ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Aydin, Murat (Ed.); Pinarcioğlu, Nihal Şirin (Ed.); Uğurlu, Örgen (Ed.)

Proceedings

Current Debates in Public Finance, Public Administration & Environmental Studies

Current Debates, No. 13

Provided in Cooperation with:
IJOPEC Publication, London

Suggested Citation: Aydin, Murat (Ed.); Pinarcioğlu, Nihal Şirin (Ed.); Uğurlu, Örgen (Ed.) (2017) : Current Debates in Public Finance, Public Administration & Environmental Studies, Current Debates, No. 13, ISBN 978-1-912503-15-5, IJOPEC Publication, London, https://doi.org/10.5281/zenodo.1291836

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/180040

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

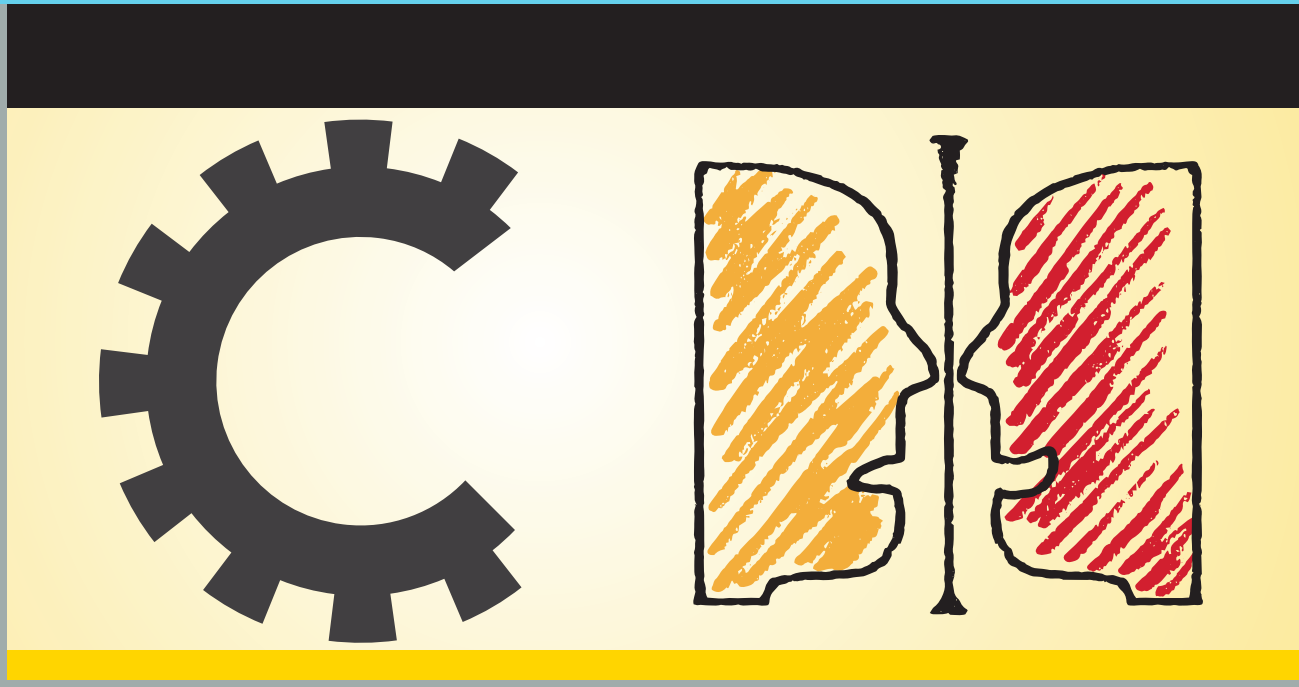
If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

CURRENT DEBATES IN
PUBLIC FINANCE
PUBLIC ADMINISTRATION &
ENVIRONMENTAL STUDIES

VOLUME 13



Murat Aydın
Nihal Şirin Pınarcıoğlu
Örgen Uğurlu

IJOPEC
PUBLICATION
London ijopec.co.uk Istanbul

CURRENT DEBATES IN

PUBLIC FINANCE PUBLIC ADMINISTRATION & ENVIRONMENTAL STUDIES

VOLUME 13

Edited By

Murat Aydın
Çanakkale Onsekiz Mart University, Çanakkale

Nihal Şirin Pınarcıoğlu
Batman University, Batman

Örgen Uğurlu
Kocaeli University, Kocaeli

Current Debates in **Public Finance, Public Administration, & Environmental Studies**

(Edited by: Murat Aydın, Nihal Şirin Pınarcıoğlu, Örgen Uğurlu)

IJOPEC Publication Limited
CRN:10806608
615 7 Baltimore Wharf
London E14 9EY
United Kingdom

www.ijopec.co.uk
E-Mail: info@ijopoc.co.uk
Phone: (+44) 73 875 2361 (UK)
(+90) 488 217 4007 (Turkey)

Current Debates in Public Finance, Public Administration, & Environmental Studies
First Edition, December 2017
IJOPEC Publication No: 2017/28

ISBN: 978-1-912503-15-5

No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, transmitted in any form or by any means electronically without publisher's permission. No responsibility is accepted for the accuracy of information contained in the text, illustrations or advertisements. The opinions expressed in these chapters are not necessarily those of the editors or publisher. The publishing, scientific, ethical, and linguistic responsibilities of the chapters in this book belong to the auhors.

A catalogue record for this book is available from Nielsen Book Data, British Library and Google Books.

Printed in London.

Composer:
***Çizgeadam Design**, İstanbul, TR ,* www.cizgeadam.com.tr / info@cizgeadam.com.tr

Cover illustration created by Freepik

CONTENTS

CONTENTS III

CURRENT DEBATES IN SOCIAL SCIENCES SERIES
SCIENTIFIC COMMITTEE VII

INTRODUCTION: CURRENT DEBATES IN PUBLIC FINANCE,
PUBLIC ADMINISTRATION, & ENRIONMENTAL STUDIES IX

PART I: PUBLIC FINANCE

1. INTERPRETING THE DEBT CRISIS OF ITALY IN THE CONTEXT OF "THE FISCAL CRISIS OF THE STATE" 11
   Berna Uymaz

2. MANAGEMENT OF CONTINGENT LIABILITIES IN DEVELOPING COUNTRIES 33
   Burak Pirdal

3. AN OVERVIEW OF CONTINGENT LIABILITIES IN TERMS OF INTERNATIONAL PRACTICES AND THE CASE OF TURKEY..... 55
   Çağrı Çarıkçı

4. THE EFFECT OF PRIVATE PENSION SYSTEM (PPS) ON THE SAVING-INVESTMENT LEVEL AND THE ECONOMY IN TURKEY..... 71
   Erdoğan Teyyare, Kübra Sayaner

5. THE RELATIONS BETWEEN ACCOUNTABILITY AND UNCERTAINTY AVOIDANCE IN TURKEY..... 95
   Habib Demirhan

6. EVALUATION OF THE FLEXIBILITY OF BUDGET EXPENDITURES IN TURKEY: A PERIODIC ANALYSIS..... 117
   Mehmet Dağ

7. TAX INCENTIVES APPLICATION IN ORGANIZED INDUSTRIAL REGIONS AS A PART OF LATEST LEGAL REGULATIONS FOR SUPPORTING THE DEVELOPMENT AND PRODUCTION OF THE INDUSTRY 131
Mine Nur Bozdoğan, Melike Rana Dayıoğlu

8. EVALUATION OF GOVERNMENT ACCOUNTING AND AUDITING ACTIVITIES IN TURKEY IN TERMS OF GLOBALIZATION 157
Serkan Akçay

9. THE ROLE OF THE PUBLIC WORK PROGRAMME IN THE REDUCTION OF UNEMPLOYMENT: A FIELD RESEARCH 181
Gülçin Taşkıran

PART II: PUBLIC ADMINISTRATION

10. MERIT IN THE DOCTIRINE OF TURKISH - ISLAMIC ADMINISTRATION HISTORY: AN ANALYSIS THROUGH POLITICAL TREATISE WORKS 195
Osman Kürşad Acar, Muhammed Yusuf Ertek

11. CHANGE IN THE PERSONNEL EVALUATION SYSTEM IN TURKEY IN THE SCOPE OF THE PUBLIC PERSONNEL REFORM: THE MINISTERY OF NATIONAL EDUCATION EXAMPLE 217
Aytül Güneşer Demirci, İpek Özkal Sayan

12. CURRENT CLASSIFICATION OF MULTI CRITERIA DECISION ANALYSIS METHODS AND PUBLIC SECTOR IMPLEMENTATIONS 241
Hakan Murat Arslan

13. EVOLUTION OF E-GOVERNMENT AND ITS IMPACT EVALUATION APPROACHES: STATE OF THE ART 263
Mehmet Yıldız, Abdulkadir Hızıroğlu, Musab Talha Akpınar

14. EUROPEANIZATION IN THE CONTEXT OF GOOD ADMINISTRATION AND GOOD GOVERNANCE APPROACHES: AN ASSESSMENT OF TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION 283
Fulya Akyıldız

15. SEARCHING FOR NEW METHODS IN THE DELIVERY OF LOCAL PUBLIC SERVICES: CO-PRODUCTION AND THE CASE OF TURKEY 309
Fulya Akyıldız

16. THE FUNCTION OF CITY COUNCILS IN PROTECTION OF THE ENVIRONMENTAL RIGHT FROM THE PUBLIC POINT OF VIEW: ESKIŞEHIR CITY COUNCIL CASE 337
Sanem Berkün

17. A NEW WAY IN ECONOMY POLICIES OF ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN: THE DOCTRINE OF RESISTANCE ECONOMY 361
Esra Dik

18. EXTENSION OF THE ALGERIAN CITY BETWEEN URBAN MANAGEMENT AND PERFORMANCE CONSTRAINT 373
Abdel Kader Benhamadi

19. A NEW TREND IN HEALTH: DIGITAL HOSPITAL 385
Kevser Sezer Korucu, Muazez Demir

PART III: ENVIRONMENTAL STUDIES

20. RIO+20: THE CONCEPT OF GREENING DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE ABOLITION OF POVERTY 401
Günay Gönüllü

21. ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY VERSUS ECONOMIC GROWTH AND DEVELOPMENT: A COMPARATIVE ANALYSIS OF EFFECTS OF URBANIZATION IN DEVELOPING COUNTRIES IN AFRICA 417
Yohane V.A. Phiri

22. POLLUTING OUTSIDERS: GREEN NATIONALISM AS A CONCEPT - CASE STUDY: LATVIA 437
Balsa Lubarda

23. THE BALANCE OF IRRIGATED LAND AND WETLAND IN TURKEY 459
Murat Ataol, M. Murat Kale

24. WHY LIGHT POLLUTION SHOULD BE A QUESTION OF THE ENVIRONMENTAL RIGHTS 477
Özge Özarabacı, Örgen Uğurlu

25. A CHRONOLOGICAL ASSESSMENT ON CHANGES IN POLITICS AND INSTITUTION BUILDING FOR PROTECTED AREAS IN TURKEY 497
Ayşegül Altınörs Çırak, Neriman Yörür

26. URBAN COAST FORMATION AND INTERACTION WITH PEOPLE 521
Elif Atıcı, Mehmet İnceoğlu

27. KIRSEHIR CITY PERCEPTIONS OF UNIVERSITY STUDENTS 539
Çağrı Öztürk Demirbaş, Mustafa Türkyılmaz, Mustafa Armut

CURRENT DEBATES IN SOCIAL SCIENCES SERIES SCIENTIFIC COMMITTEE

Abdunnur Yıldız
Fırat University

Adam Safronijevic
University of Belgrade

Alfredo Saad-Filho
University of London

Ali Osman Öztürk
N. Erbakan University

Anastasia P. Valavanidou
Ministery of Culture

Atilla Göktürk
Dokuz Eylül University

Ayşe Cebeci
Harran University

Başar Soydan
Marmara University

Bige Aşkun Yıldırım
Marmara University

Birgit Mahnkopf
B. School of Econ. & Law

Bora Erdağı
Kocaeli University

C. Alberto Dondona
IRES Piemonte

Dallen J. Timothy
Arizona State University

Derman Küçükaltan
İstanbul Arel University

Devrim Dumludağ
Marmara University

Dibyesh Anand
University of Westminster

Donald F. Staub
B. Onyedi Eylül University

Dursun Zengin
Ankara University

Ensar Yılmaz
Yıldırz Technical University

Erhan Aslanoğlu
Piri Reis University

Ergün Serindağ
Çukurova University

Erich Kirchler
University of Vienna

Erika Torres Godinez
UNAM México

Erinç Yeldan
Bilkent University

Erol Turan
Kastamonu University

Eyyup Yaraş
Selcuk University

Farhang Morady
University of Westminster

Fatih Tepebaşlı
N. Erbakan University

Fikret Şenses
METU

Friederick Nixson
Manchester University

Georgios Katsangelos
University of Thessaloniki

Gülçin Taşkıran
Gaziosmanpaşa University

H. Gülçin Beken
Gümüşhane University

Hakan Kapucu
Kocaeli University

Hakan Öniz
Selçuk University

Hatice Sözer
İ. Technical University

Hayri Kozanoğlu
K.Altınbaş University

Hilal Yıldız
Kocaeli University

Hun Joo Park
KDI School of P.Policy&M.

İnci User
Acıbadem University

İzzettin Önder
İstanbul University

Joachim Becker
WU Vienna University

Julia Nentwich
University of St.Gallen

Julienne Brabet
University Paris-Est Créteil

Kaoru Natsuda
R. Asia Pacific University

Kemal Yakut
Anadolu University

Ljiljana Markovic
University of Belgrade

Mahmut Tekçe
Marmara University

Mehmet Okan Taşar
Selçuk University

Melih Özçalık
Celal Bayar University

Michalle Mor Barak
University of S. California

Mike O'Donnell
University of Westminster

Milenko Popovic
Mediterranean University

Mukadder Seyhan Yücel
Trakya University

Murat Demir
Harran University

Murat Donduran
Yıldız Technical University

Murat Şeker
İstanbul University

M. Mustafa Erdoğdu
Marmara University

Naciye Tuba Yılmaz
Marmara University

Nadir Eroğlu
Marmara University

Nihal Ş. Pınarcıoğlu
Batman University

Nurit Zaidman
University of the Negev

Olivia Kyriakidou
University of Athens

Óscar Navajas Corral
Universidad de Alcalá

Osman Küçükahmetoğlu
Marmara University

Oxana Karnaukhova
S. Federal University

Örgen Uğurlu
Kocaeli University

Özlem Ergüt
Marmara University

Paul Zarembka
New York University

Peter C. Young
University of St Thomas

Peter Davis
Newcastle University

Salvatore Capasso
University of N.Parthenope

Savaş Çevik
Selçuk University

Seçil Paçacı Elitok
Michigan University

Sena Durguner
University of S. California

Sevda Mutlu Akar
B. Onyedi Eylül University

Sevinç Güler Özçalık
Dokuz Eylül University

Sinan Alçın
Kültür University

Süleyman Karaçor
Selçuk University

Şenel Gerçek
Kocaeli University

Şükrü Aslan
MSGS University

Tahit Balcı
Çukurova University

Targan Ünal
Okan University

Thankom Gopinath Arun
University of Essex

Turgay Berksoy
Marmara University

Umut Balcı
Batman University

Yılmaz Kılıçaslan
Anadolu Universi

INTRODUCTION
CURRENT DEBATES IN PUBLIC FINANCE PUBLIC ADMINISTRATION, & ENVIRONMENTAL STUDIES

This book, *Public Finance, Public Administration, Environmental Studies,* is compiled from the accepted papers at the 6th International Congress on Current Debates in Social Sciences (CUDES).

