesinden sonra Türkiye'de demokrasinin yeniden kurulması aşamasında basın toplumu etkilediği kadar, toplumdaki gelişmelerden

de etkilenmiştir. Yazılı basının içeriğinde de önemli değişmeler olmuştur. Laik düzenden yana olan gazeteler bile Ramazan aylarında dini içerikli yayınlar yapmış, ekler vermiştir. Gazete yazarları, politika dışında yazı yazanlarla çeşitlenmiş ve zenginleşmiştir. Sanat, kültür, spor, bilim, teknoloji, ekonomi, moda, televizyon, sinema, müzik, gençlik, eğitim, kadın, popüler kültür gibi alanlarda yeni yazarlar ortaya çıkmıştır. Gazetelerdeki yazar çeşitliliği toplumdaki gelişmenin de bir göstergesidir. Basın, sivil toplum hareketlerinin yanında olmuş, sivil toplumun güçlenmesine katkıda bulunmuştur.

1970'li yılların başlarından itibaren yazılı basına televizyon da eklenince basının toplum üzerindeki etkisi tartışılmaz biçimde artmıştır. 1990'ların başından itibaren de özel radyo ve televizyonların ortaya çıkışıyla her görüş kendisini anlatma ve yayma olanağına kavuşmuştur. Televizyon da, sivil toplumu besleyen ve gücünü arttıran olgulardan birisidir.

Çevre

Çevre, bütün dünya için oldukça yeni bir konudur. Çevre sorunlarının gündeme gelmesi, özellikle de II. Dünya Savaşı'ndan sonra, ilk olarak gelişmiş ülkelerde görülmeye başlanmıştır. Kentleşme ve aşırı sanayileşmenin ortaya çıkardığı bu sorun, toplumların zenginleşmesiyle artan tüketim nedeniyle giderek önem kazanmıştır. Türkiye bu sorunla 1970'lerin başından itibaren karşılaşmaya başlamıştır.

Tarihimize bakıldığında özellikle vakıflar üzerine yapılan incelemeler, bugün çevre sorunu diye adlandırılan bazı konuların Osmanlı İmparatorluğu tarihi boyunca vakıfların gündeminde olduğunu göstermektedir. Örneğin, yoksul ve kimsesiz çocukları korumak, başıboş hayvanların yaşamlarını sürdürmelerine yardımcı olmak, çeşitli nedenlerle yaralanan kuşların ve hayvanların iyileşmeleri için vakıf kurulduğuna tanıklık yapıyoruz.

Göç Edemeyen Leyleklerin Vakfı

Günümüzde çevre sorunlarının bir parçası olan hayvanları koruma konusu, Osmanlı döneminde toplumun doğayla iç içe yaşamasının bir sonucu olarak, halkın gündemine gelmiştir. Bu amaçla kurulan vakıfların en ilginçlerinden birisi, Erzurum'da kurulan vakıftır. XIX. yüzyılın sonunda Erzurum'da kuş-

lara karşı sevgi ve duyarlılık gösteren bir kişi, yazın kolu kanadı kırıldığı için zamanı gelince göç edemeyen leyleklerin kışın bakımlarını sağlamak üzere bir vakıf kurmuştur. Vakfın kurucusu, mal varlığının gelirinin bir kısmını bu kuşların korunması, bakımı ve saklanması için vakfetmiştir. Bu, belki de dünyada bu konudaki ilk örneklerden birisidir.

Çevre konusu ilk kez 1974 yılında Türkiye'nin gündemine gelmiştir. Bu konuda yeni belediyecilik anlayışı adı altında yukarıda ayrıntılı bilgi verilmiştir. 1978 yılında da çevre sorunlarıyla meşgul olmak üzere bir devlet bakanı görevlendirilmiştir. Bu görevlendirme yapıldığı zaman, Türkiye'de pek çok kesim konuyu küçümsemiş ve bunu marjinal bir hareket olarak nitelendirmiştir.

1980'den sonra askeri rejim sivil toplumun kurulup gelişmesine pek çok yasaklama getirdiği halde, çevre konusundaki girişimlere göz yummuştur. Bu tutum, o rejimin çevreye duyarlılığından çok, çevre konularının devlet için tehlikesiz ve zararsız sayılmasından kaynaklanmıştır. Çevreye nötr bir konu olarak bakılmış, çevre konularının yaratacağı sempatiden yararlanılmak istenmiştir. Bu nedenle Türkiye'de çevre konuları odaklı sivil toplum, insan hakları ve demokrasi gibi konulara eğilenlere oranla daha hızlı örgütlenmiş ve güçlenmiştir.

1980'de yaygınlaşmaya başlayan küreselleşme aşamasında, gelişmiş ülkelerdeki kirletici sanayi, kendi STK'larının baskısından ve eleştirisinden kurtulmak amacıyla gelişmekte olan ülkelere taşınmıştır. Bunun sonucu olarak çevre sorunları bu ülkelerde de daha acı deneyimlerle yaşanmaya başlanmıştır. Tüm dünyada yaşamsal bir tehlike olan çevre kirliliği, devletlerin tek başlarına başa çıkamayacakları boyuta gelince, uluslararası ölçekte önlemler almak gereği ortaya çıktı. İşte bunun sonucu olarak Birleşmiş Milletler çeşitli zirveler toplayarak konuyu tartışmaya açtı ve çözüm yolları üzerinde öneriler geliştirdi. Bu zirvelerden günümüze de damgasını vuran kongre 1992'de Rio'da toplanan Çevre Zirvesi'dir. Bu zirvede çevre sorunlarıyla baş etmek üzere uluslararası düzeyden yerele, yerelden uluslararası düzeye doğru eylem planları hazırlanması kararlaştırılmıştır.

Çevre sorunları, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de sivil toplumun, kamu otoritelerinin paydaşı olmasını sağlayan süreci başlatmıştır. Bu ko-

nuda yukarıda bilgi verilmiştir. 2005 yılında gerçekleştirilen yerel yönetim reformuyla sivil toplum, yerel yönetimlerin paydaşı olmuş ve sivil toplumun karar alma sürecinde yer almasını sağlayacak çeşitli mekanizmalar getirilmiştir.

Dini Oluşumlar

Cumhuriyetin kuruluşundan 1946'ya kadar geçen süreçte, laikliğin benimsenmesi sırasında muhafazakar görüşler kimi zaman baskıyla, kimi zaman da gönüllü bir şekilde gözden kaybolarak dile getirilememiştir. Çok partili döneme geçildikten sonra, dine bağlı inanç özgürlüğü konuları da siyasetin ve toplumun gündemine gelmiştir. Bu konudaki girişimler 1948'de Kur'an kurslarının açılmasıyla başlamıştır. Kur'an kurslarının giderlerini karşılamak amacıyla yaşatma dernekleri kurulmuştur. Daha sonra cami yaptırmak amacıyla örgütlenmelerin başladığını görüyoruz.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde İstanbul'un yanında belli başlı merkezlerde ve önemli şehirlerde camiler bulunuyordu. Buraların dışındaki yerleşim yerlerinde cami yoktu. Bunun yanında, Türkiye nüfusu Cumhuriyet dönemindeki barış ve kalkınma ortamında hızla artmıştır. Ayrıca, 1950'lerin başından itibaren hızlı bir kentleşme yaşanmaya başlanmıştır. Büyük merkezlerdeki camiler bile halkın gereksinmesini karşılayamayacak duruma gelmiştir. Bu durumda, halk örgütlenerek kentlerde ve köylerde cami yapma girişiminde bulunmuştur. Bu nedenle kurulan dernek sayısında hızlı bir artış gözlenmiştir.

Dernekler çevresinde örgütlenen dini amaçlı girişimler 12 Eylül rejiminden sonra güçlenerek gelişmiştir. Bu tip kuruluşlar, toplum içinde eksik kalan bir örgütlenmenin gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Tarikatlara, hocalara, şeyhlere bağlansa bile bu örgütlenmeler muhafazakar kesimlerde de demokrasi düşüncesinin gelişmesine katkıda bulunmuştur.

Türkiye'de demokrasinin genişlemesi ve derinleşmesiyle bu tip dini örgütlenmelerin de daha demokratik hale gelmeleri kaçınılmazdır. Bugün bazı çevrelerce sakıncalı gibi görülen bu tip örgütlenmelerin demokrasinin işler bir parçası haline gelmesi, yasaklar koymak yerine özgürlüklerin genişletilmesinden ve hukuk devletinin sağlamlaştırılmasından geçmektedir.

Spor

Spor her ülkede ve her dönemde halkın popüler katılımını sağlayan bir olgu ve yararlı bir etkinlik olarak kabul görmüştür. Spor, avcılık ve atletizmle başlamış bir etkinlik olmasına karşın, XX. yüzyılda daha çok futbol odaklı hale gelmiştir. Yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası yarışmalar, sporu canlı tutan ve rekabet içerisinde toplumsal dayanışmayı arttıran bir etken olarak toplumun bütün kesimlerini kapsamaktadır.

Sporun bir başka özelliği de atletizmden futbola kadar tüm alanlarda etkinliğin önce amatör olarak başlayıp, günümüzde profesyonel hale dönüşmesidir. Bu değişime rağmen pek çok spor etkinliği dernekler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Tüm spor kulüpleri dernek olarak kurulup çalışmaya başlamaktadır.

Türkiye'deki Beşiktaş (BJK), Fenerbahçe (FB), Galatasaray (GS) gibi büyük futbol kulüpleri 100. kuruluş yıllarını kutlamaktadır. Bu da gösteriyor ki, spor derneklerini İmparatorluktan Cumhuriyete geçiş ya da askeri darbeler gibi siyasi dönüşümler etkilememektedir. Bu niteliğiyle spor kulüpleri, Türkiye'deki sivil toplumun kesintisiz yaşadığı örgütlenme biçimidir. Bu durum yalnız büyük kentlere özgü değildir. Anadolu'nun en küçük ilçesinde, beldesinde, hatta köyünde bile çeşitli amaçlarla değişik dönemlerde dernekler kurulmuştur ve bu derneklerin çoğu etkinliklerini sürdürmektedir.

Anadolu'daki en eski ve en yaygın dernekleşme, avcılık kulüpleri çevresinde oluşmuştur. Bunu daha sonraları futbol izlemiştir. Futbol, yalnız bir seyir sporu değil, aynı zamanda toplumsal dayanışmayı da sağlayan bir katılım aracıdır. Futbol sahalarında kimi zaman yükselen protestolar ve atılan sloganlar bir toplumun anlaşılması için en somut göstergelerdir. Futbol, bu katılımcı yönüyle toplumun sivilleşmesine yardımcı olan önemli bir etkinlik alanıdır. Futbol sahası, devletin müdahalesinin en az olduğu sivil alandır.

Türkiye'deki büyük futbol kulüplerini iç barışı sağlamaya yardımcı olan birer sivil girişim olarak niteleyebiliriz. FB, GS, BJK gibi büyük kulüplerin uluslararası alanda gösterdiği başarı, Türkiye'nin her köşesinde siyasi çatışmanın en keskin olduğu dönemlerde bile kutlanmaktadır. Futbol, bütün siyasi eğilimleri birleştiren bir katalizör rolü oynamaktadır.

Sporun başka alanlarda da önemli rolleri olmuştur. Bunun en tipik örneği, kadın milli voleybol takımının başarılarının örneğinde görülebilir. Kadın milli voleybol takımı, erkek egemen bir anlayış içinde bile kadınların toplum için çok önemli olduğunun kabul edilmesini sağlamıştır. Kadın voleybol milli takımının başarılarından sonra Türkiye'de genç kızların voleybola olan ilgilerinde büyük artışlar gözlemlenmiştir.

Süreyya Ayhan'ın Katkısı

Çoğunlukla erkeklere özgü bir alan gibi görülen atletizm alanında Süreyya Ayhan'ın yakaladığı başarı, kadının Türk toplumundaki statüsünün yükselmesine katkıda bulunmuştur. Süreyya Ayhan'ın günlerce televizyon ve yazılı basın reklamlarında "rüzgarın kızı" olarak tanıtımı, daha çok genç kızın atletizme ilgi duymasını sağladığı gibi, kadınların kendilerine güveninin yükselmesine de katkıda bulunduğu kuşkusuzdur. Süreyya Ayhan'ın özel yaşamı bile kadın özgürlüğü açısından önemli tartışmalara yol açmıştır.

Kentleşme

Türkiye; Balkan savaşları, I. Dünya Savaşı ve ardından yaşanan Kurtuluş Savaşı süresinde, hem insan kaynakları hem de maddi kaynaklar açısından büyük kayıplar yaşamıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye, 13 milyon nüfusu olan, savaşlar sonucu yıkılmış ve harap olmuş bir ülkeydi.

Kurtuluş Savaşı dolayısıyla yıkıma uğramış ülkenin en zengin ve verimli bölgesi olan Batı Anadolu'yu tekrar yaşanabilir hale getirmek için çabalanırken, öte yandan da eğitimden, ülkede coğrafi birliği sağlayacak demiryolu yapımına kadar pek çok alanda uğraş vermek zorunda kalınmıştır. Yurdun yeniden inşası sürerken patlak veren II. Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri de hesaba katıldığında, Türkiye'nin 1923 – 1950 arasında ne kadar önemli bir mesafe kat ettiğini görmek mümkündür.

Bu dönemde, gecekonduyla tanışan ve nüfusu artan tek şehir Ankara'dır. Türkiye nüfusu uzun yıllar durağan bir süreç izlemiştir. 1950'lere gelindiğinde ülke nüfusu 20 milyon dolayındadır. 1950'den itibaren devletçiliğin terk edilişi ve liberal ekonomi politikaların sürdürülmeye başlanması, Türkiye'deki sosyal hareketliliği arttırmıştır. İstanbul'da ilk gecekondu mahalleleri ortaya çıkmaya başlamıştır.

1960 – 1980 arasında uygulanan karma ekonomi politikası sırasında sanayileşme İstanbul ve Marmara Bölgesi'nde yoğunlaşmıştır. Bunun sonucu olarak ortaya çıkan işçi talebi, kentlere göçün hızlanmasını tetiklemiştir. İç göç daha sonra İzmir, Adana, Mersin, Antalya gibi öteki büyük merkezlere de yayılmaya başlamıştır.

1980'lerden sonraki liberal politikalar da kentleşme hızının artmasına neden olmuştur. 1980 sonrası görülen göç, sanayileşmeden çok hizmet sektöründeki gelişmeyle birlikte olmuştur. Hizmet sektörüyle beraber inşaat sektöründe de bir canlanma olmuştur. Bu gelişmelerin sonucu olarak kentlerde küçük işletmeleri yaratan girişimcilerden oluşan yeni bir sınıfın ortaya çıktığı görülmüştür. İşçi ve memurlara oranla daha yüksek gelir grubunda olan yeni orta sınıf, kent hizmetlerinde daha etkin olmanın yolunun sivil toplum örgütleri olduğunu kısa sürede keşfetmiştir. Özellikle, 1990'dan sonra hizmetler sektöründe görülen bu büyüme çok hızlıdır. Bu değişim, sivil toplumda çeşitlenmeye neden olmuştur.

Bu arada, büyük kentlerde yaşayan ve Anadolu'nun çeşitli illerinden göç eden yeni orta sınıf, kendi geldikleri bölgelere olan manevi bağlarını da koparmamışlardır. Bu nedenle, İstanbul başta olmak üzere, bütün büyük kentlerde hemşehri derneklerinin hızla arttığını görmekteyiz. Bu durum, büyük kentlerde entegrasyonun sağlanmasını engellemektedir. Bu yeni orta sınıf, Anadolu kentlerine göre, illerde kendi kurdukları semtlerde yaşamlarını sürdürmeyi tercih etmektedirler. Bunun bir yansıması, büyük kent belediyelerinin bir süredir kentleşme bilincinin oluşmadığı konusundaki yakınmalarından anlayabiliyoruz. İstanbul, Bursa, İzmir gibi kentler, kentlilik bilinci yaratmak ve büyük kente aidiyeti arttırmak üzere yeni projeler üretmektedir.

Kentlilik Bilinci Yaratma Projelerinden Örnekler

İstanbul Büyükşehir Belediyesi son yıllarda İstanbulluyum konulu afişler asmaktadır. Bu afişlerde kentin tanınmış kişilerinin resimlerinin altında "Ben İstanbulluyum." cümlesi yer almakta, altında da o kişinin adı ve soyadı bulunmaktadır. Ayrıca, düzenledikleri seminerlerde İstanbullu imajı nasıl değiştirilebilir konusunu aydınlara, yazarlara tartıştırmaktadır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi, kentin her yerinde insanların geldikleri kentlere

göre dernekler kurup örgütlenmeleri ve derneklerin isimlerini büyük tabelalarla kamuoyuna duyurmaları sonucunda endişeye kapılarak, kentlilik bilincini arttırmak, Bursa'ya olan aidiyeti geliştirmek için projeler uygulamaktadır. Bursa'ya aidiyeti arttırmak için kent konseyi içinde hemşehri derneklerini bir araya getirerek, bu derneklerden tabelalarında Bursa adını da yazmalarını istemektedir. Artık pek çok tabelada "Bursa – Sivaslılar Derneği", "Bursa – Kemahlılar Derneği" gibi isimler yer almaktadır.

Yeni Kimlikler

Kürtler

Türkiye'deki demokratik dalgalanmalara paralel olarak Kürtler de kendilerini açıkça etnik kimlikleriyle ifade edememişlerdir. Özellikle 1961 Anayasası'ndan sonra yaşanan demokratikleşme ile birlikte Kürtlerin kendi kimliklerini açıklamadan pek çok dernek kurduğunu görüyoruz. Bu dönemde kurulan derneklerin en önemlisi Doğu Kültür Ocakları dernekleridir. 1990'lardan sonra uygulanan liberal politikalar ve Avrupa Birliği üyelik sürecinde Kürtler kimliklerini açıkça ifade edebilir duruma gelmiştir.

Kürtler başta İstanbul olmak üzere, İzmir, Mersin, Adana ve Diyarbakır'da çeşitli dernekler kurarak kendi çıkarlarını korumaya ve kimliklerini tanıtmaya çalışmaktadır. Kürtlerin sivil toplum hareketi içinde daha etkin rol oynama istekleri hükümetlerin dernek kurma özgürlüğünü kısıtlamalarında bir gerekçe olarak gösterilmektedir. Kimlik sorunuyla bundan sonra sivil toplum içinde daha çok karşılaşmamız olası gözükmektedir.

Aleviler

Alevilerin, Türkiye'de Sünni kesimin son zamanlarda hızlı örgütlenmesi ve iç politikada ağırlıklarını arttırmaları karşısında, kendilerini koruma endişesi ile hızla örgütlendiklerine tanık olmaktayız. Daha önceleri kamuoyundan gizlenen semah gibi dini motifli ritüellerin kamuoyunda açık olarak sergilemektedirler.

Cem evlerinin sayısı artmıştır. Çeşitli dernekleri federasyon halinde de örgütlemiş bulunmaktalar. Kendi kimliklerinin tanınmasını sağlamak için yalnızca açıklamalar ve toplantılar yapmakla kalmayıp konuyu hukuki zeminlerde de açıklığa kavuşturmak istemektedirler. Bu nedenle gerek

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nde gerekse Türk mahkemelerinde açtıkları davalarda artış bulunmaktadır.

Aleviler de, Türk sivil toplum hareketinin güçlenmesine katkıda bulunmaktadır.

Demokrasi ve İnsan Haklarının Derinleşmesi ve Yaygınlaşması

Türkiye'de, Tanzimat'la başlayan sivilleşme ve laikleşme, Cumhuriyetin kuruluşundan sonra artan bir hızla toplumu sarmaya başlamıştır. Demokrasi ve insan hakları, başlangıçta yalnızca küçük bir seçkinler grubunun talebi gibi algılanmaktayken, yukarıda açıkladığımız askeri darbeler ve yeni anayasalarla daha geniş kesimlerin talebi haline gelmektedir.

1960'lı yılların başlarında demokrasi ve insan hakları yalnızca siyasal bir kapsamda düşünülüyordu. Demokrasinin tanımı için siyasi partilerin varlığı, bağımsız yargı ve basın özgürlüğünün bulunması yeterli kabul ediliyordu. 1950'den bu yana yaşanan olaylar ve çalkantılar sonucunda halk, insan hakkının sadece polisin güç kullanmasının sınırlandırılması olmadığını öğrendi.

Günümüzde, kadına karşı şiddet, aile içi şiddet, kadın hakları, çocuk hakları, hayvan hakları, kamunun hesap vermesi, bilgi edinme hakkı gibi konuların da demokrasinin ve insan haklarının özünü oluşturduğuna ilişkin yaygın bir kanaat oluşmuştur. Bu konulardaki şikayetlerde henüz yeterli iyileşmeler sağlanmamış olsa da, talepler giderek artmaktadır.[2]

Demokrasinin ve insan haklarının derinleşmesi ve yaygınlaşması, Türkiye'de sivil toplumun gücünü ve etkisini arttırmaktadır.

Bilgi Edinme Hakkının Kullanımı

Temel olarak; gerçek ve tüzel kişilerin devletin elinde bulunan resmi verileri kanunun izin verdiği sınırlar çerçevesinde talep etme ve alma hakkı olarak tanımlanan Bilgi Edinme Hakkı, uluslararası terminolojiye baktığımızda "bilgiye erişim hakkı" (access to information) ya da "bilgi özgürlüğü" (freedom of information). kavramlarıyla birlikte kullanılıyor. İlk kez 1776

2 **Bilgi edinme hakkı ve Türkiye'de bilgi edinme kanunu ile ilgili gelişmeler ile ilgili olarak daha fazla bilgi sahibi olmak için, TESEV Yayınları'ndan çıkan Bilgi Edinme Hakkı Kullanım Kılavuzu'ndan yararlanılabilir.**

tarihli İsveç Basın Özgürlüğü yasası ile İsveç vatandaşlarına resmi belgelere serbestçe erişim özgürlüğü getirilmesiyle ortaya çıkan bu kavram, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 1946 yılındaki bir oturumunda kabul edilen 59(1) sayılı karar ile birlikte temel bir hak olarak tanımlanmıştır.

Bu hak son 20 yılda yolsuzluklar ve skandalların ortaya çıkması, yönetişim anlayışının gelişmesi, sivil toplum örgütlerinin çalışmalarının artması, uluslararası örgütlerin katkıları, basının artan rolü ve iletişim olanaklarının gelişimi neticesinde bilgi toplumunun oluşması neden teşkil etmiştir.

Dünyada yaşananlar ışığında bilgiye erişim ya da bilgi özgürlüğü olarak da ifade edilen bilgi edinme hakkı Türkiye'de 2004 yılında 4982 No'lu kanun ile yürürlüğe girmiştir. Bilgi edinme hakkı kapsamında kurum ve kuruluşlara 2004 yılından beri giderek artan oranlarda başvurular yapılmaktadır.

Yasanın amacı, demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olarak bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın Devlet'e karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmaktır. Türkiye'de ikamet eden gerçek ve tüzel kişilerin (yasada yabancılar için belirli kısıtlamalar getirilmiştir) başvurusu sonucunda kamu kurum ve kuruluşları ve meslek orgütleri 15 iş günü içerisinde yanıt vermek zorunda. Yasaya göre istemin karşılanmaması ya da yetersiz bilgiyle karşılanması durumunda istem sahibinin itiraz hakkı bulunmaktadır.

TESEV, Türkiye'de bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin çalışmalar gerçekleştirmiştir. TESEV, 2005 yılında 13, 2006 yılında 8 ilde gerçekleştirdiği saha araştırmasında bu hakkın uygulaması ile ilgili önemli bulgulara ulaşmıştır.

TESEV araştırması neticesinde uygulamada çeşitli sorunlarla karşılaşıldığı ortaya çıktı. Bu sorunlar 1. Kanun konusunda yetersiz bilgi ve sır kültürü, 2. Başvuru yapmakta zorluklar - Örgütlenme eksikliği, 3. Başvuru takibinde zorluklar, 4. Standart uygulama eksikliği, 5. Cevaplama yönteminin talep edilenden farklı olması, 6. E-posta yöntemi ile verilen cevapların niteliksel olarak zayıf olması, 7. Kanundaki sınırlamalar konusunda netlik eksikliği olarak sıralanabilir.

III. Bölüm
Sorunlar - Açılımlar

Yönetişim ile İlgili Sorun Alanları

Katılım ile İlgili Sorunlar

Yönetişim kavramının en temel özelliği, içinde tüm paydaşların karar alma süreçlerine etkin katılımı unsurunu barındırıyor olmasıdır. Ancak katılımı etkin kılmanın önünde bir takım sorunlar bulunmaktadır.

Örneğin; araştırma sonuçlarına göre daha yoksul kesimlerin, eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlere erişiminde problemler olduğunu biliyoruz. Bu kesimlerin seslerini duyurabilmeleri için katılımcı stratejik planlama toplantıları ve kent konseyleri gibi platformlara katılımlarının sağlanması, etkin bir planlama sürecini gerçekleştirmek açısından çok önemlidir. Bu gruplara yönelik hizmet kalitesinin arttırılması için, katılım sürecinde temsil edilmeleri vazgeçilmez olmaktadır.

Yönetişim sürecine paydaşların katılımını sağlayabilmek için bazı mekanizmalar kullanılmaktadır. Örneğin; kent konseyleri ülkemizde bu görevi yerine getiren bir mekanizmadır. Ancak, bu mekanizmanın kurulması tek başına yeterli değildir. Sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar, odalar ve benzeri diğer paydaşların bu mekanizmadan 'haberdar olmaları' ve 'katılmaya istekli olmaları' gerekmektedir.

Bunun yanı sıra, örgütlenme özgürlüğünün önündeki bürokratik engellerin azaltılması dernekleşmeyi kolaylaştıracak, bu da çok sesliliğin oluşmasına ve yönetişimin daha etkin bir şekilde gerçekleşmesine yardımcı olacaktır.

Türkiye'de sivil toplumun henüz çok güçlü olmadığını ve gelişmekte olan bir sektör olduğunu bilmekteyiz. Bu süreçte, en küçük idari birim olan mahallenin ve mahalle yöneticileri olan mahalle muhtarlarının; yerel yönetim reformu ile ilgili kanunlar, kendilerine tanınan yeni haklar ve görevler, katılımı kolaylaştırıcı ve etkin kılıcı araçlar olan anket, gelişmişlik düzeyini ölçümleme, kamu harcamalarını takip etme ve bilgi edinme kanunu gibi

alanlarda bilgi düzeylerinin arttırılması, sivil toplumun en küçük ölçekten başlayarak gelişmesinde etkili olacaktır.

Geleneksel Yönetim Anlayışı

Türkiye, siyasi anlamda hala geleneksel yönetim anlayışından, yönetişim anlayışına geçiş sürecini yaşamaktadır. Bu süreçte, belediye başkanlarının ve diğer üst düzey yöneticilerin yönetişime yönelik zihniyet değişikliğini öncelikli olarak kendilerinin yaşaması gerekmektedir.

Klasik anlamda bürokratik iş yapma kültüründen, daha etkin, saydam ve hesap verebilir yönetim anlayışına geçişte yöneticilerin öncü rolü oynamaları gerekmektedir. Kanunların çıkarılması ve reformların yapılması, yönetişim anlayışına geçişi tek başına sağlayamamaktadır.

Bu sürecin aktörleri öncelikli olarak bu anlayışa sahip olmalıdır. Dolayısıyla, belediye meclis üyelerine ve üst düzey yöneticilere; yeni reformla hedeflenenler, sürecin nasıl daha etkin işleyebileceği, veriye dayalı yönetim anlayışının ne demek olduğu konularında eğitim verilmesi gerekmektedir. TESEV'in 6 ilde gerçekleştirdiği İyi Yönetişim- Kaliteli Yaşam Projesi yerel yönetimlerde böyle bir ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

Yönetişim Kavramı ile Birlikte Gelen Açılımlar

Kent Yönetiminde Stratejik Planlama

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Belediye, İl Özel İdaresi ve Büyükşehir Belediyesi kanunları, nüfusu 50000'in üzerinde olan belediyeler, tüm il özel idareleri ve 5018 sayılı kanuna ekli 1, 2 ve 4 nolu cetvellerde yer alan tüm kamu idarelerine stratejik planlama yükümlülüğünü getirmiştir.

Stratejik planlama süreci ile hedeflenenler şöyle sıralanabilir:

- Amaç ve hedeflere dayalı yönetim anlayışı ve bütçelemenin geliştirilmesi.
- Kamu hizmetlerinin arzında, yararlanıcı taleplerine duyarlılığı arttırarak halkın kamunun yetkinliğine olan inancının ve güveninin geliştirilmesi.

- Faaliyet hedeflerini belirlemek ve performansın bu hedefler doğrultusunda ölçülmesi sağlayarak, kamuyu bilgilendirmek.
- Vatandaş memnuniyetini ve hizmet kalitesini arttırmak, ve sonuçlara odaklanmak.
- Politika belirleme ve maliyetlendirme kapasitesinin güçlendirilmesi.
- Hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesi.

5 yıllık ilk stratejik planlar, tüm iller ve hazırlamakla yükümlü belediyeler için 2006 yılında tamamlanmıştır.

Stratejik Planlama, şehrin gelecekte nasıl olması istendiğinden başlanarak, bu şehir hayali için neler yapılması gerektiğine dair yol haritasının ortaya çıkarılmasıdır. Bu planlama sürecinde eldeki kaynaklar da göz önüne alınarak, gerekli faaliyetler ve bu faaliyetler için ayrılacak kaynaklar hesaplanır, bu faaliyeti kimin yapacağına karar verilir, mantıksal olarak bir sıraya koyulur ve süreç, zamansal bir şemaya oturtulur.

Alınacak kararlar ve bu plan, şehirde yaşayan herkesin dolaylı ya da dolaysız yollardan hayatını etkileyeceği için, planlama sürecinde de ilgili grupların görüşlerini belirtmesi önemlidir. İşte bu süreci gerçekleştirirken, sadece yöneticilerin değil, konu ile ilgili tüm paydaşların bir arada bulunması için stratejik planlama sürecinin katılımcı bir şekilde yapılmasının gerekliliği kanunda belirtilmiştir.

Kent Konseyleri: Sivil Toplum Yönetimde Söz Sahibi

Kent Konseyleri, mahalle ya da köy düzeyinden yukarıya doğru örgütlenerek, sivil toplum temsilcileri ve diğer kent paydaşlarının yerel yönetimlerin çalışmalarını denetlemek ve karar alma süreçlerinin daha demokratik ve katılımcı olmasını sağlamak amacıyla kanunla kurulmuş platformlardır.

5393 sayılı kanununun 76. maddesine göre kent konseyi; kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili

sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyi, belediye faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.

İyi yönetişimin hayata geçirilebilmesi için önemli bir platform olabilecek kent konseyleri, ülkemizde kent bazlı olarak kurulmakta ve birçok ilde etkin çalışmaktadır. 2008 verilerine göre 81 ilin 64'ünde kent konseyleri kurulmuş ve çalışmaktadır.

Bu platform, gücünü en çok 1996 Habitat Konferansı'nın ardından, Türkiye'de yerel düzeyde örgütlenen Yerel Gündem 21'lerden almaktadır. Özellikle gençler, kadınlar ve engelliler alanlarındaki örgütlenmeleri ve aktif çalışmaları ile bilinen Yerel Gündem 21'ler, kentsel ölçekte sivil toplumun örgütlenmesine büyük katkıda bulunmuşlardır. Yerel Gündem 21 mirası ile, kent konseylerinin etkin ve çalışır duruma gelmesi kolaylaşmıştır.

Bununla birlikte, kent konseylerinin daha aktif ve söz talep eder duruma gelmesi için çalışmaların sürdürülmesi gerekmektedir. TESEV projesi, katılımcı stratejik planlama sürecinde, kent konseyleri'nin rolünün arttırılması ve etkinleştirilmesi için çalışmalar yapmaktadır.

Mahallenin Önem Kazanması

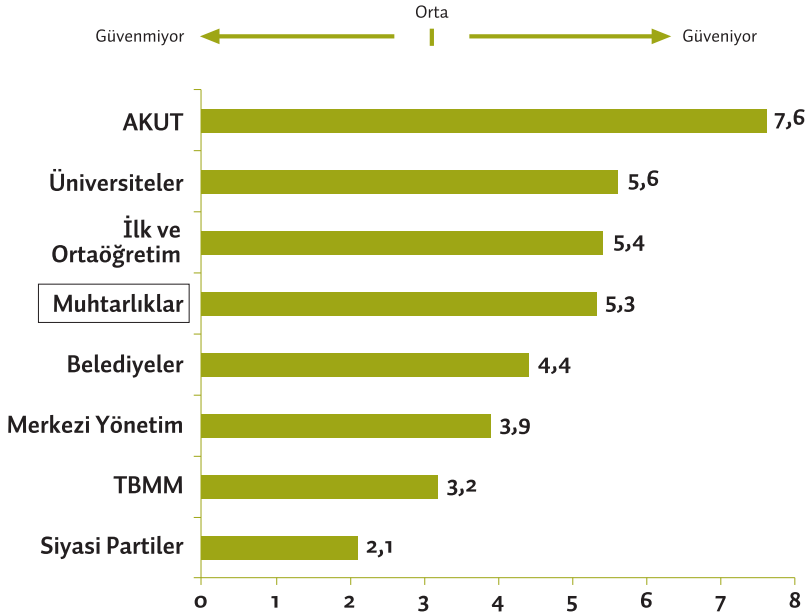
Mahalle kurumu iki yüz yıldır canlılığını korumaktadır. Mahalle, halka en yakın ve halk tarafından tek dereceli olarak seçilen yönetim yapısı ile demokratik bir kurum olarak kent yaşamında çok önemli bir rol oynamaya başlamıştır. Bu yeni rolüyle, halk ile kamu arasında iletişimi sağlamakta, belediyelerden başlayarak tüm kamu kurumlarının karar alma ve işlem yapma süreçlerine halkın katılımına aracılık yapmaktadır.

Son yıllarda, sivil toplumun yükselişine paralel olarak muhtarlıkların da konumunda bir değişme görünmektedir. Mahalle, yerel düzeyde görev yapan en etkili sivil toplum kuruluşudur. Halktan aldığı güçle de kamu üzerinde denetim ve gözetim işlevlerini yerine getirmektedir.

Mahallenin bu artan önemi, yerel yönetim reformu sürecini de etkilemiştir. Mahalle, merkezi yönetimin en alt basamağı gibi tanımlanırken, yeni yasalarla belediyenin bir parçası haline getirilmiştir. Belediyeler mahalleyi

ilgilendiren konularda görüş almak zorundadır. Bunun yanında, mahalle temsilcisi olarak muhtar, yalnızca belediye ile değil tüm kamu kurum ve kuruluşları ile halkın ilişkilerini yürütmekle görevlidir.

Mahalle muhtarlığı iyi yönetişimin somutlaştığı bir alandır. Günümüzde muhtarlıklar yalnız mahalle halkına bazı belgeleri veren birimler olmaktan çıkmıştır. Sosyal yardım hizmetlerinden doğal afetlere kadar pek çok konuda muhtarlar halkın temsilciliği görevini öteki seçilmişlerden daha iyi bir şekilde yerine getirmektedir. Bu konuda TESEV araştırması sonuçları aşağıdadır:



TESEV'in 1999 yılında yapmış olduğu kurumlara güven çalışmalarının sonuçlarına bakıldığında, muhtarlıkların belediyeler, merkezi yönetim ve TBMM'ye göre daha güvenilir bulunduğu anlaşılmaktadır.

Reformcu Muhtar'ın Öyküsü

Pilot illerimizden birinde, yeni yerel yönetim yasalarının kabulünden sonra vali, ilin mahalle muhtarları derneği başkanı ve yönetim kuruluyla bir toplantı yapar. Vali, sorumlu bir yönetici olarak, muhtarlara yeni yasaların yönetişim alanında getirdiği yenilikleri anlatır: "Muhtarlar, bundan böyle mahallelerini ilgilendiren her konuda görüş oluşturup bunu kamu kurumla-

rıyla paylaşabilecek. Artık çok önemli hale geldiniz."

Bir süre sonra, mahallenin birinde sokak lambaları söner. Muhtar, mahallelinin yakınması üzerine yanmayan sokak lambalarını tek tek saptar. Bunun için elektrik arızaya telefon eder, kendisini tanıtır, durumu anlatır ve lamba takılmasını ister. Cevap: "Sana ne? Biz işimizi biliriz."

Muhtar, bu cevap üzerine konuyu muhtarlar derneği başkanına anlatır. Reformcu başkan, iyi yönetişim konusunda valinin söylediklerini hatırlar. Dernek yönetim kurulu ile birlikte ildeki elektrik kurumu müdürüne durumu anlatmaya giderler. Başkan, son derece saygılı olarak konuyu müdüre aktarır. Cevap: "Benim memurum haklı. Bu sizin işiniz değil, biz işimizi biliriz."

Düzenleyici Etki Analizi

Tüm dünyada daha iyi karar alma konusundaki çabalar sürekli olarak artmaktadır. Yapılan düzenlemelerin pek çok alana etki ettiği düşünülürse, hem mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi, hem de yeni yapılacak düzenlemeler için maliyet-yarar-etki analizlerinin önemi yadsınamaz. Yapılacak düzenlemelerin getireceği olumlu-olumsuz sonuçlar ve toplum tarafından nasıl karşılanıp tasarılara nasıl cevap verileceği politika belirleyiciler için artık hayati bir öneme sahip olmaya başlamıştır; çünkü olumsuz etkileri olan ve halktan yeteri kadar destek alamamış düzenlemelerin başarı şansı oldukça düşüktür.

Karar alıcıların daha etkin ve etkili karar almalarına yardımcı olan bir kontrol aracı olarak Düzenleyici Etki Analizi (DEA) çalışmaları uygulamalarının ilk örnekleri İngiltere, Danimarka ve Hollanda'da görülmüştür. 2002'de yayımlanan bir bildirim ile tüm Avrupa Birliği üyesi ülkelerde bütün düzenleyici teklifler, politika tanımlama belgeleri ve harcama programları için DEA yapmak bir zorunluluk haline getirilmiştir.

DEA, düzenlemenin bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirmedir. DEA kamu otoriteleri tarafından yapılan müdahalelerin olası etkilerinin sistematik analiz sürecidir. Bu kavramı herhangi bir kamu hizmetinin veya programın başlatılması, yönetim biriminin

kurulması veya düzenlemenin yapılmasına ilişkin kararların alınması ya da uygulanmasından önce bunların toplum açısından getirisinin ve muhtemel sonuçlarının hesaplanmasını, fayda ve maliyetinin değerlendirilmesini ifade etmektedir. Etki analizi, yürürlüğe koyulması planlanan -mevzuat, -program, -proje, vb. öngörülen tedbirlerin piyasa, toplum, çevre, işletmeler, diğer mevzuat, ... vb üzerinde ne gibi etkileri olacağını derinlemesine inceleyerek sonuçlarını ortaya koyan bir yöntemdir.

DEA, etkisinin "10 milyon YTL"yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için uygulanabilecek politika seçeneklerinin tespiti, bunlar arasında bir karşılaştırma yapılması, her seçeneğin fayda ve sakıncalarının tespiti, tedbirin gerekçelerinin kamuoyuna daha iyi anlatılması, mevzuatın kalitesinin artması amaçlarıyla kamu kesimi, yerel yönetimler , özel sektör temsilci örgütleri , sivil toplum örgütleri , uluslararası kuruluşlar, şirketler ve düşünce kuruluşları gibi paydaşlar tarafından hazırlanarak uygulanır.

DEA'nın faydaları Devlet Planlama Teşkilatının *"Düzenleyici Etki Analizi"* dokümanında şöyle sıralanmıştır:

- Sorun veya ihtiyaç tespitine yeteri kadar zaman ayrılarak ne için harekete geçildiği tam olarak belirlenebilir;
- Politika seçenekleri oluşturularak bunlar için mevcut ihtiyaca en uygun olanı seçilir;
- Düzenlemelerin gelecekte ekonomik ve sosyal hayatta meydana getireceği olası etkileri belirlenmeye çalışılır (Bu etkiler hem istenen sonuçları ve hem de niyet edilmemiş ama yeni düzenlemeyle doğacak muhtemel sonuçları içermektedir).
- Düzenlemelerden etkilenecek tüm paydaşların görüşleri açığa kavuşturularak yeni düzenlemeye toplumun destek verdiği ve çekimser kaldığı konular belirlenebilir;

Yarar, maliyet, risk analizi gibi yöntemler kullanarak hazırlanan DEA'de izlenen yol şöyledir:

- **Düzenlemenin amacının belirlenmesi**, konunun geçmişinin taranması ve akla uygunluğunun incelenmesi.

- **Hedeflerin tanımlanması**.
- Düzenleme ile etkilenecek kitlelerin belirlenmesi, konu ile ilgili **kurum, kuruluş, paydaşların görüşlerinin alınması.**
- **Politika hedefinin gerçekleştirilmesi için mümkün olan seçeneklerin incelenmesi**, düzenleme için diğer alternatiflerin taranması, bir düzenlemenin yapılmamasının bir seçenek olarak değerlendirilmesi.
- **Yarar – maliyet hesabı, risk analizi, duyarlılık analizi** gibi yöntemlerle, mümkün olan ölçüde yarar ve maliyetin sayısallaştırılması (örneğin; emisyon değerlerindeki değişim oranı, işgücündeki artış oranı ...vb), çevre, zaman, işgücü vb. kaynaklar açısından yarar ve maliyetinin hesaplanması, seçeneklerin analizi.
- Düzenlemelerin etkinliğinin gözden geçirilmesi için bir **izleme planının** oluşturulması.

DEA çalışmalarının, düzenlemeyi yapan kamu kurum ve kuruluşlarından bağımsız yapılması ve ilgili ya da etkilenebilecek paydaşların dengeli katılımıyla gerçekleştirilmesi, çalışmanın güvenilirliği açısından önemlidir.

Sonuç

Türkiye 1800'lerin başından bu yana demokratikleşme ve sivilleşme yolunda çaba harcamaktadır. Hilafetle pekiştirilmiş saltanat kurumundan laik ve demokratik bir ortama geçiş, kolay bir süreç değildir. Bu konuda, Türkiye'de yaşanan olaylara bakarak umutsuz olmak için neden yoktur. Kendimiz için değerlendirmeler yapmadan önce dünyaya bakmakta yarar vardır. Amerika ve Avrupa'nın öncülükle temsil ettiği demokrasi dünyası bugünlere kolay gelmedi. II. Dünya Savaşı'nda antidemokratik yönetimlerin neden olduğu yıkım ortada. Batı ülkeleri için bile, laik, demokratik ve sivil bir süreçte kamunun paydaşlarla birlikte karar alması yeni bir olgudur. Alexis DeTocqueville'in 'Amerika'da Demokrasi' kitabında büyük bir imrenmeyle sözünü ettiği bireye ve halka dayalı Amerikan demokrasisinde "gün ışığında yönetim" felsefesinin ortaya çıkışı son 30-40 yılın ürünüdür. Avrupa ülkelerinin çoğunda katılım, hesap verme, saydamlık gibi ilkelerin

tam olarak uygulamaya konması, son 20 yılda olmuştur. Tüm bunları göz önüne aldığımızda askeri darbelere rağmen, Türkiye'nin aldığı yol küçümsenemez. 1999'dan bu yana Avrupa Birliği'ne üyelik süreci içinde çıkarılan yasalarla, iyi yönetişim ilkelerini hayata geçirecek pek çok mekanizma oluşturulmuş olmasına rağmen, yerel yönetimlerde iyi yönetişimin tam uygulanmasından söz edilemez. Türkiye'nin önünde hala zorlu bir süreç bulunmaktadır. Bu sürecin aşılmasında yine büyük görev sivil topluma düşmektedir.

II. Kitap
Yönetişim İçin Uygulama Araçları
TESEV İyi Yönetişim – Kaliteli Yaşam Projesi

1961 yılında Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti olarak kurulan TESEV, bilimsel araştırmalara dayalı politika önerileri geliştiren bir kurumdur.

1999 yılı sonunda Türkiye'nin AB adaylığının açıklanması ile birlikte, kamu yönetiminde yapılacak reformlara yardımcı olmak amacıyla TESEV, İyi Yönetişim konusunu temel çalışma alanlarından birisi olarak kabul etmiştir.

2002 yılı genel seçimlerinde işbaşına gelen hükümetin AB uyum sürecini hızlandırma isteği ve bu çerçevede kamu yönetiminde köklü bir reform iradesi göstermesi üzerine, TESEV bir İyi Yönetişim Kurulu oluşturmuştur.

Bu Kurul, Kamu Yönetimi Reformu tasarıları üzerine ayrıntılı bir rapor hazırlayarak, bu raporu hükümet ve muhalefet yetkilileri ile paylaşmış ve kamuoyuna açıklamıştır.

Yerel yönetim reformuna ilişkin yasaların yürürlüğe girmesi ile birlikte, TESEV bu yasaların uygulanmasına ve iyi yönetişim prensiplerinin yerel ölçekte kamu ve kamuoyu tarafından benimsenmesine yardımcı olmak üzere, sivil toplumun güçlendirilmesine yönelik bir proje hazırlayarak Dünya Bankası'na sunmuştur. "Daha İyi Yerel Hizmet Sunumu İçin Sivil Toplumun Güçlendirilmesi", kısa adıyla **İyi Yönetişim- Kaliteli Yaşam** projesi, hem hükümet hem de Dünya Bankası tarafından uygun görülmüş, bunun üzerine proje Mayıs 2005 tarihinde uygulamaya konmuştur.

Bu projenin uygulamaya geçirilmesi için 6 pilot il seçilmiştir. Bu pilot iller: Türkiye Coğrafyası'nı temsil edecek biçimde ikisi Doğu Anadolu'dan (Kars-Diyarbakır), ikisi Orta Anadolu'dan (Sivas-Ankara) ve de ikisi Batı Anadolu'dan (Yalova ve Çanakkale)dır.

Dört bileşenden oluşan bu proje ile yerel yöneticilerin ve yerel sivil toplum oluşumlarının bir arada kentin yönetimini planlayabilmeleri için çeşitli analitik araçlar geliştirilmiştir. Bu amaçla, yerel yönetimlerin yapmak zorunda oldukları stratejik plan bir çıkış noktası olarak alınmıştır.

İyi Yönetişim-Kaliteli Yaşam Projesi, yerel yönetimlerin 5 yıllık süre ile uygulamak zorunda oldukları stratejik planların hazırlanmasından uygulanmasına, sonuçlarının denetlenmesi ve değerlendirmesine kadar geçen her aşamada kullanılabilecek bazı araçlar geliştirmiştir. Bu araçlar şunlardır:

- ❑ Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Haritaları
- ❑ Kamu Harcama Analizi
- ❑ Vatandaş Hizmet Memnuniyet Anketleri

İlerleyen sayfalarda, hem bu araçların tasarlanmasına dair detaylı bilgiyi hem de pilot illerdeki sonuçlardan örnekleri bulabileceksiniz.

Gelişmişlik Haritaları

"İyi Yönetişim – Kaliteli Yaşam" projesinin ana araçlarından biri olan gelişmişlik haritalarının temel amacı; karar vericilerin yönettikleri, sivil toplum kuruluşlarının ise bizzat yaşadıkları il hakkında ellerindeki bilgileri daha etkin yönetebilmeleri ve görselleştirmenin avantajlarından yararlanabilmelerini sağlamaktır.

Her ne kadar ünlü Fransız tarihçi Braudel'den beri coğrafyanın sosyoekonomik koşullar üzerindeki etkisi bilinse de, gelişmişlik haritalarının yaygın olarak kullanımı için bilgisayar devriminin gerçekleşmesi beklenmiştir. Kişisel bilgisayarların yaygınlaşmasından önce harita mühendislerinin uzmanlık alanı olan harita üretme fonksiyonu; bilişim altyapısının gelişmesi, gerekli yazılımların, haritaların ve verilerin kolayca ulaşılabilir hale gelmesiyle yöneticilerin de kullanımına açılmıştır.

Gelişmişlik haritalarının bir yönetişim aracı olarak yaygınlaşmasının en önemli tetikleyicilerinden biri, Dünya Bankası'nın bu konuya özel önem vermesiyle başlamıştır. "Yoksulluk Haritaları" başlığı altında desteklenen proje, yoksulluğu daha iyi anlayabilmek amacıyla haritaların kullanılmasını öngörmektedir. Dünya Bankası'nın PovertyNet internet sitesinde (http://go.worldbank.org/9CYUFEUQ30) kurumun bu konuda yaptığı çalışmaları detaylı bir şekilde elde etmek mümkündür. Kurumun verdiği

yaygın destek, küresel anlamda haritalamanın yaygınlaşmasının ve bir yönetişim aracı halini almasının da yolunu açmıştır.

Haritalama, yani herhangi bir bilginin coğrafya üzerinde gösterimi; yerel yönetimlerin, özellikle de seçmene karşı sorumluluk taşıyan belediyelerin daha etkin bir yönetim arayışının bir sonucu olarak gelişmeye devam etmiştir. Kent Bilgi Sistemi adı altında yaygınlaşan uygulamalar, belediyelerin hem kendi iş süreçlerini hızlandırma, hem de vatandaş memnuniyetini arttırma amacıyla bu konuya yatırım yapmalarını sağlamıştır. Türkiye İstatistik Kurumu'nun (TUİK) 2005 yılında yaptığı bir çalışmaya göre belediyelerin sadece yüzde 4'ünde tamamlanmış bir kent bilgi sistemi bulunmaktadır. Yine aynı çalışma, 2008 yılında bu oranın en az yüzde 15'e çıkacağını göstermiştir.

"İyi Yönetişim – Kaliteli Yaşam" projesi ise, gelişmişlik haritalarını yerel karar vericilerin karar vermelerini kolaylaştıran, içinde yaşadıkları ya da yönettikleri çevreyi daha iyi anlayıp daha etkin politikalar üretmelerini sağlayan araçlar olarak görmektedir. Dünya Bankası'nın yoksulluğu anlamakla sınırlanan, belediyelerin içsel süreçlerinin gölgesinde kalan ve yönetişim işlevi öne çıkmayan haritalama işlevi; projemiz çerçevesinde yerel yöneticilerin yönetim kapasitesini yükseltmeyi hedeflemektedir.

Gelişmişlik haritalarını kullanan yöneticiler, içinde yaşadıkları bölgenin temel ihtiyaçlarını anlayabilecek, bu ihtiyaçlarla mekansal kısıtlar arasındaki ilişkileri görsel olarak analiz edebilecek ve üretilecek politikaların etkilerini daha kolay öngörebilecektir.

Verilerin Bilgiye Dönüştürülmesi

Veriyle Bilgi Arasındaki Fark

Yukarıda anlatılan bütün harita türleri ve doğal olarak gelişmişlik haritaları, eldeki verilerin sayısallaştırılmış haritalarla birleştirilmesiyle üretilebilmektedir. Bilindiği gibi, eldeki verilerin bilgiye dönüşebilmesi için işlemden geçirilmesi gerekmektedir. Gelişmişlik haritalarının üretilebilmesi için de elde edilen verilerin işlenmesine ve bunlara anlam kazandırılmasına ihtiyaç vardır.

Herhangi bir kurumun herhangi bir yönetim kademesinde sayısız veri bulunabilir. Kurumlar faaliyetlerini sürdürmek için verileri kullanan ve verileri üreten organizmalar olarak da düşünülebilir. Ancak o verilerin iş hedefine yönelik kullanılabilmesi için elde işlenmesi ve anlam kazandırılması gerekmektedir.

Bir kurumun elinde hangi verilerin bulunabileceğini çalışmanın ilerleyen aşamalarında daha detaylı tartışabiliriz. Ama öncesinde herkesin kolayca ulaşabileceği bazı verilerden yola çıkarak verinin nasıl bilgiye dönüştürülebileceğinin örneklerini vermek istiyoruz.

Kadın Nüfusu ve Okuma Yazma Bilmeyen Nüfus

Bölge	Bölge Adı	Kadın Nüfusu	Okuma Yazma Bilmeyen Kadın Nüfusu
TR100	İstanbul	4 426 726	465 184
TR211	Tekirdağ	270 667	28 958
TR212	Edirne	174 673	28 883
TR213	Kırklareli	144 104	15 766
TR221	Balıkesir	489 062	83 491
TR222	Çanakkale	206 116	30 965
TRB11	Malatya	370 116	81 900
TRB12	Elazığ	249 933	68 622
TRB13	Bingöl	104 750	41 485
TRB14	Tunceli	35 554	10 696
TRB21	Van	342 467	164 271
TRB22	Muş	178 690	82 740
TRB23	Bitlis	149 517	62 509
TRB24	Hakkari	83 347	39 911
TRC11	Gaziantep	540 199	135 151
TRC12	Adıyaman	264 829	77 743
TRC13	Kilis	49 809	14 388
TRC21	Şanlıurfa	566 466	270 094
TRC22	Diyarbakır	555 417	247 735
TRC31	Mardin	278 987	120 472
TRC32	Batman	182 611	77 676
TRC33	Şırnak	122 723	67 662
TRC34	Siirt	100 004	47 838

Yukarıda yer alan tablo, TÜİK verilerinden yola çıkarak, ülkemizin batı ve doğu bölgelerindeki bazı illerde yaşayan kadınların ve okuma yazma bilmeyen kadınların sayılarını göstermektedir. Örneğin; İstanbul'da 4 milyon 400 bin kadın yaşamaktadır ve bu kadınlar arasından 465 bini okuma yazma bilmemektedir. Öte yandan, Şırnak'ta yaşayan 122 bin 700 kadından yaklaşık 68 bini okuma yazma bilmediğini söylemiştir.

Eğer bu veriler herhangi bir şekilde işlenmez ve anlam verilmezse, bilgiye dönüşemez ve karar vericilerin işine yaramaz. Söz konusu yukarıdaki veriler olduğunda, ilk akla gelen yöntem okuma yazma bilmeyen kadınların toplam kadın nüfus içerisinde oranını hesaplamaktır.

Okuma Yazma Bilmeyen Kadın Oranı

Bölge	Bölge Adı	Okuma Yazma Bilmeyen Kadın Oranı (%)
TR100	İstanbul	11
TR211	Tekirdağ	11
TR212	Edirne	17
TR213	Kırklareli	11
TR221	Balıkesir	17
TR222	Çanakkale	15
TRB11	Malatya	22
TRB12	Elazığ	27
TRB13	Bingöl	40
TRB14	Tunceli	30
TRB21	Van	48
TRB22	Muş	46
TRB23	Bitlis	42
TRB24	Hakkari	48
TRC11	Gaziantep	25
TRC12	Adıyaman	29
TRC13	Kilis	29
TRC21	Şanlıurfa	48
TRC22	Diyarbakır	45
TRC31	Mardin	43
TRC32	Batman	43
TRC33	Şırnak	55
TRC34	Siirt	48

Bu rakamlara göre, İstanbul'da toplam kadın nüfus içerisinde okuma yazma bilmeyenlerin oranı yüzde 11'ken; Van, Şanlıurfa ve Siirt'te yüzde 48; Şırnak'ta yüzde 55'tir. Bu örneğin de gösterdiği üzere, sadece bir bölme işlemi elimizdeki verileri karşılaştırabilir hale getirmiş, yani anlamlandırmıştır. Bu rakamları kullanarak karşılaştırmalar yapmamız, böylece aslında hepimizin farkında olduğu bir gerçeği, doğu bölgelerimizde kadınların görece geri kalmış olduğunu göstermemiz mümkün olabilir. Bölme işlemiyle veri bilgiye dönüşmüş ve politika önerilerine temel oluşturabilir hale gelmiştir.

Veriden Göstergeye

Karar vericiler, önlerindeki sınırsız veriden anlamlı bilgiler oluştururken seçici davranmak zorundadırlar. Aksi takdirde günden güne artan veri yığınının altında ezilebilir ve el yordamıyla iş yapmayı tercih edebilirler. İş dünyasında birbiri ardından uygulamaya koyulan bilişim projelerinin başarısız olmalarının en önemli sebeplerinden biri, bilgi işlemcilerin daha çok veriyle ilgilenip bilgiye dönüştürmeyi ihmal etmeleridir. Bu nedenle çoğu kurumda eldeki verilerin sadece milyonda biri kullanılabilir haldedir.

Verileri etkin kullanmanın en kısa yollarından biri, göstergeler inşa etmektir. Göstergeler gerçek yaşamda var olan olguların sayısallaştırılmış, işlemleştirilmiş, yani bizim deyimimizle anlamlandırılmış halleridir. Göstergeler, olguyla veri arasındaki mantıksal ilişkiyi kurmamıza yarayan araçlardır.

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi, TÜİK'ten ya da herhangi bir başka veri kaynağından elde edilen bilgiler genellikle ham data olarak iletilir. Örneğin; bir ilde ilköğretim mezunu kadınların sayısı, ya da ildeki devlet hastanesinin yatak kapasitesi elde edilebilecek ham verilerden olabilir. Bu ham verileri anlamlı hale getirmek ve analiz edebilmek için bazı olguların göstergesi olarak kullanmak, yani ilişkilendirmek gerekir. Eğer bir ilçedeki kadınların eğitim düzeyini merak ediyorsak, eğitim düzeyinin kalitesinin bir göstergesi olarak herhangi bir eğitim almamış kadınların toplam kadınlara oranını kullanabiliriz.

Olgudan Veriye

Herhangi bir olguyu sayısallaştırmak için sonsuz sayıda farklı gösterge hesaplamak olasıdır. Kadınların eğitim kalitesini ilköğretim mezunu kadın oranıyla gösterebileceğimiz gibi, buna ek olarak üniversite mezunlarının oranına bakabilir, okuma yazma bilen kadın sayısını kullanabilir ya da elimizde veri varsa, üniversite sınavında kaç matematik sorusu çözdüklerini de bir gösterge olarak hesaplayabiliriz. Hesaplanabilecek gösterge sayısı bütünüyle elimizdeki veri miktarıyla ve olguyla gösterge arasındaki mantıksal ilişkiyle sınırlıdır.

Öte yandan, bir toplumsal olguyu birçok göstergeyle ölçmek mantıksal olarak tutarlı olsa bile; bu, verileri bilgiye, bilgiyi de eyleme dönüştürmesi beklenen karar vericiler için karmaşık olabilir. Bu nedenle, toplumsal olguların çok boyutluluğunu göz önünde tutacak kadar çok sayıda gösterge hesaplamak doğru olduğu gibi, bu göstergeler arasındaki ilişkileri de taşıyacak ama olguyu tek bir bakışta görmemizi sağlayacak bazı analiz araçlarına da ihtiyaç duyulabilir. Çok boyutlu bir olguyu tek bir rakama indirgememize yarayan araçlara endeksler diyoruz.

Kamuoyunda en fazla bilinen endeksler İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) endeksleridir. İMKB'de işlem gören her bir hisse senedinin o gün düştüğünü ya da arttığını tartışmak yerine, tek bir rakam olan İMKB-100 endeksine bakmak bize borsanın genel havası hakkında fikir verir. Öte yandan, çok yaygın olarak kullanılan bir başka endeks de hayat pahalılığını ölçmeye yarayan enflasyon endeksleridir. Yıllık yüzdelik oranlarda artmasını ya da düşmesini beklediğimiz bu oran, çok sayıda ürünün fiyatlarındaki artışları tek bir rakama yansıtan bir endekstir.

Elimizdeki verilerin etkin kullanımı için endeksler oluşturmak ve bu endekslerle karmaşık olguları anlamaya çalışmak, verilerin bilgiye dönüşümü için önemli bir adımdır.

Aşağıdaki tabloda kadın gelişmişliği olgusuna işaret edebilecek bazı veriler bulunmaktadır. Ülkemizdeki farklılıkların çarpıcılığına işaret etmek için en gelişmiş illerin bulunduğu batı bölgemizle, en yoksul illerin bulunduğu Güneydoğu Anadolu bölgemizdeki illeri karşılaştırdık.

Kadın Gelişmişlik Verileri

Bölge Adı	Kadın Nüfus	Okuma Yazma Bilmeyen Kadın Sayısı	0-4 Yaştaki Çocuk Sayısı	15-49 Yaştaki Kadın Sayısı	Canlı Doğan Çocuk Sayısı
İstanbul	4 426 726	465 184	863 801	2 927 702	7 246 268
Tekirdağ	270 667	28 958	45 492	168 751	503 044
Edirne	174 673	28 883	24 336	104 062	350 737
Kırklareli	144 104	15 766	20 744	85 127	293 847
Balıkesir	489 062	83 491	76 628	279 731	950 099
Çanakkale	206 116	30 965	27 870	118 215	386 882
Malatya	370 116	81 900	83 611	226 382	770 744
Elazığ	249 933	68 622	54 489	153 624	527 014
Bingöl	104 750	41 485	30 016	61 791	243 465
Tunceli	35 554	10 696	5 771	20 106	93 958
Van	342 467	164 271	149 982	197 061	811 668
Muş	178 690	82 740	66 444	102 093	432 904
Bitlis	149 517	62 509	58 229	87 120	340 013
Hakkari	83 347	39 911	39 174	48 337	190 009
Gaziantep	540 199	135 151	170 583	327 863	1 188 202
Adıyaman	264 829	77 743	77 429	157 382	589 109
Kilis	49 809	14 388	13 117	28 278	117 952
Şanlıurfa	566 466	270 094	221 529	334 647	1 193 816
Diyarbakır	555 417	247 735	198 116	324 942	1 258 414
Mardin	278 987	120 472	109 715	158 820	638 347
Batman	182 611	77 676	74 086	103 452	429 587
Şırnak	122 723	67 662	64 835	68 245	289 646
Siirt	100 004	47 838	45 067	55 231	254 026

Şu anda yukarıdaki tablodan o illerde yaşayan kadınların gelişmişlik durumuna dair bir fikir edinmemiz hemen hemen olanaksız. Bu nedenle bazı göstergeler inşa etmemiz gerekmektedir:

1. Okuma Yazma Bilmeyen Kadın Nüfus / Kadın Nüfus
2. 0-4 Yaştaki Çocuk Sayısı / 15-49 Yaştaki Kadın Nüfus
3. Canlı Doğan Çocuk Sayısı / Kadın Nüfus

Bu göstergelerden birincisi ildeki kadınların ne kadarının eğitim almadığını gösterirken, ikincisi doğurganlık çağındaki kadın başına ne kadar çocuk düştüğünü hesaplamaktadır. Sonuncusu ise, ildeki kadın nüfusun ne kadarının doğum yaptığına işaret edecektir.