CUDES has started to organise by Westminster (United Kingdom) under the collaboration of Kocaeli University (Turkey) and Silesian University in Opava (Czech Republic) on 2010. First CUDES held in London, United Kingdom as a joint event. Second CUDES held in Karvina Czech Republic in 2011, third one held in Kocaeli at Kocaeli University, under the theme of Research Methods in Social Sciences as a workshop format. Fourth and fifth CUDES organised in Kocaeli at Kocaeli University for discussing current debates in social sciences. University of Belgrade (Serbia) is joined the congress organisation, in the sixth congress. Seventh CUDES held in Istanbul in 2017 under the theme of Current Debates in Social Sciences.

The research field of social sciences is, as is known, social events in the economic, social and cultural spheres. Economic, social, cultural values and thoughts change in time and so we always ask new questions for to query of reality. Because knowledge in social sciences needs the right questions asking by social scientists. In this context, the main of the CUDES 2017 is to create an alternative platform for social scientist to discuss current debates in social sciences and to encourage interdisciplinary between social scientists especially young researchers.

Current debates in social sciences are interdisciplinary and so include so many fields because it analyses human and social phenomena. *Fields* of study include economics, finance, government, environmental, sociology, gender studies, psychology and etc. This book contains studies on "Public Finance", "Public Administration" and "Environmental Studies".

Public finance is about the expenses of the state for public needs and the financing for these expenses. In the traditional sense public finance is based on the state creating revenues for the financing of public expenditures, while in modern sense public finance (public economy) examines the cause and effect relationship while considering the social, economic and political activities of fiscal events. The discipline of public administration examines national and local decision-making and policy-making processes and is considered the executive power of the state. Its interests include all activities related to the creation, management, and actualization of public organizations and public policies at national and local levels.

Environmental Studies is a field that examines all kinds of political, economic and social events that directly or indirectly affect the quality and quantity of environmental values, through an interdisciplinary perspective. The reasons for the formation of local, national and international environmental problems and the policies to be applied in the management and elimination of these problems are the focus of environmental studies.

In this study, under the section titled Public Finance, many subjects from financial economics, fiscal theory, fiscal law, budget and financial planning fields are included.

In the section titled Public Administration, there are articles from various fields such as public personnel system, governance and participation.

Under the heading of Environmental Studies, features articles about the concept of sustainable development that is sacrificed to economic interests; instead of this concept, the concept of green development presented at the UN summit in Rio in 2012; green nationalism; light pollution that should be considered in the provision of environmental rights; protection of natural areas, and environment and human interactions.

December, 2017

Murat Aydın

Nihal Şirin Pınarcıoğlu

Örgen Uğurlu

1

INTERPRETING THE DEBT CRISIS OF ITALY IN THE CONTEXT OF "THE FISCAL CRISIS OF THE STATE"

Berna Uymaz

Abstract

"The Fiscal Crisis of the State" by James O'Connor, refers to the tendency of government expenditures to outpace revenues in the U.S. in the late 1960s and early 1970s and so it shows fiscal crisis' inevitability in the capitalist system. Nowadays, the impact of globalization and financialization on public expenditures and revenues manifests itself especially as the European Union (EU) Debt Crisis. The purpose of the article is to show that the high level of public debt of countries is not caused by wrong fiscal policies but instead the relationship between the debt and the capitalist accumulation process should be interrogated. Within this scope, the relationship between globalization and the last crisis in the EU will be examined within the context of "the fiscal crisis of the state" and examples of fiscal policy implementations in Italy will be analyzed.

Introduction

There is debate on the EU's agenda in support of member countries experiencing a debt crisis. In this respect, different explanations of high indebtedness are being made. The article aims to interpret "the fiscal crisis of the state" theory to discuss reasons of the current crisis.

In this context, in the first part of the paper, James O'Connor's "the fiscal crisis of the state" theory will be explained theoretically through its main titles. This part will also theoretically address the effects of globalization and financialization on the fiscal crisis of the states and the theory will be used to explain the current economic conditions.

In the second part of the paper, the theoretical framework discussed in the first part will be illustrated through the crisis in the EU countries. In this section the debt crisis in the EU will be examined in relation to the problems of the production sector, which are in fact the real causes of the 2008 global crisis and, the impact of financialization on state's revenues and expenditures will be examined.

In the last part of the paper Italy, where in terms of public debt has the second worst situation among the EU countries after Greece, will be analyzed. Italy's high public debt level will be interpreted by examining county's revenues and expenses.

"The Fiscal Crisis of the State"

James O'Connor, in his book "The Fiscal Crisis of the States", which examined America's crisis in the early 1970s, analyzed both the capitalist state and its public finance structure.

O'Connor (2009: 6-7), states that the capitalist state must try to fulfill 2 basic and often contradictory functions of accumulation and legitimization. Accordingly, states expenditures have a twofold character corresponding to the functions of the state:

1. Social capital: is required for profitable private accumulation. There are two types of social capital:

- Social investment: projects and services that increase the productivity

- Social consumption: project and services that lower the reproduction cost of labor.

2. Social expenses: projects and services on welfare and warfare which are required to maintain social harmony-to fulfill the state's legitimization function of the state.

The low employment level and low purchasing power created by the competitive sector obliges the state to spend social expenditures[1]. The state-assisted expenditure of R&D, technological investment and other infrastructure expenditures required by the monopolistic sector increase the state's investment expenditures. For a steadily growing market that is needed by the monopolistic sector, the state increases domestic welfare spending and also acts to expand the market with military expenditures or international credit aids abroad (Karahanoğulları, 2011: 250). Socail capital and social expenses measure the power that private capital has in the political system (O'Connor, 2009: XX).

In the analysis of O'Connor, both crises of profitability and political legitimacy are the factors that started to increase the public expenditures. The increase in one of the expenditures creates a relative weakening of the other functions and thus a need for a new spending increase. For example, an increase in low-paid, temporary and precarious employment in the competitive sector may trigger the legitimacy crisis after a while; this requires either more taxation or repression of wages or more taxation of the capital. The first creates a problem of legitimacy and the second brings the problem of profitability. These examples can reveal the contradictory structure of state expenditures. As a result, there is a tendency to increase the public expenditure of the state which is trying to maintain the conditions of accumulation and legitimacy of the capitalist economy (Gürkan and Karahanoğulları, 2013: 20).

According to O'Connor (2009: 179) the state can finance the increased budgetary outlays in 3 ways:

a) by creating state enterprises;

b) by issuing debt and borrowing

[1] An important example of how the private sector is shaping state expenditures within its own needs can be seen through the expropriation which is an administrative operation in public investments such as urban transformation projects, transportation projects, power investment projects. For the analytical framework and its recent practices see (Çarıkçı, 2016: 63-71).

c) by raising tax rates and introducing new taxes.

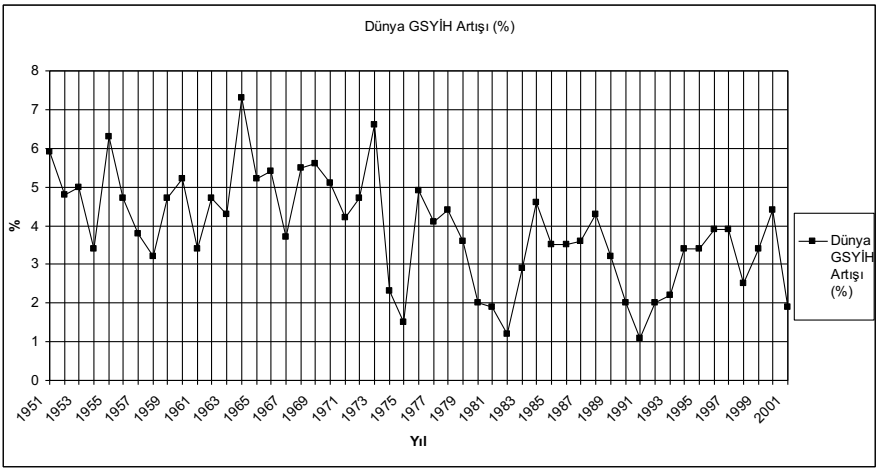
Borrowing is not a main source of income in terms of the state budget. The money obtained by debt has to be repaid after a while and it also means a new cost to be charged as interest. The cost of borrowing is transferred indirectly to workers and small-scale competitive sector producers. Increasing the direct tax on the bourgeoisie or bringing new taxes to the agenda is only possible politically within certain limits. This leads to the fact that state incomes cannot rise as rapidly as expenditures and thus, in capitalism, the state tends to have fiscal crisis (Gürkan and Karahanoğulları, 2013: 21).

In the model of capitalist accumulation, the state cannot share the profit of the bourgeoisie by establishing businesses that can compete with private capital, nor can it reduce the profit of the bourgeoisie with additional taxes to be put on capital. While the bourgeoisie is trying to "socialize" the system's costs through the state, it does not want the state to enter into production and to "socialize" the profit. Just as government expenditures are determined by capitalist production conditions, state revenues are also determined by the influence of the same elements. The result is that expenditures tend to exceed revenues. It has been interpreted that the "costs" of the accumulation process were subjected to reallocation as the fiscal deficits of the state, and that this occurred as a "fiscal crisis of the state" around the periodical processes (Karahanoğulları, 2011: 250, 274). O'Connor (2009: xxi) explains macroeconomic changes in the economy in terms of the state budget, not vice versa, which is the standard approach of economists at the time.

These analyzes of O'Connor are derived from the American economy so, theoretically they are generalized at advanced capitalist mode of production of the Keynesian welfare state (Karahanoğulları, 2011: 250-251). Fiscal Crisis of the state theory fails to anticipate the rise of neoliberalism and globalization (O'Connor, 2009: xviii). However, he can also draw a valid framework for interpreting the fiscal crises of the state during the era of neoliberalism, particularly by examining financial capital, as he later stated in his new edition of the book (Gürkan and Karahanoğulları, 2013: 24). The analysis of financialization is also important to interpret trends of revenues and expenditures of the state.

In the second half of the twentieth century, the development of financialization related to the breakdown in the manufacturing sector can be seen in the trend of business cycles.

Graphic 1: *Demonstration of Business Cycles through World GDP Growth Rate (%)*



Source: *(Maddison, 2006: 236)*

The periods of expansion and stagnation of the long wave can be observed through the trends of average economic growth rates in the business cycles (Went, 2001: 97). So that, 1 it is possible to observe the articulation of long waves by business cycles in the Graphic. In Graphic 1, it is observed that the average growth rate of the world was high at successive business cycles until the 1970s. It is the upswing of the long-wave after World War II. It can be also seen that the long-wave entered the falling phase after the 1970s.

From the mid-1970s onwards, the ratio of capital used in non-productive areas to the wages of productive labor is in increase. In other words, non-productive areas of labor expanded. This development of non-productive areas has been influential in the decline of the long-wave. Thus, despite the high unemployment rates experienced over the

years, the profit rate in the manufacturing industry has decreased (Moseley, 1997 and Brenner, 2004: 63). In this context the produced surplus value, instead of productive investment areas, divided in financial areas due to low profit rates in the manufacturing industry (Husson, 2010: 182). Despite the falling profit rates in the manufacturing sector and due to the high profits in the finance sector, the companies in the production sector have also shifted into financial speculative activities. Thus, the surplus value of the non-production areas, including the financial sector that received the surplus-value from the manufacturing sector, has reached the limits of obtaining from the production sectors and the profit rates have continued to decline (Yeldan, 2009b: 28 and Tonak, 2009: 36-37). After 1980, partial improvements in the rate of profit did not provide a rise that would allow a smooth improvement in capital accumulation (Husson, 2010: 175).

In this period, the fiscal policies of the governments are developed conjunctively in accordance with the neoliberal accumulation regime in the context of financial, commercial and production relations between central and peripheral economies. In this framework, the tax reductions and exemptions on capital, the increase of indirect taxes are the other vehicles of fiscal policy in the neoliberal era. Accordingly, in the central economies, public deficits were used as complementary elements of the interest rates and monetary policies applied to protect the profitability of the financial capital. The socialization of the cost of financial crises has become a fundamental principle of expenditures and incomes of the neoliberal fiscal policies (Gürkan and Karahanoğulları, 2014: 1).

In the short-run public deficits can be financed by borrowing, but in the middle-run it should be financed by taxation. Also, it is structurally impossible for states to finance spending increases and deficits in a capitalist production model, with income generated from the state owned enterprises. State owned enterprises may have functions that directly promote the profit, such as cheap intermediate inputs for the private sector, but such activities cannot be extended to the socialization of profits. The repayment of public debt by borrowing leads to an accelerated debt growth called Ponzi financing. It is clear that the only remaining alternative is to meet the increasing public expenditure with tax increases. However, unlike the crisis of the Keynesian welfare state at the end of the 1970s, in the crisis of neoliberalism in 2008, not only the capital but also the masses began to raise their political demands for tax policies (Gürkan and

Karahanoğulları, 2014: 13). The financial crisis of 2008 has plunged the capitalist world economy into the Great Depression by destroying the borrowing and financial bubble that have prevented the devalorization tendency created by the crises (Savran, 2013:107).

The conclusion that O'Connor made for the Keynesian period can be applied more strongly to the neoliberal market economy (Gürkan and Karahanoğulları, 2014: 13).

The Fiscal Crisis of the European Union

Today, the new fiscal crises of the state are lived in new historical conjunctures and for different economies. In this respect, as stressed by O'Connor, the theory of the state's fiscal crisis must be developed in order to understand reasons of globalization and financialization (Gürkan and Karahanoğulları, 2013: 21-22).