Kadın Gelişmişlik Göstergeleri

Bölge Adı	Okuma Yazma Bilmeyen Kadın/ Toplam Kadın (%)	Çocuk/Kadın Oranı (%)	Canlı Doğan Çocuk Sayısı/Toplam Kadın Nüfusu
İstanbul	10,5	29,5	2,48
Tekirdağ	10,7	27,0	2,98
Edirne	16,5	23,4	3,37
Kırklareli	10,9	24,4	3,45
Balıkesir	17,1	27,4	3,40
Çanakkale	15,0	23,6	3,27
Malatya	22,1	36,9	3,40
Elazığ	27,5	35,5	3,43
Bingöl	39,6	48,6	3,94
Tunceli	30,1	28,7	4,67
Van	48,0	76,1	4,12
Muş	46,3	65,1	4,24
Bitlis	41,8	66,8	3,90
Hakkari	47,9	81,0	3,93
Gaziantep	25,0	52,0	3,62
Adıyaman	29,4	49,2	3,74
Kilis	28,9	46,4	4,17
Şanlıurfa	47,7	66,2	3,57
Diyarbakır	44,6	61,0	3,87
Mardin	43,2	69,1	4,02
Batman	42,5	71,6	4,15
Şırnak	55,1	95,0	4,24
Siirt	47,8	81,6	4,60

Elde edilen göstergelere baktığımız zaman, en yüksek eğitimsiz kadın oranının Şırnak'ta olduğunu görmekteyiz. İkinci sırada ise Siirt, Hakkari ve Şanlıurfa gelmektedir. En düşük eğitimsiz kadın oranı ise yüzde 11 oranıyla İstanbul, Tekirdağ ve Kırklareli'ndedir. Çocuk/kadın oranına baktığımızda ise, en yüksek orana Şırnak'ta rastlamaktayız. Şırnak'ta doğurganlık çağındaki her yüz kadından 95'ine 0-4 yaş grubunda bir çocuk düşmektedir. Bu oran Siirt'te yüzde 82 ve Hakkari'de ise yüzde 81'dir. Edirne ve Kırklareli'nde bu yaş dilimindeki her dört kadından birine 0-4 yaş grubunda bir çocuk düşmektedir. İstanbul'da her kadın başına 2,5 canlı doğum düşerken, bu oran Tunceli'de 4,7, Siirt'te ise 4,6'dır.

Bu göstergelerden nasıl sonuçlar çıkarabiliriz? Bu göstergelere bakarak, batı illeriyle doğu illeri arasındaki fark açıkça görülmektedir. Bu tabloya göre en gelişmiş iller İstanbul, Edirne, Kırklareli ve Tekirdağ; en gelişmemiş iller ise Şırnak, Siirt, Batman ve Hakkari'dir.

Peki, bütün bu ve olası diğer göstergeleri kullanarak tek bir rakam hesaplamak yoluyla, kadın gelişmişliği açısından hangi ilin daha gelişmiş, hangi ilin daha az gelişmiş olduğunu söyleyebilir miyiz? Evet, bir endeks hesaplayarak bunu yapabiliriz. Bu, aşağıdaki şekilde hesaplanabilir:

Kadın Gelişmişlik Endeksi =

[(Okuma Yazma Bilmeyen Kadın Nüfus / Kadın Nüfus)

+ (0-4 Yaştaki Çocuk Sayısı / 15-49 Yaştaki Kadın Nüfus)

+ (Canlı Doğan Çocuk Sayısı /Kadın Nüfus)]

/ 3

Bir başka deyişle herhangi bir ilin bu göstergelerdeki skorlarının basit ortalaması o ilin kadın gelişmişlik endeksindeki durumunu hesaplamamızı sağlamaktadır. Bu hesaplama sonucunda elde edilen rakamlar büyükten küçüğe gideceğinden, normalleştirmek için de 100'den çıkarmak mantıklı olacaktır:

Kadın Gelişmişlik Endeksi

Bölge Adı	Endeks
İstanbul	85,8
Tekirdağ	86,5
Edirne	85,6
Kırklareli	87,1
Balıkesir	84,0
Çanakkale	86,0
Malatya	79,2
Elazığ	77,9
Bingöl	69,3
Tunceli	78,8
Van	57,3
Muş	61,5
Bitlis	62,5
Hakkari	55,7
Gaziantep	73,1
Adıyaman	72,6
Kilis	73,5
Şanlıurfa	60,9
Diyarbakır	63,5
Mardin	61,2
Batman	60,6
Şırnak	48,5
Siirt	55,3

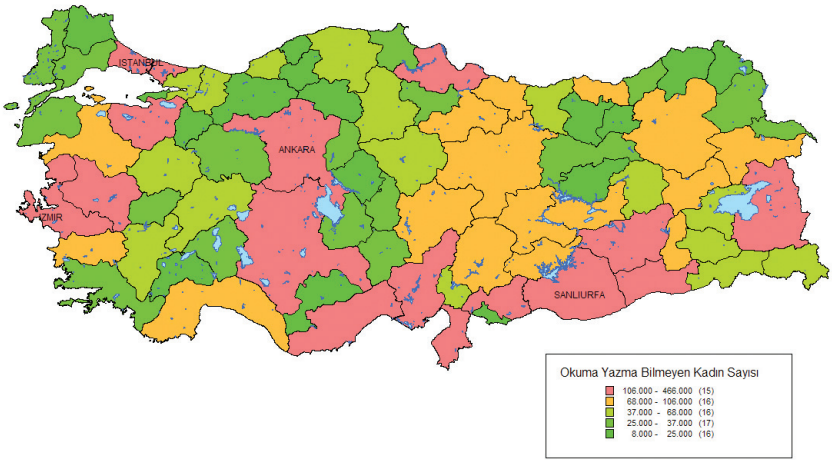
Bu rakamlara göre, bizim daha önce de gözlemlediğimiz gibi, kadın gelişmişliğinde en yüksek skora Kırklareli, Tekirdağ, Çanakkale, İstanbul ve Edirne sahipken; en düşük skora ise Şırnak, Hakkari ve Siirt sahiptir.

Hesaplanan endeksin ne kadar geçerli olduğu, gerçeği ne kadar yansıttığı ve farklı bir matematiksel formülle ifade edilip edemeyeceği daha detaylı bir tartışmayı gerektirmektedir. Yine de, hesaplamış olduğumuz endeks ne kadar eksik olursa olsun; sosyal bir olguyu, kadınların gelişmişlik durumunu algılamamıza ve yorumlamamıza yardımcı olmaktadır.

Bundan sonraki adım, sorumlu kurumların bu farklılıkları gidermek ve bütün illerin kadın gelişmişlik skorlarını yükseltmek olmalıdır. Ne kadar başarılı olduğunu ise yukarıdaki şekilde ya da başka şekilde hesaplanmış göstergeler ve endekslerle anlayabiliriz.

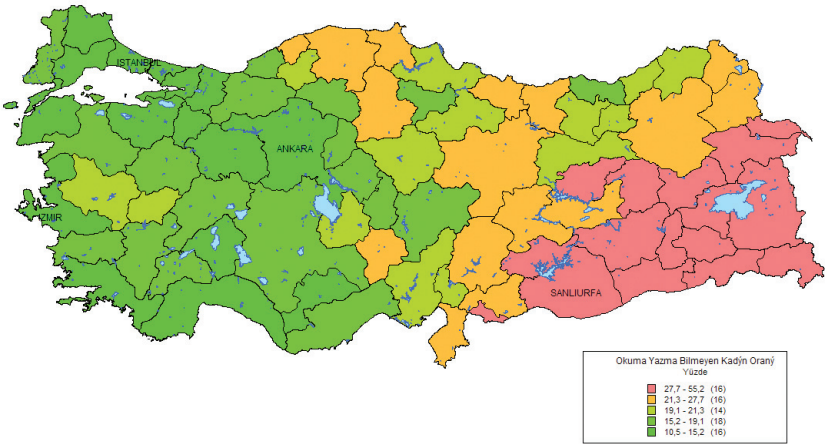
Bilginin Haritalandırılması

Okuma Yazma Bilmeyen Kadınların Sayısı



Elimizdeki verileri daha önce kullandığımız gibi rakamlardan oluşan bir tabloda sergileyebilir ya da yukarıda örneğini gördüğünüz türden bir haritada da kullanabiliriz. Yukarıdaki harita, okuma yazma bilmeyen kadın sayısını göstermektedir ve en yüksek rakamlar İstanbul, İzmir, Balıkesir, Şanlıurfa gibi illerdedir. Daha önce de verileri işlemeden kullanmanın yanıltıcı olabileceğini belirtmiştik. Bu nedenle, verileri işlediğimiz zaman haritamız şöyle gözükmektedir:

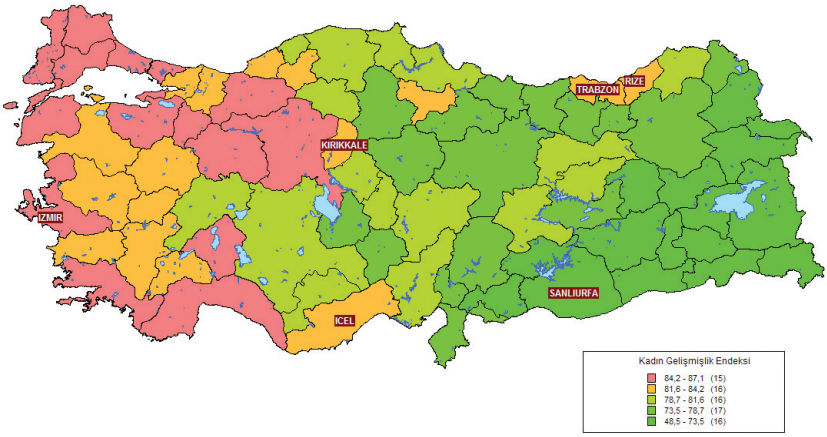
Okuma Yazma Bilmeyen Kadınların Oranı



Ülkenin Batı illerinde okuma yazma bilmeyen kadın oranları son derece düşükken; Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinde bu oran yükselmektedir. Bu harita, bizim daha önce rakamları inceleyerek vardığımız kararı çok daha somut göstermektedir.

Eğer bu haritalandırma işlemini, hesaplamış olduğumuz Kadın Gelişmişlik Endeksi'ni kullanarak yaparsak, görselleştirme işlemi daha önem kazanacaktır.

Kadın Gelişmişlik Endeksi



Kadın Gelişmişlik Endeksi'nin sergilediğimiz harita ülkemizdeki bölgesel farklılıkların yanı sıra, bölge içi farklılıkları da yansıtmaktadır: Trabzon ve Rize'de Karadeniz bölgesine göre daha yüksek olan Kadın Gelişmişlik Endeksi skorları, Karadeniz bölgesi içerisindeki eşitsizliğe işaret etmektedir. Aynı şekilde, Antalya ile Mersin arasındaki farklılık ve Kırıkkale ile Amasya'nın komşularına göre daha gelişmiş olması, sadece makro bölgesel farklılıkları değil, mikro farklılıkları da göstermektedir.

Haritanın Unsurları

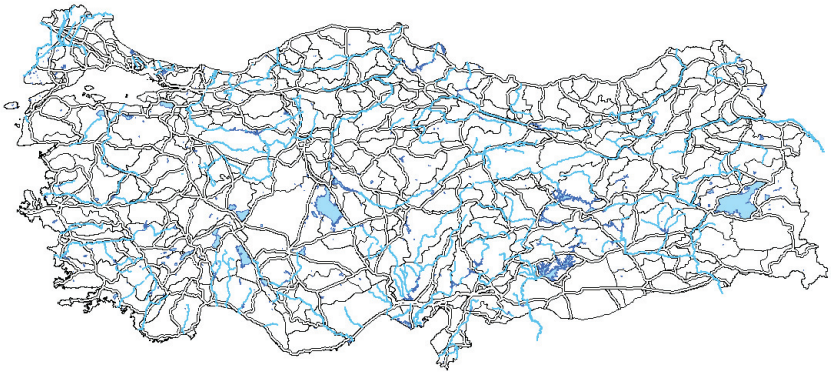
Katmanlar

Herhangi bir harita hazırlayabilmek için gereken unsurlardan birincisi katmanlardır. Katmanlar, harita üzerinde gösterilecek coğrafi ya da coğrafi olmayan öğeleri içerir. Bir ilin sınırları, o ildeki nehirler, karayolları veya kamu binaları farklı harita katmanlarıdır. Sayısallaştırılmış harita yapabilmek için en azından kullanılacak coğrafi birimin sınırlarını gösteren bir katmana ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye İl Sınırları Katmanı

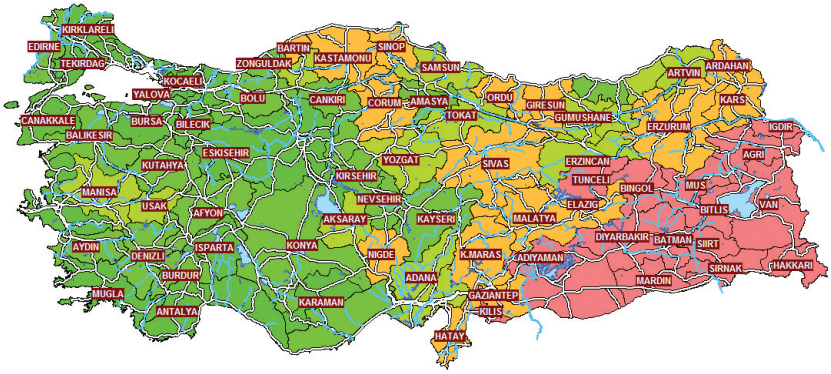
Yukarıda yer alan harita, illerin sınırlarını gösteren katmanı içermektedir. Bu katmana gölleri içeren bir katman, ya da karayollarını gösteren başka katmanlar da ekleyebiliriz.

Türkiye İl Sınırları, Yollar, Nehirler, Göller Katmanları



Bizim elimizdeki verileri görselleştirdiğimiz haritalar ise "tematik katman" dediğimiz bir başka katmanı oluşturmaktadır. Eldeki bütün katmanları üst üste gösteren bir harita çok detaylı bilgi içerse bile, bunun anlaşılması çok zor olacaktır.

Türkiye Kadın Gelişmişlik Endeksi, İl Sınırları, Yollar, Nehirler, Göller Katmanları



Dolayısıyla harita hazırlarken optimum sayıda katmana yer vermek, anlaşılır olmasını sağlamak gerekmektedir.

Bir haritanın sahip olması gereken diğer unsurlar sırasıyla lejant ve başlıktır. Lejant, haritanın üzerindeki renklerin ve işaretlerin ne anlama

geldiğini gösterir. Bazen kuzey yönünü gösteren ok ya da mesafeleri gösteren cetvel (veya harita ölçeği) de lejantın bir parçasıdır. Başlık ise haritanın hangi konuya ilişkin olduğunu anlatmaya yarar.

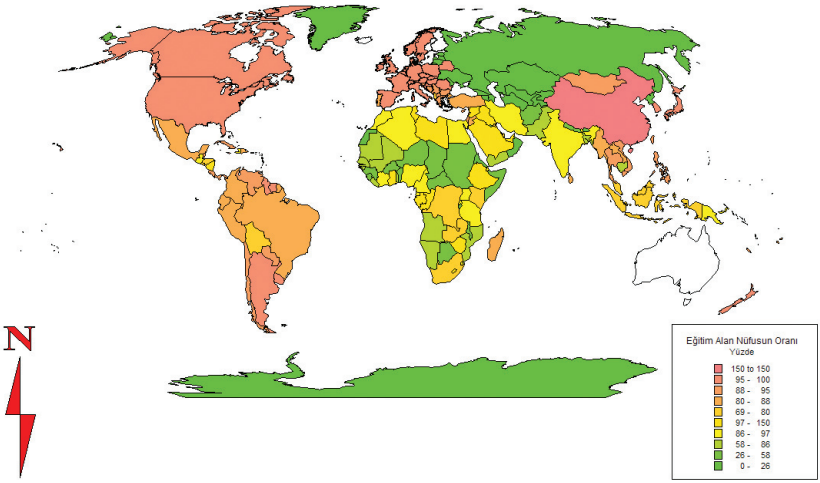
Türkiye Kadın Gelişmişlik Endeksi, Bütün Unsurlar

Çözünürlük ya da Analiz Birimi

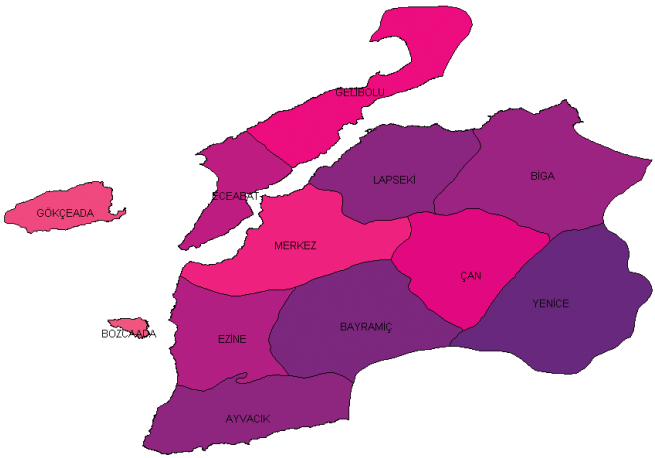
Harita yaparken dikkat edilmesi gereken en önemli unsurlardan biri haritanın hangi çözünürlükte olacağıdır. Çözünürlük, eldeki verilerin hangi analiz birimi düzeyinde gösterileceği anlamına gelmektedir. Yukarıda gördüğünüz haritaların çözünürlüğü il düzeyindedir. Yani bilgiler il düzeyinde derlenmiş ve il düzeyinde sınırları gösteren bir haritayla ilişkilendirilip sergilenmiştir.

Eldeki verinin ve haritaların niteliğine göre farklı çözünürlüklerde haritalar üretmek mümkündür:

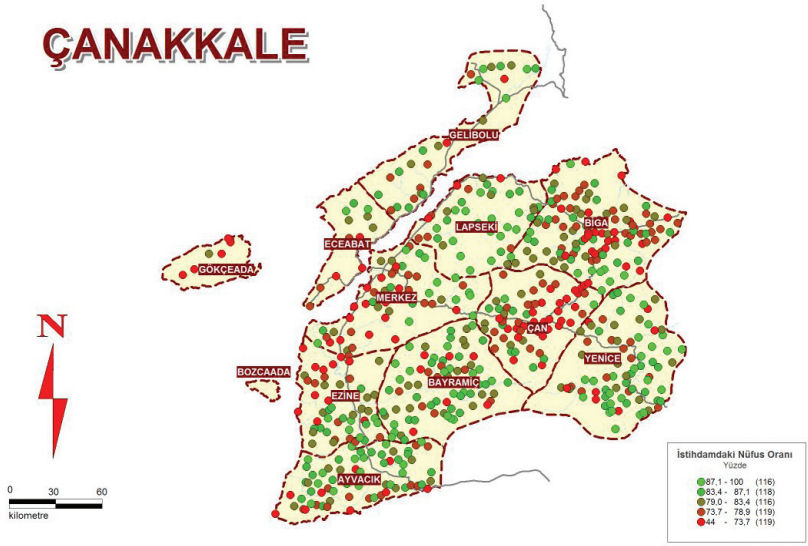
Dünyada Eğitim Yaygınlığı, Ülkeler Düzeyi



Kadın Başına Canlı Doğum, İlçe Düzeyi



İstihdamdaki Nüfus Oranı, Köy Düzeyi



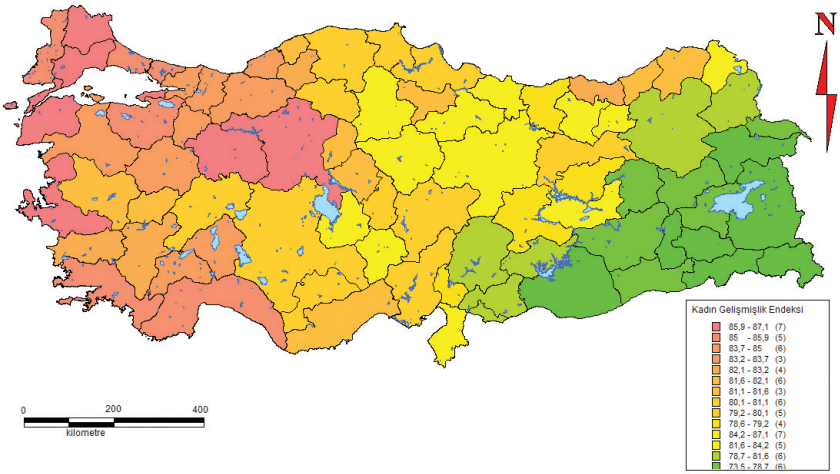
Bütün bu farklı düzeydeki haritaları (ülke, il, ilçe, köy, mahalle) üretirken unutulmaması gereken en önemli unsur; eldeki verilerin ve haritaların çözünürlüğünün aynı olması yani aynı analiz biriminde bulunmasıdır.

Kategori Sayısı

Üreteceğimiz haritaların anlamını etkileyecek bir başka unsur da haritada gösterebileceğimiz kategori sayısıdır. Her ne kadar elimizdeki bir çok veri sayısal olsa da, yani sayılar gerçek hayatta bir anlam ifade etse de, bazı veriler "var/yok" ya da "az/çok" gibi kategorilerde gelebilir. Zaten, tematik harita üretirken de eldeki sayısal veriler kategorilere dönüştürülmektedir. 1 ile 25 arasında yer alan rakamların tek bir kategoride yer alması gibi.

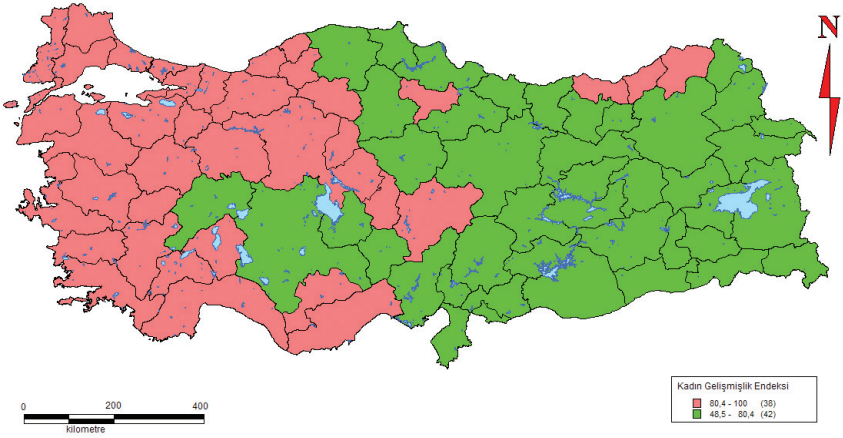
Elimizdeki veri izin verdiği sürece kullanacağımız kategori sayısı nasıl harita üreteceğimizi ve nasıl anlamlandıracağımızı doğrudan etkiler.

Türkiye Kadın Gelişmişlik Endeksi – Yüksek Kategori Sayısı



Daha önce 5 kategoride grupladığımız Kadın Gelişmişlik Haritası, kategori sayısını 15'e çıkardığımız zaman biraz daha farklı bir resim sergilemektedir. Daha önce aynı kategoride yer alan Çanakkale ve Balıkesir artık ayrı bir kategoridedirler. Benzer şekilde Nevşehir ve Kırşehir de komşularından daha farklıdırlar. Böylelikle, daha önce gözlemleyemediğimiz bazı farklılıklar daha fazla ön plana çıkmaktadır.

Türkiye Kadın Gelişmişlik Endeksi – Düşük Kategori Sayısı

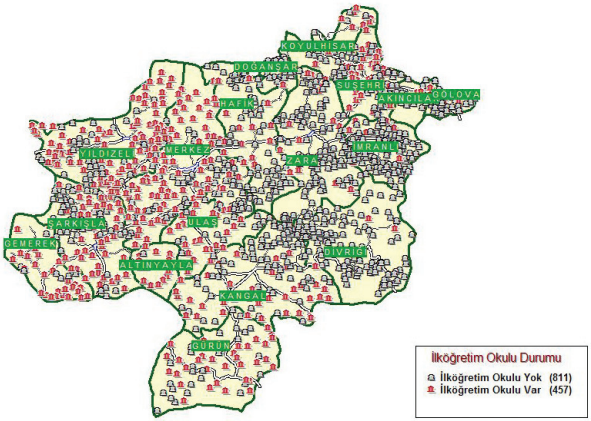


Eğer elimizdeki kategori sayısını 2'ye indirirsek, bütün farklılıklar yok olmakta ve sadece basit bir ayrım sergilenmektedir. Anlaşılması daha kolay olsa da elimizdeki verinin tamamını kullandığımızı söylememiz mümkün değildir.

Sivas Köyleri İlköğretim Durumu

Sivas

Köyler Okul Durumu

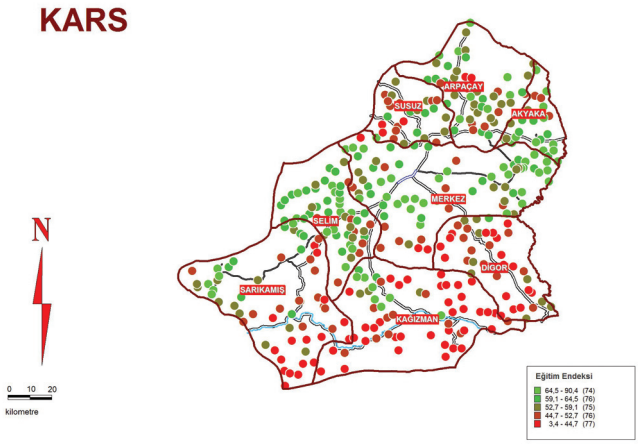


Noktalar ve Poligonlar

Şu ana kadar ürettiğimiz haritaların en önemli ortak özelliği, elimizdeki harita katmanının poligonlardan (kapalı alan) oluşmasıydı. İllerin, ülkelerin, ilçelerin ya da mahallelerin sınırları bilindiğinden; her coğrafi birime işaret eden bir poligonun elde edilmesi kolay olmaktadır. Elde poligonlar olduğu sürece de haritalama, poligonların sahip oldukları matematiksel değerlere göre renk alır. Öte yandan, köylerden bahsediyorsak ülkemizin kendisine özgü koşulları nedeniyle köylerin sınırları bilinmemektedir. İkinci olarak, bir köyün sınırı bulunduğu coğrafi konum nedeniyle nüfusunun ya da ekonomik büyüklüğünün ötesinde bir alan kaplayabilmektedir. Böyle bir durumda üretilecek haritalar gerçeğin bir projeksiyonu olmayacaktır.

Bu nedenle aşağıda yer alan haritada olduğu gibi her bir noktanın ayrı renge boyandığı noktasal haritalar üretmemiz gerekecektir. Görülen haritada Kars ilinin köylerinin kuzeyde yer alanlarının daha yüksek eğitim skorlarına sahip olduğu, ancak güneyde, özellikle de Kağızman ilçesinin köylerinde düşük eğitim düzeyi sorunu yaşadığı görülmektedir. Sınırlar belirsiz olsa da, bizim bu haritadan yola çıkarak analizler yapmamız ve politikalar üretmemiz mümkündür.

Kars Eğitim Endeksi – Köy Düzeyi



Haritalama Yazılımları

Eldeki verilerin kullanılarak harita üretilmesinin, prensip olarak, Microsoft Excel kullanarak grafik üretmekten pek farkı yoktur. Harita üretirken kullanılabilecek araçları şöyle sıralayabiliriz:

- Profesyonel Yazılımlar:
  Genelde harita mühendisleri ya da Coğrafi Bilgi Sistemi uzmanları tarafından kullanılan MAPINFO, NETCAD ve ARCGIS gibi profesyonel yazılımlar, her türlü veriyi gösterebildikleri gibi basit haritalar üretmeye de olanak vermektedir. Detaylı haritalar üretebilen bu yazılımların maliyeti yüksek ve kullanımı da profesyonel bilgi gerektirmektedir.

- Amatörlere Yönelik Yazılımlar:
  ABD Salgın Hastalıklarla Mücadele Merkezi (Centers for Disease Control and Prevention) tarafından üretilen EPIMAP, ARCVIEW, MAPWINDOW gibi yazılımlar da kendi haritalarını üretmek isteyenlere açık yazılımlardır. Tamamı İngilizce olan bu yazılımların da sadece tek harita göstermek gibi bazı kısıtları vardır.[3]

3 Bu yazılımlara Internet üzerinden erişmek ve bilgi almak mümkündür: www.mapinfo.com; www.netcad. com.tr; www.esri.com; http://www.cdc.gov/EpiInfo/; www.mapwindow.com

TESEV, proje çerçevesinde haritaların üretilmesinde profesyonel yazılımlar kullanmıştır. Bununla beraber TESEV, bu proje çerçevesinde özel bir yazılım da geliştirmiştir. Bu yazılım çok basit bir arayüz kullanarak bütün kullanıcıların kendi haritalarını üretmelerine olanak sağlamaktadır.

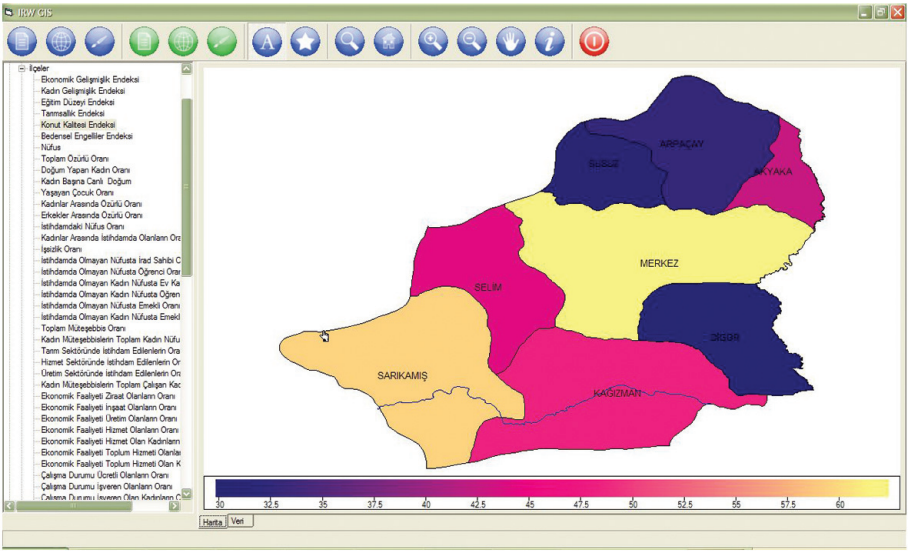
Projemizin bu aşamasına kadar pilot illerimiz olan Ankara, Kars, Sivas, Çanakkale, Yalova ve Diyarbakır illerinde il, ilçe, ilçe merkezi, köy ve merkez ilçenin mahalleleri düzeyinde haritalar üretilmiştir. Söz konusu bu illerin haritaları sayısal olarak bazı ek katmanlarla beraber mevcuttur ve paydaşların kullanımına hazırdır.

Öte yandan geliştirmiş olduğumuz IRW-GIS yazılımı ise kullanıcıların hazırlamış olduğumuz haritaları incelemesini, bazı haritaları ve bu haritaların verilerini kullanabilmesini sağlamaktadır. Şu anda son kullanıcının çok basit bir eğitimle kullanabileceği hale gelen yazılımın kurulum paketi hazırlanmış ve katılımcılarımızla paylaşılmıştır.

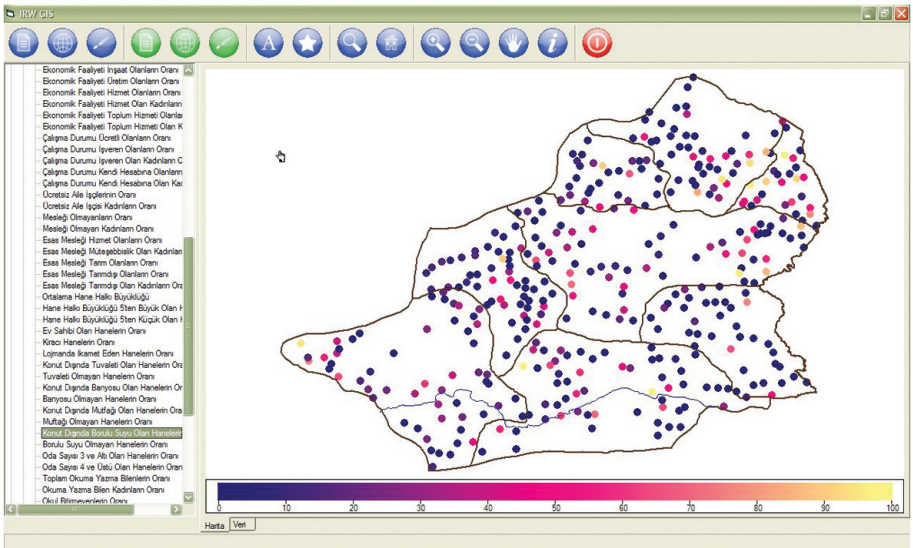
Bu yazılımla neler yapılabilir?