O'Connor has focused primarily on the state's expenditure activities in examining the capitalist accumulation dynamics and the financial crises. After this period, the financial crises' experiences have shown that the state should also pay attention to its revenue policies (Karahanoğulları, 2011: 251).

Nowadays, when the financial capital crashed in 2008, the crisis turned into a public financial crisis due to excessive spending and the inability to increase tax revenues as a typical feature of neoliberalism (Gürkan and Karahanoğulları, 2014: 14-15).

Table 1: Government Total Outlays, Tax and Non Tax Receipts and Debt as a Percentage of GDP in the EU

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Outlays	45,3	46,7	50,7	50,6	49,2	49,8	49,8	49,4	48,6	47,9
Tax and non tax receipts	44,7	44,5	44,5	44,4	45,0	46,1	46,8	46,8	46,5	46,3
Total debt	57,6	60,8	72,8	78,4	81,1	83,8	85,6	86,5	84,5	83,2

Source: OECD, 2017

The function of ensuring the continuity of the capital accumulation process, which is the first function of the state in today's neoliberal accumulation model, has become more concerned with increasing the profitability of the international finance capital which has gained more weight in the monopolistic capital segment. This accumulation function has expanded in the form of government regulations of the market and, if necessary, direct intervention to ensure financial profitability (e.g. bank rescue operations) (Gürkan and Karahanoğulları, 2013: 22).

For example, the activation of debt guarantees to bail out TBTFs directly raises fiscal costs, which can lead to a sovereign debt crisis. Table 2 shows the actual impact of interventions on government deficit in the EU.

Table 2: Net revenue/cost for general government (million Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Euro area (EA19)	-	-3006.1	-9562.9	-69618.9	-11003.5	-51451.0	-26031.9	-11558.0	-16274.4
EU28	61.4	-8594.2	-17344.6	-67326.5	-9871.4	-48798.8	-26822.6	-12898.9	-17341.1

Source: Eurostat, 2016

The difference between government revenues and expenditures shows the net impact on the government deficit/surplus due to direct government interventions to rescue financial institutions. As the Table 2 shows, these policies reduce public revenues while increasing public expenditures; which increase the deficit of the public sector.

The financing model of these public deficits is also accelerating the accumulation model of financial capital in the international market. For instance, the most obvious example of this finding is the Greek economy in the post-2008 period. Two-thirds of Greece's public debt is foreign debt, and German and French banks are the biggest lenders. The example of Greece shows how much the state has created a great profitability area for financial capital. In this context, the main fiscal instruments of the socialization of debts are indirect tax increases and austerity policies (Gürkan and Karahanoğulları, 2014: 12).

But austerity policies limit growth by lowering total demand in the economy, leading the economy shrinking even more than its pre-crisis level. In this case, the tax revenues

of the state are also decreasing. This, on the other hand, increases the public debt problem by disrupting the balance of the budget and increasing the deficit. After that, the interest that the state has to pay on the bond market again rises. Thus austerity policies are being made to reduce public debts, but this increases again the deficit and the debt (Savran, 2013:124)

On the other hand, the function of providing legitimacy, which is the other function that the state assumes in the neoliberal era, instead of increasing spending on social welfare, is based on loan expansioning with low interest rate policies increasing household consumption and debt and, on the other hand, on the increasing use of the repressive apparatus by the state (Gürkan and Karahanoğulları, 2013: 22). This may be interpreted in the context of the crisis that began in the sub-primary housing markets that destroyed banks and financial markets in 2007 in a global framework.

Public revenues have also changed considerably in the neoliberal period. As a result of privatizations in the neoliberal period, states have become almost completely deprived of their regular state owned enterprises' incomes. In tax revenues, the distribution shifted towards indirect taxation, and the tax burden was loaded on the masses of the people. Moreover, especially monopolistic financial sector has been able to use tax evasion instruments more effectively by the liberalization of capital movements on a global scale; an upper limit in tax revenues has been reached and the issue of legitimacy of the state has come to the fore because of income policies (Gürkan and Karahanoğulları, 2013: 21-22).

The post-2008 process has turned the latest financial crisis into the fiscal crisis of the state, which can be seen most clearly in the European State Debt Crisis (Gürkan and Karahanoğulları, 2014: 3).

The financial basis on which the public sector bases its functions of accumulation and legitimacy means that both individuals and states are becoming debtors, which deepens the fiscal crisis of the state; but with the credit expansion, the postponement of the crisis lasted until 2008 in the United States and in the countries of the European Monetary Union (Gürkan and Karahanoğulları, 2013: 22).

Today, states have the highest debt ratios in history. The crisis of private financial sector has become a state's fiscal crisis. But public borrowing policies are creating the possibility of generating even greater problems (Savran, 2013: 6, 115).

The 2008 crisis emerged as a financial crisis, but today it has changed the tax and spending policies of public finance and has left many countries with large budget deficits, heavy debt burdens, and become a public finance crisis (Gürkan and Karahanoğulları, 2014: 4). It directly and strongly reflects the economic contradictions of the crisis on public finance (Gürkan and Karahanoğulları, 2014: 13).

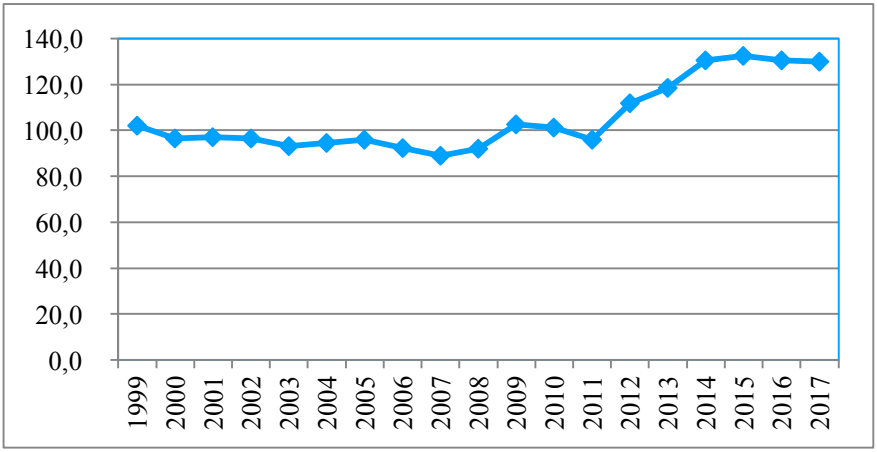
Different income and expenditure structures, budget balances, borrowing instruments of countries using the common currency, create a great contradiction for the EU's economy. Each country belonging to the common currency has its own separate finance and borrowing system (state treasuries). In this case, because the public finance of a country is different from that of another country (in terms of budget deficit and public debt), the monetary market is evaluated differently in the market. Therefore, countries using the same money pay different interest rates. As the difference increases, bankruptcy of the country which has paid high interest rates comes to the agenda. But the collapse of the weak country creates the danger of failure together. The whole euro system, or even the European Union, is in danger of bankruptcy (Savran, 2013: 122).

The Remarkable Points of the Fiscal Crisis of Italy

Italy is at the forefront of the worst-case economies in the euro zone. Over the past 20 years it has failed to adapt to increasing global competition power and the public finance has deteriorated accordingly.

Over the past two decades, Italy's real GDP per capita, total factor productivity and export performance have lagged behind the euro zone (Andrle, Hebous, Kangur and Raissi, 2017: 3). According to IMF (2017: 4) the growth rate for 2015-16 is 0.8% on average, well below the euro zone. Growth rates have not increased due to structural weaknesses such as high unit labor costs, high tax rates, barriers to competition, inefficient public sector and high share of small and medium-sized businesses that cannot adapt to global competition.

Graphic 2: General Government Debt as a Percentage of a GDP, Italy

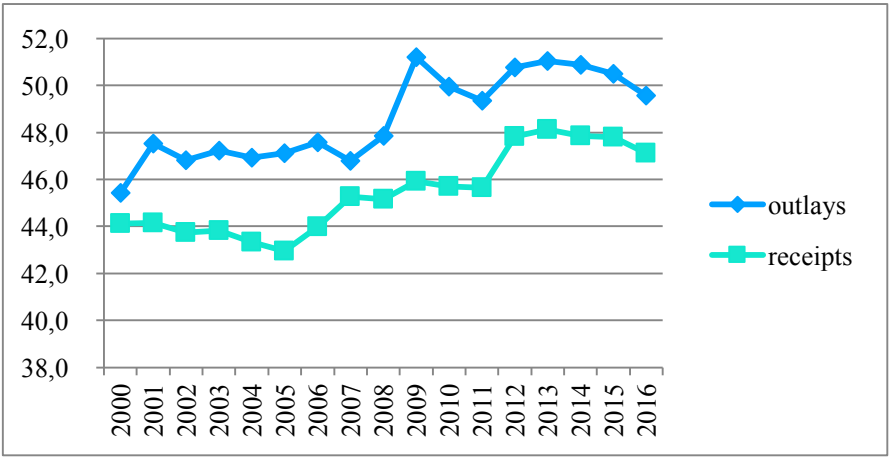


Source: OECD, 2017

The rapid increase in the debt of the Italian state has made the country's financial position unsustainable since the early 1990s. In 1992, it exceeded 100% of debt / GDP ratio and has not fallen below that since then (Erber, 2011). Today, Italy's public debt is at about 133% of GDP, the highest level since the Second World War, and Italy is the second highest borrower country in Europe (IMF, 2017). Italy would never have been accepted into the euro zone if the Maastricht Treaty's debt ceiling of 60 % had been taken into consideration seriously by the ruling EU institutions (Erber, 2011).

According to IMF (2017: 33) in the ten years following the euro accession (1999), spending grew faster than the potential output due to the rapid growth of pensions. Since the global financial crisis, the authorities have tried to take large amounts of expenditure under control, particularly through a freeze on hiring and wages and cuts in capital spending, but still retirement expenditures have continued to rise and the expenditure's pre-crisis tendency to increase has not been reversed.

Graphic 3: General Government Total Outlays and Receipts as a Percentage of GDP, Italy



Source: OECD, 2017

— The following can be summarized about the trend and composition of public spending of Italy in the last two decades (Andrle, Hebous, Kangur and Raissi, 2017: 36-37):

3. As noted above, social benefits spending constitute the highest area relative to the euro area average. Since Italy's public debt stock is high, interest payments are 1.6 % higher than the euro zone average.

4. Other areas of overspending include intermediate consumption spending in the health sector; compensation of employees in defense, public order and safety, and health; subsidies in the economic affairs sector; and capital transfers in general services and economic affairs.

5. Regional disparities in expenditure are also important. The output of public spending is lower in southern regions based on health-related variables, such as life expectancy at the age of 65.

6. The main areas where Italy underspends are in education (i.e., in the provision of goods and services and in total compensation) and as for economic classification, underspending is in gross capital formation.

But besides the expenses mentioned above, the financial sector and especially banking sector are important spending areas that have connections with the global crisis.

State expenditures, which saved the financial sector from a collapse, pushed fiscal positions into a deep crisis in many countries as a part of the same process. In this regard, the frontline is of course the countries of the European Union (Mediterranean, Greece, Italy, Spain, Portugal, and Cyprus) and Ireland (Savran, 2013: 114).

For instance, in Italy some methods such as facilitating bank consolidation and paving the way for cost-cutting, reforming insolvency regimes to enable workouts, and setting up other mechanisms to assist banks are being tested to ensure that debts from the financial sector do not distort the fiscal crisis of the state (Jobst, Topalova, and Weber, 2016:4, 16-17)

The government has set up funds to rescue 4 small banks along with the private sector. However, as a result of the less than expected support from the private sector to private funds named Atlante 1 and Atlante 2, the public financing was used again in the rescue operations. It was not hard to find the money to save the small banks. But, other banks such as Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca both needed assistance at the beginning of 2016. However, once again (as of November 2016) the private sector contributed to the fund much less than anticipated (Gandrud and Hallerberg, 2016: 7).

The government responded with an emergency decree on 23 December 2016. These address bankruptcy laws and introduce a government guarantee mechanism for senior tranches of securitized nonperforming loans. One of the primary aims is to increase the recovery rate on non-performing loans and make them easier to sell (Humblot, 2017: 5). In practice it is not easy to divide the costs of addressing bank troubles between the public and private sectors in the immediate term when there are systemic non-performing loans problems (Gandrud and Hallerberg, 2016: 10).

Nonperforming loans of banks in Italy at about 21 % of GDP are among the highest in the EU (IMF, 2017: 4). The Italian banking system had a 16.4% ratio of non-performing loans in the third quarter of 2016. Only the Greek, Cypriot and Portuguese banking systems had higher ratios at 47%, 47% and 20% respectively. However, their assets only represented respectively 1.2%, 0.3% and 1.4% of total euro zone bank assets. The figure for the Italian banking system is 13%, making it the third biggest in the euro zone, after France (27%) and Germany (25%) (Humbolt, 2017: 1).

The value of Italian non-performing loans could be increased also by a package of reforms introduced by Matteo Renzi's government, that in December 2016, the Italian parliament approved up to €20 billion for the year 2017 to back precautionary recapitalizations (Humbolt, 2017: 5).

In June 2017, the government liquidated two banks in Venice and the world's oldest bank, Monte dei Paschi di Siena (MPS). A loan of 5.4 billion Euros was given to MPS and it was given to Venetian banks up to 19 billion Euros. The solutions invalidate the EU policy aimed at ending the taxpayer-financed rescue operations and removing the problem of failed big banks (Rapp, 2017).

Despite some burden sharing with the private sector, the cost of these interventions causes Italy to increase its already swollen public debt and to play a leading role in the next euro zone crises (Mohindra, 2017).

— The role of public revenues in the fiscal crisis of the Italian state is also important.

The tax system is characterized by a high tax wedge, a relatively narrow tax base, and significant tax arrears.

According to IMF's Report (Andrle, Hebous, Kangur and Raissi, 2017: 53-54):

- Tax rates are high and applied on a relatively narrow base. Total tax revenues of 29.7 % of GDP in 2015 compare favorably with revenues in the region. This is based on high tax rates; the labor tax wedge is high. (The average tax wedge in Italy for a single person earning an average income is 47.9 %, well above the OECD

average of 35.9 %.17.) This pattern is observed across levels of income and types of households. The ratio of the social security contributions to GDP is 13.4 %, which is 2 % points higher than the EU average.

- The share of personal income tax in total taxes is among the highest in the EU at 41 %.

- With the IRAP, Italian companies are taxed at an even higher rate.

- The standard value added tax rate is 22 % compared to an EU average standard VAT rate of about 21.5 %.

But the most important factors blocking the rise in tax revenues are as follows:

- Relatively narrow tax base.

- Tax expenditures which are revenue foregone due to special tax treatment, such as exemptions and lower rates, are quite large, estimated by Tyson (2014) at 6.5 % of GDP, and by the "Commissione Marè" report on tax expenditures at 5.5 % of GDP. A recent report from the Ministry of Economy and Finance (MEF) identifies 600 measures of tax expenditure on a legal basis. (Andrle, Hebous, Kangur and Raissi, 2017: 34). In 2016, the experts cited 610 different measures, with a financial impact of -76.5 billion, even 67.5% of the total expenditure was not available (Del Reno, Giovambattista and Bevilacqua, 2017: 29, 30).

- At the same time, levels of compliance with tax laws are low.

- Tax evasion is very high in Italy. Several tax gap and tax evasion studies and analyses have been conducted on Italy.

According to the Ministry of Economy and Finance, the tax gap in Italy is estimated at an average of EUR 91.4 billion per year for the period 2007-2013, approximately 6.6% of Italy GDP. According to the study, EUR 44 billion relate to direct taxes, EUR 40 billion to VAT and EUR 7 billion to the regional tax on productive activities (OECD, 2016: 16). According to IMF (2017) on average and over the period 2012-2014, the

amount of revenues forgone per year is estimated by the Ministry of Economy and Finance at around €110 billion (Andrle, Hebous, Kangur and Raissi, 2017: 54). Most recently, the Italian business association Confindustria has carried out a study on Italy's tax evasion and estimated it to have amounted to EUR 122.2 billion in 2015, around 7.5 % of Italy's GDP. According to this study, Italy failed to collect EUR 40 billion of VAT, EUR 23.4 billion of PIT, EUR 5.2 billion of CIT, EUR 3 billion of regional tax, EUR 16.3 billion of other indirect taxes and EUR 34.4 billion of SSC. According to this study, if Italy were able to reduce its tax evasion by half, allocating the additional revenue collected to reduction of the overall tax burden, GDP would increase by 3.1%, and more than 335 000 jobs could be created (OECD, 2016: 16).

The stock of unpaid tax and social security contribution debt in 2016 was €614 billion (Andrle, Hebous, Kangur and Raissi, 2017: 54).

A significant part of the arrears cannot be collected. For example, 31 % of the debtors were out of business or bankrupt, and 36 % were related to cases in which enforcement actions were taken but did not result in actual collection. Only about € 31 billion in tax credits are considered recoverable (Andrle, Hebous, Kangur and Raissi, 2017: 58).

- Italy has one of the weakest performing value-added tax systems in the EU, reflecting the presence of reduced rates and compliance gaps. The Italian value-added tax gap is estimated at above 30% for 2013, substantially in excess of the EU-26 average of 15.2% (OECD, 2016: 7).

The corporate income tax revenue productivity is only 7.4 % compared to the EU average of 13.4 %. Alternatively, the Implicit Tax Rate on Corporate Income in Italy was 25.9 % in 2012 (the latest year available), as compared to 17.8 % for Spain and 20.8 % for the U.K. The corporate income tax to GDP ratio is about 2 %, well below the EU average of 2.7 %, even though the CIT rate is significantly higher than the current EU simple CIT average (excluding Italy) of 21.3 % (Andrle, Hebous, Kangur and Raissi, 2017: 54).

Another revenue decreasing point is non-observed economy of the country.

Today, the shadow economy is booming across southern Europe. But, Italy has one of the largest "shadow economies"—as a percentage of its annual output—in Europe. Italy's shadow economy, which is also referred to as an "underground" or "black economy," primarily consists of untaxed transactions that occur outside of the ordinary scope of commerce and blatant misstatements of taxable income (Henningsen, 2012: 28-29)

The scale of underground activity can only be measured indirectly. According to a new study published by the Institute for Applied Economic Research at the University of Tübingen in Germany (IAW), Italy's shadow economy is estimated to average 19.8 % of GDP (McCarthy, 2017).

The National Institute for Statistics (L'Istituto nazionale di statistica-Istat) divides non-observed economy into a) underground, b) informal and c) illegal production which is divided again according to type of cause. Seven types of non-observed activities are: a) underground for statistical reason (a1) non-response, a2) not updated, a3) not registered) and underground for economic reasons (a4) under declaration, a5) not registered); b) informal not registered and c) illegal not registered (OECD, 2002: 43).

According to the Istat's last report on non-observed economy (2017), in 2015 the component related to under-declaration weighs for 44.9% of the value added (about 2 % points less than 2014). The rest is attributable to 37.3% for informal work (35.6% in 2014), by 9.6% to the other components (fixed in black, tips and supply-demand integration) and for 8.2% to illegal activities (ISTAT, 2017: 1)

The sectors where the non-observed economy is higher are other service activities (33.1% in 2015), trade, transport, accommodation and catering activities (24.6%) and construction (23.1%). The component of value added generated by the use of illegal labor is particularly significant in the other services sector (23.6% in the 2015), and in agriculture, forestry and fishing (15.5%). In 2015 irregular work units are 3 million 724 thousand. The rate of irregularity, calculated as incidence of irregular work units on the total, was 15.9%. The rate of employment irregularity is particularly high in the services sector (47.6% in 2015, 0.2 percentage points more of 2014) but it is also very significant in the agriculture (17.9%), construction (16.9%) and trade, transport, housing and catering (16.7%) (ISTAT, 2017: 1).

Conclusion

O'Connor, believing that capitalism is a highly contradictory system, highlights many kinds of unintended or unforeseen consequences of policies of the state. According to him, the state, not being a simple instrument of the capitalist class, operates as a separate entity. So that, the state's roles in a capitalist economy also include contradictions leading to a new crisis in capitalism's progress. These contradictory roles cause the incomes of the state not to increase as much as the expenditures and, this structural gap leads to inevitably of the financial crisis of the state.

Especially in the IMF's reports the reason of the crisis in the EU is explained on the basis of labor market rigidities and high public debts. Reforms and austerity policies concerning relevant areas in this framework have led to an improvement over neither economic growth nor indebtedness. When this situation is considered in the context of the "state's fiscal crisis theory", it becomes possible to see and interpret the effects of both globalization and financialization.

In the neoliberal era, the obstacles of the capital mobility have been removed on a global scale and the crisis has created new fields in the study of the fiscal crisis of the state. Government spending in the globalization-financialization-crisis spiral is increasing towards the needs of the financial sector as in the case of banks rescues through "To Big To Fail" policies and the state cannot collect enough revenue to finance the increasing public expenditures. This situation causes the ongoing financial crises.

In the mainstream framework, Italy is analyzed in reports without addressing problems of productivity and the related competitive weaknesses of the country. Italy has a worsening financial position and high unsustainable public debt since the early 1990s. Italy's revenues cannot overcome expenditures especially due to having high level of expenditure for the recapitalization and rescue of banks and the EU's highest nonperforming loans of banks, high tax expenditures, tax evasion and one of the largest shadow economies in the EU. Thus, Italy stands as an example that we can interpret the state's theory of fiscal crisis in the conditions of today's globalization and financialization conditions.

References

Andrle, M., Hebous, S., Kangur, A. and Mehdi, R. (2017), Italy: Selected Issues, IMF Country Report, No. 17/238, https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/CR/2017/cr17238.ashx, 12.10.2017

Brenner, R. (2006), The Economics of Global Turbulence, Verso, London, New York.

Çarıkçı, Ç. (2016), "İktisadın Hukuka Tercümesi: Türkiye'de Kamulaştırmanın Değişen Anlamı", Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, No: 53/ 612, 63-71.

Del Reno, G., Di Giovambattista, A., Bevilacqua, V., (2017), Le spese fiscali in Italia nel primo rapporto annuale (2016), Documento di Analisi N. 8, Senato dela Republica, http://www.camera.it/temiap/allegati/2017/09/20/OCD177-3045.pdf, 20.11.2017

Erber, G, (2011), Italy's Fiscal Crisis, Intereconomics, Volume 46, November/December , No: 6, 332-339, https://archive.intereconomics.eu/year/2011/6/italys-fiscal-crisis/, 21.11.2017

Eurostat (2016). Supplementary tables for reporting government interventions to support financial institutions, http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit/supplemtary-tables-financial-crisis, 01.05.2016.

Gandrud C. and Hallerberg, M. (2017), "How not to create zombie banks: lessons for Italy from Japan", Policy Contribution, Issue No: 6, 1-12, http://aei.pitt.edu/85010/1/PC-06-2017-030317.pdf, 12.10.2017

Gürkan, C. and Karahanoğulları, Y. (2013), "Vergi Devletine Kuramsal Yaklaşımlar", Maliye Dergisi, Temmuz-Aralık, No: 165, 1-26, https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/165/165-01.pdf, 08.10.2017

Gürkan, C. and Karahanoğulları, Y. (2014), "Neoliberalizmin Krizi ve Kamu Maliyesi", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, No: 27, 1-19, http://dergipark.gov.tr/download/article-file/251846, 08.10.2017

Henningsen, D.M. (2012), "The Origins of the Italian Sovereign Debt Crisis", CMC Senior Theses, Paper 379, http://scholarship.claremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1385&context=cmc_theses, 12.10.2017

Humblot, T. (2017), The Value of Italian Non-Performing Loans, BNP Paribas-Economic Research Department, http://economic-research.bnpparibas.com/Views/DisplayPublication.aspx?type=document&IdPdf=29943, 20.11.2017

Husson, M. (2010), Marksist İktisat Teorisi- Çağdaş Kapitalizm ve Kriz, Transl.by Osman S. Binatlı, Yazın Yayıncılık, İstanbul.

IMF, (2017), Italy: 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Italy, IMF Country Report No. 17/237, https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/27/Italy-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-45139

ISTAT, (2017), Anni 2012-2015-L'economia Non Osservata nei Conti Nazionali, Report, http://www.istat.it/it/files/2017/10/Economia-non-osservata_2017.pdf?title=Economia+non+osservata+-+11%2Fott%2F2017+-+Economia+non+osservata_2017.pdf, 20.11.2017

Jobst, A. A., Topalova, P. and Weber, A., (2016), Italy: Selected Issues, IMF Country Report, No. 16/223, https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16223.pdf, 22.11.2017

Karahanoğulları, Y. (2011), "Türkiye'de "Devletin Mali Krizleri", Praksis, No: 9, 247-276, http://www.praksis.org/wp-content/uploads/2011/07/009-09.pdf, 08.10.2017

Maddison, A. (2006), The World Economy: Historical Statistics, OECD, Publishing, Paris.

McCarthy, N. (2017), "The Countries With The Largest Shadow Economies", Forbes, February 9th, https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2017/02/09/where-the-worlds-shadow-economies-are-firmly-established-infographic/#5151ae57742c

Mohindra, N., (2017), The failure of "too big to fail", Financial Post, August, 23, http://business.financialpost.com/opinion/the-failure-of-too-big-to-fail, 15.11.2017

Moseley, F. (1997), "The Rate of Profit and The Future of Capitalism" Review of Radical Political Economics, Vol. 29, No. 4, 23-41, www.mtholyoke.edu/~fmoseley/Working_Papers_PDF/RRPE.pdf, 02.06.2009.

O-Connor, J. (2009), The Fiscal Crisis of the State, St.Martin's Press, New York.

OECD (2002), Measuring the Non-Observed Economy - A Handbook, Paris, https://www.oecd.org/std/na/1963116.pdf

OECD, (2016), Italy's Tax Administration- A Review of Institutional and Governance Aspects, http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Rapporto_OCSE_Eng.pdf, 18.11.2017

OECD (2017), Main Economic Outlook, Economic Outlook and Interim Economic Outlook, November 2017, http://www.oecd.org/eco/outlook/economic-outlook/

Rapp, N. (2017), Italy Delivered a Gargantuan Bank Bailout: Why It's Time to Worry, Fortune, July, 24, 2017, http://fortune.com/2017/07/24/italian-bank-bailout-monte-paschi/, 12.10.2017

Savran, S. (2013), Üçüncü Büyük Depresyon: Kapitalizmin Alacakaranlığı, Yordam Kitap.

Tonak, A. (2009), "Krizi Anlarken", Çalışma ve Toplum, No: 2009/1, İstanbul, s.29-44.

Went, R. (2001), Küreselleşme-Neoliberal İddialar Radikal Yalanlar, Transl by Emrah Dinç, Yazın Yayıncılık, İstanbul.

Yeldan, E. (2009), "On the Nature and Causes of the Collapse of the Wealth of Nations, 2007/2008: The End of a Façade Called Globalization", PERI (Political Economy Research Institute), University of Massachusetts Amherst, Working Paper Series Number 197, Şubat, ABD, 1-16, http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_ 151-200/WP197.pdf, 14.06.2010.

2

MANAGEMENT OF CONTINGENT LIABILITIES IN DEVELOPING COUNTRIES

Burak Pirdal

Abstract

Recent history simply demonstrated that economic development and public financial management of the countries can be shaken by unexpected circumstances. One of these fiscal risks is contingent liabilities. All these risks have the potential to enhance the burden on government budget and decrease the output of the country eventually. The aim of this study is to reveal the main aspects of the contingent liabilities and devise useful strategies on management of these kind of fiscal risks in developing countries.

Keywords: *Contingent Liabilities, Fiscal Risk, Government Obligations, Public-Private Partnerships*

Introduction

Macro-fiscal dynamics of countries can be shaken by unexpected circumstances. Since they have the potential to be an element of fiscal risk, these kind of events also may cause severe financial end economic crises. Also these types of risks have the potential to be more serious for developing countries. Because macro-fiscal management of developing countries is expected to be more fragile relative to developed countries. For this reason, especially developing countries should be able to manage these kind of fiscal risks effectively.

One of these fiscal elements is contingent liabilities which can arise as implicit or explicit. As expected, the management of explicit contingent liabilities is easier for governments. But there are also implicit contingent liabilities and these kind of contingent liabilities are much more important for developing countries. Because, developing countries need to gain trust and reliable economic atmosphere more than

developed economies in order to be able to sustain their economic development and growth.

In this study, the main dynamics of management of contingent liabilities are analyzed. In this context, the aim of this study is to reveal the importance of effective management of contingent liabilities and shed light on the issue in order to devise a useful strategy for developing countries.