- Pilot illerin haritaları karşılaştırılabilir;
- Herhangi bir noktaya odaklanılabilir, o nokta seçilebilir ve detaylı bilgi alınabilir;
- Üretilen veriler lokal ya da evrensel skalalar (cetveller) kullanılarak haritaya dönüştürülebilir;
- Üretilen haritalar Microsoft Office uygulamaları tarafından kullanılabilir;
- Haritaların kullandığı veri tabanlarına daha önce bahsi geçen yazılımlarla ulaşılabilir ve kullanıcılar harita üretebilirler.

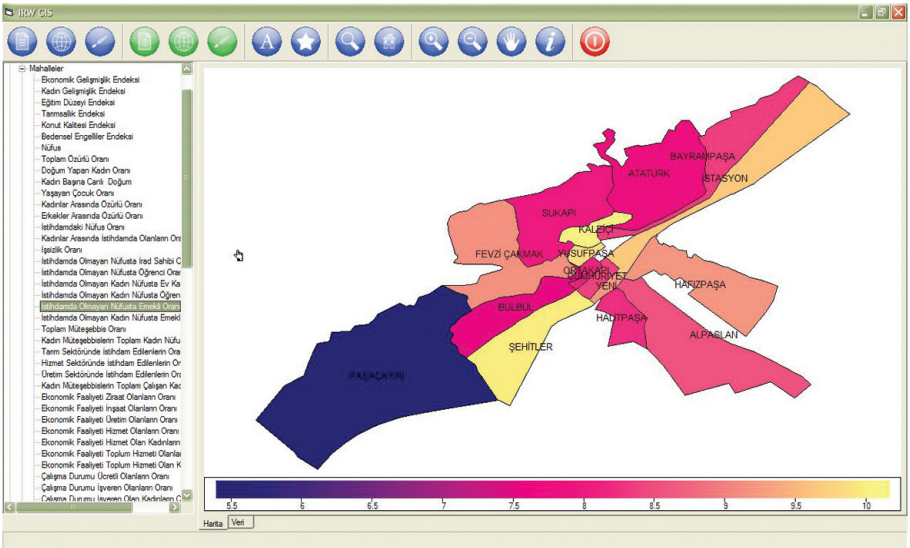
Yazılım Örneği – Kars İlçeler



Yazılım Örneği – Kars Köyler



Yazılım Örneği – Kars Mahalleler



TESEV'in "İyi Yönetişim- Kaliteli Yaşam" projesi çerçevesinde ürettiği veriler ve haritaların iki temel kaynağı bulunmaktadır: Bunlardan birincisi TÜİK tarafından üretilen verilere dayanan nüfusa ilişkin bilgilerdir.

TÜİK'in 2000 yılı Genel Nüfus Sayımı'ndan elde edilen verilerin kullanılmasının temel nedeni, proje kapsamındaki her ilde aynı hesaplamaları yapmaya izin vermesidir. TÜİK, talep durumunda her il için mahalle ve köy bazında verileri üretmekte ve çok uygun koşullarla vermektedir. Ayrıca TÜİK verilerinin derlenme yönteminin ve üretilen verilerin iç ve dış geçerliliğinin yüksek olması, ilk aşamada TÜİK verilerinin kullanılmasını tercih edilir hale getirmiştir.

İkinci temel kaynak ise yerel veri adını verdiğimiz, yerel aktörler tarafından üretilen verilerdir. Söz konusu yerel aktörler valilik, il özel idaresi, belediye, sağlık ya da milli eğitim müdürlükleri gibi kurumlar olabilirler. Bazı durumlarda STK'ların ya da bölgede kurulu üniversitelerin de veri ürettikleri görülmektedir. Bütün bu yerel veriler, analiz birimi sorunu çözümlendikten sonra haritalamada kullanılabilmektedir.

TESEV tarafından hazırlanan ve proje çerçevesinde yerel aktörlere devredilecek yazılım içinde şu anda TÜİK tarafından 2000 yılı Genel Nüfus

Sayımı'nda elde edilen verilerden üretilen bilgiler kullanılmaktadır. Bu verilerden yola çıkarak 76 adet gösterge hesaplanmış ve bu göstergeler kullanılarak projenin ana amaçlarına uygun 6 endeks hesaplanmıştır. Yerel verilerin de toplanması ve sisteme dahil edilmesiyle yeni göstergeler ve endeksler inşa edilmesi ve haritalarda gösterilmesi mümkün olacaktır.

Hangi Göstergeler Hesaplandı?

Şu ana kadar kullanılan veri setinde 76 ayrı gösterge hesaplanmıştır. Bu göstergeler konu başlıklarına göre gruplandığı gibi, gruplanamayan bazı göstergeler de bulunmaktadır:

Konut Kalitesi Göstergeleri
Konut Dışında Tuvaleti Olan Hanelerin Oranı
Tuvaleti Olmayan Hanelerin Oranı
Konut Dışında Banyosu Olan Hanelerin Oranı
Banyosu Olmayan Hanelerin Oranı
Konut Dışında Mutfağı Olan Hanelerin Oranı
Mutfağı Olmayan Hanelerin Oranı
Konut Dışında Borulu Suyu Olan Hanelerin Oranı
Borulu Suyu Olmayan Hanelerin Oranı
Oda Sayısı 3 ve Altı Olan Hanelerin Oranı
Oda Sayısı 4 ve Üstü Olan Hanelerin Oranı

Ekonomik Gelişmişlik Göstergeleri
İstihdamdaki Nüfus Oranı
İşsizlik Oranı
İstihdamda Olmayan Nüfusta Emekli Oranı
Toplam Müteşebbis Oranı
Hizmet Sektöründe İstihdam Edilenlerin Oranı
Üretim Sektöründe İstihdam Edilenlerin Oranı
Ekonomik Faaliyeti Üretim Olanların Oranı
Ekonomik Faaliyeti Hizmet Olanların Oranı
Çalışma Durumu Ücretli Olanların Oranı
Çalışma Durumu İşveren Olanların Oranı
Çalışma Durumu Kendi Hesabına Olanların Oranı
Ücretsiz Aile İşçilerinin Oranı
Mesleği Olmayanların Oranı
Esas Mesleği Hizmet Olanların Oranı
Esas Mesleği Tarım Dışı Olanların Oranı

Eğitim Göstergeleri
Toplam Okuma Yazma Bilenlerin Oranı
Okuma Yazma Bilen Kadınların Oranı
Okul Bitirmeyenlerin Oranı
İlköğretim Mezunlarının Oranı
Lise Mezunlarının Oranı
Yüksek Öğretim Mezunlarının Oranı

Tarım Göstergeleri
Tarım Sektöründe İstihdam Edilenlerin Oranı
Ekonomik Faaliyeti Tarım Olanların Oranı
Esas Mesleği Tarım Olanların Oranı

Kadın Gelişmişlik Göstergeleri
Kadınlar Arasında İstihdamda Olanların Oranı
İstihdamda Olmayan Kadın Nüfusta Ev Kadınlarının Oranı
İstihdamda Olmayan Kadın Nüfusta Öğrencilerin Oranı
İstihdamda Olmayan Kadın Nüfusta Emeklilerin Oranı
Kadın Müteşebbislerin Toplam Kadın Nüfusa Oranı
Kadın Müteşebbislerin Toplam Çalışan Kadın Nüfusa Oranı
Ekonomik Faaliyeti Hizmet Olan Kadınların Oranı
Çalışma Durumu İşveren Olan Kadınların Oranı
Çalışma Durumu Kendi Hesabına Olan Kadınların Oranı
Ücretsiz Aile İşçisi Kadınların Oranı
Mesleği Olmayan Kadınların Oranı
Esas Mesleği Müteşebbislik Olan Kadınların Oranı
Esas Mesleği Tarım Dışı Olan Kadınların Oranı
Okul Bitirmeyen Kadınların Oranı
İlköğretim Mezunu Kadınların Oranı
Lise Mezunu Kadınların Oranı
Yüksek Öğretim Mezunlarının Mezunu Kadınların Oranı
0-14 Yaş Kadın Nüfusun Oranı
65 Üstü Yaş Kadın Nüfusun Oranı

Sağlık Göstergeleri
Toplam Engelli Oranı
Doğum Yapan Kadın Oranı
Canlı Doğum Yapan Kadın Oranı

Yaşayan Çocuk Oranı
Kadınlar Arasında Engelli Oranı
0-14 Yaş Nüfusun Oranı
65 Üstü Yaş Nüfusun Oranı
Erkekler Arasında Engelli Oranı

İstihdamda Olmayan Nüfusta İrad Sahibi Oranı
İstihdamda Olmayan Nüfusta Öğrenci Oranı
Ekonomik Faaliyeti İnşaat Olanların Oranı
Ekonomik Faaliyeti Toplum Hizmeti Olanların Oranı
Ekonomik Faaliyeti Toplum Hizmeti Olan Kadınların Oranı
Ev Sahibi Olan Hanelerin Oranı
Kiracı Hanelerin Oranı
Lojmanda İkamet Eden Hanelerin Oranı
Nüfus
Ortalama Hane Halkı Büyüklüğü
Hane Halkı Büyüklüğü 5'ten Büyük Olan Hanelerin Oranı
Hane Halkı Büyüklüğü 5'ten Küçük Olan Hanelerin Oranı

Hangi Endeksler Hesaplandı?

Yukarıda sıralanan göstergeler kullanılarak projenin kapsamıyla ilgili 6 temel endeks hesaplanmıştır. Tutarlılık kontrolünde kullanılan alfa katsayısını yükseltecek göstergeler endeks hesaplamasına dahil edildiğinde, konu başlığı altındaki göstergelerin tamamı, o ismi taşıyan endeksin hesaplanmasında kullanılmamıştır.

Endekslerin tutarlılık kontrollerinde, elimizdeki en geniş veri seti olan 5 ilin bütün köy ve mahalle verileri kullanılmıştır. Endeksler hesaplandıktan sonra minimum ve maksimum değerler baz alınarak normalize edilmiş ve 100 üzerinden değerler haline getirilmiştir.

Engelliler Endeksi
Toplam Engelli Oranı
Kadınlar Arası Engelli Oranı
Erkekler Arası Engelli Oranı
65 Yaş Üstü Nüfus Oranı
Alfa=0,58

Ekonomik Gelişmişlik Endeksi
İşsizlik Oranı (Negatif)
İstihdamda Olmayan Nüfusta Emekli Oranı
İstihdamda Olmayan Nüfusta İrad Sahibi Oranı
Toplam Müteşebbis Oranı
Hizmet Sektöründe İstihdam Edilenlerin Oranı
Üretim Sektöründe İstihdam Edilenlerin Oranı
Ekonomik Faaliyeti İnşaat Olanların Oranı
Ekonomik Faaliyeti Üretim Olanların Oranı
Ekonomik Faaliyeti Hizmet Olanların Oranı
Ekonomik Faaliyeti Toplum Hizmeti Olanların Oranı
Çalışma Durumu Ücretli Olanların Oranı Çalışma Durumu İşveren Olanların Oranı
Çalışma Durumu Kendi Hesabına Olanların Oranı
Mesleği Olmayanların Oranı (Negatif)
Esas Mesleği Hizmet Olanların Oranı
Esas Mesleği Tarım Dışı Olanların Oranı
Alfa=0,86

Tarımsallık Endeksi
Tarım Sektöründe İstihdam Edilenlerin Oranı
Ekonomik Faaliyeti Ziraat Olanların Oranı
Ücretsiz Aile İşçilerinin Oranı
Ücretsiz Aile İşçisi Kadınların Oranı
Esas Mesleği Tarım Olanların Oranı
Tarım Sektöründe İstihdam Edilenlerin Oranı
Ekonomik Faaliyeti Ziraat Olanların Oranı
Alfa=0,94

Eğitim Endeksi
Toplam Okuma Yazma Bilenlerin Oranı
Okuma Yazma Bilen Kadınların Oranı
İlköğretim Mezunu Oranı
Lise Mezunu Oranı
Yüksek Öğretim Mezunu Oranı
İlköğretim Mezunu Kadın Oranı
Lise Mezunu Kadın Oranı
Yüksek Öğretim Mezunu Kadın Oranı
Alfa=0,80

Konut Kalitesi Endeksi (100-)		
Tuvalet	Konut Dışında	Olmayan
Banyo	Konut Dışında	Olmayan
Mutfak	Konut Dışında	Olmayan
Borulu Suyu	Konut Dışında	Olmayan
Oda Sayısı	3'ün Altı	
Alfa=0,67		

Kadın Gelişmişlik Endeksi
İstihdamda Olmayan Nüfusta Emekli Kadınların Oranı
Kadın Müteşebbislerin Toplam Kadın Nüfusa Oranı
Kadın Müteşebbislerin Toplam Çalışan Kadın Nüfusa Oranı
Çalışma Durumu İşveren Olan Kadınların Oranı
Esas Mesleği Tarım Dışı Olan Kadınların Oranı
Ekonomik Faaliyeti Hizmet Olan Kadınların Oranı
Lise Mezunu Kadınların Oranı
Yüksek Öğretim Mezunu Kadınların Oranı
Esas Mesleği Müteşebbislik Olan Kadınların Oranı
Çalışma Durumu Kendi Hesabına Olan Kadınların Oranı
Ücretsiz Aile İşçisi Kadınların Oranı
Alfa=0,45

Veri Kaynakları

Daha önce de bahsedildiği üzere, ülkemizde en yaygın olarak bulunan veriler TÜİK tarafından üretilen bilgilerdir. TÜİK hem yürütmekte olduğu düzenli sayımlarla (Genel Sanayi ve İşyeri Sayımı, Tarım Sayımı, Genel Nüfus Sayımı) hem de örneklem yöntemiyle topladığı verilerle gerek ülke bazında gerekse bölgesel olarak en detaylı verileri üretmektedir. Yeni uygulamaya başlanan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması (İBBS/NUTS) TÜİK tarafından üretilen bilgilerin bölge, alt bölge, ve il düzeyinde birleştirilmesini sağlamaktadır.

TÜİK verilerinin NUTS III düzeyine kadar olan kısımları büyük oranda kamuya açıktır ve kurumun Bölgesel İstatistikler[4] internet sayfasından elde edilebilmektedir. Ayrıca, TÜİK internet sitesi sayısız istatistiği içermektedir. Bunların yanında, daha farklı çözünürlükte, örneğin; köy,

4 http://www.tuik.gov.tr/BolgeselIstatistik/sorguGiris.do

mahalle ve benzeri analiz birimlerinde bilgi istendiğinde TÜİK düşük bir ücret karşılığı bu bilgiyi ortalama iki hafta içerisinde sağlamaktadır.

TÜİK'in yanı sıra, çok sayıda bölgesel istatistik üreten başka bir kurum da DPT'dir. DPT, Bölgesel Gelişme Programı çerçevesinde bölgelerle ilgili istatistik üreten bir kurumdur[5].

TÜİK ve DPT haricinde hemen hemen her bakanlık kamu tarafından kullanılacak bazı veriler üretilmektedir. Sağlık Bakanlığı, istatistik yıllıklarıyla il bazında detaylı bilgi üretmektedir; Enerji Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı da önemli bilgi kaynakları olarak kullanılabilir.[6]

Ülkemizde bilgi üretimindeki en önemli zaaf yerel bilginin üretilmemesidir. Şu anda yürürlükte olan Kamu Yönetimi Reformu, bilgiye dayalı yerinden yönetimi öngördüğünden, zaman içerisinde bu konudaki zaafın giderilmesi beklenebilir. Yerel düzeyde, örneğin Kars İli merkez ilçesinin mahalleleri konusunda ulaşılabilecek tek veri kaynağı belediyelerin yürütmüş oldukları Kent Bilgi Sistemleri'dir. Bu sistemlerin yaygınlığının ne kadar düşük olduğu ve elde edilen bilgilerin bazılarının hem yetersiz olduğu hem de kamuya açık olmadığı bilinen gerçeklerdir. Bu nedenle, yüksek çözünürlükte harita üretmek isteyen karar vericiler bilgi eksikliği sorunuyla karşı karşıya geleceklerdir.

Bu eksikliği gidermenin en önemli yöntemi, karar vericilerin yerel bilgi toplamayı bir eylem alanı olarak görmelerinden geçmektedir. Daha önce bahsetmiş olduğumuz gibi, karar vericilerin iş hedefleriyle ilgili bilgi ihtiyacını belirlemeleri, bu bilgi ihtiyacını giderecek verilerin kaynaklarını tespit etmeleri ve bu verilerden ihtiyaç duydukları gösterge ve endeksleri inşa ederek, haritalarını üretmeleri gerekmektedir.

Harita üretimi konusunda sıkıntı çekilecek diğer bir konu da elde istenen çözünürlükte sayısal haritaların bulunmamasıdır. Şu anda il düzeyinde sayısal haritalar kolaylıkla bulunabilmektedir. Yine bazı özel kuruluşlar ilçe ve bazı illerin mahalleleri düzeyinde sayısallaştırılmış harita sunabilmektedir. Belediyelerin elinde sayısal haritalar vardır ancak bunlar kamuya açık değildir.

5 http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgyu.html
6 www.saglik.gov.tr, www.enerji.gov.tr, www.meb.gov.tr

Bu nedenle haritalama çabasına girecek karar vericilerin belediyelerin desteğini almaları yararlı olacaktır.

Kamu Harcamalarının Analizi

Giriş

TESEV'in, Dünya Bankası'nın desteği ile yürüttüğü "İyi Yönetişim Kaliteli Yaşam: Daha İyi Yerel Hizmet için Sivil Toplum Kapasitesinin Güçlendirilmesi" projesinin bileşenlerinden birisi de "Kamu Harcamalarının İzlenmesi"dir.

Kamu harcamalarının, özellikle eğitim, sağlık ve altyapı (içme suyu, yol, kanalizasyon) alanlarında seçilen pilot iller bazında izlenmesi ve analiz edilmesi yoksulluğun giderilmesi çabalarında önemli bir yere sahip olduğu için önemlidir. Kamunun çeşitli kaynaklardan (Genel Bütçe, Döner Sermaye, Belediye , Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Yeşil Kart uygulamaları...vb) yaptığı harcamaların analiz edilmesi, izlenmesi; yerel uygulayıcı ve karar verici birimler (belediyeler, valilik, İl Özel İdaresi (İÖİ)) ile yerel STK'lar nezdinde bilinir hale gelmesi, toplam kamu kaynağının ihtiyaç duyulan alanlara ve kesimlere aktarılabilmesi için "olmazsa olmaz" bir koşuldur. Bir başka deyişle, kamu kaynağının ne şekilde, hangi alanlara ve kesimlere aktarıldığının öncelikle, olabildiğince net bir durum saptamasına ihtiyacı vardır. TESEV'in yürüttüğü proje kapsamında yapmaya çalıştığı da esas olarak budur.

Doğru ve net bir resim ortaya konabilirse, projenin diğer amaçları doğrultusunda doğru bir başlangıç noktası elde edilmiş olacaktır. Aynı zamanda da gerçekleştirilen kamu harcamaları konusunda bir şeffaflık sağlanmış olacaktır.

İkinci aşamada da, hem yerel yönetimlerin hem de yerel halkın (STK'lar aracılığı ile) kamu kaynağının nasıl ve nerede (hangi alanlarda) kullanılması gerektiğine dair ortak bir karar verme süreci oluşturabilmelerine imkân tanınmış olacaktır. Halkın karar verme süreçlerine katılımının sağlanması, kamu harcamalarının şeffaflığı ve izlenebilirliği sayesinde, kamu kaynağının ihtiyaç duyulan alanlara ve gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaştırabilmesinin de yolu açılacak ve kamu kaynağını kullanan yerel yönetim birimleri de saydam, hesap verebilir bir konuma gelmiş olacaktır.

Projenin amacı, yukarıda kısaca özetlenen süreçleri hayata geçirmek, gerçek katılımı demokratik karar verme ve uygulama süreçlerini yaratabilmek ve bu yolla hem yerel yönetim birimlerinin hem de yerel sivil toplumun kapasitesini güçlendirmektir.

Temel Kavramlar

Gider: Belli bir mali dönem için yapılan harcamaların tümüne gider denir.

Vergi: Devletler, vatandaşlarına yol, su, eğitim, sağlık gibi çeşitli hizmetler sunarlar. Bu hizmetlerin karşılığında da vatandaşların belli kanunlar çerçevesinde ödeme yapması istenir. Kimlerden ve ne kadar alınacağı kanunlarla belirlenen bu ödemelere vergi denir.

Merkezi Yönetim: Ülkemizde merkezi idarenin hizmet sunan organlarına merkezi yönetim denir.

Yerel Yönetim: Merkezi idareye bağlı olmakla birlikte idari ve mali açılardan belirli özerkliği bulunan ve yerel birimlerde hizmet veren yönetim birimlerine yerel yönetimler denir.

Belediye: Sınırları kanunla belirlenen belli bir coğrafi alanda yaşayan hemşehrilerin yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilen, mali ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

İl Özel İdaresi: İl ve ilin idari sınırları içindeki halkın ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulan idari birimdir. Karar organı seçimle oluşturulan İl Özel İdareleri idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir ve il valisi ile koordinasyon içinde belediye hudutları dışında kalan alanlarda hizmet verir.

Bütçe: Belli bir dönem için gelir ve gider ile bunlara ilişkin tahminleri gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeye bütçe denir.

Genel Bütçe: Bütçe denilince ilk akla gelen ve kastedilmek istenen genel bütçedir. Genel bütçe, merkezi idarenin gelir ve giderlerini gösterir. Ülkemiz için genel bütçe, yasama, yürütme ve yargı organı bütçelerinden oluşur.

Katma Bütçeler: Giderlerin, özel gelirlerle karşılandığı bütçelerdir. Bu tür

kurumların bütçeleri genel bütçe içinde yer almaz.

Konsolide Bütçe: Ülkemizde, genel bütçe ile katma bütçeli idarelerin bütçelerinden oluşan bütçelere konsolide bütçe denirdi. Yeni düzenlemeyle bunun yerine merkezi yönetim bütçesi kavramı kullanılıyor.

Döner Sermayeli Kuruluşlar: Genel ya da katma bütçelerden aldığı bir sermaye ile faaliyet gösteren ve her yıl elde ettiği karın bir bölümünü sermayesine ekleyerek iktisadi işletme mantığıyla çalışan kuruluşlardır. En yaygın olanları üniversite hastanelerinin döner sermayeleridir.

Gayri Safi Milli Hasıla: Bir ülke vatandaşlarının bir yıl içinde ürettikleri mal ve hizmetlerin katma değerinin tutarına denir.

Harcama: Belli bir dönem için yapılan ödemelerdir.

> *Cari Harcama*: Bir kurum veya kuruluşun personel maaşları, akaryakıt, kırtasiye, vb. amaçlarla yaptığı ve belirli bir dönem için tanımlanmış harcamalardır.
>
> *Yatırım Harcaması*: Cari harcamaların aksine, yeni bir yapı oluşturma amacıyla ve uzun dönemde getirisi olan mal, yapım işleri veya hizmet harcamalardır. Okul, hastane, otoyol, vb. alanlarda yapılan harcamalar yatırım harcamalarına örnek gösterilebilir.
>
> *Transfer Harcaması*: Herhangi bir mal veya hizmet alımı olmaksızın yapılan harcamalardır.
>
> *Sermaye Harcaması*: Normal ömrü bir yıl veya daha fazla olan mal ve hizmet alımları için yapılan harcamalara sermaye harcamaları denir.

Sosyal Harcamalar: Eğitim, sağlık, sosyal yardım ve sosyal güvenlik harcamalarından oluşan harcamalardır. Devletin yaptığı sosyal harcamaları gösteren bütçeye de sosyal bütçe denir.

Kamu Harcama Analizi Nedir?

Kamu Harcama Analizi (KHA), coğrafi bir alanda (yaptığımız analizde il ve ilçeleri baz aldık), belirli bir bütçe döneminde (analizimiz için 1 yıl), kamu kaynaklarından fonksiyonel ve ekonomik bütçe kalemleri itibariyle hangi

hizmet alanlarına ne kadar harcama yapıldığının ortaya konulması için yapılan bir analizdir.

Kamu Harcama Analizinin Amacı Nedir?

KHA, bir il ve o ilin ilçeleri bazında devletin kaynaklarından hangi hizmet alanlarına ne kadar harcama yapıldığının o yerleşim biriminde yaşayanlarca izlenmesi için yapılır. Yapılan analiz sonucunda, hizmetlerden yararlananların yapılan harcamalardan haberdar olmaları ve bir sonraki bütçe dönemi için temel bütçe kalemlerini hazırlayan kurumlar üzerinde baskı mekanizmaları oluşturmaları, böylece belirlenen önceliklere göre bir kaynak aktarımı sağlanması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda da yoksulluk, geri kalmışlık gibi sorunların çözülmesi ve STK'nın denetimi ile saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi hedeflenmektedir.

Kamu Harcama Analizi Neden Önemlidir?

Devletin en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Vergiler, yukarıda da açıklandığı üzere vatandaşların gelirlerinden belli hizmetlerden faydalanmak için devlete ödediği paralardır. Kamu gelirlerinin bu özelliği, kamu hizmetlerinin esas olarak vatandaşlar tarafından finanse edildiğini göstermektedir. KHA, kamu kaynaklarının nereye ne kadar harcandığını ortaya çıkarması açısından, vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının ekonomik karar alıcı merciler üzerinde baskı oluşturmasını sağladığı için önemlidir. Bu şekilde, yerelde yaşayan insanlar, merkezin kendileri için daha somut ve etkili kararlar almasını sağlayabilirler. Ayrıca, karar verme süreçlerine katılmak demokratik ilkelerin hayata geçmesinin ve güçlenmesinin de önünü açacaktır.

Dünyadaki Benzer Uygulamalar: Kamu Harcamalarının İzlenmesi

Kamu harcamalarının izlenmesi kavramı, Dünya Bankası tarafından gündeme getirilmiş ve ilk olarak 1996 yılında Uganda'da uygulanmıştır. Bu çalışmalar, bu tarihten günümüze kadar çok sayıda Afrika ve Latin Amerika ülkesinde uygulanmıştır. Dünya Bankası'nın böyle bir çalışmaya ihtiyaç duymasının nedeni, bu ülkelere yoksulluk, açlık, AIDS, vb. sorunlarla mücadele etmek için sağlanan fonların ve verilen kredilerin hükümetler tarafından "buharlaştırılarak" yerlerine ulaştırılmaması ve başka alan-

larda kullanılmasıdır. Amaç dışı kullanılan bu fonlarla ilgili olarak Dünya Bankası bazı saptamalarda bulunmuştur:

- Kaynaklar en çok ihtiyaç duyulan alanlara ve gruplara aktarılmamaktadır.
- Kaynaklar hizmet verecek birime ulaşamamaktadır.
- Aktarılan kaynaklar etkin kullanılmamakta, verilen hizmetin kalitesi yetersiz kalmaktadır.

Türkiye'de, Afrika ülkelerinde görülen sorunlar yumağının bir bölümü geçerli olmakla birlikte aktarılan fonların "buharlaşması" ya da "yerine ulaşamaması" gibi sorunlar yoktur. Türkiye'de kamu harcamalarının temel sorunları kaynak yetersizliği, kaynak dağılım mekanizmalarının rasyonel ve somut kriterlere dayanmaması ve hizmet kalitesinin yetersizliği gibi nedenler olarak karşımıza çıkıyor. Bu nedenle bu proje kapsamında değişik bir yöntem geliştirmeye çalıştık.

Kamu Harcama Analizinde Kullanılan Veriler

KHA için gerekli olan veriler, analizi yapılan kamu kurum ve kuruluşlarının kesinleşmiş gider hesaplarıdır. Makro ölçekte kullanılan bazı temel verilere, konsolide bütçe harcamalarına, illerin sosyal ve ekonomik gelişmişlik sıralamalarına internet üzerinden ulaşmak mümkünken; yerel yönetim harcamalarına ise genellikle ilgili kurumlar üzerinden ulaşılabiliyor. Mikro analizlerde kullanılan veriler de yine ilgili kurum ve kuruluşlara başvurularak elde edilebiliyor. Çoğu zaman, elde edilen verilerin kalitesi bu verilerin analiz edilmesi için gereken nitelikleri taşımamaktadır. Örneğin; pilot illerimizden birinde, istediğimiz yeşil kart sayıları için aynı amirin imzasıyla üç farklı resmi belge alınmıştır. Bu durum, analizlerin doğru sonuçlar verebilmesi için düzenli, standart ve tutarlı veri toplanmasının önemini göstermektedir.

Toplam Kamu Kaynağı/Harcaması ve Bu Analizde Kapsananlar

a) **Genel Bütçeli Kuruluşlar, Merkezi Yönetim Kaynağı:** Merkezi yönetimin (hükümet) bütçesinden çeşitli bakanlıklara ve kuruluşlara tahsis edilen kaynaklardan oluşur. Genel bütçeli kuruluşlardan illere yapılan kaynak tahsisi iki yolla yapılır. Birincisi, doğrudan aktarılan fonlardır;

ikincisi ise merkezi idarenin taşra teşkilatlarına ilgili merkezi idare birimi bütçesinden aktarılan fonlardır. Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden il eğitim müdürlüklerine aktarılan fonlar ve Sağlık Bakanlığı bütçesinden il sağlık müdürlüklerine aktarılan kaynaklar bu ikinci tür kaynak tahsisine örnektir. Proje kapsamında yapılan kamu harcamaları analizi genel bütçeli kuruluşlardan illere aktarılan kaynakları kapsamaktadır.

Tablo 1: Genel Bütçeden Pilot İllere Yapılan Kişi Başı Harcamaların Türkiye Ortalaması İle Karşılaştırılması (2005; YTL)

Fonksiyonel Bütçe Kalemleri	Ankara	Sivas	Çanakkale	Kars	Yalova	Diyarbakır	Türkiye Ortalaması
Genel Kamu Hizmetleri	106	51	56	55	47	49	52
Savunma Hizmetleri	403	52	223	174	16	173	101
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	225	101	125	121	144	147	111
Ekonomik İşler ve Hizmetler	1046	189	59	84	48	201	146
Çevre Koruma Hizmetleri	1	1	4	1	1	1	1
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	53	1	1	2	1	7	4
SağlIk Hizmetleri	149	113	95	114	90	139	105
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	112	27	41	24	18	22	28
Eğitim Hizmetleri	398	277	285	305	268	247	253
Toplam	2493	812	889	880	632	986	801

Kaynak: Rakamlar Maliye Bakanlığı'nın Http://www.muhasebat.gov.tr Adresinde Yayınladığı Verilerden Hesaplanarak Bulunmuştur.

Yukarıda, Tablo 1'de bu çalışmanın pilot illeri olarak seçilen 6 ildeki Merkezi Yönetim bütçesinden bu illere yapılan harcamalarının, fonksiyonel bütçe kalemleri itibariyle dağılımları karşılaştırılmıştır.

Tablo'da en çok dikkati çeken hususları şöyle sıralayabiliriz:

Yalova hariç bütün illerin kişi başı toplam harcamaları (Merkezi Yönetim bütçesi harcamaları bağlamında) Türkiye ortalamasından (801 YTL) yüksektir. Ankara hariç diğer 5 il arasında DPT'nin yaptığı sosyoekonomik gelişmişlik endeksine göre Yalova en gelişmiş ildir; Merkezi Yönetim bütçesinden kişi başı 632 YTL tutarında bir harcama payıyla Yalova hem Türkiye ortalamasından hem de diğer iller ortalamasından oldukça dü-

şüktür. Merkezi Yönetim bütçesinden, az gelişmiş illere daha fazla harcama yapıldığı söylenebilir. Tek yıla dayanarak bu yargıya varmak doğru olmamakla birlikte, bu en azından bir eğilimi ortaya koymaktadır. Bu analizin önümüzdeki yıllarda da sürdürülmesi bu eğilimin doğruluğunu ve ileriye yönelik "trend analizleri"nin yapılmasını kolaylaştıracaktır.