Definition

A "liability" means "the state of being legally responsible for something" and in a narrower definition it generally means "a thing for which someone is responsible, especially an amount of money owed."[1] These definitions show that the concept "liability" is a kind of responsibility and it is generally used for financial obligations. In this context, contingent liabilities can be defined as "the liabilities whose timing and quantity are not known in advance and which have adverse effects on government budget in terms of fiscal risk management." (Turan, 2014: 5) Some other definitions are put forward by International Accounting Standards: According to this definitions a contingent liability is " a possible obligation depending on whether some uncertain future event occurs" or "a present obligation but payment is not probable or the amount can be measured reliably".[2] Common to all definitions is the obligation of the government which is not controlled and unpredictable but depends on events that directly and negatively affect the financial position of the government if it arises. So, we can say that contingent liabilities are a kind of "unexpected" obligations that cannot be easily understood by the government or citizens. They are also a fiscal risk element.[3]

Main Classifications of Contingent Liabilities

In order to better understand the financial risks of the government, it is an important distinction that the obligation is "direct" or "contingent". Not depending on the

[1] https://en.oxforddictionaries.com/definition/liability, access:12.03.2017

[2] https://www.iasplus.com/en/standards/ias/ias37, access:12.03.2017

[3] Fiscal Risk can be defined as a kind of financial stress that a government could experience in the future.

occurrence of any event; in other words, obligations that are obligatory for the government under all conditions are direct obligations. What is important here is that the situation that creates the obligation does not depend on a possibility. Both direct and contingent liabilities can be separated into two categories: "explicit" and "implicit". This distinction, which expresses how compulsory it is to fulfill the obligation mentioned in terms of the government, determines also how difficult it is to measure and manage the obligation. Accordingly, the explicit direct liabilities arise from the situations in which the legal framework and obligations to the government are clearly defined through certain laws. The simplest and clearest example is the repayment of government borrowings made under governmental agreements, such as debt securities issued by the government or credit agreements. Or it is the direct obligations determined by the budget law and the state's obligatory expenditures. Implicit direct liabilities are those that come from the point of being a "state" against the public or against the oppression of certain interest groups, which is an ethical necessity. Implicit direct obligations in this sense are the kind that occurs without a specific legal basis or agreement, but only after the event itself has taken place. The most appropriate example for implicit direct liability is the financial obligations under social security. Explicit contingent liabilities contain elements like trade and exchange rate guarantees issued by the state or state guarantees on private investments. State guarantees for non-government borrowing, and other obligations of sub-national governments and public and private sector entities (development banks) also can be classified in this section. Finally, there are implicit contingent liabilities that are not connected to any legal regulation but are the financial obligations that are expected to be imposed by the state, such as those that are unlikely to happen (natural disasters, etc.) (Turan, 2014; Polackova Brixi & Mody, 2002).

In this context, government liabilities can be classified as which has four categories (table 1 below):

- Explicit direct liabilities,
- Implicit direct liabilities,
- Explicit contingent liabilities,
- Implicit contingent liabilities.

Box-1: Classification of Contingent Liabilities

Sources of obligations	**Direct liabilities (obligation in any event)**	**Contingent liabilities (Obligation if a particular event occurs)**
Explicit Government liability as recognised by a law or contract	Sovereign debt (loans contracted and securities issued by central government) Expenditure composition (nondiscretionary spending) Expenditures legally binding in the long term (civil service salaries and pensions)	State guarantees for non-sovereign borrowing by, and other obligations of, sub-national governments and public and private sector entities (development banks) Umbrella state guarantees for various types of loans (mortgage loans, student loans, agriculture loans, small business loans) Trade and exchange rate guarantees issued by the state State guarantees on private investments State insurance schemes (deposit insurance, income from private pension funds, crop insurance,
Implicit A moral obligation of government that reflects public and interest group pressures	Future public pensions (as opposed to civil service pensions) Social security schemes Future health care financing Future recurrent costs of public investment projects	Default of a subnational government or public/private entity on nonguaranteed debt/obligations Banking failure (support beyond government insurance, if any) Clean-up of liabilities of entities being privatised Failure of a nonguaranteed pension fund, employment fund, or social security fund (protection of small investors) Possibly negative net worth and/or default of central bank on its obligations (foreign exchange contracts, currency defence, balance of payments) Other calls for bailouts (for example, following a reversal in private capital flows) Environmental recovery, disaster relief, military financing

Source: Polackova Brixi and Mody, 2002, p. 23

Five Dimensions of Contingent Liabilities

In this context, it would be useful to talk about the five dimensions of the contingent liabilities that help to classify the contingent liabilities listed above. In particular, these factors, which are determinative in terms of their impact on the state budget and intertwined in some cases are simply: Magnitude/impact, probability, government influence, measurability and obligation. The most important determinant of the fiscal effects created by contingent liabilities is the magnitude of the obligation that will arise if the condition is met. Among the above-mentioned contingent liabilities, it can be seen that the largest contingent liability in quantitative terms are derived from the financial system. It is possible to reduce the contingent liabilities that may arise from the financial system with a good legal framework and auditing mechanism when considering the systemic risks and the volume of the sector that the system contains. On the other hand, theoretically, the probability of a contingent liability to occur is less than 100 percent. The probability of occurrence of this condition may be very low or may be close to the 100 percent. A contingent liability's effect on the state budget can be very serious. that probability of occurrence is very low. One of the biggest problems with quantifying contingent liabilities and reflecting them in statistics or reports is the tendency to show them at a low cost because they are unlikely to occur. Some or all of the possible events that may arise for the fulfillment of contingent liabilities may be affected by the government. Such events, which can be defined as a kind of "endogenous" incidents are factors that are directly linked to government policies, such as the anticipation of previous experiences, how strong public finance is, and therefore vulnerability to crises, or the quality and appropriateness of financial and fiscal policies applied by the government. These events may also have an (positive) effect of reducing the likelihood of occurrence of contingent liabilities. Ultimately, or when looking at country examples in general, it is difficult to say what the total or net effect of these two adverse effects is. In this process, how government policies affected the events that caused the fulfillment of contingent liabilities depends on the effectiveness of the policies applied, the policy makers' approach to the issue and the interaction with the public and transparency. Another important aspect of the issue is measurability of the contingent liabilities. In order to be able to report contingent liabilities it must be possible to measure at a level of reliability. However, there are also non-measurable but very large quantities and very heavy contingent liabilities on the budget. Often due to measurement difficulties, governments have a tendency to include only measurable

contingent liabilities in reporting and risk analysis. However, although the amounts mentioned cannot be fully quantified, it is possible and feasible to draw clear the boundaries and build an understandable structure. Rather than listing point values in terms of determining potential effects of such conditional obligations or expressing that they cannot be measured, it may be more appropriate in terms of transparency to report probabilities and impacts of a range. The last dimension of the contingent liabilities is obligation. It is a vital classification of contingent liabilities is whether it is implicit or explicit. Explicit contingent liabilities are usually based on a contract. In this sense they similar conventional debt. On the other hand, implicit contingent liabilities are moral or political obligations for governments. They are often hidden, to measure them is a challenging work and they are not disclosed. (Lindwall, 2013).

Types of Contingent Liabilities

It is also necessary to shed light on the types of contingent liabilities which are government guarantees, public private partnership and concessions. In many countries governments or related organs can offer guarantees without referencing to the legislature. In this sense, government guarantees are the most significant type of explicit contingent liabilities. Guarantees can appear in various forms: They can provide export credits to the exporters, assist tertiary students, provide private partners for infrastructure, offer assistance in incidents such as terrorism and so forth. Off-budget guarantees often escape independent scrutiny applied to the public expenditures. In such a circumstance, government guarantees are both become a burden on the taxpayers and block the flow of resources to the effective areas. As noted by Polackova Brixi and Schick (2002: 5), "In most countries, government can offer a promise of future contingent support without seriously considering the future cost to the taxpayer." In order to lessen the risk of these type of contingent liabilities, government neutrality against measurement of these kind of risks is required. In this context, the importance of neutrality should not be underestimated: It promotes budget discipline, helps recognize opportunity cost of probable choices.

On the other hand, PPP is widely used method for promoting infrastructure investments and often involve in some kind of government guarantees. When evaluating cost-benefit analysis it can be a good way of building infrastructure but very often it is misused by governments. This method is sometimes used to hide the total

cost of public infrastructure investments from independent scrutiny. However, a lot of developed countries apply this system for infrastructure investments: In England and Australia respectively 5 and 16 percent of infrastructure investments are made via PPPs (Chan et al, 2009). The key factors why PPPs outperform traditional infrastructure investments are they include competition, risk transfer, measurability of risk and demand. However, in some cases rather than end-users, governments are required to pay the private contractor." In the case of traditional infrastructure procurement, government directly services the debt and pays the operational expenditure, while in the case of a PPP government pays these indirectly by paying the private partner a fee or user charge, with the private partner servicing the debt and paying the operational expenditure." (OECD, 2012: p. 25). PPPs, just as government guarantees are also used to circumvent budgetary rules by shifting expenditures from government budget. Also, very often, they include some implicit or explicit of guarantees from the government (Schick, 2010). In this context, neutrality for PPPs can be encouraged via transparency.

Another type of contingent liabilities are concessions. The Council of Paris city signed a concession agreement with an advertisement company, for a 10-year shared bicycle system involving 20600 bicycles in 1451 stations. The concession was that the advertisement company was given free use of 1 628 of 2m2 and 8m2 street information scrolling displays, for instance. "This was, of course, not free from the perspective of the Parisian ratepayers. The opportunity cost was the alternative use of that advertising space." (Lindwall, 2013:24).

The Reasons Behind the Existence of Contingent Liabilities

There exists numerous literature on reasons of contingent liabilities. The main reason behind the contingent liabilities is to create a reliable economic atmosphere for not only investors but also citizens and government which is quite important especially for emerging economies. "Governments provide explicit contingent liabilities such as guarantees to promote activities considered to be public goods - such as homeownership, education and infrastructure development- by providing incentives for the market to finance these sectors or projects" (Currie, 2002: 4). Government guarantees can be especially vital for projects which have special risk characteristics like large-scale projects requiring long-term financing which also may make market assessment more difficult. Unfortunately, in an environment with weak accounting and

budget discipline, contingent liabilities are often excluded from the budget so that their fiscal effect is hidden until they are triggered. Governments may also be exposed to contingent liabilities in the form of fixed exchange rate regime. Tough governments may aim other macroeconomic objectives, the government implicitly take the exchange rate risk and give a collateral against the devaluation risk in the form of foreign currency. On the other hand, if economic agents borrow in pegged foreign currency, such a situation increases the government's level of implicit contingent liabilities in the event of a probable devaluation. Also, if bankruptcies are large enough, the government may save not only the financial entities but also but also real sector just as in South Korea. Implicit contingent liabilities may also arise as a conclusion of political pressure. This is the case especially when governments try to bail out the local entities from financial stress. The level of political pressures depends on the countries' political decentralization and to the political sensitivity. This situation is not only true for developing countries but also valid for industrialized ones. But it is a reality that there are more pressures for the governments of developing countries to involve in the economy via contingent liabilities. Because, these countries usually have loosely supervised financial sector and decentralization with little fiscal discipline at the local government level. (Currie, 2002)

In this context, the reasons leading to the contingent liabilities are as follows in general terms: (Currie & Valendina, 2002: 3).

- The government sometimes guarantees the repayment of loans granted by local governments, state-owned enterprises or private firms participating in the privatization process.
- The state sometimes chooses to undertake the liability and then to sell only its existing assets in order to make an institution attractive for investors. In this case, the liabilities of the privatized entities are undertaken by the government.
- Damages of property during the execution of public projects, tax disputes, the cases filed may put the government under liability.
- The government offers a minimum return guarantee for state insurance schemes, farmers harvest losses, natural disasters or private pension insurances
- The non-payment of the debt of the local governments, state economic enterprises or other institutions which are not under the guarantee of the state,

hurts the credibility of the states. So even though they are not under the guarantee of the state, these debts are paid by the state.

- A possible crisis in the real sector will drag the financial sector that gives credit or invests in this sector. For this reason, states can intervene in the crisis in the real sector.
- The state can intervene to prevent the crisis in the financial sector from causing more serious consequences.

When examining the causes leading to the above direct and implied liabilities, the assumption is that the estimation of direct contingent liabilities is relatively simple. It is also possible to allocate budgetary allowances for these liabilities. On the other hand, the implicit liabilities are difficult to estimate due to financial size and possibility of realization. However, financial crises in emerging markets have once again increased the importance of implicit contingent liabilities. For example, in the Asian crisis, South Korean government had to meet banks' external obligations, although it is not obliged to do so. Exchange rate regimes in Mexico and Russia have decreased official foreign exchange reserves.

Contingent Liabilities and Associated Risks

In order to be able to manage the risk arising from contingent liabilities the governments need to apply modern risk management techniques. Because the liabilities arise usually in unexpected times and only if a particular event occurs. And, the budget rarely covers these liabilities.

Risk management of contingent liabilities is a vital issue for governments. According to Bachmair (2016) fiscal risk management simply have six steps (Bachmair, 2016:6)

- Definition of objectives for risk management
- Analysis of risk
- Analysis of government's capacity to absorb risk
- Decide risk management strategy
- Implementation
- Monitor, report and reassess

According to Bachmair (2016) above all a government define the objectives for risk management. Then it should analyse the risk and its capacity to absorb risk. Following this step, it decides its risk management strategy, implementation of this strategy and finally it should monitor report and reassess the situation.

On the other hand, the model for risk management of contingent liabilities for private entities devised by Lewis and Mody (1998) contains six main steps: (We mention this method in this study because the governments simply utilize this method for risk management of contingent liabilities).

- Identifying the government's risk exposures.
- Measuring or quantifying expected and unexpected exposures.
- Provisioning for expected costs in the budgetary process
- Assessing the governments' tolerance for bearing risk
- Using governments' risk tolerance as a basis for establishing policies and procedures for structuring reserves against unexpected loses
- Implementing risk mitigation and control mechanisms to prevent unintended loses on those risks and establishing systems to continually monitor and reassess the government's risk exposure over time.

A government should take into consideration all the above risk groups when assessing the associated fiscal risks. Since the risk groups are linked they all affect each other in a positive or negative way. A crisis in real sector may affect the financial sector because financial sector gives loans to the real sector, for instance.

Foreign Debt Management and Fiscal Risk

Foreign debts are exposed to risks such as currency and interest rate movements and price fluctuations. If these risks are not well defined and managed, any adverse developments arising from these risks can confront foreign debt managers with debt crises. The crises that have existed in many developed and developing countries in the past have revealed the importance of an efficient and healthy debt management. Especially in developing countries, due to the high probability of experiencing a financial crisis, it has become compulsory for them to establish effective debt

management policies. For these reasons, countries have established debt management offices to provide effective debt management. Effective debt management aims at borrowing with low cost and low risk while at the same time contributing to the public by explaining the borrowing strategy that is formed and taking account of transparency and accountability principles and working steadily in the financial discipline of the markets. Another important point in effective debt management is the need to identify early warning systems that can predict financial crises. In this context, Çaşkurlu (2007: 67) proposes a risk matrix for foreign debt management:

Box 2: Risk Management Policies Against Various Risks

Types of Risk	Risk Management Policies
LIQUIDITY RISK	*Continuing to a certain minimum level by observing the balance of debt and treasury as of the remaining time to maturity * Limitation of short-term borrowing and non-introduction of heavy borrowing * Debt maturity softening to prevent debt service payments from concentrating * Development of liquid targets
INTEREST RATE RISK	* Fixed target for fixed rate debt ratio rate * Continuing short term debt long term debt ratio and using interest rate swaps
CREDIT RISK	* Main credit rating agencies have credit ratings for different situations * Identification of key factors that determine credit rating * Development of cooperation and consultation culture among different departments and credit rating agencies, and creation of complete and individual counterparty credit limits
EXCHANGE RATE RISK	* Fixing the target for the ratio of internal and external debt * Short-term and long-term debt ratio and fixation of external debt currency composition * Fixing single currency and currency basket liabilities * Obtaining policies for the use of currency swaps and for the use of market derivatives * Providing natural safeguards by linking foreign currency denominated liabilities with currencies and currencies in which exports are made
CONVERSION RISK	* Gradual and cautious approach to capital account convertibility * The regularization of the liberalization of capital accounts in line with the strengthening of internal financial systems through anticipatory and anticipatory regulations * Promoting non-debt-generating financial flows by monitoring long-term capital flows * Liberalization of short-term or floating capital flows when capital account convertibility ends

BUDGET RISK	* Enactment of a Financial Liability Agreement * Limitation of existing debts and annual borrowings to GDP or GNP * Rational use of state guarantees and other contingent liabilities * Determination of limits for contingent liabilities * Determination of targets for fiscal deficit, primary deficit and short term debt * Observation of debt service payments
OPERATIONAL RISK	* Allowing different units related to public debt to be transparent and independent * Strengthening the powers of different units * Trying to provide a general political consensus on policy formulation
POLICY RISK	* Stable and strong macroeconomic policy * Coordination between monetary and fiscal authorities
COLLECTION RISK	* The expiry date of the public papers to be issued according to the economic situation of the country according to the length of maturity is planned and exported * Application of active debt management policies and testing of term extension methods
REALIZATION RISK	* Establishment of a market maker system * Control of market effects of economic news * Bidding dates are not matched with important news.
ESTIMATION RISK	* Detailed inflation forecasts taking into account country structural characteristics * Keeping commitments related to policies and applications to the market * Ensuring autonomy of central banks and ensuring compliance with the institutions performing cash management
FINANCIAL ERROR RISK	* Creation of automation systems to ensure the accuracy of measurements and calculations * Importing regulations that will allow cross-querying
RISK FOR SELF OCCURING	* Reducing and controlling inflationary process rate in macro sense * To break the inflationary expectation; Choice of tools, choice of maturity and creation of trusts
CONTROL SYSTEMS RISK	* Establishing a sound-based structure that will provide effectiveness in control and supervision systems, * Elimination of defects of existing system, * Making legal arrangements specifically to prevent illegal activities completely and to fill gaps
RISK TO FULFILL	* Clearly defined fulfillment steps and responsibilities * Limiting the size of payments to any bank where transactions are performed
ROLL-OVER RISK	* First of all, provision of improvements to stabilize the country's macroeconomic structure * Not implementing policies that would reveal the need for excessive funding * Avoid large-volume borrowings or debt rollovers in the short term

Source: Çaşkurlu, 2007: 67

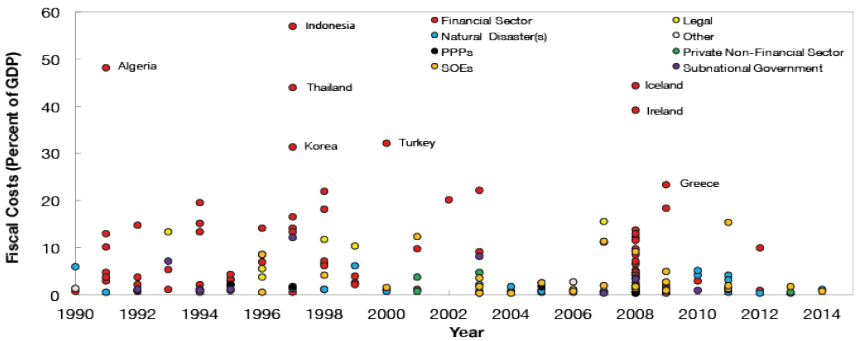
In light of all these statements, it is clear that the risk management process should be centered on the external debt management process in order to achieve effective debt management and achieve the borrowing objectives with the lowest possible cost.

Fiscal Cost of Contingent Liabilities

Contingent liabilities usually appear in unexpected forms and they have the potential to create significant fiscal and economic costs for governments. Countries with stronger institutions and lower fluctuations on GDP growth rate less suffer from unexpected contingent liabilities. Unforeseen increases in government debt stock across the world happens largely due to contingent liabilities. During Asian crisis, for instance, these costs of contingent liabilities amounted to up to 50 percent of GDP. Therefore, contingent liabilities often called as hidden deficits. These kind of contingent liabilities, as stated before, can be both implicit or explicit. In this context, the figure below indicates the fiscal cost of different type of contingent liabilities in various countries.

When we examine the table we see that South Korea experienced large amount of contingent liabilities in financial sector in 1997 due to Asian Crisis. Likewise, Iceland and Ireland also had great contingent liabilities in 2008 during the global crisis. In the year 2001 Turkey also faced significant contingent liabilities in financial sector.

Figure-1: Fiscal Cost of Contingent Liabilities



Source: http://voxeu.org/article/two-hundred-budget-surprises-new-imf-dataset, access: 08.05.2017

Countries should have strong institutions to deal with these kind of contingent liabilities. This simply means better governance not only at the sub-national level but also in state-owned enterprises and PPPs. Stronger scrutiny for financial system and

better resolution mechanisms are also needed. Lastly, governments should more transparent and effective arrangements for dealing with and monitoring their hidden contingent liabilities.[4]

Management Tools and Policies for Contingent Liabilities

In order to draw an effective policy framework for management of contingent liabilities, first of all a government should differentiate the implicit and explicit contingent liabilities. Implicit contingent liabilities, as stated in this paper before, are not contractual liabilities but the governments are expected to have these sort of liabilities due to a number of reasons stated above. On the other hand, explicit contingent liabilities are simply contractual obligations of the governments. Governments are explicitly commit to fulfill these kind of liabilities.

Three Main Aspects of Management of Contingent Liabilities

"Decisions to enter into contingent liabilities should follow a well-established process, ideally incorporated within a broader framework that guides their justification and puts in place safeguards against associated risks."(Cebotari, 2008: 7). In this context, according to Currie (2002) there are three main interconnected public policy areas for managing contingent liability risks: these are i) general policy for exposure to contingent liabilities, ii) budgetary transparency and discipline and iii) financial risk management. Now on these three aspects of management of contingent liabilities are analyzed shortly below.

Various governmental units such as Ministry of Development or Ministry of Finance may involve in different types of contingent liabilities and governments should devise a general strategy for providing contingent liabilities. This is a political economy decision. Through this decision government decide on whether they only manage their own narrow balance sheet risks or they will bear on the other risks originated in public and private sector. By making this decision they answer the questions what kind of risks will be covered, which sectors should be promoted, or how to use the limited government

[4] http://voxeu.org/article/two-hundred-budget-surprises-new-imf-dataset, Access: 08.05.2017

resources efficiently while having contingent liabilities. The Budget Office and the Debt Management Offices may participate in the process of cost estimation and pricing of contingent liabilities. Furthermore, the policy should propose a criterion for choosing explicit contingent liability. It should also have guidelines for risk-sharing with the markets in order to promote discipline and decrease moral hazard. Also, if possible, the implicit contingent liabilities should be made explicit. Furthermore, the government should promote good governance and risk management in the financial sector, effective regulatory structure and tight supervision, given the potential systemic risk of this sector. Finally, the general contingent liability policy should be based on legislation. Also, the parliament should put an annual limit for on guarantees, just as debts. (Currie, 2002)

If future payments of liabilities are known certainly then it is easy to determine the potential impact of these kind of liabilities on the budget. Otherwise some other types of liabilities usually contain uncertainties. Therefore, it is hard for these kind of liabilities to determine the expected costs. In order to have a sound management of these kind of liabilities a government should be able to predict how payment of different types of implicit and explicit liabilities will affect medium-term fiscal revenues. In this sense government should use technological methods and simulations. However, simulations should include not only an analysis of the government's financial situation, but also a credit risk or default analysis.

Role of Public Debt Managers and Debt Management Offices in Management of Contingent Liabilities

Governments may assign an active role to debt management offices in the management of contingent liabilities. Debt management offices' financial and risk management skills can be quite helpful for governments since they help the governments ensure market discipline and they curb the political pressure on fiscal discipline. The debt management offices simply concerned with the governments' creditworthiness which can be eroded by taking more risks especially by implicit contingent liabilities. Debt management offices centralize the data on contingent liabilities' and this policy help governments to budgeting the expected costs of contingent liabilities. They help to estimate the default risk on the guarantee by means of a number of methods, quantify the expected cost of guarantees, calculate the risk of guarantee, apprise the guarantee adequately, put

forward risk-sharing methods such as partial guarantees, calculate the subsidy which is given to the beneficiary (Currie, 2002: 20). Debt management offices' involvement in the area varies significantly. They play different roles in different countries. On the other hand, according to the survey conducted by the OECD Bond Market and Public Debt Management Unit on the role of public debt managers in contingent liability management in late 2013 among 34 OECD Countries and 2 non-OECD Countries (Brazil and South Africa) the public debt managers answered the question "Do you have any role in the management of contingent liabilities?". 67 percent of the questioned managers answered this question yes and %33 said no. The result says us that most of the debt management offices engage in contingent liabilities. Within the scope of survey also the following questions asked to the managers of debt management offices: "Is Debt Management Offices responsible for the management of the following contingent liabilities at any level? ,and "Has there been any change in your role after the global financial crisis?". To sum up, according to the main findings of this survey was; about two-thirds of the managers of debt management offices have role in management of contingent liabilities, government guarantees which is a sub-category of contingent liabilities are the type debt management offices most actively engage in, the effect of the crisis on their contingent liability management practices was due to the new missions and their increasing role in the financial sector support programs initiated by the crisis. (Ülgentürk, 2017)

Why Governments Undertake Contingent Liabilities

Crises in the last decade that have taken place in emerging markets such as Mexico, Far East Asia, Russia and Turkey and affecting the global economy in a negative way have necessitated a healthy and sustainable debt structure and that the obligation that are directly attributable to the public have made governments more difficult and the crises deepened. But, does the non-supervising state, which cannot prevent the public from creating debt by any institution, have to assume these obligations? Is there a difference between the internal reputation and credibility of the state and its external reputation and credibility? The answers given to these questions revels the reasons behind the existence of contingent liabilities.

Governments undertake contingent liabilities for several reasons. The major reason is to have a reliable economic atmosphere for shareholders (citizens, government and

investors). By doing so governments- especially developing countries' government- build credibility inside and abroad. This is vital especially for developing and undeveloped countries which desire to attract the international capital and foreign direct investments to their countries. Management and undertaking of contingent liabilities are not only necessary undeveloped and developing countries but also for developed countries. Developed countries have to maintain reliable and foreseeable economic atmosphere in their countries for the sake of sustainable growth rate and lessens the negative impacts of financial crises. Governments also assume the contingent liabilities for preventing the financial crises lead to serious consequences. Any crisis breaks out in any sector may affect negatively to other sectors as well.

Country Experiences

A fiscal risk can be defined as a financial stress that a government could face in the future. This paper mainly focuses on the fiscal risks that associated with government contingent liabilities. As stated before in this paper, the developing countries expose to especially implicit contingent liabilities more than developed countries. For example, according to Polackova Brixi and Schick (2002) "the explicit and implicit insurance schemes in the domestic banking sector that emerged from the 1997 financial crisis in the East Asia added some 50 percent of GDP to the stock of government debt in Indonesia, 30 percent in Thailand, and over 20 percent in Japan and Korea." In the 1980s a similar situation generated a fiscal cost over 40 percent of GDP in Chile and 25 percent of GDP in Uruguay and Venezuela.