Ankara'nın kişi başı 2493 YTL'lik harcaması diğer illerin ve Türkiye ortalamasının neredeyse 3 katı olarak gerçekleşmiş gözükmektedir. İlk bakışta bu durumu "bal tutan parmağını yalar" deyimine uygun bir Merkezi Yönetim bütçe harcaması yaklaşımı varmış izlenimini vermekteyse de, gerçekte böyle değildir. Merkezi yönetime ait kimi kamu kurum ve kuruluşları ve bakanlıklar, diğer iller için yapılan kimi harcamaları merkezi ihale ile yaptırıp, ödemeleri de merkez saymanlıklarından yaptıkları için, para Ankara'da harcanmış gözükmektedir. Oysa hizmet (örneğin, okul, hastane…vb) bir başka ilde yaptırılmıştır. Özellikle Ankara'nın kişi başı savunma, Ekonomik İşler, Eğitim gibi bütçe kalemlerinin yüksekliği bu ödeme biçiminden kaynaklanmaktadır.

Kamu harcamaları ile yapılan hizmetin eşleştirilerek daha doğru bir izleme yapılabilmesi için Maliye bakanlığının bu ödeme sistemini değiştirmesi ve "maliyet muhasebesi" sistemindeki "maliyet merkezi" kavramına uygun bir sistemi uygulamaya sokması yerinde olacaktır.

Yalova'da "Kamu Düzeni ve Güvenlik hizmetleri" kişi başı 144 YTL ile (Ankara hariç) neredeyse Diyarbakır ile aynı (147 YTL) düzeyde, geri kalan illerden ve Türkiye ortalamasından oldukça yüksektir. Polis ve adalete ait harcamaları kapsayan bu kalemin Diyarbakır'da yüksek olması anlaşılabilir olmakla beraber, Yalova gibi asayişin normal olduğu, sakin bir emekli kentinde bu kadar yüksek "polis" harcaması olması yadırgatıcı bir gözlem olarak ortaya çıkmaktadır (söz konusu 144 YTL'lik harcamanın yüzde 84'ü polis, geriye kalan yüzde 16'sı adalet için yapılmış harcamalardır). Bu durumun açıklanması, yerel en büyük mülki amir tarafından yapılmıştır. Buna göre, sakin bir "emekliler kenti" görünümünde olan Yalova'da emekliliği yaklaşmış çok sayıda polis memuru bulunmaktadır; bunlar çeşitli yollarla kendilerini Yalova'ya tayin ettirip burada emekli olmak (ve yerleşmek) istemektedir.

Yapılan bu kişi başı kamu harcaması analizi daha önce yapılmadığı, somut rakamı bilmeyen ama polis fazlalığını bilen yerel yöneticiler

ve Yalova halkı artık daha az polis, daha çok adalet (örneğin yeni bir adalet sarayı ...vb) isteyebilirler. İşte bu, 'kamu harcaması analizinin' somut yararını gösteren güzel bir örnektir.

b) **Döner Sermaye Kaynağından Sağlanan Fonlar:** Kamu kuruluşları fon yaratabilmek amacıyla döner sermaye mekanizmasını kullanırlar. Özellikle, eğitim, sağlık, ormancılık alanlarında faaliyet gösteren kamu kuruluşları döner sermaye uygulamasını yaygın biçimde kullanmaktadırlar. Analiz bu kalemden sağlanan kamu kaynağını kapsamaktadır. Döner Sermayelere genel olarak Merkezi yönetim bütçesinden fon aktarılmaz, bunlar kendi gelirini yaratırlar.

Döner sermaye geliri ile gideri arasındaki fark "gider" lehine ise, bu miktar net kamu sübvansiyonu olarak kabul edilerek döner sermaye kaleminden yapılan kamu harcaması bulunmuştur.

Tablo 2: Döner Sermayeden Pilot İllere Yapılan Kişi Başı Harcamalarının Karşılaştırılması (2005; YTL)

Fonksiyonel Bütçe Kalemleri	Ankara	Sivas	Çanakkale	Kars	Yalova	Diyarbakır
Genel Kamu Hizmetleri		1				
Savunma Hizmetleri						
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri						
Ekonomik İşler ve Hizmetler		5	12	13	7	2
Çevre Koruma Hizmetleri				1		
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri						
Sağlık Hizmetleri	7	68	6	57	3	13
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	35					
Eğitim Hizmetleri	64	1			17	
Sosyal Yardım	29					
TOplam	136	75	18	71	27	15

Kaynak: Maliye Bakanlığı, "Döner Sermayeli İşletmelerin Saymanlık Bazında Gelir ve Gider Dağılımları (12/2005 tarihi itibariyle)"

c) **İl Özel İdaresi[7]:** İl Özel İdareleri (İÖİ), iki kaynaktan fon sağlarlar. İlki merkezi bütçeden tahsis edilen ve iller bankası aracılığıyla aktarılan fonlardır. İkincisi ise, İÖİ'nin yerelden elde ettiği kendi geliridir. Proje kapsamında yaptığımız analiz, bu harcamaları kapsamaktadır.

Tablo 3: Pilot İllere Yapılan Kişi Başı İÖİ Harcaması (2005; YTL)

Fonksiyonel Bütçe Kalemleri	Sivas	Ankara (2006)	Yalova	Çanakkale	Kars	Diyarbakır (2006)
Genel Kamu	19	7	14	37	18	58
Savunma		0		0		9
Kamu Düzeni ve Güvenlik		0		0	0	0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	13	15	37	47	37	6
Çevre Koruma	9	3			0	0
İskan ve Toplum Refahı	43	19	14	2	7	0
Sağlık Hizmetleri	3	1	1	1	14	2
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	4	3	3	3	3	3
Eğitim Hizmetleri	24	16	21	24	36	39
Toplam	115	65	90	115	114	117

Kaynak: Pilot iller İÖİ'den ve Maliye Bakanlığı'ndan temin edilmiştir.

Pilot iller arasında İÖİ yoluyla yapılan kişi başı kamu harcamalarının sergilendiği Tablo 3'de göze çarpan en önemli bulgu Ankara'nın kişi başı İÖİ harcamasının, 2006 verisi olmasına rağmen, 2005 yılı verileriyle hazırlanan diğer illerin İÖİ harcamalarının neredeyse yarısı kadar olmasıdır. Bunun muhtemel bir nedeni, esas olarak, merkezi kamu kurum ve kuruluşlarının (Bakanlıklar gibi) Ankara için yaptıkları harcamaları İÖİ aracılığıyla değil, doğrudan Merkezi Yönetim bütçesinden yapıyor olmalarıdır.

d) **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonundan (SYDF) Aktarılan Kaynaklar:** Yoksullukla mücadele kapsamında, SYDF aracılığıyla ihtiyaç sahiplerine sosyal yardım niteliğinde belli bir meblağ aktarılmak-

7 Merkezi Yönetim, İller Bankası aracılığı ile Belediye ve İÖİ'ye her ay toplam gelirlerinin belli bir yüzdesini katkı olarak aktarmaktadır. Belediyelere aylık gelirin yüzde 6'sı, İÖİ'ye ise yüzde 1.12'si aktarılmaktadır. Merkezi yönetim ayrıca, gelirlerinin yüzde 5'ini aylık olarak büyükşehir belediyelerine (toplam 16 belediye) aktarmaktadır.

tadır. Genel müdürlüğü Ankara'da bulunan SYDF'nin il ve ilçelerde de teşkilatları vardır. SYDF, merkezi yönetimden her ay aktarılan kaynak yanında kendi gelirlerini de yaratmaktadır (çeşitli bağış ve yardımlar, ...vb yoluyla). SYDF'nin iller bazında yaptığı harcamaların miktarı belirlenemediği için analize dahil edilememiştir. Kimi illerde elde edilen rakamlar da güvenilir bulunamamıştır.

e) **Belediyeler:** Belediyelerin (merkez ve ilçe belediyeleri) toplam harcamaları analizde kullanılmıştır. Belediyeler, bütçelerini 2006 yılından itibaren yeni bütçeleme sistemine göre hazırlamışlardır. Veri sağlanan yerlerde fonksiyonel dağılım dikkate alınmış, aksi durumlarda ise sadece toplam harcamalar analize dahil edilmiştir.

Tablo 4: Pilot İllere Yapılan Kişi Başı Merkez Belediye Harcaması (2005; YTL)

Fonksiyonel Bütçe Kalemleri	Sivas	Ankara (2006)	Yalova	Çanakkale	Kars	Diyarbakır (2006)
Genel Kamu Hizmetleri	36	46	93	71	34	
Savunma Hizmetleri		0			0	
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	14	5	9	10	5	
Ekonomik İşler ve Hizmetler	10	69	37	128	19	
Çevre Koruma Hizmetleri	20		28	55	48	
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	46	21	5		58	
Sağlık Hizmetleri	4	5	3	1		
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri		89			2	
Eğitim Hizmetleri	2					
Toplam	132	236	175	264	166	161

Pilot olarak seçilen illerin merkez belediyelerine (Ankara ve Diyarbakır'da Büyükşehir belediyesi) yapılan harcamaların sergilendiği Tablo 4'ün ilk bakışta göze çarpan en önemli bulgusu, Ankara ve Çanakkale belediyelerinin kişi başı harcamalarının diğer illerden oldukça fazla olmasıdır. Belediyelerin gelirleri iki temel kanaldan elde edilmektedir; bunlardan birincisi merkezi hükümet kaynaklarından alınan kişi başı gelir, ikincisi ise kendi yerel kaynaklarıdır. Birinci kanaldan elde edilen kişi başı gelir bütün iller için değişmeyeceğinden, fark (gelir ve dolayısıyla harcama farkı) doğ-

rudan yerel kaynaklardan elde edilen gelir farkından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, Çanakkale ve Ankara belediyelerinin yerel kaynak yaratma açısından diğer illere göre daha başarılı olduğu ortaya çıkmaktadır. Gene bu bağlamda, Sivas merkez belediyesinin ise göreli olarak en "fakir" belediye olduğu da söylenebilir.

Bir başka dikkati çeken husus da, belediyelerin toplam harcama içindeki "Genel Kamu Hizmetleri" payıdır. Bu, fonksiyonel bütçe kalemi esas olarak belediyelerde çalışan personele ödenen maaş ve ücretlerden oluşmaktadır. Örneğin, toplam harcamaları birbirine çok yakın olan Yalova ve Kars (sırasıyla 175 YTL ve 166 YTL) belediyelerinin toplam harcama içindeki maaş ve ücret ödemeleri sırasıyla yüzde 53 ve yüzde 20'dir. Bir başka deyişle, Kars belediyesi çalışanlara sadece yüzde 20'lik bir ödeme yaparak diğer işlevlerine daha fazla kaynak aktararak daha etkin bir hizmet sağlıyor demektir. Yalova belediyesi ise, toplam kaynağının yarısından fazlasını maaş ve ücretlere ayırıyor ve diğer temel işlevlerine daha az kaynak aktarıyor sonucu çıkmaktadır. Bu tabloya göre, Yalovalılar belediyelerini sorgulayarak, hesap sorabilirler. Bu basit analiz bile, yerel ölçekte kamu harcamalarının bilinmesinin önemini ortaya koyan güzel bir örnektir.

f) **Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) Aracılığı ile Yapılan Kamu Harcamaları:** Bu kapsamda yapılan kamu harcamaları analize dahil edilmemiştir. Bunun nedeni, söz konusu bu kuruluşların iller bazında yaptıkları kamu harcamasının güvenilir kayıtlarının bulunmaması (özellikle KİT'ler) ve bunların şirket statüsünde olmaları dolayısıyla bünyelerinde özel iştirakleri de bulundurmalarıdır. Örneğin; bir KİT'in harcamasının ne kadarının kamu kaynağı olduğu bilinmemektedir ve bunun hesaplanabilmesi de yöntemsel ve kavramsal olarak çok zordur.

Verilerin Kaynakları ve Veri Toplama Yöntemi

Genel bütçenin temel büyüklüğüne ilişkin verilere ilgili kurumların internet sitelerinden ulaşılabilmektedir. Bunun dışında kalan diğer verilere ulaşmak için çeşitli yöntemler kullanılmıştır. Bazı yerlerde, ilin mülki idare amiri ile ortak çalışarak verilere ulaşılırken, başka yerlerde Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında verilere ulaşılmaya çalışıldı. Birtakım verilere ulaşılması ise mümkün olmadı. Burada iki önemli noktanın altının çizil-

mesi gerektiğini düşünüyoruz. İlki, saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi temel ilkelerin yerel bürokrasi için henüz bir davranış kalıbı haline gelmediği; ikincisi ise, hizmet sunan birimlerin verileri toplama ve derlemede çok ciddi sıkıntıları olduğudur. Deneyimlerimiz, verilere ulaşmanın en etkin yolunun mülki idare amiriyle işbirliği içinde çalışmak olduğunu göstermiştir. Genel olarak verilerin nerelerden temin edilebileceği aşağıdaki çizelgede gösterilmiştir.

Veri Türü	Kaynak	İkincil Kaynak
İller Bazından Yapılan Genel Bütçe Harcamaları	Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü	
İller Bazında Yapılan Genel Bütçe Harcamalarının Ekonomik ve Fonksiyonel Alt Kırılımları	Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü	
Döner Sermaye Harcamaları	Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü	
İl Özel İdareleri Bütçesi ve Kesinleşmiş Hesapları	İl Özel İdareleri, Valilikler	İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
Belediye Bütçeleri ve Kesin Hesapları	Belediyeler	İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Hesapları	Vakıflar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Genel Müdürlüğü	Valilikler
Eğitim Harcamaları ve İstatistikleri	İl Milli Eğitim Müdürlükleri ve İl Özel İdareleri	
Sağlık Harcamaları ve İstatistikleri	İl Sağlık Müdürlükleri	
Köydes Altyapı Harcamaları	İl Özel İdareleri	İçişleri Bakanlığı
İllerin Nüfus Göstergeleri	Türkiye İstatistik Kurumu	
İllerin Sosyoekonomik Gelişmişlik Göstergeleri	Devlet Planlama Teşkilatı	

Verilerin Değerlendirilmesi ve Hesaplama Yöntemi

Çalışmamızda **mikro analiz** ve **makro analiz** olmak üzere iki farklı yöntem kullandık. **Makro analiz**, bir ilin, Merkezi Yönetim bütçesi harcamaları ve sosyoekonomik gelişmişlik sıralaması itibariyle komşu iller ve Türkiye ortalaması ile karşılaştırılması ve Merkezi Yönetim bütçesi, İÖİ, merkez belediye ve diğer ilçe belediyeleri, Döner Sermaye ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları harcamalarının kişi başı bazında hesaplanarak ilgili ilde yapılan toplam kamu harcamasının elde edilmesini ifade etmektedir.

Tablo 5: 2005 Yılı Sivas İli Toplam Kamu Harcamaları (Kişi Başı; YTL)							
Fonksiyonel Bütçe Kalemleri	Genel Bütçe	Sosyal Güvenlik Sistemi	Döner Sermaye	İÖİ	Merkez Belediye	Diğer Belediyeler	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	51		1	19	36		
Savunma Hizmetleri	52						
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	101				14		
Ekonomik İşler ve Hizmetler	189		5	13	10		
Çevre Koruma Hizmetleri	1			9	20		
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	1			43	46		
Sağlık Hizmetleri	113	92	68	3	4		
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	27			4			
Eğitim Hizmetleri	277		1	24	2		
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri		454					
Toplam	812	546	75	115	132	69	1749

Yukarıda, Makro analize örnek olarak, pilot iller içinde çalışma boyunca, yerel yöneticiler, yerel sivil toplum örgütleri ve yerel "akademia" tarafından en iyi şekilde desteklenen ve en düzenli, güvenilir verilerin elde edildiği illerden biri olan Sivas ilinin "Toplam Kamu Harcamaları" tablosu verilmektedir.

Tablo'da sergilenen "Merkezi Yönetim Bütçesi", "Döner Sermaye", "Merkezi Belediye" ve "Diğer-İlçe-Belediyeleri" bilgilerinin nasıl elde edildiğine dair açıklamalar yapılmıştır.

Sosyal Güvenlik sistemi ile ilgili bilgiler, bu sistemi oluşturan ve şimdilerde "Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)" olarak bir çatı altında toplanan, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Emekli Sandığı ve Bağ-Kur kurumlarından elde edilmiştir. Aşağıda, Tablo 5a'da pilot illerde kamunun yaptığı kişi başı sosyal güvenlik harcaması (SGH), SGK içindeki 3 kurumun toplamının ifadesi olarak sergilenmiştir. Ankara'dan sonra Yalova ve Çanakkale'de de çok yüksek sosyal güvenlik harcaması gözükmektedir. Bu harcamaların yüzde 10-15 kadarı sağlık kalemi için yapılırken geri kalan bölümü emekli maaşı ve ikramiyelerinden oluşmaktadır. Sivas'ta, bu illerin neredeyse yarısı kadar (546 YTL) kişi başı SGH olduğunu görüyoruz. Kars ve Diyarbakır'da ise bu rakam sırasıyla 211 ve 207 YTL'dir. Bu rakamlar, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da illerin, Batı'daki illerin ancak yüzde 20-25'i kadar SGH aldığını göstermektedir. Bu iki il harcamasının toplamı Sivas'ın bile yarısından azdır; batıdan doğuya gidildikçe SGK harcamalarının önce yarıya sonra ¼'e indiğini söyleyebiliriz. Bir başka deyişle, batıdan doğuya gidildikçe bu oranlarda "sigortalı çalışan ve emekli olan" sayısı azalmaktadır. Bu gözlem bile tek başına merkezi yönetimin, istihdam ve sosyal güvenlikle ilgili politikalarını gözden geçirmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Tablo 5'de ise, Sivas'ta yapılan kişi başı toplam kamu harcamasının (1749 YTL), İÖİ ve merkez ve ilçe belediyeleri toplamı olarak harcadıkları 316 YTL'nin çok üstünde olduğunu göstermektedir. Bir başka deyişle, "Yerel Yönetimler" tarafından harcanan kişi başı 316 YTL, toplam kişi başı kamu harcamasının sadece yüzde 18'ine tekabül etmektedir.

Diğer illerde de benzeri oranlar geçerlidir. Bu yüzde 20'ler civarındaki yerel harcamaların yarısından fazlasının merkezi yönetim tarafından aktarılan gelirlerle/fonlarla yapıldığı dikkate alındığında, sadece yerel kaynaklarla/gelirlerle yerel ihtiyaçların yalnızca yüzde 10'undan az bir bölümünün karşılanabileceği gerçeği ile karşı karşıya kaldığımız görülür. Bu durum, yerel yönetim reform ihtiyacının aciliyet ve önemini açıkça ortaya koyarken, reform paketinin, yerel kaynakları nasıl harekete geçirilebileceği, nasıl artırılabileceği ve gelire dönüştürülebileceği sorularının cevaplarını da ayrıntılı biçimde ihtiva etmesi gereğini kuvvetle vurgulamakta ve yerel kaynak ve gelirlerin artması sonucunu doğurmayacak yerel yönetim reformunun fazla bir yararı olmayacağını gözler önüne sermektedir.

Tablo 5a: Pilot İllerde Kişi Başı Sosyal Güvenlik Harcaması (2005; YTL)						
İl		Emekli Ödemeleri	Sağlık Giderleri	Toplam	Nüfus	Toplam Sosyal Güvenlik Kuruluşları Harcaması
Ankara					4.007.860	
	SSK	1.474.616.958	39.874.688	ve		
	Bağ-Kur	356.656.374	258.223.106	614.879.480		
	Emekli Sandığı	2.305.986.323	610.468.680	2.916.455.003		
	Kişi Başı Ortalama	1032	227			1259
Çanakkale					464.975	
	SSK	148.101.817	3.350.215	151.452.032		
	Bağ-Kur	72.904.845	39.633.415	112.538.260		
	EmeKli Sandığı	139.726.365	21.714.500	161.440.865		
	Kişi Başı Ortalama	776	139			915
Diyarbakır					1.362.708	
	SSK	110.572.249	6.114.907	116.687.156		
	Bağ-Kur	30.776.227	27.370.656	58.146.883		
	Emekli Sandığı	78.335.418	28.722.329	107.057.747		
	Kişi Başı Ortalama	161	46			207
Kars					325.016	
	SSK	21.164.081	634.453	21.798.534		
	Bağ-Kur	15.892.470	7.837.486	23.729.956		
	Emekli Sandığı	20.466.654	2.452.353	22.919.007		
	Kişi Başı Ortalama	177	34			211
Sivas					755.091	
	SSK	184.406.784	6.163.670	190.570.454		
	Bağ-Kur	62.883.652	41.841.902	104.725.554		
	Emekli Sandığı	95.023.829	21.071.755	116.095.584		
	Kişi Başı Ortalama	453	91			545

Yalova					168.593	
	SSK	75.990.447	1.571.739	77.562.186		
	Bağ-Kur	18.331.859	9.404.714	27.736.573		
	Emekli Sandığı	47.468.128	7.176.425	54.644.553		
	Kişi Başı Ortalama	841	108			949

Mikro Analiz ise, ilçeler bazında yapılan eğitim, sağlık, altyapı (içme suyu, kanalizasyon, yol) ve yeşil kart harcamalarının ilçelerin gelişmişlik sıralamaları ile karşılaştırılmasını kapsamaktadır. Özetle, makro analizde bir ilin komşu iller ve Türkiye ortalaması ile karşılaştırılması yapılmış, mikro analizde ise ilçelerin eğitim, sağlık ve altyapı harcamaları itibariyle gelişmişlik düzeyleri karşılaştırılmıştır. Bu çalışmada, verilere ve yoksulluğun giderilmesi amacına doğrudan ve en çok katkıda bulunan bu sektörler (eğitim, sağlık, altyapı) seçilmiştir. Aynı yöntem izlenerek, verilerin elde edilebilirliği ölçüsünde bu analiz çeşitlendirilebilir.

Mikro analize örnek olarak verilen Sivas'a ait grafikler (Grafik 1,2,3,4,5,6) aşağıda sergilenmiştir.

Burada yapılan çalışma esas olarak, yoksulluğun giderilmesinde önemli olan altyapı ve sosyal sektörlerin (eğitim, sağlık) seçilen pilot illerin ilçeleri düzeyinde inerek verilerin elverdiği ölçüde irdelenmesidir. Sivas, ilçe düzeyinde en çok bilginin elde edildiği yer olduğu için, mikro analiz yöntemi çerçevesinde üretilen tablolara örnek olarak gösterilmiştir.

Analizin esası, altyapı (yol, su, kanalizasyon) eğitim ve sağlığa ilişkin temel parametrelerin belirlenmesi, bunlarla ilgili kamu harcamalarının saptanarak bu alanlara yapılan kişi başı kamu harcamasının bulunarak, ilçelerin sosyoekonomik gelişmişlik endeksi ile karşılaştırılmasıdır. Altyapı harcamaları, kırsal alanda İÖİ ve KÖYDES kapsamında ele alınmıştır.

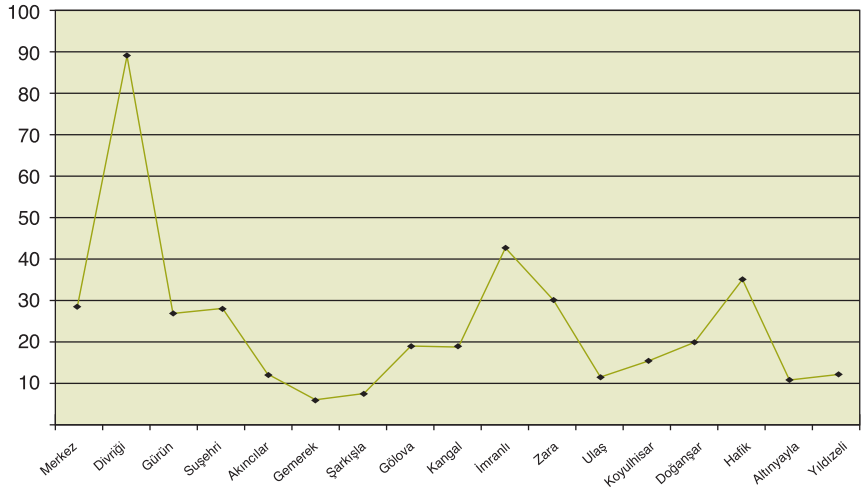
KÖYDES projesi 2005 yılından uygulanmaya konulduğu için, ilk yıl olan 2005 harcamaları oldukça düşüktür; 2006 yılı gerçekleşmeleri 2005 yılına göre hızlı bir artış göstermiştir. KÖYDES için yapılan harcamalar, genelde bütçe dışında oluşturulan ve İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılan bir fon aracılığıyla yapılmaktadır. KÖYDES'in 2006 yılı büyüklüğünün 2 Milyar dolar olduğu ifade edilmektedir.

Eğitimle ilgili analiz, sadece ilköğretimi kapsamaktadır. Liselere ilişkin harcama verileri bulunmadığı için kapsam dışı bırakılmıştır. Pilot illerde bulunan il ve ilçe Milli Eğitim Müdürleri, ilköğretime ilişkin verileri, harcamalar kendi üzerlerinden yapıldığı için bilmekte, fakat liselere ilişkin harcamaların, söz konusu bu harcamalar ita amiri tayin edilen lise müdürleri tarafından doğrudan yapıldığı için izleyememektedir. Bu nedenle, liselere ilişkin harcamalar sağlıklı olarak elde edilememiştir. İleride yapılacak benzeri çalışmaların doğru ve kapsayıcı olması için bu durumun düzeltilmesi yerinde olacaktır.

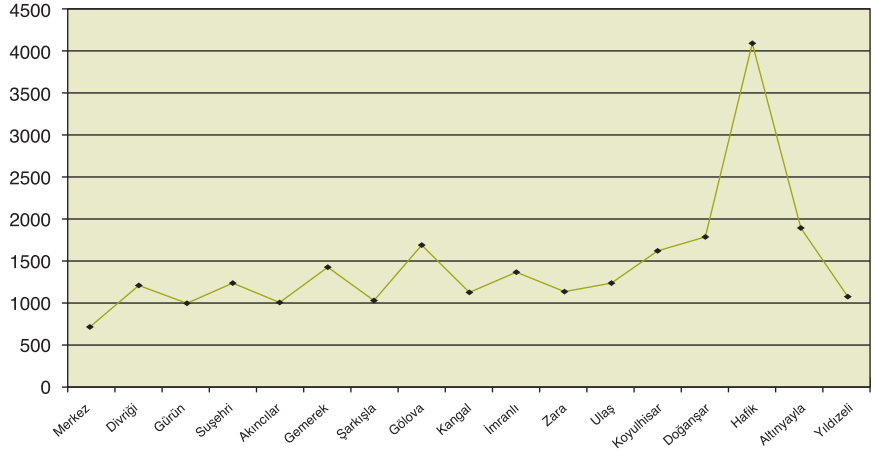
Pilot illerde bulunan üniversiteler, sadece o ile değil fakat komşu illere de hizmet sunmaktadırlar. Bu nedenle de o illerde bulunan üniversitelere yapılan kamu harcamaları sadece o ille ilgili değildir. Bu mülahaza ile, üniversitelere yapılan kamu harcamaları da kapsam dışı tutulmuştur.

Sağlık sektörüne ilişkin analiz ilde ve ilçede bulunan hastaneleri ve sağlık ocaklarını kapsamaktadır. Sağlık ocaklarına ilişkin veriler il sağlık müdürlükleri aracılığıyla elde edilmiş, hastanelere ait harcama bilgileri ise il/ilçe sağlık müdürlükleri aracılığıyla tek tek hastanelerden elde edilmiştir. Yeşil kart sayıları ve harcamaları da, benzeri şekilde elde edilmiştir. Ne var ki, pilot illerin bir bölümünde miktar ve harcama bilgileri elde edilememiş, edilenlerinin ise sağlıklılık ve doğrulukları konusunda ciddi kuşkular oluşmuştur. Özellikle, yerel yönetimler nezdinde, yerele ait bilgilerin elde edilmesinde büyük güçlükler olduğu anlaşılmıştır. Sistematik, doğru ve güvenilir bilgilerin yerelde de üretilebilmesi ileride yapılacak benzeri çalışmaların da güvenilebilirliği açısından hayati önem arz etmektedir.

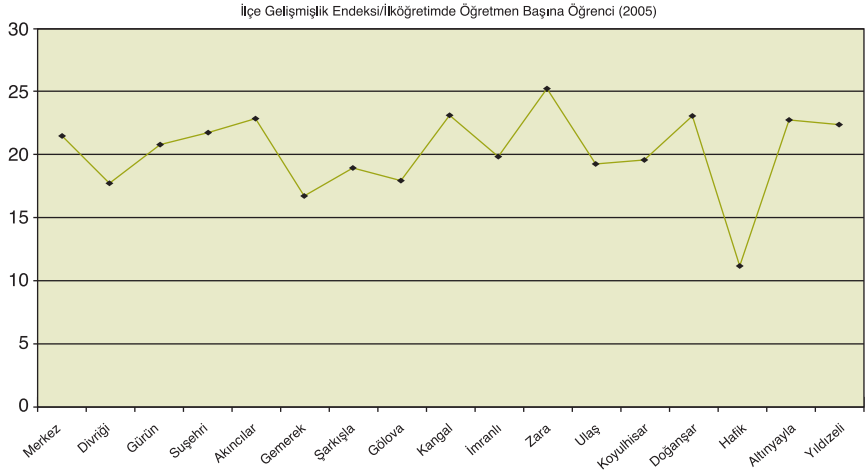
Grafik 1:
İlçe Gelişmişlik Endeksi/Köy Nüfusu Başına İÖİ ve KÖYDES Altyapı Harcaması (2005; YTL)



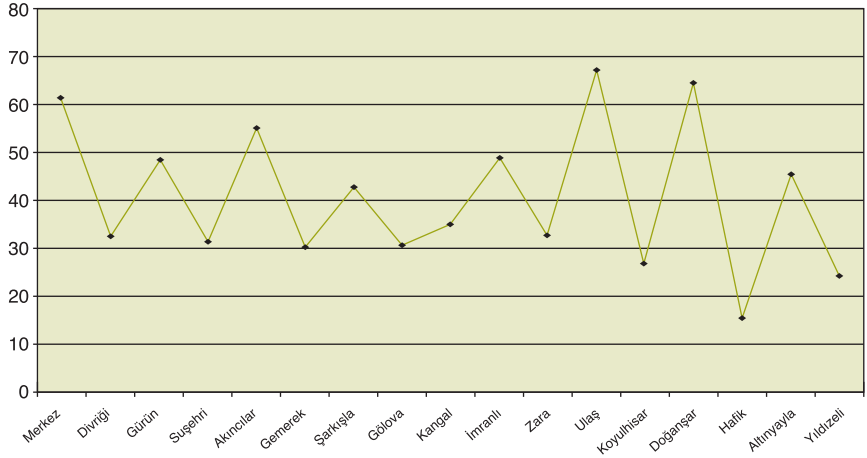
Grafik 2:
İlçe Gelişmişlik Endeksi/İlköğretimde Öğrenci Başına Toplam Harcama (2005; YTL)



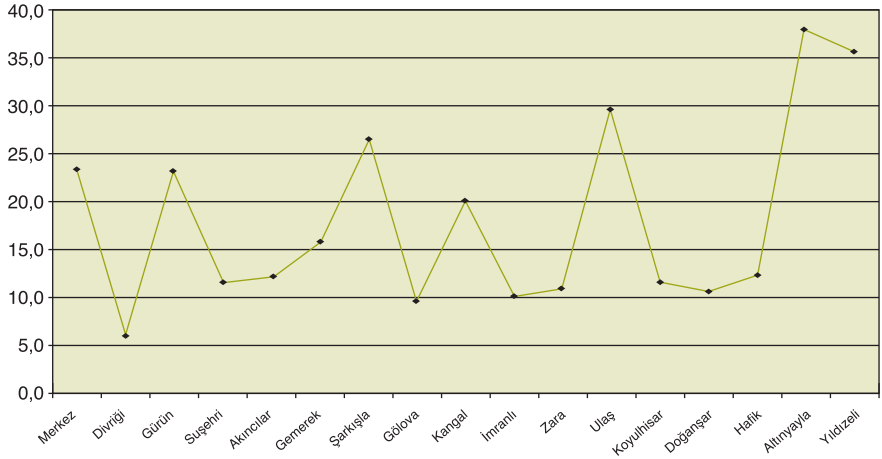
Grafik 3:
İlçe Gelişmişlik Endeksi/İlköğretimde Öğretmen Başına Öğrenci (2005)



Grafik 4:
İlçe Gelişmişlik Endeksi/Nüfus Başına Sağlık Ocağı Harcaması (2005; YTL)



Grafik 5:
İlçe Gelişmişlik Endeksi/Nüfus Başına Yeşil Kart Harcaması (2005; YTL)



Tablo 6: Kamu Harcama Analizinin Çalışmanın Diğer Araçları İle Birlikte Kullanılmasına Bir Örnek: Çapraz Tablo

İller Karşılaştırması											
								Genel Memnuniyet (İl Ortalaması)	Toplam Harcamaya Göre Memnuniyet		
İller	Öğrenci/ Derslik	Öğrenci/ Öğretmen	Toplam Harcama/ Öğrenci (YTL)	Toplam Okuma Yazma Bilenlerin Oranı (%)	Okuma Yazma Bilen Kadınların Oranı (%)	Okul Bitirmeyenlerin Oranı (%)	İlköğretim Mezunlarının Oranı (%)	Memnun Olan (%)	Memnun Olmayan (%)	Memnun Olan (%)	Memnun Olmayan (%)
Kars	25	29	112	82	71	28	42	67	32	27	69
Yalova	23	18	1.807	93	89	18	55	76	24	76	18
Sivas	26	21	1.447	82	72	21	48	73	27	80	17

Yukarıdaki Tablo 6'nın ilk üç sütunu kamu harcama analizinden, sonraki dört sütun gelişmişlik haritaları çalışmasından, sonraki dört sütun hizmet memnuniyet anketlerinden oluşmaktadır. Eğitim, her üç araç arasında ortak olduğu için bu örnek alınmıştır. Diğer parametrelerde de bu ortaklık sağlanabilirse birçok çapraz tablo üretmek ve kullanılan araçlar arasındaki ilişkilerin varlığı, derecesi...vb ortaya konulabilir. Bu analizler daha sağlıklı bir "durum saptaması" yapılmasına da katkıda bulunur.

Örneğin Yalova ve Sivas'a göre öğrenci başına harcama rakamının çok düşük olduğu Kars'ta eğitim harcamalarından memnuniyet yüzde 27

(memnun olmayan yüzde 69) iken Yalova ve Sivas'ta bu oranlar sırasıyla yüzde 76 ve yüzde 80'dir (memnun olmayanlar da sırasıyla yüzde 18 ve yüzde 17'dir). Görüldüğü gibi, eldeki sınırlı verilerle üretilen çapraz analiz bile eğitime yapılan harcama ile memnuniyet arasında anlamlı bir ilişki (korelasyon) olduğunu gösterebilmektedir.

Sonuç Verilere İlişkin

İlçelerde, eğitim, sağlık ve altyapıya ilişkin "mikro analiz" yapabilmek ve bu sonuçlara dayanarak yoksulluğu giderici, adaletli ve eşitlikçi sosyal politika seçenekleri oluşturmak, analiz için kullanılan verilerin elde edilebilirliği, sürekliliği, standartlaşmış olup olmadığı, güvenirliliği...vb hususlara bağlıdır. Sivas, diğer pilot illerdeki çalışmalar da göz önüne alındığında, bu açılardan en iyi il durumundadır. Buna rağmen, bazı verileri elde edebilmek mümkün olmamıştır. Örneğin, ilçeler bazında ortaöğretim verileri alınamadığı için bu veriler eğitimle ilgili analize dâhil edilememiştir. Aynı şekilde, yeşil kart harcamaları tek tek hastane ve sağlık ocağı verilerinden toplanarak elde edilmiş olup, bunlar sadece yeşil kart tedavi harcamalarını kapsamaktadır. İlçe bazında yeşil kart ilaç harcamaları elde edilemediği için yeşil kart analizi bu verilerden yoksun olarak yapılabilmiştir. Buna benzer durumlar diğer iller için yapılan çalışmalarda da ortaya çıkmıştır.

Bunun bir nedeni, kamu birimlerinin bu tip bilgileri-özellikle ilçe bazında-sürekli ve sağlıklı bir şekilde toplama alışkanlığından yoksun olmalarıdır. Bir diğer neden de, devletin -merkezi yönetim- karmaşık ödeme/harcama yöntemlerinden kaynaklanmaktadır. Örneğin, ilköğretim harcamaları İl Milli Eğitim Müdürlüklerinden elde edilebilmektedir. Oysa ortaöğretim harcamaları İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nden bağımsız olarak yapılmaktadır ve bu birim izlenmemektedir. Ortaöğretime ilişkin harcamalar Maliye bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı (merkez) tarafından doğrudan illerde Saymanlıklara ilçelerde ise Mal müdürlüklerine gönderilmekte ve bu birimler de ilgili ortaöğretim kurumlarına bu ödemeleri yapmaktadır. Dolayısıyla, İl Milli Eğitim Müdürlüğü bu bilgiyi elde edememekte, ancak özel olarak liselerden, saymanlıklardan yada mal müdürlüklerinden istemesi gerekmektedir. Bu da tahmin edileceği gibi bir üst kamu otoritesinin (örneğin il valisinin) talebi olmaksızın mümkün olmamaktadır.

Benzeri bir durum, yeşil kart harcamalarında da vardır. Yeşil kart ilaç harcamaları il sağlık müdürlükleri tarafından ilgili eczanelere ödenmektedir, dolayısıyla il sağlık müdürlüğü ilaç için yapılan bu harcamaları izleyebilmektedir. Oysa yeşil kart tedavi giderleri doğrudan hastanelere ve sağlık ocaklarına yapılmaktadır (eğitimdeki ortaöğretim harcamaları örneğindeki gibi). Dolayısıyla il sağlık müdürlükleri bu bilgiyi izleyememektedir.

Eldeki verilerle geliştirilen bu yöntem (kamu harcama analizi) kuşkusuz yeni verilerle zenginleştirilerek, kamu kaynağının ve dolayısıyla kamu harcamalarının etkinliğini ölçebilecek yeni bir metodolojiye dönüştürülebilir.

Hizmet Memnuniyet Araştırmaları

Araştırmayı Tasarlarken Dikkat Edilmesi Gereken Konular

- **İşe yarayacak sonuçlar elde etmek:**

Araştırmayı tasarlarken en önemli adım, ölçülmesi planlanan konunun doğru tespitidir. Araştırma sorusunu sorarken, sondan başa doğru düşünmek gerekir. Sonuçta ne konuda bir şeyler öğrenmiş olmak istiyoruz? Ulaşacağımız sonuçları hangi amaçlarla kullanabileceğiz?

Araştırmalar, çok emek isteyen ve pahalı araçlardır. Dolayısıyla, harcadığımız emeğin boşa gitmemesi için, araştırmanın tasarımını doğru yapmak ve işe yarayacak sonuçlar elde edebilmek amacıyla araştırma sorumuzu doğru sormamız gerekmektedir: Neyi, niçin öğrenmek istiyoruz?

- **Doğru kişilerle görüşmek:**

Görüşlerini almak istediğimiz hedef kitlenin doğru belirlenmesi, çalışma sonuçlarının başarılı kullanımı için en kritik etkenlerden biridir. Bir ilde yaşayan tüm vatandaşların eğitim hizmetleri konusundaki görüşlerini mi merak ediyoruz yoksa okul çağında çocuğu olanların mı? Hastanelerden hizmet alanların görüşlerini almak bizim için yeterli midir, yoksa il genelinde sağlık hizmetlerine erişimi de merak ediyor muyuz?

Bu tarz kararları araştırma tasarımına başlarken vermek ve hedef kitle

tanımını doğru yapmak, sonuçları etkin ve hedefe uygun kullanabilmek açısından önem taşımaktadır.

- **Doğru soruları sormak:**

Araştırmanın konusunu ve hedef kitleyi belirlemek kadar önemli diğer bir konu da soruları doğru ifadelendirmek ve yönlendirme yapmadığımızdan emin olmaktır. Yönlendirmeli ve öznel sorular, alınan cevabın kalitesini olumsuz yönde etkiler.

Soruları sorarken aşağıdaki konulara dikkat etmek gereklidir:

- İfadeler net ve herkes tarafından anlaşılabilecek basitlikte olmalıdır.
- Yönlendirme yapılmamalıdır. Örneğin; aşağıdaki soru yönlendirmeli ve değer yargısı taşıyan bir ifadeyi içermektedir:
- "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylık konusunda bir kez daha 'aldatılabileceğini' düşünüyor musunuz?"
- Görüşülen herkese, sorular aynı şekilde sorulmalı ve gereken yerlerde tüm seçenekler okunmalıdır.
- Skalalı (ölçekli) sorular, katılımın, memnuniyetin, verilen önemin, vb. algılamaların derecesini görebilmek için önemlidir.
- Soruların sıralanış şekli önemlidir.

Temel Araştırma Türleri

a) Kalitatif Araştırma:

Kalitatif araştırmalar, bir araştırma konusu hakkındaki görüşlerimizi derinleştirmeyi sağlarlar. Kişilerin bizzat kendi deneyimlerini ve hikayelerini dinleyerek konuyu daha iyi kavrayabiliriz, bu da sayısal verilerin ve rakamların bize söylediğinin ötesine geçmek demektir. Aslında, kalitatif araştırmalar sayısal verilerin ve oranların neden bu şekilde olduğunu görmemizi sağlarlar.

Ayrıca, kalitatif yöntemlerle toplanan bilgiler, kantitatif projelerde kullanılacak soru formunun seçeneklerinin ve içeriğinin zenginleştirilmesinde

önemli rol oynarlar. En çok kullanılan iki kalitatif yöntem, **derinlemesine görüşmeler** ve **odak grup tartışmaları**dır.

b) Kantitatif Araştırma

Sayısal veri içeren araştırmalardır. Araştırma kapsamındaki konuları ölçmemizi ve sayısallaştırmamızı sağlarlar. Örneğin; okullaşma oranı ya da bir ildeki bilgisayar sahipliği, internet kullanımı oranları, yoksulluk sınırının altında yaşayanların oranı gibi.

Kantitatif araştırmalarda, verilere genellikle soru formu doldurma yöntemi ile ulaşılır. Bu yöntemle, görüştüğümüz kişiler aynı sorulara cevap verirler ve böylece alınan bilgiler standartlaştırılabilir. Soru formunun yeterli sayıda kişiye uygulanmasının ardından, sorulara verilen cevaplar bir araya toplanır ve bir veritabanı biçiminde analiz edilebilir.

Kantitatif araştırmalarda veriler, yüz yüze görüşme yöntemi ile toplanabileceği gibi, telefonla görüşme yoluyla ya da internet üzerinden uygulamalar ile de toplanabilir.

Yönetişimin Bir Aracı Olarak Hizmet Memnuniyet Araştırmaları

Vatandaşın aldığı hizmetlerden ve yaşadığı kentten memnuniyetini düzenli olarak ölçmeyi hedefleyen memnuniyet çalışmaları, katılımcılığın ve demokratik yönetişimin araçlarından biri olarak ortaya çıkmıştır. Birçok ülkede, sivil toplum girişimleri de çeşitli fonlardan oluşturdukları kaynaklar ile, benzer hizmet memnuniyet ölçüm çalışmalarını yönetim sürecine katılmak, yöneticilerini denetlemek, izlemek ve daha iyi hizmet talep etmek amacı ile kullanmaya başlamışlardır.

Her ne kadar ülkemizde yapılan kamuoyu yoklamaları sadece yöneticilerin ne kadar onaylandıklarını sorgulamaktan ileriye gitmese de, bilinçli bir şekilde tasarlanmış hizmet memnuniyet araştırmaları hizmet verenin, hizmeti alan vatandaşların beklenti ve algılarını öğrenmesini ve hizmetlerini iyileştirmeye gidebilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda kentlilik bilincini ve kentten memnuniyet düzeylerini ölçmeyi de amaçlayabilecek bu tür çalışmalar, kentlileşmenin ve kente aidiyetin arttırılması yolundaki çalışmalara, dolayısı ile vatandaşların beklentilerinin göz önüne alınarak planlanacak daha kaliteli ve yaşanır bir şehir anlayışına hizmet edecektir. Düzenli olarak yürütülecek hizmet memnuniyet araştırmaları kullanı-

larak, ev kadınları, yaşlılar, engelliler ve aileleri gibi geleneksel katılım yöntemleri tarafından pek de dikkate alınmayan kesimlerin görüşlerinin de öğrenilmesi ve politika üretim sürecine yansıtılması mümkündür.

Bu nitelikleriyle hizmet memnuniyet araştırmaları, yerel düzeyde temsili demokrasiden daha nitelikli ve demokratik yönetişim idealine daha yakın araçlar olarak işlev görmektedir.

Kimler Neden Hizmet Memnuniyetini Ölçmelidir?

Belediyeler ve Merkezi Yönetimler:

- Yerel politikaları üretirken, güncel ve güvenilir veri ile hareket etmek;
- Zaman içerisindeki değişimleri (tekrarlayan araştırmalar yoluyla) görebilmek;
- Neyi yanlış, neyi doğru yapıklarını ortaya çıkarmak;
- Ne yapacaklarına karar vermek; ve,
- Yaptıklarının ne kadarını anlatabildiklerini görebilmek için araştırmadan faydalanabilirler.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyenin yetkileri ve imtiyazlarını tarif eden 15. maddesinde:

"Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir." **denmektedir**.

Araştırma, belediyelerin çalıştığı alanların birçoğunda vazgeçilmez bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Sonuçta, belediye hizmetlerinin temel alıcıları vatandaşlardır. Vatandaşların, verilen hizmetleri nasıl değerlendirdiği, performans değerlendirmesi ve hizmetlerin iyileştirilme alanlarının belirlenmesi süreçlerinin nesnel veriler ışığında oluşturulması açısından önem taşımaktadır.

Aynı zamanda verilmesi düşünülen bir hizmetin kullanıcısının olup ol-

mayacağının bilinmesi ya da hangi kesimlerin kullanmaya daha eğilimli olduğunun tespiti, ihtiyaç analizinin yapılması açısından çok değerlidir.

Sivil Toplum, Üniversiteler ve Diğer Sosyal Paydaşlar:

- Hizmetlerin iyileştirilmesi gereken yönlerini ortaya çıkarmak;
- Hizmet kalitesindeki iyileşmeyi **takip etmek**;
- Daha iyi hizmet **talep edebilmek**;
- Yeni hizmetler verilirken, ihtiyaçların doğru planlanıp planlamadığını **denetlemek**; ve,
- Kent yönetiminde sivil toplumun **katılımını** arttırmak

amaçları ile hizmet memnuniyetini ölçebilir ve hizmet kalitesindeki iyileşmeyi talep ve takip edebilirler.

Amacı ve Kapsamı

Bir ilin önceliklerini planlarken, çeşitli kurumların ellerindeki mevcut verilerden faydalanılabilir. Bu verilerin yanı sıra, ilde yaşayan vatandaşların sıkıntılarını ve ihtiyaç alanları tespit etmek de gereklidir. Araştırmalar ışığında elde edilecek bilgiler sayesinde mevcut kaynaklar, hizmeti kullanacak olan vatandaşların beklentilerine göre daha etkin dağıtılabilir ve sorun alanlarına yönelik projeler geliştirilebilir.

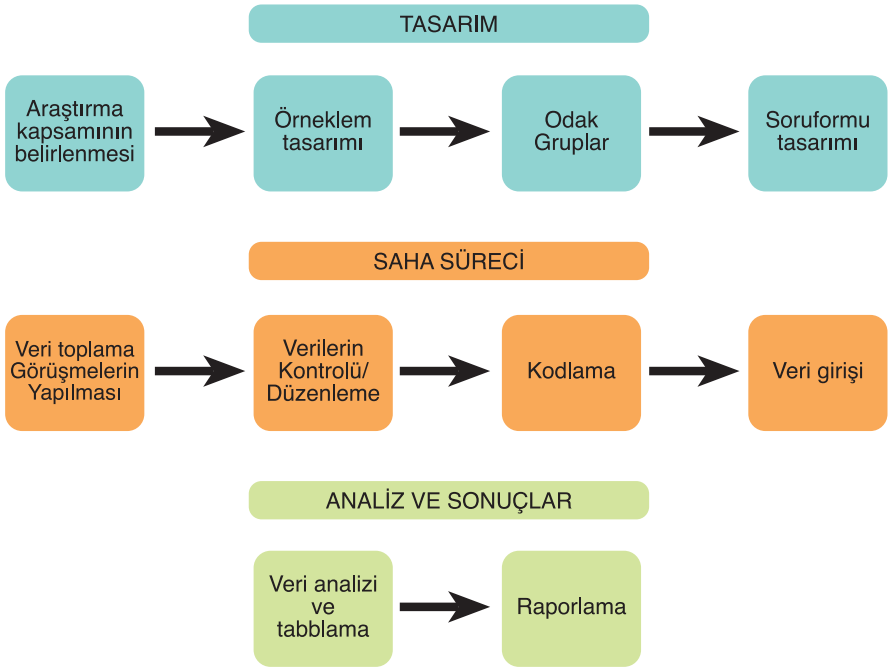
TESEV, bu amaçla, özellikle eğitim, sağlık, altyapı ve sosyal hizmetler gibi temel kamu hizmetleri alanlarında, vatandaş memnuniyetini ölçmek üzere, hizmet memnuniyet araştırmalarını proje kapsamına dahil etti. Bu süreçte; hem kalitatif hem de kantitatif araştırma yöntemlerini kullanarak, 6 pilot ilde araştırma çalışmaları yaptı.

Bu çalışmalar ile aşağıdaki konularda bilgi toplamak hedeflendi:

- Vatandaşların yerel hizmete erişimlerinin önündeki engelleri anlamak;
- Yerel hizmetten memnuniyet düzeyini çeşitli alt gruplar (kırda yaşayanlar / kentte yaşayanlar, düşük gelirliler / yüksek gelirliler, vb.) bazında tespit etmek;

- Bu hizmetler bazında, halkın önceliklerini ve beklentilerini öğrenmek;
- Hizmetlerin (eğitim, sağlık, altyapı gibi) memnuniyet oranlarını karşılaştırmak;
- İlgili kurumların performanslarını karşılaştırmak.

Araştırma Tasarımında Nasıl Bir Süreç İzledik?

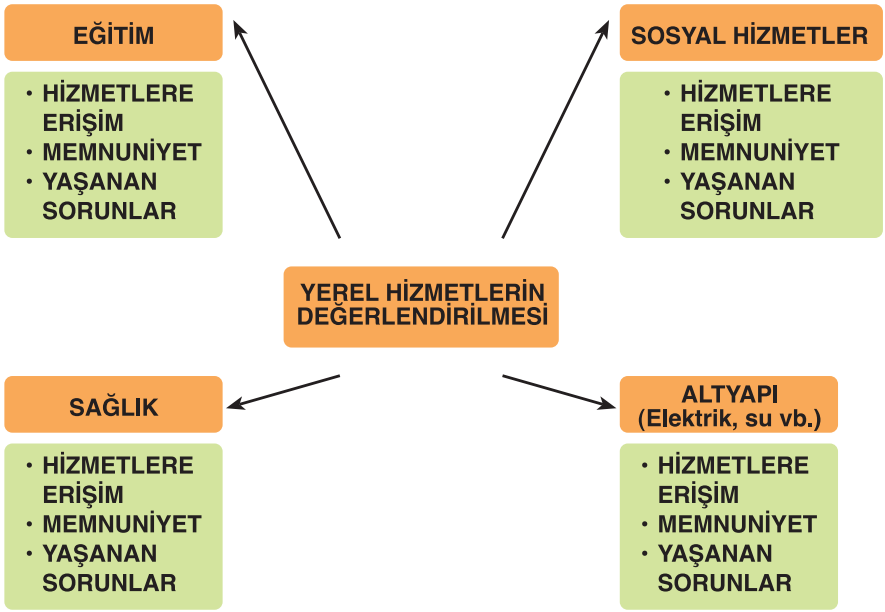


Araştırma Çerçevesinin Belirlenmesi

Anket çalışmalarına başlamadan önce, dünyadaki benzer hizmet ve vatandaş memnuniyeti çalışmaları incelendi (benzer örnekler için **Dünyadaki ve Türkiye'deki Örnekler** bölümüne bakabilirsiniz). Bu çalışmalardan yararlanarak, soru formunun çerçevesi ve çalışmanın hangi konuları kapsayacağı belirlendi. Her bir hizmet alanı için; bu hizmete erişimde yaşanan sorunların, hizmetten memnuniyetin, hizmeti alabilmek için vatandaşların gelirlerinin yeterli olup olmadığının ve hizmetle ilgili ihtiyaçların sorgulanmasına karar verildi. Her ne kadar dünyadaki birçok

örnekte, hizmeti veren kurum doğrudan sorgulanıyor olsa da, Türkiye örneğinde, kurumlardan ziyade hizmetlerin tanınırlığının ve farkındalığının yüksek olduğu düşünülerek, hizmetlerden memnuniyeti sorgulamanın daha etkili olacağı sonucuna varıldı.

Çalışma kapsamında, her bir hizmeti doğrudan kullananların görüşlerini alabilmek için hizmetler bazında filtre sorular kullanıldı. Örneğin; sağlık hizmetleri ile ilgili olarak, en sık başvurulan sağlık kuruluşu tespit edildikten sonra, bu kuruluş üzerinden memnuniyet değerlendirmelerinin yapılması istendi. Aynı şekilde; sosyal hizmetler ile ilgili olarak, evde yaşayan bakıma muhtaç yaşlı ya da engelli olup olmadığı soruları yöneltildikten sonra, bu kişiler için sosyal hizmet alınıp alınmadığı sorgulandı. Bununla birlikte, görüşülen tüm kişilere; sosyal hizmetlere ihtiyaç duyup duymadıkları, kurumların bu hizmetleri verdiğinden haberdarlık ve temel ihtiyaçları için gelirlerinin yeterli olup olmadığı konularına yönelik sorular sorulması da kararlaştırıldı.



Örneklem Tasarımı

Görüştüğümüz kişiler, ilin sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlardı. Bu kişilerin, görüşmenin yapıldığı hanede sürekli olarak yaşıyor olup olmadıkları, soru formunun başındaki filtre sorular ile kontrol edildi. Hanedeki herkesin temel demografik bilgileri alınmakla beraber, görüşmelerin 18 yaş ve üzerindeki kişiler ile yapılması da diğer bir kıstas olarak belirlendi.

Bu proje kapsamındaki hizmet memnuniyet araştırmaları, il genelini temsil eder nitelikte bir örneklem yapısı kullanılarak gerçekleştirildi. Araştırma; sonuçların kent merkezi, dış ilçe merkezleri ve kır bazında analiz edilmesine olanak sağlayacak şekilde tasarlandı.

Bu yöntem, il içerisindeki sorun alanlarının yerleşim birimi bazında nasıl farklılaştığını görmemize olanak sağlayacaktı. İhtiyaca ve böyle bir araştırma için ayrılabilecek mali kaynağa göre, bu tür bir çalışma, başka bir bazda da tasarlanabilir. (Örneğin; tüm ilçeleri temsil edecek büyüklükte örneklemlerle çalışılabilir ya da belirli bir hizmete odaklanılır ve sadece o hizmetten yararlananlar ile görüşülecek şekilde örneklemler tasarlanır. Devlet hastanelerinde hastalar ile muayene sonrası görüşmeler yapmak üzere de bir tasarım yapılabilir.).

Proje kapsamındaki 6 ilde, il içerisindeki farklılaşmaların en iyi şekilde temsil edilebilmesi için örneklem katmanları oluşturuldu. Katmanların oluşturulmasında, o ilde yaşayanların kırsal ve kentsel dağılımının yanı sıra, ilçeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarının da göz önünde tutulabilmesi için gelişmişliğe dayanan bir katmanlama da yapıldı.

Oluşturulan katmanlar içerisinde nüfusa orantılı olasılıklı seçim yöntemiyle seçilen ilçelerde yapılacak kentsel ve kırsal anket sayıları belirlendi.

Bu rakamlar doğrultusunda her ilçede belirli sayıda köy ve mahalle, yine nüfusa orantılı olasılıklı seçim yöntemiyle seçildi ve bu köy ve mahalleler nihai örneklem birimlerini oluşturdular.

Mahallelerde sokaklar rassal olarak belirlendi, mahallelerde yapılacak görüşmeler ise rassal hane seçim tablosu kullanılarak seçildi. Köylerde ise hane atlama yöntemi uygulandı.

Odak Grup Tartışmaları

Sivas; proje faaliyetlerinin başladığı ilk il olduğu için, ilk anket çalışması da bu ilde gerçekleştirildi. Dolayısıyla, soru formunun içeriğini geliştirmek için yapılan odak grup tartışmaları da bu ilin mahallelerinde ve köylerinde yapıldı.

Araştırma çerçevesinin ve soru formu taslağının belirlenmesinin ardından, Sivas'ın kent merkezinde ve köylerinde vatandaşlarla ve hizmet sağlayıcılar ile bir dizi odak grup tartışması yapıldı. Böylece, hizmetler ile ilgili olarak birinci ağızdan derinlemesine ön bilgi sağlandı. Bu bilgileri hem hizmetten yararlananların hem de hizmeti sağlayanların bakış açıları ile görmek, çalışmayı oldukça zenginleştirdi.

Bu çalışmalar neticesinde, hem hizmeti sağlayanların hem hizmetten faydalananların hizmetlere bakış açısı ve her hizmet ile ilgili önemli gördükleri ölçütler hakkında bilgi sağlandı. (Örneğin; eğitim hizmetleri ile ilgili olarak, öğretmen kalitesi, çocukların güvenliği, okulun temiz olması gibi ölçütler bu grup tartışmalarında önemli konular olarak belirtildi ve dolayısıyla anket uygulamasında yer aldı.) Hasta ve hasta yakınları, veliler ve öğrenciler ile toplantılar yapıldı; okullar, eğitim hizmetleri, hastaneler ve sağlık hizmetleri ile ilgili yaşadıkları sorunlar, öncelikle düzeltilmesini gerekli gördükleri konu, memnun oldukları ve olmadıkları hizmetler ile ilgili bilgi toplandı.

Köylerde yaşayan vatandaşlara ise; sağlık hizmetlerine nasıl eriştikleri, köylerinde sağlık ocağı bulunup bulunmadığı, varsa bu sağlık ocağının kapasitesi, okullarda birleştirilmiş sınıf uygulamasından kaynaklanan problemler ve taşımalı eğitim ile ilgili görüşlerini öğrenmeye yönelik sorular soruldu. Ayrıca, ulaşım ve yol hizmetlerine ilişkin değerlendirmeleri alındı, bu konu ile ilgili olarak yaşanılan sorunlar tespit edildi.

İldeki müdürlükler ile yapılan derinlemesine görüşmelerde ise, vatandaşların sorun yaşadığı alanlar ile ilgili sunulan hizmetler, ilin öncelikli sorunları ve geliştirilen çözüm yöntemlerine yönelik sorular soruldu.

Odak grup tartışmaları ve derinlemesine görüşmeler sonucunda; eğitim, sağlık, sosyal hizmetler ve altyapı hizmetleri ile ilgili hem vatandaşların hem de yerel idarecilerin önceliklendirdiği sorun alanları tespit edildi ve

böylece ile özgü sorunlar hakkında daha fazla bilgi sahibi olunarak soru formunun içeriği zenginleştirildi.

Soru Formunun Çalışma Grubu ile Yerel Koşullara Uyarlanması

TESEV'in yaptığı Hizmet Memnuniyet Araştırmaları kapsamında olan her ildeki saha uygulamasında mümkün olduğunca aynı soru formu kullanılmaya çalışılmış, böylece iller bazında temel yerel hizmetler ile ilgili vatandaşların memnuniyet düzeylerini karşılaştırabilmek mümkün olmuştur.

Bununla birlikte; çalışmanın yapılacağı illerde, hem yerel idarelerden temsilcilerin, hem de ilgili sivil toplum kuruluşlarından ve üniversitelerden katılımcıların bulunduğu birer çalışma grubu oluşturmuştur. Bu çalışma grupları; soru formu üzerinde beraberce çalışmış ve soru formunun yerel koşullara uyarlanması için gerekli düzeltmeleri yapmışlardır. (Örneğin; Yalova'da 1999 depreminin ardından verilen kamu hizmetlerinin nasıl değerlendirildiğini ölçmek için bir bölüm eklendi. Çanakkale'de ise, kentlilik bilincinin hizmetlerden memnuniyeti nasıl etkilediğini anlamak için, kentsel aidiyet ve kent sosyal yaşamına katılım ile ilgili sorular soruldu. Diyarbakır'ın kentsel merkezinin yoğun göç aldığı göz önüne alınarak, göç eden vatandaşların, hizmetlere erişimde ne gibi sorunlar yaşadığını ölçmek amacıyla bir modül eklendi).

Soru Formu Tasarımı

Odak grup tartışmaları ve çalışma grubu ile yapılan toplantıların ardından, toplanan bilgiler derlendi ve soru formunun seçenekleri ve içeriği geliştirildi.

Özellikle bu tür büyük örneklemli uygulamalarda, saha çalışmasına geçmeden önce soru formunun tamamen doğru, ifadelerin anlaşılır ve yanlış anlamalardan uzak bir şekilde hazırlanmış olduğundan emin olmak son derece önemlidir.

Dolayısıyla, bu çalışmada da soru formu son halini aldıktan sonra, pilot uygulamalar ile içerisindeki tutarsızlıklar, atlama hataları ya da yanlış ifadelendirmeler son kez kontrol edildi ve gerekli görülen düzeltmeler yapıldıktan sonra saha çalışmasına başlandı.

Soru formu, görüşülen kişilerin isteksizliğini ve uygulamayı yarıda bırakma oranını düşük tutabilmek için, ortalama 25 dakika sürecek şekilde hazırlandı ve pilot görüşmeler ile bu süre kontrol edildi.

Soru Formunun Bölümleri

Bölüm	Konu
A	Kişisel Bilgiler
B	Hanehalkı Reisi Bilgileri
C	Hanede Yaşayanlar İle İlgili Bilgiler
D	Eğitim Hizmetleri
E	Sağlık Hizmetleri
F	Altyapı Hizmetleri
G	Belediye Hizmetleri
H	Sosyal Hizmetler
I	Tüketim Alışkanlıkları
K	Kırsal Kesim
L	Finansal Durum

Örnek: Sağlık Hizmetleri Modülü

- Başvurulan Sağlık Kuruluşları
- (Başvurmayanlar için) Başvurmama Sebepleri
- En Sık Başvurulan Sağlık Kuruluşu
- Tercih Etme Sebebi
- En Son Ne Zaman Gidildiği
- Alınan Hizmetten Memnuniyet
- Doktoru Görmek için Geçen Süre
- Doktor Muayenesinin Süresi
- Sağlık Kriterlerinden Memnuniyet
- Hizmet Alırken Sorun Yaşama
- Kuruluşla ilgili Şikayette Bulunma Durumu

- Sağlık Harcamalarının Nasıl Finanse Edildiği
- Cepten Sağlık Harcaması Yapma
- Sağlık Hizmetleri için Gelirlerinin Yeterliliği
- Tercih Edilecek Sağlık Kuruluşu
- (Sağlık konusu ile ilgili kendi tecrübelerini ve yakın çevrelerinde gördüklerini düşünerek) Sağlık Hizmetleri ile ilgili Öncelikle Düzeltilmesi Gereken Konu

Soru formu, her bir hizmet alanı bazında özellikle; hizmete erişim, hizmetle ilgili sorun yaşama ve hizmetten memnuniyet düzeyini ölçmeye yönelik sorulardan oluşmaktadır. Eğitim, sağlık, altyapı ve sosyal hizmetler ile ilgili modüllerin dışında, belediye hizmetlerine ilişkin memnuniyeti ölçmeye yönelik bir bölüm de soru formu kapsamında yer almaktadır.