In this context, for example, Australia's experience with contingent liabilities traces back to 150 years ago and the country has used the PPPs since the 1980s. Since then, almost all Australian territories and states apply to contingent liabilities and especially to the PPP. In the areas education, health, entertainment and energy the Australian states applied to the PPP respectively 645, 7493, 2669 and 2869 times since 1980. In Australia a governments rights and obligations which includes contingent liabilities are determined by the rule of law but not by the accounting standards. In Australia Intergovernmental Australian Loan Council sets limits on borrowing on the other hand accounting standards allow states to involve in PPPs without reporting more debt. A similar situation exists in Chile. Chile began applying concessions in early 1990s to build and roads. The first concession was applied in 1993 to build a tunnel. However,

in the late 1990s the concessions were used to build airports and these concessions were relatively short-time. For roads, airports and other works concessions were used totally 76 times in Chile. Most of these concessions contain revenue guarantee which is generally equal to the 70 percent of the expected cost of the project. On the other hand, a few concessions include exchange-rate guarantees to protect concessionaire against the risks arise from them debt in foreign currency. Bu these exchange rate guarantees are not implemented today. On the other hand, South Africa's experience with PPPs began in late 1990s. By this PPPs, two toll roads, two jails, and several national parks were built. In South Africa Public Contracting Agency deals with the PPPs and it the most important obligation is to compensate the project company in case of contract terminated before the schedule. The amount of compensation here depends on the reason that caused termination of the contract. Financial guarantees in Sweden has been used since 1990s as well. These guarantees applied to alleviate banking crisis and promote infrastructure investments in this country. In this context, the management of state guarantees is responsibility of the Swedish National Debt Office. Since the government entrust all these guarantees to one office according to Currie (2002) the Swedish National Debt Office should ensure its competency in areas of risk assessment, accounting, financial law and experiences in domestic and international credit markets. In this framework, Swedish National Debt Office participates in preparation of loan agreements, implement risk analysis, keep responsible the beneficiary for the credit risk of the guarantee. On the other hand, according to the Fiscal Liability act which was enacted in the year of 1994 in New Zealand, government should be transparent and accountable in management of fiscal risks and maintaining government net worth. The Asset and Liability Management Branch of the Treasury (New Zealand's debt management office) is responsible for advising on government general fiscal policy, advising on government's financial policy and management of state owned enterprises, making financial statements of the government that give information to the parliament how public resources are used, monitoring contingent liabilities. (Currie, 2002; Irwın, & Mokdad,, 2010)

Concluding Remarks

As a fiscal risk element, contingent liabilities may arise in various times and forms. Effective management of contingent liabilities especially vital for developing and undeveloped countries which desire to access and attract the international funds and

build trust for investors. First, it is imperative that governments establish a general policy on contingent liabilities. Within this policy framework, it is necessary to determine who will be responsible for the management of contingent liabilities, which obligations will be carried out by whom (a single unit or by the coordination of actors involved in the economy), and what obligations the contingent liabilities will cover. In this regard, the general trend in recent years has been the management of contingent liabilities by the unit responsible for debt management, and the collection of responsibilities on one hand. It is a key factor for countries to have necessary institutional infrastructure for management of contingent liabilities. Countries should address explicitly some institutions for management of contingent liabilities. Some countries have several institutional arrangements for management of contingent liabilities such as debt management office, budget office planning office other ministries and also congress. Different countries have different methods for management of contingent liabilities. In Sweden, since the 1990s, financial guarantees have been used to prevent publicly beneficial projects, infrastructure investments and possible banking crises, and the political decisions arising from these practices are directly evaluated by the Parliament; in Denmark, state guarantees are mostly provided for infrastructure projects. For this purpose, a contract has been signed between the Ministry of Finance or the Ministry of Transport and the Debt Management Office, and between the ministry and the project-holding organization, in addition, the required credits for the project must be included in the pre-designated credit list; In Canada, a general policy on contingent liabilities and various mechanisms are applied to ensure discipline and transparency in the budget, for instance. Every country has its own methodology for management of contingent liabilities which was shaped by their internal and external dynamics. In conclusion the main target for management of contingent liabilities for developing countries is to create a reliable and investable economic atmosphere and attract the international capital and foreign direct investments as well as protect the stability of domestic economy.

References

Bachmair, F.B. (2016) "Contingent Liabilities Risk Management: A Credit Risk Analysis Framework for Sovereign Guarantees and On-Lending", Policy Research Working Paper 7538, World Bank.

Brixi Polackova, H., and Mody, A.,(2002) "Dealing with government fiscal risk: an overview", in Government at risk, Eds. H. Brixi Polackova and A. Schick, World Bank Book, Washington, pp. 21-58.

Cebotari, A. (2008), "Contingent Liabilities: Issues and Practice" IMF Working Paper.

Chan, C., Forwood, D., Roper, H., and Sayers, C. (2009), "Public Infrastructure Financing: An International Perspective", Productivity Commission, Staff Working Paper, Australia.

Currie, E., 2002 'The Potential Role of Government Debt Management Offices in Monitoring and Managing Contingent Liabilities', World Bank.

Currie, E. & Antonio V. (2002) "Risk Management of Contingent Liabilities Within a Sovereign Asset Liability Framework" World Bank.

Çaşkurlu, E. (2007), "İç ve Dış Borçlanmada Risk Analizine Dayalı Borç Yönetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi (1980 ve Sonrası)", Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

https://en.oxforddictionaries.com/definition/liability , access:12.03.2017

https://www.iasplus.com/en/standards/ias/ias37, access:12.03.2017

https://www.iasplus.com/en/standards/ias/ias37, access:12.03.2017

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11539/multi_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y, access:24.03.2017

http://voxeu.org/article/two-hundred-budget-surprises-new-imf-dataset, access: 08.05.2017

Irwın, T. & Mokdad, T. (2010) "Managing Contingent Liabilities in Public-Private-Partnerships, Practice in Australia, Chile and South Africa", World Bank, 101491.

Lewis Christopher & Mody Asboka (1998) " Contingent Liabilities for Infrastructure Procjects", Viewpoint, no: 148, Also available at: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11539/multi_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y, access: 01.12. 2017.

Lindwall, P. (2013), "Working Party of Senior Budget Officials Budgeting for Contingent Liabilities" Discussion Paper, 34th Meeting of OECD Senior Budget Officials.

OECD (2012), "PPP Governance in Indonesia: Policy, Process and Structure," Organisation for Economic Co-operation and Development (GOV/PGC/SBO(2012)1).

Polackova, H., (1999) 'Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk', International Monetary Fund, Vol:36, No:1

Schick, A. (2010), "Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks", OECD Journal on Budgeting, 2, pp. 1-17

Turan, N. (2014) "Mali Şeffaflık ve Kamu Mali İstatistikleri Açısından Koşullu Yükümlülüklere Bakış". Sayıştay Dergisi, No:95, pp. 5-26.

Ülgentürk, L. (2017), "The role of public debt managers in contingent liability management", OECD Working Papers on Sovereign Borrowing and Public Debt Management, No. 8, OECD Publishing, Paris.

3

AN OVERVIEW OF CONTINGENT LIABILITIES IN TERMS OF INTERNATIONAL PRACTICES AND THE CASE OF TURKEY

Çağrı Çarıkçı

Abstract

Contingent liabilities are liabilities whose budgetary impact may depend on future events outside the control of the government. Common examples of contingent liabilities consist of government loan guarantees, government insurance programmes and legal claims against the government. In this paper, contingent liabilities will be described as an implicit form of sovereign debt; their importance in sovereign debt management will be reviewed and their management in various countries will be examined. The crises that took place in the last twenty years in emerging markets such as Latin America, East Asia, Russia and Turkey, and had a negative effect on the global economy, have revealed the necessity to have a healthy and sustainable debt structure and the liabilities that directly belong to the state and the contingent liabilities aggravate fiscal policies for governments and deepen the crises during economic fluctuations. Within the scope of this paper, firstly I will describe contingent liabilities, analyse the international standards and practices regarding their measurement and reporting, and compare them to the practice in Turkey. "Fiscal transparency" is quite important in terms of creating efficient fiscal policies and managing fiscal risks arising from contingent liabilities. In this paper, I will tackle the reporting process of contingent liabilities with regards to fiscal transparency in practices in different countries and standards set by various international institutions. The purpose of this paper is to develop policy suggestions for Turkey related to contingent liabilities in the light of the international standards and varied country practices.

Contingent Liabilities: Definition, Risks and Measurement

Contingent liabilities are the obligations whose timing and magnitude are not known in advance and which have conflicting effects on state budget with regard to fiscal risk

management. Their fiscal risks are triggered by a distinct but unpredictable event, and their implications are often inadequately taken into consideration by governments. OECD defines contingent liabilities as: *"… liabilities whose budgetary impact is dependent on future events which may or may not occur"* (OECD, 2002: 13). International Accounting Standards Board emphasizes that *"a contingent liability is a possible obligation that arises from past events and whose existence will be confirmed only by the occurrence or non-occurrence of one or more uncertain future events not wholly within the control of the entity"* (International Accounting Standards Board, 2012). Most of other definitions emphasize a liability which will directly and negatively affect a government's fiscal position if some future events occur. Differences of definition of contingent liabilities arise from the points that are stated. Accordingly, contingent liabilities are categorized in the definition of accounting based on the fact that they are off-balance-sheet whereas, within the context of statistics, they occur depending on events that are expected to happen in the future (OECD, 2014a: 209).

In the literature, contingent liabilities are classified in two groups based on the concept of "obligation" and these are explicit and implicit contingent liabilities. If we look at the situation from the perspective of the government, this classification states how clearly this liability is defined. It also explains the level of difficulty of the measurement and management of the liability. Explicit contingent liabilities are contractual government commitments to make certain payments if a particular event occurs. Most clear and common examples of such liabilities are government debt securities and credit guarantee commitments which are contracts made depending on legal agreements. In other words, they are obligatory expenses of the government that are determined by the budget law. Implicit contingent liabilities are ones that arise from the basic functions of the government and are obligatory to be performed (Cebotari, 2008:5). In this sense, implicit contingent liabilities are liabilities that occur after the event itself happens, without a certain legal basis or agreement. Payments of the government that are part of social security or expense liabilities that emerge from natural disasters are examples to this. Within the context of this paper, the focus will only be on contingent liabilities that can be recognised and reflected on statistics.

According to OECD's categorization, the effects of contingent liabilities can be examined based on five different dimensions. (OECD, 2013: 10). These dimensions are magnitude/impact, probability, government influence, measurability and

obligation. The most important of these five dimensions is the magnitude/impact of the liability in the case that the contingent liability is realized. Among the contingent liabilities, the biggest ones in terms of quantity originate from the financial system. An important part of the liabilities that governments face during the financial crises after 2000 derived from systemic risks in the financial system, failure in the balance of payments and expropriation of banks (IMF, 2014:11).[1] These contingent liabilities have the power to affect the whole economy with market failures that they will cause (Cebotari, 2008: 9-10). It is possible to minimize the contingent liabilities in question with a comprehensive financial regulation that will apply to the banking system and sound policies.

Due to its definition, the probability of contingent liabilities being realized is under 100 per cent. Otherwise, this liability would be a direct liability. In contingent liabilities, probability can be inversely proportional to the magnitude/impact dimension. The cost of a case that has a very low probability of happening or its effect on the government budget can reach serious proportions. Here, the concept of "expected value" comes up as a concept that brings together the two aforementioned effects and expresses the common outcome of probability and magnitude. One of the biggest problems in recognizing and keeping statistics of contingent liabilities is the tendency to usually ignore the contingent liabilities that have low probability and high magnitude/impact or to show their cost lower than it actually is (OECD 2013: 11). This case is called "disaster myopia" in the literature of economy and it is the misevaluation of the probabilities as a result of ... and not being able to put forth the real cost regarding the existing contingent liabilities (Herring, 1998: 213-4).

A part or all of the cases that are probable to arise for contingent liabilities to be realized are under government control. These kinds of cases that can be defined as endogenous are factors that are directly linked to government policies such as expectations that stem from previous experience, the soundness of the public finance or the quality and

[1] An important state failure is also present in financial institutions supposed "too big to fail". Concers about "too big to fail" have been expressed during the most recent financial crises, but it has frequently in banking and financial crises. For the analytical framework and EU cases see (Uymaz, 2016: 135-143).

expediency of money and fiscal policies carried out by the government. By nature, these factors may have an encouraging effect, as well as an effect that reduces its probability to happen, namely a positive effect. Finally, or when country examples are examined, it is hard to say what the overall or net effect of these two effects in opposite directions are. Within this period, how the government policies affect the events that cause the realization of contingent liabilities depends on the efficiency of the policies, the approach of the policy implementers to the issue and their interaction with the public and transparency (Polackova B, 2002: 48).

In order for the contingent liabilities to be reported, it has to be possible for them to be measured in a sufficient level of reliability. However, there are also contingent liabilities that cannot be measured but are very large in magnitude and have a heavy burden on the budget. Usually, governments include only the measurable contingent liabilities in the reporting and risk analyses due to the difficulty of measurement (OECD, 2013: 13). Yet, although the amounts in question are not exactly quantifiable, to put forward their boundaries and structure will be favourable for the economy. In order to determine the potential effects of such contingent liabilities, instead of reporting with precise amounts or listing them as immeasurable, it is more suitable in terms of fiscal transparency to report the probabilities and their effects by giving a range of risk.

Contingent Liabilities in terms of Fiscal Transparency

Fiscal transparency is the structure and functions of the government, fiscal policy plans, public sector accounts and fiscal targets to be open to the public. The public can be defined as all institutions and organizations that are related to forming and carrying out the fiscal policy. Fiscal transparency ensures that the data are accessible, comprehensive, timely, and intelligible, and that the government's activities are internationally comparable. Thus, the fiscal state of the government can be properly evaluated by the voters and financial markets. Fiscal transparency increases the responsibility of the people in charge and the political risks that unsustainable policies bring (KOPITS and CRAIG, 1998: 4).

It is seen that governments mostly ignored contingent liabilities up until the 2000s. Until this period, there were no tools to gather information on contingent liabilities or other elements of fiscal risk, or to analyse the risks that are realised as a result of them.

Therefore, countries could possess knowledge of contingent liability only when the government had the obligation to pay. Similarly, it was not possible for one central government to monitor and manage contingent liabilities because the fiscal risks that these hidden liabilities hold scattered to different sectors or economic units and there is no systematics or accounting for monitoring these risks (IMF, 2012: 21).

In public administration, the most important indicator of responsibility towards taxpayers within the principles of transparency and accountability is data such as state budget, fiscal reports or public fiscal statistics (IMF, 2012: 5). Lately, common endeavours and collaborations of international institutions emerged for monitoring contingent liabilities with the purpose of foreseeing global crises and elimination of deficiencies.

International Standards and Country Cases for Contingent Liabilities

The most important one among the international standards is the "Fiscal Transparency Code" by IMF that presents principles on countries' fiscal reporting. It determines the form of reporting that is necessary so that the government's fiscal policies can be understood and evaluated. The main institutions that work for the international harmonization of accounting and statistical standards of contingent liabilities, and the criteria they determined are explained in the table below. The standards that are based on as accounting standards are IPSAS 19- Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets, which are determined by the International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB, 2002). IPSASB produces standards on cash and accrual basis financial reporting. Accrual basis accounting standards are based on the International Financial Reporting Standards (IFRS), which apply to the private sector and can be adapted to the public sector. Article 19 of IPSAS gives a definition of "Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets" and regulates how these items will be measured, accounted, and the necessity of their being revealed to the public (IPSASB, 2002: 44-62). According to this regulation, it is imperative that the information on liabilities is declared so that the content, timing and amount of the "Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets" items are understood.

The text that is taken as a basis of statistical standards is the GFSM 2014 Government Finance Statistics Manual, PSDS Public Sector Debt Statistics Guide by IMF. The

IMF-GFSM guide mentions three types of guarantees. Out of these, standardized guarantee schemes are guarantees that the default rates of the organisation can be easily predicted, and that are given mostly in relatively small amounts but frequently (such as student loans, export loans, etc.). There are numerous guarantees like the ones in this group and the default rates can easily be predicted, so they are considered as direct liabilities and included in the public debt (IMF, 2014a: 74).