Saha Süreci ve Veri Kontrolü

Yerel politika uygulamaları için veri sağlayacak olan bu tür araştırmalarda, veri toplama sürecinde bağımsız bir şirketten profesyonel destek alınması, hem çalışmaların güvenilirliği hem de zamanı iyi kullanabilmek açısından son derece önemlidir.

Bu çalışmada da veri toplama süreci, profesyonel bir saha şirketi tarafından gerçekleştirildi. Görüşmeler öncesinde, anketörlere, anket ve saha davranış kuralları ile ilgili eğitim verildi. Görüşmeler yüz yüze görüşme yöntemi ile mahallelerde ve köylerde yapıldı. Saha şirketi, anketörleri, anketlerin yapılması sürecinde denetledi.

Anketlerin kalite kontrolleri, anketör bazında görüşülen kişileri telefonla geri arama ve her anketin tek tek düzenlenmesi ve anketlerin iç tutarlılığının denetlenmesi yollarıyla yapıldı.

Son bir kontrol ise, anketlerin elektronik ortama aktarılmasının ardından, bilgisayar üzerinden Elektronik Mantık Kontrolü denilen bir yöntem ile data uzmanları tarafından yapıldı.

Sonuçların Analizi ve Yorumlanması

Çalışma sonucunda ulaşılan veriler, her yerleşim birimi bazında raporlanmakta ve çeşitli alt kırılımlarda (cinsiyet, yaş, çalışma durumu, gelir düzeyi, ...vb) farklılaşma olup olmadığı test edilmektedir.

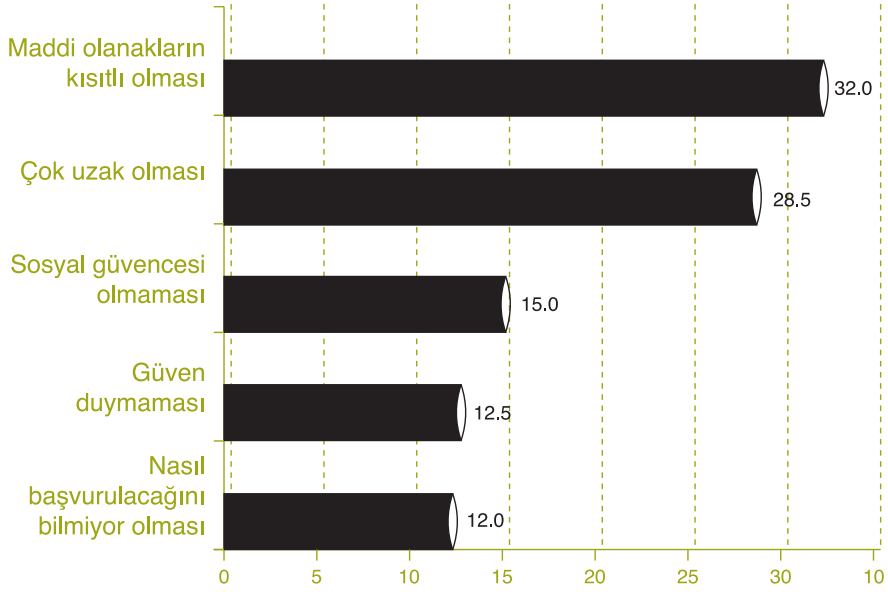
Bu testi yapabilmek için çeşitli istatistiksel programlar kullanılmaktadır. Bu çalışmada, SPSS uygulamasından yararlanılarak, analizler ve tablolamalar yapıldı.

Sonuçlar, illerdeki kamu kurum temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları ile paylaşılmakta ve nesnel veriler ışığında ilin öncelikli iyileştirme alanları beraberce saptanmaktadır.

Araştırma Sonuçlarının Yorumlanmasına Örnekler

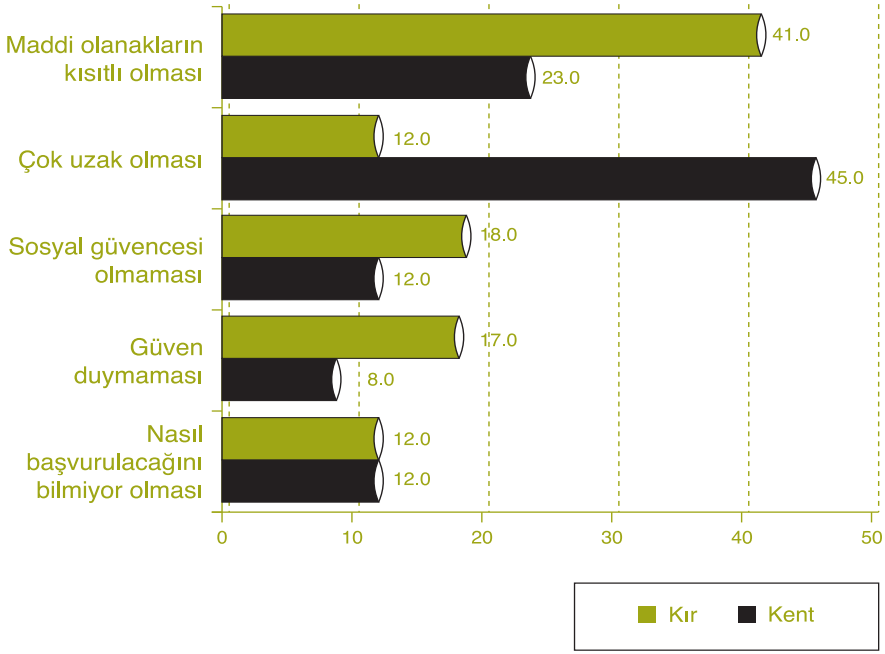
Örnek 1:

Bir ilde, görüşülen kişilere herhangi bir sağlık kuruluşuna neden başvurmadıkları sorulmuştur. Buna göre, başvurmama gerekçesi olarak en fazla "Maddi olanakların kısıtlı olması" seçeneği belirtilmiştir.



*Değerler gerçek değildir.

Sonuçlara farklı bir açıdan bakarsak durumun nasıl değiştiğini aşağıdaki tabloda görebiliyoruz:



*Değerler gerçek değildir.

Yukarıdaki grafiğe baktığımızda, aslında kırsal alanlarda yaşayanlar için maddi olanakların yetersizliğinden daha önemli bir sebep göze çarpmaktadır. Bu sebep, sağlık kurumlarının yaşanılan yere çok uzak olmasıdır. Dolayısıyla, hizmet iyileştirmek için harekete geçerken, kırsal alanda belki de daha ulaşılabilir sağlık kurumları açılması (örneğin; sağlık ocakları ve sağlık evleri), ya da bu kurumların iyileştirilmesi öncelikli hedef olurken, kentsel alanlarda yaşayanların sağlık kurumlarına başvurabilmesi için başka çalışmalar yapılması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Örnek 2:

Aşağıdaki tabloda, proje kapsamındaki iller için içme suyu hizmetinden memnuniyet oranları yer almaktadır. Bu tabloya bakıldığı zaman, içme suyundan memnun olmayanların oranının Kars'ta diğer illere göre daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

İçme Suyundan Memnuniyet	Yalova	Çanakkale	Diyarbakır	Ankara	Sivas	Kars
Memnun Değilim	% 15,6	% 18,1	% 25,1	% 26,0	% 29,0	% 32,3

Kars'taki içme suyu ile ilgili memnuniyet sorunu daha derinlemesine incelendiğinde ise, aşağıdaki sonuçlara ulaşılmaktadır:

Kars İlinde İçme Suyundan Memnun Olmama Sebepleri	Kent Merkezi	Dış İlçe Merkezleri	Kırsal Alan
Sık Sık Kesilmesi	% 78,4	% 27,8	% 44,2
Suyun Tadı / Kokusu	% 9,5	% 47,2	% 22,5

Bu tablo, Kars ili genelinde içme suyu ile ilgili ortak bir sıkıntının ötesinde, çeşitli yerleşim türlerinin farklı memnuniyetsizlik sebepleri olduğunu ortaya koymaktadır. Kentsel alanlarda yaşayanların suyun sık sık kesilmesinden şikayetçi oldukları görülürken, dış ilçelerde yaşayan vatandaşların ise kentsel alanda yaşayanlara göre çok daha farklı bir soruna sahip oldukları anlaşılmaktadır. Bu bölgelerde yaşayan kişiler; suyun temizliğine, tadına ya da kokusuna dair problemleri olduğunu söylemektedirler. Dolayısıyla, içme suyu sorununa getirilecek olan çözümler ve alınması gereken kararlar değişik kırılımlarda bakıldığında farklılaşmaktadır.

Sonuç

Yerel politika uygulamalarında, sorunlara farklı açılardan bakabilmeyi ve sosyal politika uygulama alanlarını objektif veriler ile belirlemeyi mümkün kılan hizmet memnuniyet araştırmalarının sonuçlarının etkin ve yaygın paylaşımı, hem hizmet kalitesinin arttırılmasını sağlamak hem de sivil toplumun talep etme kapasitesini güçlendirmek için gereklidir. TESEV, bu prensiple, araştırma sonuçlarını isteyen herkesin kullanımına açmakta, kamu idarecilerinin ve de sivil toplumun sonuçları etkin ve doğru kullanması konularında profesyonel destek vermektedir.

Bu süreçte önemli olan son bir nokta ise, bu araştırmaların belirli aralıklarla tekrarlanmasının ve hizmet kalitesindeki iyileşmenin takip edilmesinin gerekliliğidir. Hem kamu kuruluşlarının hem de finansal gücü olan sivil toplum kuruluşlarının araştırmalara mümkün olduğunca kaynak ayırmalarının, bu tür çalışmalar yapıldıkça da tüm kamuoyu ile paylaşmalarının

ve sonuçların herkesin ulaşabileceği, herkese açık bilgiler halini almasının oldukça faydalı olacağını düşünüyoruz.

Çalışma Kapsamında Yer Alan İller

Çalışma kapsamında olan iller; Ankara, Çanakkale, Diyarbakır, Kars, Sivas ve Yalova'dır.

Dünyadaki ve Türkiye'deki Örnekler

- Kalder'in yapmış olduğu Türkiye Müşteri Memnuniyeti Endeksi çalışmaları kapsamında belediyelerin performans ölçümlemesi de yapılmaktadır. http://www.kalder.org.tr
- Çeşitli belediyelerin hizmet memnuniyetini ölçümlemek için yaptıkları çalışmalara internet ortamından ulaşılabilmektedir.
- **Dünya Bankası**'nın hizmet sunumunda performans ölçümünü sağlamak için yapılmasını teşvik ettiği ve geliştirilmesinde öncü rolü oynadığı Hizmet Memnuniyet Araştırmaları ve Kamu Harcamalarını İzleme araçlarının nasıl tasarlanması gerektiğini, bu süreçte nelere dikkat edilmesi gerektiğini anlatan rapora aşağıdaki bağlantıdan ulaşılabilir: http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PETS1.pdf
- **Bangladeş**, hizmet memnuniyet araştırmalarının en etkin uygulandığı yerlerden biri. Aşağıdaki bağlantıda hükümetin sağlık ve nüfus sektörel programı kapsamında yer alan ve 2003 yılında yapılan üçüncü hizmet memnuniyet araştırmasının sonuçlarını içeren detaylı bir rapor bulunmaktadır: http://www.ciet.org/en/documents/projects_library_docs/200622495850.pdf
- Hindistan'ın **Bangalore** şehrinde, hizmet sunumunu iyileştirmek ve sivil toplumun yerel yönetim sürecine katılımını arttırmak için 1993'ten bu yana uygulanan hizmet memnuniyeti araştırmaları, *Public Affairs Centre* isimli bir organizasyon tarafından periyodik olarak yapılmakta ve hizmet kalitesindeki iyileşme takip edilmektedir: http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/documents/Country%20Profiles/Profiles_Bangalore_India.doc
- Benzer bir hizmet memnuniyet araştırması örneği de **Tanzanya**'da yapılmıştır. *Service Delivery Survey in Tanzania – Summary Report:*

http://www.ciet.org/en/documents/projects_library_docs/200622314379.pdf

- **San Rafael** şehrinde, vatandaşların çeşitli hizmetlerden ve şehirde yaşamaktan duydukları memnuniyeti ölçmek üzere yapılmış olan çalışma, Şubat 2007'de gerçekleştirilmiştir. Bu araştırmanın tasarımını, sorgulanan konuları ve araştırma sonuçlarını içeren sunum www.cityofsanrafael.org adresinden indirilebilir.
- *Phillipines – Filipino Report Card on Pro-poor Services:* Özellikle, yoksulların hizmetlere erişimde yaşadıkları sorunları irdelemeye yönelik olarak tasarlanan **Filipinler** Hizmet Memnuniyet Araştırması'nın 2001'de yayınlanan özet raporuna http://www.worldbank.org/participation/FilipinoReportCard-Summary.pdf bağlantısından ulaşılabilir.
- www.citizenreportcard.com adresinde, Hizmet Memnuniyet Araştırması'nın kapsamının, soru formunun, uygulama ve analiz süreçlerinin nasıl tasarlanması gerektiğini anlatan 10 derslik bir rehber uygulama bulunmaktadır.

Araştırma ile ilgili Temel Kavramlar

Demografi (Demographics): Görüşülen kişi, hane halkı ya da bir topluluk ile ilgili temel istatistiki bilgilerdir. Yaş, cinsiyet, hane büyüklüğü, aylık ya da yıllık hanehalkı geliri, medeni durum gibi verileri kapsar.

Denek (Respondent): Görüşmenin yapıldığı kişi (kişi, özel ya da tüzel olabilir).

Derinlemesine görüşme (In-depth interview): Kalitatif araştırma tekniği. Belli bir soru formuna tamamen bağlı kalmadan, deneklerle birebir yapılan mülakatlardır.

Bu tür çalışmalarda sorulan sorularla deneğin konu hakkında ne düşündüğü ve nedenleri derinlemesine irdelenir.

Filtre sorusu (Filter question): Bir ankette, yalnızca belli niteliklere sahip olan kişilerin yanıtlaması gereken bir sorunun, kimlere yöneltileceğinin bilinmesi amacıyla, bu sorunun hemen öncesine yerleştirilen soru ya da sorulardır.

Frekans (Frequency): Belli bir yanıt seçeneğinin belirtilme sıklığı, sayısı.

Odak grup tartışmaları (Focus group discussion): Kalitatif bir araştırma tekniği. Genellikle, 6 – 10 arası katılımcı ile belli bir konunun derinlemesine tartışılması amacıyla moderatörlerin rehberliğinde gerçekleştirilir. Bu toplantılara odak grup tartışması denir, çünkü tartışmaya katılan kişiler benzer bir özellik taşırlar (örneğin; aynı mahallede ya da aynı şehirde yaşarlar ya da ilköğretim okuluna devam eden çocukları vardır) ve tartışmada sorulan sorular, bu ortak özellik üzerine derinlemesine bilgi toplamayı hedefler. Moderatör; kendi görüşlerini katmadan, ancak konu ile ilgili bütün detayların tüm katılımcılar tarafından tartışılmasını sağlayarak, odak grup tartışmalarına rehberlik eder.

Örneklem (Sample): Örnek kitle. Belli bir ana kitleyi, bir araştırma evrenini, özellikle de araştırma amacı ve kapsaması gereken özellikleriyle temsil niteliğine sahip alt kümedir.

Saha Koordinatörü (Field Coordinator): Araştırma çalışmasının veri toplama aşamasından ve anketörlerin eğitilmesinden ve denetlenmesinden sorumlu olan kişi.

Veri (Data): Bilgi. Genellikle hem kalitatif hem de kantitatif araştırmalarda toplanan bilgi için kullanılmakla birlikte, daha çok kantitatif, yani sayısal bilgileri anlatmak için kullanılır.

Veri Girişi (Data entry): Toplanan verinin bilgisayarda okunabilecek bir forma dönüştürüldüğü işlem adımı.

Araştırmanın Kapsamı ve Örneklemi

Çalışma kapsamındaki 6 ilde, hem kırsal alanları hem de kentsel alanları analiz edebilmek ve hizmetlerden memnuniyetin nasıl farklılaştığını görebilmek için, kır ve kent katmanlı örneklem tasarımları hazırlanmıştır. Görüşmeler yüz yüze, hanelerde ve 18 yaş ve üzerindeki kişilerle gerçekleştirilmiştir.

İller bazında yapılan görüşme sayıları aşağıdaki tabloda verilmektedir:

İller	Örneklem Büyüklüğü
Ankara	1217
Diyarbakır	1203
Sivas	1027
Kars	827
Çanakkale	821
Yalova	626
Toplam	5721

İllerin Karşılaştırmalı Sonuçlarından Örnekler

Geçtiğimiz İki Sene İçerisinde Başvurulan Sağlık Kuruluşu

	Sivas	Kars	Ankara	Yalova	Çanakkale	Diyarbakır
Devlet Hastanesi	% 84,2	% 73,8	% 73,6	% 66,5	% 65,9	% 63,5
Sağlık Ocağı	% 8,0	% 17,9	% 9,0	% 25,4	% 22,2	% 21,2

Tüm illerde, görüşülen kişilere, geçtiğimiz iki yıl içerisinde herhangi bir sağlık kuruluşuna başvurup başvurmadıkları, başvuranlar için ise hangi sağlık kuruluşuna başvurdukları sorusu yöneltilmiştir. Buna göre, geçtiğimiz iki sene içerisinde başvurulan kurumlar içinde cevap yüzdesi en yüksek olan kurumun "Devlet Hastanesi" olduğu görülmektedir. Sivas'ta devlet hastanelerine başvuranların oranı en yüksekken, Diyarbakır yüzde 63,5 ile, çalışma kapsamındaki iller içinde devlet hastanesine başvuru açısından en düşük orana sahiptir. En sık olarak sağlık ocağına başvurduğunu belirtenlerin oranı tüm illerde, devlet hastanelerine göre daha düşüktür. Sağlık ocağına başvuranların oranı; Yalova'da yüzde 25, Çanakkale'de yüzde 22, Diyarbakır'da yüzde 21, Kars'ta yüzde 18, Ankara'da yüzde 9 ve Sivas'ta yüzde 8'dir.

Doktoru Görmek için Beklenen Süre

	Diyarbakır	Ankara	Yalova	Sivas	Kars	Çanakkale
Devlet Hastanesi	1 Saat 34 Dakika	1 Saat 32 Dakika	1 Saat 29 Dakika	1 Saat 23 Dakika	1 Saat 20 Dakika	1 Saat 16 Dakika
Sağlık Ocağı	1 Saat 6 Dakika	49 Dakika	29 Dakika	48 Dakika	52 Dakika	48 Dakika

Tüm iller bazında bakıldığında, devlet hastanelerinde doktoru görmek için ortalama 1 saatten fazla beklendiği, sağlık ocaklarında da genel olarak yüksek bekleme oranları olduğu görülmektedir. Yalova'da 29 dakika beklenirken, Diyarbakır'da sağlık ocağında doktoru görmek için 1 saat 6 dakika beklenmektedir.

Eğitim Harcamaları İçin Gelirin Yeterliliği

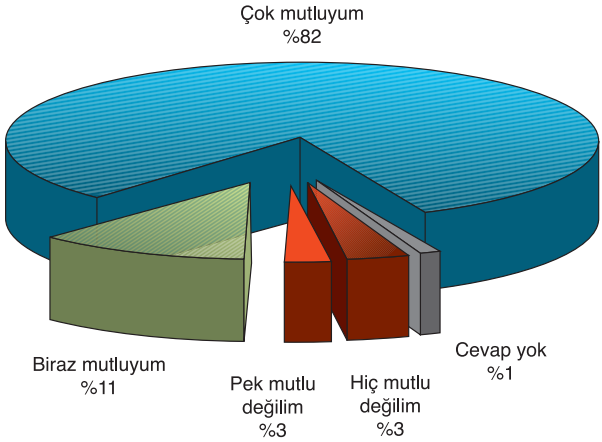
	Yalova	Çanakkale	Ankara	Sivas	Kars	Diyarbakır
Hiç Yeterli Değil	32,4	23,3	27,0	40,5	50,6	59,8
Pek Yeterli Değil	26,3	38,8	41,9	34,2	32,8	32,7
Yeterli	39,0	37,8	30,0	22,9	15,2	6,2
Fikri Yok/ Cevap Yok	2,3	0,1	1,1	2,4	1,4	1,3
Toplam	%100	%100	%100	%100	%100	%100

Eğitim harcamaları için gelirinin hiç yeterli olmadığını belirtenlerin oranı Diyarbakır'da yüzde 60, Kars'ta yüzde 51 ve Sivas'ta yüzde 41'dir. Çanakkale, Yalova ve Ankara'da eğitim harcamaları için gelirinin yeterli olmadığını belirtenlerin oranı diğer illere göre daha düşüktür.

Çanakkale

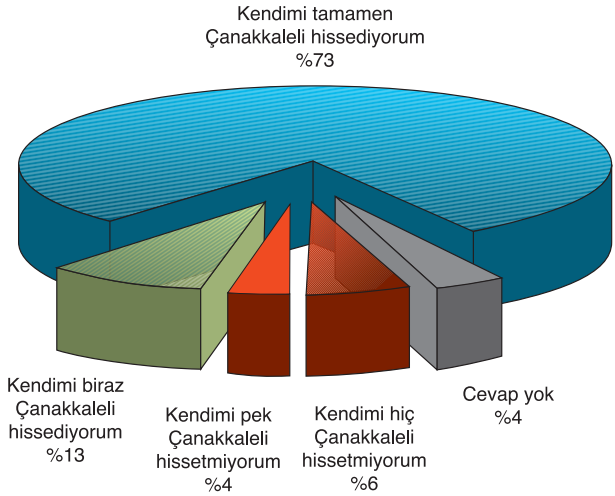
Çanakkale'de yapılan çalışma grupları toplantıları sonrasında, soru formuna kentlilik ve kentte yaşamaktan memnuniyet ile ilgili sorular da eklenmiştir. Bu sorulara gelen cevaplar aşağıdaki grafiklerde görülebilir.

Çanakkale'de Yaşamaktan Memnuniyet



Çanakkale'de yaşamaktan ne derece memnun oldukları sorulduğunda, yüzde 82'lik bir kesim çok mutlu olduklarını belirtmişlerdir. Hiç mutlu olmadığını söyleyenlerin oranı sadece yüzde 3'tür. "Çanakkale'nin en fazla gurur duyulan özelliği nedir?" sorusu yöneltildiğinde; "Şehitler Diyarı Olması", "Abideleri", "Savaşları" ve "Truva Atı", en fazla belirtilen özellikler olmuştur.

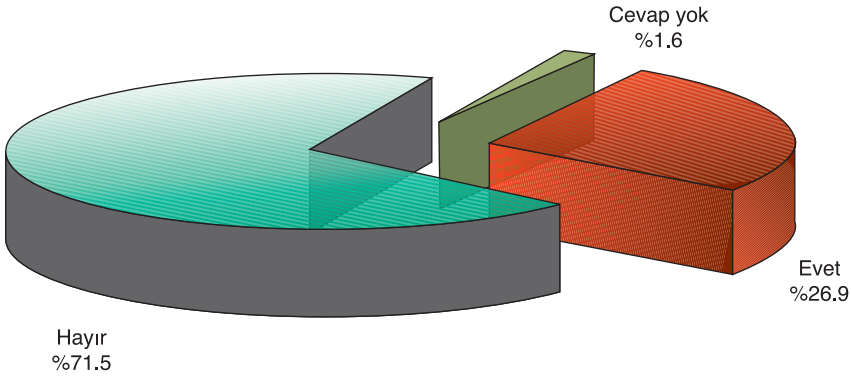
Çanakkaleli Hissetme



"**Kendinizi ne kadar Çanakkaleli hissediyorsunuz?**" sorusu yöneltildiğinde, yüzde 73'lük bir kesim "**tamamen Çanakkaleli**" hissettiğini söylemiştir. Kendisini "**hiç Çanakkaleli hissetmediğini**" söyleyenlerin oranı yüzde 6'dır.

Çanakkale merkezinde yaşayanlara, Çanakkale'de okul ve işyeri dışında en fazla nerelerde vakit geçirdikleri sorusu yöneltildiğinde, en sık verilen cevaplar "**kordonda, deniz kenarında**", "**merkezde**" ve "**parkta**" olmuştur.

Çanakkale Dışında Yaşamak İsteme



"**Çanakkale dışında başka bir yerde yaşamak ister miydiniz?**" sorusu yöneltildiğinde, yüzde 27'lik bir kesim "**Evet**" cevabını vermiştir. Çanakkale dışında en fazla yaşanmak istenen yerler sırasıyla "İzmir" ve "**İstanbul**"dur.

Çanakkale İli Hizmetlerden Memnuniyet Oranları Karşılaştırması

Hizmetlerden Memnuniyet Yüzdeleri	%
Lise	86,3
İlköğretim	85,5
Kanalizasyon	82,9
Şebeke Elektriği	82,6
Yaşanılan Köye ya da Mahalleye Ulaşım	81,0
Devlet Hastanesi	75,1
Şebeke Suyu	66,8
Yol Kalitesi	64,4

Çanakkale ili genelinde hizmetlerden memnuniyet oranlarına bakıldığında, en az memnun olunan hizmetlerin **yol kalitesi** ve **şebeke suyu** olduğu anlaşılmaktadır. Yol kalitesi konusunda, memnuniyetin görece daha düşük olmasının sebepleri arasında, **ara sokakların bakımsızlığı, yol yapım çalışmalarının uzun sürmesi, yolların çok tozlu ve engebeli olması ve yaşlılar ve engellilere yönelik yol çalışmalarının gerekliliği** belirtilmiştir. Kırsal alanlarda, kanalizasyona yönelik sıkıntılar dile getirilmiş, **kanalizasyon sisteminin olmadığı, varsa da uzun yıllardır yenilenmemiş olduğu, kanalizasyon olmadığından yolların kirlendiği, bu durumun da hastalıklara yol açtığı** söylenmiştir.

Sağlık hizmetleri ile ilgili olarak, **doktor sayısının arttırılmasının gerektiği, hastanelerin kalabalıklığı, uzun süre sıra beklendiği, sağlık ocaklarının kapasitesinin arttırılması** ve **yaşanılan köylere daha yakın yerlerde açılmasının gerektiği** de belirtilmiştir.

Yalova

Yalova'da yapılan çalışma grubu toplantıları sonucunda, ana soru formundaki soruların yanı sıra, Yalova'da 1999 yılında yaşanan deprem sonrası kamu hizmetlerinden memnuniyeti ölçmeye yönelik sorular, çalışma kapsamına dahil edilmiştir. Bu sorulara verilen cevaplar, aşağıdaki tablolarda görülebilir.

Yalova'da Deprem Sonrası Hizmetlerden Memnuniyet

Kurumlar	Memnun Olanlar (%)
Ordu – Askerler	80,1
Kızılay	75,3
AKUT	69,5
Sağlık Müdürlüğü – Hastaneler	68,0
Hükümet	66,6
Belediye	63,7
Valilik – Kaymakamlık	62,9
Uluslararası Yardım Kuruluşları	58,7
Milli Eğitim Müdürlüğü	45,4
SYDV	45,2
Bayındırlık Müdürlüğü	37,6
SHCEK – İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü	37,5
Yalova'da İş Yapan Özel Şirketler, Fabrikalar	35,9
Toplu Konut İdaresi	34,9

Yalova'da yaşanan deprem sonrası, hizmetlerinden en fazla memnun olunan kurum "**ordu**" olmuştur. Görüşülen kişilerin yüzde 80'i ordunun deprem sonrasında verdiği hizmetten memnun olduklarını söylemişlerdir. Ordu'yu takiben, "**Kızılay**" en fazla memnun olunan diğer bir kurum olmuştur. "**AKUT**" ile "**Sağlık Müdürlüğü – Hastaneler**den memnun olanların oranı da yüzde 70'lere yakındır.

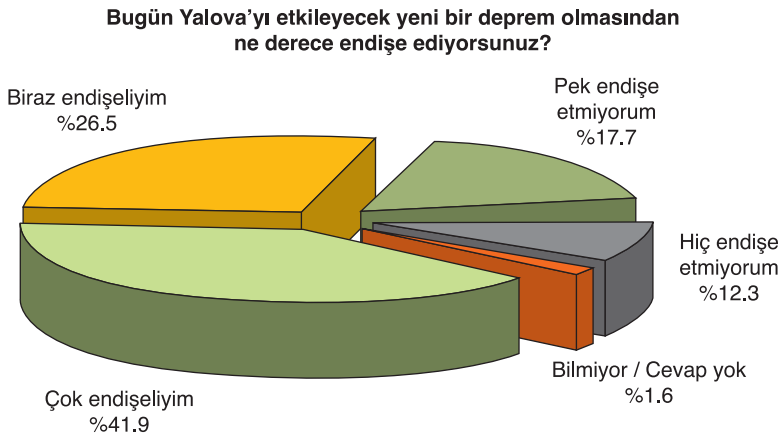
Olası Bir Deprem Sonrası Gerekli Hizmeti Vereceğine Güven

Kurumlar	Güvenenler (%)
Ordu – Askerler	82,1
AKUT	75,9
Kızılay	75,7
Hükümet	71,7

Sağlık Müdürlüğü – Hastaneler	70,6
Belediye	68,8
Valilik – Kaymakamlık	68,1
Uluslararası Yardım Kuruluşları	62,5
Milli Eğitim Müdürlüğü	53,2
SYDV	50,2
SHCEK – İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü	46,2
Bayındırlık Müdürlüğü	42,8
Toplu Konut İdaresi	41,5
Yalova'da İş Yapan Özel Şirketler, Fabrikalar	41,4

Yalova'da yaşanabilecek olası bir deprem sonrası vereceği hizmete en fazla güvenilen kurum yine "**Ordu**"dur. "**AKUT**" ve "**Kızılay**" diğer yüksek güven oranına sahip kurumlar iken, "**Toplu Konut İdaresi**" ve "**Yalova'da iş yapan özel şirketler ve fabrikalar**"a duyulan güven daha düşüktür. Ayrıca, bu kurumların bilinirlik oranları da düşüktür.

Yeni Bir Deprem Endişesi



Yalova'da yeni bir deprem olacağından endişe edenlerin oranı yüksektir. Yalova'yı etkileyecek yeni bir deprem olmasından "**çok**" ve "**biraz**" endişe edenlerin oranlarının toplamı yüzde 69'dur.

Kamu Binalarının ve Oturulan Hanenin Depreme Dayanıklı Olduğunu Düşünme

Dayanıklı Olduğunu Düşünenlerin Oranı	Merkez İlçe (%)	Dış İlçe Merkezleri (%)	Kır (%)	Toplam (%)
Oturulan Ev	74,3	80,6	85,4	80,2
Hastaneler	53,4	62,1	65,7	60,2
Okullar	49,0	54,4	60,2	54,8
Kamu Binaları	47,0	51,5	59,1	53,0

Görüşülen kişilerin yüzde 80'i oturdukları evin, depreme karşı dayanıklı olduğunu düşünmektedir. Hastane binalarının, okulların ve kamu binalarının depreme karşı dayanıklı olduğunu düşünenlerin oranı kent merkezinde yaşayanlarda daha düşüktür.

Yalova İli Hizmetlerden Memnuniyet Oranları Karşılaştırması

Hizmetlerden Memnuniyet Yüzdeleri	(%)
Kanalizasyon	87,2
Yaşanılan Köye ya da Mahalleye Ulaşım	82,6
Şebeke Elektriği	76,8
İlköğretim	76,3
Yol Kalitesi	74,6
Lise	73,2
Şebeke Suyu	72,4
Devlet Hastanesi	60,6

Yalova ili genelinde en az memnun olunan hizmet, **devlet hastanelerinden** alınan hizmettir. **Kanalizasyon** ve **ulaşım** hizmetleri ise en fazla memnun olunan hizmetlerdir.

Devlet hastaneleri ile ilgili olarak, en fazla şikayetçi olunan konu, **doktorların yeterli ilgiyi göstermiyor olmalarıdır. Doktor sayısının yetersizliği** ve **çok sıra beklenmesi** diğer memnuniyetsizlik sebepleri olarak belirtilmektedir.

Eğitim hizmetleri ile ilgili olarak, genelde **eğitim sisteminin başarısız olduğu, öğretmenlerin kalitesinin düşük ve öğretmenlerin ilgisizliğinden dolayı sınıflarda disiplinin eksik olduğu söylenmiştir**. Disiplinin arttırılmasının gerekliliği birçok kişi tarafından vurgulanmış, **öğretmenlerin**

çocukları ilgi alanlarına ve yeteneklerine göre yönlendirmeleri gerektiği söylenmiştir.

Altyapı ile ilgili olarak en fazla düzeltilmesi istenen konu, **yol kalitesinin arttırılması, yolların asfaltlanması** ve **düzeltilmesi**dir. **Yolların çok pis olduğu, yağmur yağdığı zaman sokak sularının hane bahçelerine dolduğu** da bu konu ile ilgili olarak ifade edilmiştir.

Değerlendirme Ve Sonuç

İnsanların bir toplum olarak yaşamlarını bir arada sürdürebilmeleri ve refah düzeylerini geliştirecek fırsatlara sahip olabilmeleri için etkin bir kamu otoritesine gerek var.

Dünyanın çeşitli ülkelerine baktığımızda, her ne kadar küçülmesi gündemdeyse de kamu sektörünün, ekonominin en az yüzde 30'unu oluşturmakta olduğunu görüyoruz. Geri kalanının üzerinde de düzenleyici rolü nedeniyle önemli etkisi var. Böylesine belirleyici rolü olan bir yapının verimli işleyişi, toplum yaşamı açısından büyük önem taşıyor. Dolayısıyla, **hedef "minimal devlet" değil, "etkin devlet"** olmalıdır.

Kamunun etkinliğini artırmak için devletin düzenleme ve denetleme faaliyetlerinde katılımcı bir anlayışı benimsemesi, hizmet sunduğu alanlarda rekabetçi piyasa yapısından faydalanması ve önceliklerin tespitinde vatandaşın sesini dinleyici katılımcı mekanizmalar oluşturması gerekiyor. Kamu sektörünün etkinliği, ancak katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesi ile sağlanır.

Ülkemizdeki vatandaşların yaklaşık yüzde 75'i, başka bir deyişle, dörtte üçü mutsuz. Martin Luther King diyor ki, "Toplumu koruyan, gerçekte o toplumdan bir beklentisi olan insanlardır. Büyük bir bölümünü, içinde bulunduğu toplumdan hiçbir beklentisi olmayan insanların oluşturduğu bir toplumsal yapı inşa etmekten daha büyük bir tehlike olamaz." Ülkemizde insanlarımızın dörtte üçünün yaşamından memnun olmaması, önemli değişikliklere açık olmamız gerektiğini ortaya koyuyor.

Vatandaşların en çok şikayet ettikleri konulardan birisi kamu sektöründe gerçekleşen yolsuzluklardır. Ancak yolsuzluk kadar önemli bir başka konu daha var; o da, popülizm kaynaklı savurganlık. Devlet Planlama Teşkilatı'nın gerçekleştirdiği bir çalışmaya göre, 1980 ile 1996 arasındaki projelerin planlanan tamamlanma süreleri, 3.5 ila 5.5 yıldı. Oysa pratikte bu projeler 9-15 yıl arasında değişen sürelerde tamamlanabildi.

Dolayısıyla, **sadece yolsuzlukların değil, verimsizliklerin de üzerine gitmeliyiz.** Her ilde bir üniversite, her ilde bir havaalanı yapma çabası, hayali çok güzel. Ama kaynaklarımızı ihtiyaç odaklı kullanmadığımız zaman, bunlardan uzun seneler yeterli verim alamadığımızı da unutmamamız gerekir.

Ülkemizde de değişimi geciktirmek sadece maliyeti artıracaktır. Ancak değişimi sağlarken sadece insanlara değil, aynı zamanda sisteme bakmak gerekir. Kamu yönetim sistemimizin de önemli zaafları var.

Öncelikle **sistemimiz, sonuç üretmek üzere değil, kontrol etmek üzere kurulmuş.** Oysa Toplam Kalite anlayışına göre, kalitenin kontrol edilmesini gerektiren sistemin kendisi hatalıdır. Çünkü esas olan kaliteyi kontrol etmek değil, kaliteyi üretmektir. Kaliteyi kontrol etmeye çalıştığımız zaman onun maliyetinden kurtulmuş olmuyoruz, kaliteyi ürettiğimiz zaman verimliliği sağlamış oluyoruz.

Bu açıdan baktığımızda, devlet sistemimizin çalışanlara güvenmediğini, bu yüzden çalışanları yetkilendirmediğini görüyoruz. Örneğin, Devlet İhale Kanunu... Bu kanuna göre, ihaleyi en ucuz fiyat teklifinde bulunana vermek şart. Hangimiz özel hayatımızda arzu ettiğimiz malların her zaman en ucuzunu alıyoruz? Tersine bütçemize göre ama bizim için en iyi değer yaratanı satın alıyoruz. Niçin kamu sektörü de bu anlayışa uygun davranmasın?

Örneğin, merkezi yönetim... **Taşradaki yöneticiye güvenmediğimiz için her konuyu merkezden yönetmeye çalışıyoruz.** Bu anlayışla acaba ne kadar başarılı olabiliriz?

Örneğin, personel politikaları... Yöneticilerimizin çalışanları başarı düzeyine göre değerlendireceğine güvenmediğimiz için, herkese aynı ücreti veriyoruz. Dolayısıyla başarıyı ödüllendiremiyoruz. Unutmayalım ki, **başarıyı ödüllendirmeyen sistemler, başarısızlığı, iş yapmamayı ödüllendirmiş olurlar.**

Başka bir noktayı da unutmadan geçmemek gerek: Devlet sistemimiz, **sonuçları değil, girdileri ölçmektedir.** Örneğin, Enerji Bakanlığımızın başarısı, ne kadar çok yatırım yaptığıyla değil, en yaygın elektrik kullanımını, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında en ucuza sağlayabilmesiyle ölçülmelidir. Telekom sistemimizin başarısı özelleştirmeden elde edilen

gelirlerle değil, vatandaşlarımıza dünyada en ucuz ve en yaygın haberleşme olanaklarını sunmasıyla ölçülmelidir.

Yine bir başka sorunumuz, **yeterince uzun vadeli bakış açısına sahip olmayışımız**dır. Bütçelerimizi yıllık yapmamız nedeniyle, tamamlanması planlandığından çok daha uzun süren projelerle karşı karşıya kalıyoruz. Tahakkuk bazlı bütçe yapmadığımız için popülizm kaynaklı savurganlığa açık bir sistemimiz var.

Bütçe kalemleri arasında esnekliği sınırlandırdığımız için, yıl sonuna kalan paraları gelecek seneye tasarruf edilen bir kaynak olarak gelecek yıla aktarmaya olanak tanımadığımız için yine savurganlığa neden oluyoruz. Başarılı yöneticilerin tasarruflarını gelecek yıla aktarmalarını önlemenin nasıl bir anlamı olabilir?

Sürekli gelişmenin gerçekleşebilmesi, yolsuzluğun önlenebilmesi için, hesap verebilirlik, görünürlük, saydamlık, tutarlılık ve etkinlik vazgeçilmez kavramlardır. Her türlü kamu faaliyetinin dış denetime açılmasının ne gibi bir sakıncası olabilir ki? Devlet sırrı, bankacılık sırrı gerekçesiyle kamu kaynaklarının kullanımı konusundaki bilgilerin vatandaşla paylaşılmasının ne gibi bir sakıncası olabilir? Vatandaşa, kendisine sunduğumuz hizmetlerle ilgili hesap vermekten kaçınmamızın ne gibi bir yararı olabilir?

Bu nedenle kamu yönetim reformunu hayata geçirirken şu ilkelere öncelik vermeliyiz: (1) Yönetim kendi içinde ve topluma karşı saydam olmalı, (2) kendisine emanet edilen yetki ve kaynakları nasıl kullandığının hesabını verebilmeli, (3) politikaların kamu yararını gözetecek şekilde oluşturulması sağlanmalı, (4) kamu kaynakları mali disiplini bozmayacak şekilde ve verimli kullanılmalı ve (5) atamalarda ve terfilerde siyasi sadakat yerine, yetenek ve bilgi esas kıstas haline getirilmelidir.

Vatandaşların kamu yönetimine güvenini tesis edebilmek için kamu kaynaklarının kullanımında tutumluluk, verimlilik ve etkinlik kavramlarına işlerlik kazandırmak gerekiyor.

Tutumluluk, kamu kaynaklarının **israfı**nın **önlenmesi**ni ifade ediyor. Hiçbir zaman kullanılmayacak yatırımlara kaynak ayrılması, çalışmayan fabrikalar için istihdam yaratılması, sıcak günlerde çalışan kaloriferler gibi konulara hassasiyetle yaklaşmak tutumluluk ilkesine örnektir.

Verimlilik ise insan gücü, tesis ve teçhizat gibi kaynakların daha azıyla daha fazla ürün/hizmet üretilmesini ve **birim maliyetlerin düşürülmesi**ni ifade ediyor. Kamu bütçesi GSMH'nın yaklaşık 1/3'ünü oluşturuyor. Bunun yanı sıra arazi, bina, makine, teçhizat açısından kullanılan kaynakların değerini bile bilmiyoruz. Kamu sektörünün kaynak kullanımda verimlilik artışına yönelik önemli fırsatların olduğu büyük bir sır değil!

Ancak bu kavramların belki de en önemlisi **etkinlik**. Etkin olmak elde edilen çıktıların **vatandaşlar için gerçekten gerekli ve faydalı olmasını** sağlamaktır. Çok verimli olarak gerçekleştirdiğimiz bir faaliyet gerçekten bir değer yaratmıyorsa, aslında kaynaklar boşa harcanmış demektir. Örneğin, pek kullanılmayan bir yol için gerçekleştirilen yatırımın en düşük maliyetle ve verimlilik rekoru kırılarak yapılmasının pek de önemi yoktur.

Kamu reformunda bu kavramları hayata geçirebilmek için bireysel, kurumsal ve toplumsal düzeyde önemli engeller olduğunu da unutmamalıyız. Kamu kaynaklarını etkili olarak kullanabilmek için kamu sektöründeki yönetim kapasitesinin, bilgi düzeyinin ve motivasyonun geliştirilmesi gerekiyor.

Bu gelişmeleri sürekli kılabilmek için kamu yönetiminde katılımcılığı, saydamlığı, hesap verebilirliği ve performans kültürünü geliştirmeliyiz. Bu nedenle, **girdileri kontrol etme anlayışını değiştirip, çıktıları kontrol etme anlayışına** ve **sistemlerine** geçişi sağlamalıyız.

Hesap verme kültürünün yerleşebilmesi için siyasi ve bürokratik olarak liderlik konumuna gelenlerin kendilerini hükümdar gibi görme anlayışını terk etmeleri gerekir. "Verdimse ben verdim" anlayışı yerine kamu kaynaklarının her kuruşunun etkili kullanılmasına özen gösterildiği konusunda hesap verme anlayışı hakim anlayış olmalıdır. Bu nedenle, **hesap verme kültürünü geliştirecek iletişim yatırımlarına önem vermek** toplumsal olarak verimlilik ve etkinlik düzeyimizin gelişmesine yardımcı olacaktır.

Performans kültürünü hakim kılabilmek için önem verilmesi gereken önemli unsurlardan birisi de kamu sektöründe **insan kaynakları politikalarında esnekliğe, ödüllendirmeye ve cezalandırmaya fırsat verecek** bir sistemdir. Ancak hepsinden önemlisi, insan kaynakları politikalarının uygulanmasında siyasi sadakat değil; bilgi, yetkinlik ve performansa dayalı liyakatın öncelik kazanmasıdır.

Politikaların oluşturulmasında **katılımcılığa, öngörülebilirliğe ve saydamlığa** dikkat edilmesi kamu politikalarının vatandaşın güvenini kazanmasına ve uygulanabilirliğinin sağlanmasına yardımcı olacaktır. **Kamu politikalarının vatandaş odaklı ve etkili olabilmesi ancak bu şekilde sağlanabilir.**

Ülkemizde politika üretmek ("policy analyses", "policy development") kavramı, politika yapmak ("politics") kavramı ile karıştırılıyor. Zaten politika kararlarımız da genellikle o kararlardan ne gibi etkilenmeler olabileceğini irdeleyen bilimsel çalışmalara dayandırılmıyor. Bu nedenle, ya bazı sonuçların hangi politika kararları neticesinde ortaya çıktığının farkına bile varılmıyor, ya da yanlışlıkları düzeltmek üzere sık sık karar değiştirerek toplumsal güven zedeleniyor.

Örneğin, birçok gelişmiş ülkede vergi politikalarını oluşturulması süreci, (i) mükelleflerin de katılımını içeren kurumsal mekanizmaları, (ii) kararlardan önce ve sonra ekonomik modelleme ile vergilerin etkilerinin değerlendirilmesini ve (iii) şeffaf, açık, hesap verebilir bir yasalaşma sürecini içeriyor. Oysa, Türkiye'de örneğin vergi politikaları ekonomik etkileri irdelenmeden ve mümkün olduğunca kapalı kapılar ardında sadece gelir üretme hedefiyle oluşturuluyor. Bunun soncunda da birçok sektörde ya kayıt dışı faaliyet artıyor, ya da sektör dünyayla rekabet edecek ekonomik boyuta gelemiyor.

Ülkemizde, politika üretme sürecine bilimsel katkının yetersiz olması sadece politikacıların bu konudaki duyarsızlıkları nedeniyle değil, aynı zamanda politika üretme çalışmalarına **yeterince kaynak ayrılmaması** ve bilim adamlarımızın politika üretecek bilimsel çalışmalara yeterince ilgi göstermemesinden de kaynaklanıyor. Oysa, bir politika konusunda yapılan hatanın maliyeti toplumsal olarak çok yüksek olabiliyor. Bu nedenle, ülkemizdeki düşünce merkezlerinin gelişmesine daha çok kaynak ayırmak, aslında kamu yararınadır.

Ayrı bir sorun da bu konularda yapılan çalışmalardan yeterince faydalanılmaması. Bunun da birçok nedeni var: (i) Araştırmacıların gerçek sorunlara eğilmemesi ve/veya araştırmaların sonuç odaklı olmaması; (ii) Araştırma sonuçlarına kolayca ulaşılamaması ve/veya sonuçların ilgili mercilere iletilmesi için yeterli kaynak olmaması; (iii) Araştırma sonuçlarının politikacılar tarafından iyi anlaşılmaması ve/veya araştırmacı tarafından iyi anlatılamaması.

Araştırmaların sonuç odaklı olmasını sağlamak için çalışmanın başlangıç aşamasından itibaren araştırmacı ile politikacı-bürokrat kesimi arasında etkin iletişim kurulması faydalı olur.

Sonuçların iletişimini geliştirmek için araştırma sonuçlarının hedef kitlenin anlayacağı şekilde yazılabilmesine ve duyurulması için gerekli toplantıların düzenlenebilmesine kaynak ayırmak gerekiyor. Ayrıca, araştırma sonuçlarının, bilimsel dürüstlükten ödün vermeksizin, ancak farklı kesitlerdeki hedef kitleler için, onların ilgisini çekecek şekilde anlatılmasını sağlamak önem taşıyor.

Araştırma sonuçlarının iyi anlaşılabilmesi için politikacıların ve bürokrasinin eğitimine ve bilgilendirilmesine, bilinçli kullanıcı haline getirilmelerine kaynak ayırmak faydalı olur. Araştırmacıları da sonuçları bilim adamı olmayanların da anlayabileceği bir dilde sunmaya (bilimsel lisandan, normal vatandaşın anlayabileceği bir lisana tercüme etmeye) teşvik etmek ve araştırmanın sonuç değerlendirilmesinde ürünlerin bu niteliğine de ağırlık vermek gerekiyor.

Bir ülkenin yönetim başarısını etkileyen en önemli unsurlardan biri de ürettiği politikaların niteliği ve uygulamanın etkinliğidir. Politika üretme sürecinde bilimsel çalışmalardan faydalanmak, ülkemizdeki yönetim kalitesini artıracaktır.

Bu nedenle, politika üretimi ve uygulama sürecinde dikkat edilmesi faydalı olacak bir yaklaşım şu şekilde özetlenebilir:

Politika Üretimi

1- Politika mutlaka nihai tüketicinin (halkın) refahını artırmalı ve/veya onu geliştirmelidir. Örneğin, AB Tüketici Politikası metninde "AB, tüm kararlarını tüketicinin refahını artırmak için alır" cümlesi yer alır.

2- Üretilen veya üretilecek politikalar, "tarafları" aşırı derecede kayırmamalıdır.

3- Politikalar şeffaf olarak kamuoyu ile paylaşılmalıdır (açık deklarasyon).

Politikaların Uygulanması

1- Üretilen politikalar, düzenleyici mevzuatlarla uygulamaya alınmalıdır.

2- Mevzuat öncelikle taslak metin olarak kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Bu amaçla;

2.1. Taslak metinler mutlaka akademik (bilimsel) araştırma ve çalışmaların sonucunda oluşturulmalı, taslak oluşumunda kaynak olarak birden fazla araştırma ve yayın kullanılmalıdır.

2.2. Taslak metin mutlaka ilgili tarafların ve kamuoyunun "görüşüne" açılmalıdır. Taraflar, gerek bireysel ve gerekse kurumsal olarak çıkarlarına uygun görüşleri, "uygun ortamlarda" dile getirebilmelidir.

2.3. Görüşler sonucundaki düzeltmeler çıkar gruplarının gücü oranında değil; akılcı yaklaşımla beslenen kanıtlarla yapılmalıdır.

3. Mevzuat, mantıklı ve tarafları zorlamayacak kadar uzun fakat politikanın uygulanmasını geciktirmeyecek derecede kısa süredeki bir "geçiş" veya "hazırlık" döneminden sonra devreye alınmalıdır.

Neler Yapılabilir?

Uzlaşı üzerine kurulu bir düzen yaratarak, politikaların daha kolay anlaşılabilir ve uygulanabilir olması sağlanabilir:

1- Politikalar açık, şeffaf, anlaşılabilir ve somut şekilde; ilgili ve ilgisiz tarafların veya temsilcilerinin görüşleri de alınarak; çerçevesi "bireysel" hak ve özgürlüklerden oluşturularak hazırlanmalıdır.

2- Üretilen politikalar tüm yurttaşlara ulaşabilecek kanallar kullanılarak açıklanmalı; belirli bir zümre içinde kalmamalı, açıklanan politika(lar) bazı gizli politikalarların perdesi olmamalıdır.

3- Politika üretenler, demokratik görüş bildirimlerine yakın oldukları kadar, "halk için fakat halka rağmen" politika yapacak kadar da cesaret sahibi olmalıdırlar. Çünkü, politikacıların önemli görevlerinden birisi de bugün verilen kararların *gelecek nesillerin hak ve özgürlüklerini de korumaktır*. Bu nedenle, populist yaklaşımlardan uzaklaşabilecek cesareti de gösterebilmek gerekir.

4- Politikayı uygulatan mevzuat Kanun Hükmünde Kararnameler gibi Yürütme ile yasamayı içiçe sokan düzenlemelerle değil; Yasama üzerinden geçen "çerçeve" kanunlarla sağlanmalıdır (Kanun Hükmünde Kararnameler Yürütmenin Yasama yerine geçmesidir ve demokratik yönetimlerin temel unsurlarından olan güçler ayrılığına aykırıdır). Çerçeve kanunlar ne yapılabileceğini değil; sadece "ne yapılamayacağını" belirtmelidir.

5- "Çerçeve Kanunlar" politikaların ne olduğunu anlatan düzenlemeler olmalı; "nasıl" üzerinde yorum yapmamalıdır.

6- Kanunların "nasıl" uygulanacağı "ikincil mevzuat" (tebliğ, tüzük, yönetmelik ...vb) ile sağlanmalı ve ikincil mevzuat, bürokrasi ile bireylerden oluşan sivil toplum kuruluşlarının ortak çalışmalarından üretilmelidir. İkincil mevzuatın ağırlıklı olarak bürokrasi tarafından tek taraflı olarak hazırlanması ve yeterince kamuoyunun görüşüne açık olmaması uygulama "etkinliğinin" zayıf kalmasına yol açar.

7- Kamu politikalarını uygulayacak kurumların üst yöneticilerinin seçiminde de katılımcılık ilkesini hayata geçirmek önemlidir. Örneğin, düzenleyici kurul üye ve başkanlarının seçiminde belli politik partilere yakınlık kriteri değil, bilgi ve güvenilirlik düzeyi esas alınmalıdır. Adayların hangi yetkinlik alanları ve düzeylerinde olmalarının belirlenmesi hangi kurumdan geleceğinden daha önemlidir. Aynı zamanda, adayların birlikte başarılı bir takım olarak çalışabilme potansiyelleri de değerlendirilmelidir. Bu değerlendirmelerin ve atamaların, **TBMM'de sivil toplum kuruluşlarının ve piyasa oyuncularının temsilcilerinin de rol aldığı şeffaf bir sorgulama süreci**nden sonra yapılması bu konudaki güven unsurunu geliştirecektir. Bu sorgulama sürecinin TRT 3'ten yayınlanması bu önemli kurumlara duyulan toplumsal güveni artırıcı bir etki yapabilir.

8- Kamu kurumlarının etkinliğinin sağlanabilmesi için **net** olarak ortaya konmuş **performans kriterleri belirlenmeli**dir. Bu kriterlerin belirlenmesinde **kıstas diğer ülkelere göre daha etkin bir ortam yaratılması** olmalıdır. Örneğin, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kendisine hedef olarak Türkiye'deki enerji fiyatlarının dünyadaki diğer ülkelere göre rekabetçi düzeye çekilmesi, talebin olduğu her yerde enerjinin bulunabilirliğinin sağlanması ve bunun en düşük bütçe ile sağlanması olarak belirlenmelidir. Performans konusunda hesap verme sürecinin de özel sektör, tüketici ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerine de açık olarak yapılması

toplumun devlete duyduğu güveni artıracaktır. Bu nedenle **düzenleyici etki analizleri**nin düzenli olarak yapılması ve şeffaf bir süreç ile kamuoyu ile paylaşılması gereklidir.

9- Kamu kurumlarının ve katılımcılığın sağlıklı olarak gelişebilmesi için **hızlı çalışan etkin bir hukuk altyapısı**na da ihtiyaç olduğu unutulmamalıdır. Kamu kurumlarının kararları karar bazında sadece hukuk sisteminin denetimine tabi olmasına rağmen, kararların bütünlüğüne ilişkin **performans değerlendirmeler**inin kamuoyuna açık, **şeffaf** bir sorgulama **sürec**i çerçevesinde ve **sonuç odaklı** olarak yapılandırılması vatandaşların güvenini kazanmak açısından önem taşımaktadır.

Politika üretenlerle politikalardan etkilenenlerin kaynaşmadığı; ayrı dünyalarda yaşadığı toplumlarda yönetim hızla iktidara yakın ve/veya güce sahip zümrelerin güdümüne girer. Aynı zamanda, politikaların oluşumunda yönetimin ve yönetilenlerin birlikte çalışması toplumsal mutabakatı sağlamanın da en kolay, en hızlı ve en ekonomik yoludur.

Bu nedenle, kamu reformunu **sadece bir yasalaşma süreci** olarak **değil, aynı zamanda bir kültür değişimi** projesi olarak algılamalı ve kültür değişimi için gerek kamu çalışanlarının, gerekse toplumun **eğitim**ine, yoğun **iletişim**e, ve başarıyı **ödüllendirme** konusuna kaynak ayırmalıyız.

"İyi yönetişim, kaliteli yaşam" projesi bu amaçla gerçekleştirilmiştir. Bu proje, iyi yönetişim anlayışını hayata geçirebilmek ve kamu kaynaklarının katılımcı bir anlayışla ortaya konacak stratejik planlar çerçevesinde kullanılmasını öngören yerel yönetim reformunun gerçekten hayata geçebilmesi ve katılımcı demokrasinin uygulanabilmesi için gerekli araçları geliştirmek ve pilot uygulamalar ile bu konuda ülkemizde yönetişim deneyimini geliştirmeyi hedeflemektedir.

Bu nedenle, iyi yönetişimin gerektirdiği katılımı sağlayabilecek yerel sivil toplum kuruluşlarına yerel üniversitelerden destek sağlayarak **kurumsal kapasitenin geliştirilmesi** hedeflenmiştir. Ayrıca **stratejik planlar**ın vali, belediye başkanı gibi yerel yöneticilerle, ilgili sivil toplum kuruluşlarının **katılım**ıyla yapılması sağlanarak tarafların bu konudaki **yönetim süreçleri konusunda deneyim kazanma**ları amaçlanmıştır.

Ancak, bu projenin belki de en yenilikçi kısmı bu süreçler için girdi oluştu-

ran bilgilerin derlenmesi ve sunulması amacıyla oluşturulan araçlardır. Bu araçlar **gelişmişlik haritaları, kamu harcama analizleri** ve **hizmet memnuniyet araştırmaları** olarak özetlenebilir. İlk kez bu araçlar kullanılarak hazırlanan stratejik planların uygulamaya ne kadar yansıdığı ve sene içinde alınan kararların sonuçlarının incelenmesi için **etki analizleri**nin de düzenli olarak yapılması ve sürekli öğrenme ve gelişmenin sağlanabilmesi için **performansın en iyilerle kıyaslanması** önemlidir.

Bilgiye dayandırılmayan kararların kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlaması çok az bulunur bir istisna olur! Oysa, ülkemizde genellikle yaşlı bakım evi veya dispanser gibi birçok yatırımın yeri ile ilgili kararlar, hizmet kullanıcıların yoğunlukla nerelerde yaşadıklarına ilişkin bilgilere dayandırılmadan veriliyor (Gelişmişlik haritaları kullanılmıyor). Farklı kaynaklardan yapılan kamu harcamaları kullanıcıları gözönüne alınarak konsolide edilmediği için bu kaynakların verimli kullanımı sağlanamıyor (Kamu harcama analizleri yapılmıyor). Vatandaşların kamu kaynaklarının kullanımı için tercih edecekleri öncelikler irdelenmediği için etkin kullanım mümkün olamıyor (Hizmet memnuniyet araştırmaları kullanılmıyor).

Ayrıca bu bilgiler kıyaslanabilir ve kolayca anlaşılabilir şekilde sunulmadığı için hem sivil toplum kuruluşlarının katılımı, hem de en iyilerden öğrenme gerçekleşemiyor. Bu nedenle, bilgilerin haritalandırılarak paylaşılması, farklı kamu birimlerinin aynı hedef kitle için yaptıkları harcamaları kolayca takip edebilecek bir hesap sisteminin bilgi altyapısının kurulması, bu konulardaki analiz yetkinliklerinin geliştirilmesi ve en iyilerle kıyaslamaların teşvik edilmesi kamu kararlarının kalitesini artırır.

Bu proje kapsamında geliştirilmiş olan bu araçların yaygın kullanımının sağlanması hem yerel yönetim reformunun etkinlik kazanmasına, hem de kamu kaynaklarının vatandaş memnuniyetini en çok artıracak şekilde kullanılmasına yardımcı olacaktır. Elbette ki bu araçlar da gelişmeye açıktır. Ancak ülkemizde ilk kez birlikte kullanılarak yerel stratejik planlara girdi sağlamış olmaları önemli bir yönetim yenilikçiliği olarak kabul edilebilir. Bu araçların yaygın kullanımıyla, kamu kaynaklarının güç ilişkileri veya yönetimdekilerin taraftarlarının tercihleriyle değil, bilgiye dayalı adil paylaşımı ve gelişimi destekleyici şekilde verilmesi, kamu hizmetlerine yoksulların da ulaşımının artması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması sağlanabilecektir.

Bu araçları kullanarak **tutarlılık** (öngörülebilirlik), **sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık** (yerindenlik), **etkinlik** ve **hukuka bağlılık** kavramlarını hayata geçiren bir kamu sektörü, toplumsal gelişmemiz için en önemli yatırımı yapmış olacaktır.

İyi yönetişim, ülkemizde kaliteli yaşam hedefinin en etkili aracıdır.

Okuma Önerileri

Avrupa Komisyonu (2001) Avrupa'da Yönetişim Beyaz Kitabı. Brüksel: COM(2001) 428. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf].

DPT (2007) Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: DPT Yayın No. 2721 ÖİK: 674.

[I] http://www.anayasa.gen.tr/tanzimatfermani.htm

[II] Köy-Koop Genel Başkanı Cevdet Kocaman, Küreselleşme Sürecinin Tarım Örgütlülüğü Üzerine Etkileri

wikipedia.org

Yerel Siyaset, Okutan Yayınları, Ocak 2008

Bilgi Edinme Hakkı Kullanım Kılavuzu, TESEV İyi Yönetişim Programı, Başak Er, Eylül 2007

Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim, Seçkin Yayınları, Prof Dr. İbrahim Yıldırım, 2004.

Pilot Etki Analizi Çalışması, Termik Santrallerde AB Büyük Yakma Tesisleri Direktifi'ne Uyum, TEPAV, Aralık 2007.

Geleceği Şekillendirmek: Yaşam Kalitesi için Stratejik Düşünmek, Dr. Yılmaz Argüden, Rota Yayınları, Eylül 2004

Yönetim Kurulu Sırları: Yaşam Kalitesi için Kurumsal Yönetişim, Dr. Yılmaz Argüden, Rota Yayınları, Kasım 2007

[III] Hattox, R. S. (1998) Kahve ve Kahvehaneler, Bir Toplumsal İçeceğin Yakındoğu'daki Kökenleri. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998.

[IV] Hanson, A. H., Aktan, T., Mansur, F., Özyürük, M. ve Yasa, İ. (1955) Mahalli İdareler Hakkında Etüdler. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. Ankara: Yeni Matbaa. (s. 127).

TESEV

"Günümüzde, yönetişim terimi günlük dilde de kullanılmaya başlandı. 1996 İstanbul Habitat II Konferansı ile dilimize giren yönetişim kavramı, önce pek çok direnişle karşılaştı. Kimileri dilimizde yönetim gibi iyi bir terim varken, yönetişim gibi yeni üretilmiş bir terimi kullanmanın gereksiz olduğunu ileri sürdü. Kendi savlarını desteklemek için de dil açısından gerekçeler bulmaya çalıştı. Kimisi de ideolojik açıdan, yönetişimin küreselleşmenin bir dayatması olarak ortaya çıktığını söyleyerek karşı çıktı.

Bu çalışma yerel yöneticiler, sivil toplum kuruluşları ile konuya ilgi duyan yurttaşlara iyi yönetişim konusunda kavramın anlaşılmasına ve içeriğinin tartışılmasına yardımcı olmak üzere hazırlanmış bir el kitabı niteliğindedir."

ISBN 605583200-1
9 786055 832001