The contingent liabilities related to Public Private Partnerships (PPP) are mentioned in detail in a separate chapter in the GFS guide, along with distinctive practices such as licences, renting, etc. Here, the fundamental criterion in order to be able to decide how the PPPs will be addressed as data is specified as who has its economic ownership. For this, it is important which unit has the majority of the risks and benefits that are created by any investment that is a result of the PPP model (transportation infrastructure investments). Two different types of risk concerning the ownership and management of wealth are mentioned in the GFSM guide. In this context, there may be issues like which sector (public or private) has authorization of control over various qualities of the wealth or construction risks such as late delivery, noncompliance with the standards as well as risks that stem from supply or demand (IMF, 2014a: 324-26).

According to the ESA (European System of Accounts 2010), since contingent liabilities do not create a liability that is not dependent on a condition, they are not recorded on the ESA balance sheet and left out of the public debt. Within the frame of the economic policies of the European Union, fiscal discipline is evaluated according to the criteria that are imposed on fiscal deficit and debt stock. In this respect, the fiscal data of the member countries and the candidate countries, including Turkey are being monitored through financial statements and in the post-financial-crisis period, the quality and reliability of the data that is a basis for fiscal surveillance gained importance. With the ratio of fiscal deficit to GDP reaching high levels due to the crisis, Excessive Deficit Procedure (EDP) was created. In November 2011, new regulations called the "Six-Pack" on certain fiscal data were imposed. Within this scope, it is determined with the Council Directive 2011/85/EU that member states issue the contingent liabilities that have great impact on the government budget and comprise all potential burdens including guarantees (Eurostat, 2017).

The data was issued by Eurostat on 10 February 2015 for the first time and consisted of

- The contingent liabilities of the member states that stemmed from government guarantees,
- The liabilities that result from the off-balance-sheet PPPs and
- The liabilities of public institutions outside the general management.

These data that exhibit the fiscal position of the EU states in a more comprehensive and transparent manner, as stated by Eurostat, are not suitable for proper comparison, because some member countries lack the necessary data and some data on sub-sectors are missing (Eurostat, 2017a: 1).

However, OECD carried on studies in developed countries for international accounting and reporting standards intended for contingent liabilities. In Table 1, the standards set by the relevant institutions are summarised. According to that, contingent liabilities are proposed to be generally shown within the budget both in the statistical and in the accounting standards and to be explained in the mid-year reports (OECD, 2002). New Zealand and Australia are leading countries on informing the public about contingent liabilities and similar practices are becoming widespread particularly in other OECD countries and developing countries. In most of these countries, notification of the parliament on contingent liabilities is done through fiscal reporting such as budget, etc. Similarly, majority of the OECD countries present the information on contingent liabilities to the parliament as an information note, appendix to the budget. In New Zealand, Minister of Finance undersigns a "responsibility declaration" on management of debt policies and with this declaration, all the policy decisions and their results are declared to the public(IMF, 2012: 29). In Austria, Ministry of Finance is briefed 2-3 times a year about credit guarantees through reports of the Risk Management Department. The parliament is also regularly informed about the credit guarantees. They are announced to the public with a federal annual report. In Belgium, there are monthly, trimestral and annual reports and they are sent to the Central Bank, European Commission and the Parliament (Ulgenturk, 2017: 25). In Canada, various mechanisms exist to provide a general policy on contingent liabilities and discipline and transparency in the budget. According to this frame, for a state guarantee, some criteria have to be met such as; the relevant organization has to manifest its need for a state

guarantee, it has to compensate for the costs of the project benefits, a significant part of the project costs have to be covered by its own resources and the organization has to share the existing risks (Currie, 2002: 18). In Sweden, fiscal guarantees are used since the 1990s for public-spirited projects, infrastructure investments and in order to prevent probable banking crises. The political decisions that arise from these practices are evaluated one by one, directly by the parliament.

The government evaluates the probability of the credit that will be used being guaranteed or nonguaranteed (Ulgenturk, 2017: 26). In this evaluation, the cost benefit analyses of the alternative projects and premiums and charges taken in exchange for annual guarantee are addressed. At the same time, in order for a state guarantee to be given, a project must compensate for its costs in the long run and it must not be possible for the credit to be provided with a suitable price in the market conditions without a state guarantee. In Denmark, state guarantees are given mostly for infrastructure projects. For this purpose, a contract is signed between the Ministry of Finance and Communications and the Debt Management Office, and between the ministry and the organization that owns the project. Also, the credit that is necessary for the project has to be on the predetermined credit list (Currie, 2002:18).

Table 1: Accounting/Statistical Standards for Contingent Liabilities

Accounting Standards (IPSAS 19)	a brief description of the nature of the contingent liability and the expected timing of payments; • an indication of the uncertainties about the amount or timing of these payments, including the major assumptions made concerning future events; • amounts at the beginning and end of the period, and the breakdown of the changes during the period, by cause. For contingent liabilities not recognized on balance sheet—either because the contingency is not likely to materialize or because the payments cannot be estimated reasonably well—the same information should be disclosed, unless the probability of payments is remote.
Statistical Standards (GFSM 2001)	Contingent liabilities should be disclosed as a memorandum item to the balance sheet, including a description of the nature of the various contingencies and some indication of their possible value.
OECD Best Practices	All significant contingent liabilities should be disclosed in the budget, the mid-year report, and the annual financial statements. • If feasible, the total amount of contingent liabilities should be disclosed and liabilities classified by major category reflecting their nature; historical information on defaults for each category should be disclosed where available. • If contingent liabilities cannot be quantified, they should be listed and described.
IMF Code and Manual	• All important contingent liabilities should be explained in the budget, mid-year reports and fiscal statements. • If quantifiable, the total amount, fundamental structures and historical default information should be listed, • If not quantifiable, the definitions should be listed, • The basic execution qualities, good practices, possibility of realization and estimates of amounts should be reported in summary.
ESA (The EU European System of Accounts) and EDP (Excessive Deficit Procedure)	• Since contingent liabilities do not create a liability that is not dependent on a condition, they are not recorded on the ESA balance sheet and left out of the public debt (Eurostat, 2014: 46). • However, within the frame of the EU economic policies, fiscal discipline is evaluated according to the criteria that are imposed on fiscal deficit and debt stock. In this respect, the fiscal data of the member and candidate countries are being monitored through financial statements (Eurostat, 2014: 326). • With the Excessive Deficit Procedure that passed with the EU Council decision in 2011, it is determined that all the contingent liabilities which have a great impact on the government budget, including the government guarantees. According to that, government guarantees, public private partnership guarantees and the liabilities of public institutions (outside the general government) will be disclosed (Eurostat, 2017).

Source: Based on (Cebotari, 2008: 35; Eurostat, 2014; Eurostat, 2017).

Contingent Liabilities in the Turkish Case

Looking at the existing contingent liabilities in Turkey, the resources that create such liabilities consist of contingent liabilities such as (Turan, 2014:22);

a) Treasury Credit Guarantees,
b) PPP (Public private partnership) projects (Treasury investment guarantees, guarantee and debt assumptions of the Treasury and other central government institutions),
c) Treasury support to the Credit Guarantee Fund,
d) Savings Deposit Insurance Fund,
e) Guarantee Account, guarantee, etc. liabilities of state institutions and organizations other than the ventral government,
f) Natural Disaster Insurance Institution (TCIP).[2]

Within the scope of the law No. 4749, the Undersecretariat of Treasury can give four kinds of credit guarantees; Treasury reimbursement guarantee, Treasury counter guarantee, Treasury country guarantee and Treasury investment guarantee. Treasury investment guarantee was given in the 90s as part of the power plant projects realized by public private partnership model. Treasury counter guarantee and Treasury country guarantee have not yet been practised. The most used one among the guarantee types, Treasury reimbursement guarantee is given with the purpose of supporting public investment projects to state banks, development and investment banks, municipalities, municipality subsidiaries and the finance that the public economic enterprises obtained from abroad. Treasury reimbursement guaranteed credit stock increased by 812 million US dollars in comparison to the previous year and reached 12.3 billion US dollars by the end of 2016. The course of the Treasury guaranteed credits of the state banks and development and investment banks regarding the SME finance and energy efficiency was decisive in this increase. During the same period, the Treasury reimbursement

[2] I will discuss only the first three of the resources mentioned above in terms of accounting and state fiscal statistics. I will not address the other resources that may be defined as implicit contingent liabilities and do not have numeric measurement or reporting.

guaranteed credit stock of local administrations, public economic enterprises and private development and investment banks decreased (Hazine Müsteşarlığı, 2017:34).

Maturity period other than the guaranteed external debts and sector-based data, guaranteed credits and data regarding the reimbursement of these credits are regularly announced to the public in Public Debt Management Reports. Thus, the loss regarding the contingent liabilities arising from the reimbursement guarantees are revealed.

Also, along with the guaranteed outstanding external debt, Treasury assumptions are published on institution basis and as a time series. All amounts that are paid by the Treasury as part of the Treasury guarantees and the data regarding the "risk account" that is created within the Turkish Central Bank in order to fulfil the payments that cannot be predicted as part of the risk management are also published. All guaranteed credit assumptions are covered from the risk account, however if the income of the account is insufficient, funds are allocated from the budget. Consequently, in terms of fiscal transparency, it can be said that sufficient and comprehensive information on explicit contingent liabilities is shared with the public (Turan, 2014: 23).

Treasury investment guarantees consist of guarantees that are based on financing types such as build-operate-transfer, build-operate, transfer of operational rights, etc. and that are given as limited to those. The biggest amount that was assumed by the Treasury within this context has been the Gebze – Orhangazi – İzmir highway project with 4.9 billion US dollars. PPP projects that are provided investment guarantees in this manner are announced on the Undersecretariat of Treasury website (Hazine Müsteşarlığı, 2017).

The important part here regarding the issue are the risks that may arise from the similar commitments undertaken by the administrations as part of such projects about the management of public liabilities in a broad sense. In case such contingent liabilities are not monitored closely by a single public authority, contingent liabilities with unknown magnitude and that are hard to predict may arise (IMF, 2014: 37). While there are different practices of different countries for similar commitments, this knowledge is important in order to choose the right method (such as the usage of direct budget appropriations, credits or guaranties) while making policy decisions (Aslan and Duerte, 2014: 31). This knowledge is also important in order to determine how the potential

cost of the given guarantees will reflect on the budget and therefore, in terms of accountability. It is a necessity that, before and after the decision is made on giving guarantees, the relevant information is put forth and announced in a clear manner so that the results of such contingent liabilities are measured in terms of fiscal sustainability.

In Turkey, while the largest part is the Treasury guarantees, administrations can also make commitments that may create contingent liabilities within PPP projects. There is a different legislation for this situation that necessitates a better coordination between institutions in terms of fiscal risk. In this regard, looking at the contingent liabilities whose number is growing fast currently in Turkey, it can be said that there are too many laws and a scattered legal infrastructure regarding different PPP types such as build-operate-transfer, transfer of operational rights and build-lease-transfer. In the international practices, various standards are developed for the accounting of the PPP contracts and in order to show the assets and debts of the parties that arise from the PPPs in financial statements in a transparent manner (Emek, 2014:31).

Due to the fact that capital movements liberalize more and more and the international institutions like the IMF, OECD, the World Bank and the EU attach more importance to the audit of their member states, international regulations are made on the reporting of the financial statements and the accounting of national accounts. While, on one hand, international organizations support the development of PPP projects in order to fulfil the infrastructural needs of developing countries, on the other hand, they demand that the liabilities that will arise from the PPP projects be shown on national accounts more transparently. Practices concerning the accounting of the PPP project expenditures vary from country to country. Some countries use the "cash basis accounting system" whereas others use the "accrual basis accounting system". Therefore, the accounting of these expenses change according to these practices. According to the standards set by international organizations, there is a transition from the cash basis accounting system toward the accrual basis accounting system in the PPP contracts. Government assets, accrued incomes and expenses, expenses made for the assets that need to be capitalized, public debts and other liabilities, changes in prices and amounts concerning the liabilities, guarantees and assets, semi-fiscal transactions, deferred payments, treasury guarantees and tax expenditures are not recorded or reported in the cash basis accounting system (Karaaslan, 2008: 4).

These items can be recognized with the accrual basis accounting system. Within this context, the assets that are recorded on accrual basis comprise fiscal accounts (such as cash, payables, loans), physical assets like physical structures, factories, equipment, historic buildings, assets that are allocated to the usage of national defence service for use for civilian purposes and natural resources (Karaaslan, 2008: 11). In line with the international developments, Turkey adopted the accrual basis in the accounting of the public revenues and expenditures in order to increase transparency and accountability in the public expenditure system of Turkey. However, the Turkish state has not yet moved to the accrual basis system in terms of the PPP projects being reported in the government's balance-sheets and shown in the national accounts. Therefore, Turkey's liabilities under the PPP contracts are not properly shown in the government accounting system (Emek, 2014: 32).

Conclusion

Non-transparent fiscal policy practices can cause instability, inappropriateness in resource allocation and worsening of the economic and fiscal situation. These effects may not perhaps be seen in the short run; however, in the long run, they may cause deep financial crises and prevention of these crises may necessitate high costs. For instance, non-transparent tax expenditures, semi-fiscal subsidies and extrabudgetary expenditures are each a factor in the forming of a financial imbalance. Instability as a result of the accumulation of arrears and unpaid contingent liabilities usually happen with a delay. The lack of transparency causes this to be unknown and it stops the opportunity to take precautions before the probable risk.

It is quite important to develop fiscal transparency, well-defined reporting standards and data that is compatible with these standards. Despite vigorous efforts from both individual countries and international institutions like IMF, UN and Eurostat, it was not possible to entirely ensure that fiscal reports and documents that have different functions but the same data are exactly the same in terms of scope, valuation, etc.

Contingent liabilities must be definitely taken into consideration in fiscal decision-making processes. However, since the method of cash basis accounting is used in most countries, including them in fiscal reports is only possible during payments. According to the fiscal transparency principle, it is favourable to use accrual based accounting in

order for such liabilities and fiscal risks that arise from them to be properly evaluated. The lack of such reports may cause problems with the evaluation of fiscal sustainability as well (Posner et al., 2002:10). The code states, as a minimum standard, that a report that shows primary contingent liabilities of the central government should be prepared, along with the budget. It is stated that the best practice on this topic is to calculate the cost of contingent liabilities.

In Turkey, similar to the examples in other countries, the largest regular and detailed data is published on Treasury reimbursement guarantees. However, recently, the increase in different types of contingent liabilities, particularly with the projects that are realized with the PPP model, bring along certain difficulties in terms of the management of fiscal risks. While there are many developments regarding the legislation, there needs to be an efficient coordination and endeavour since contingent liabilities data involve more than one institution. Work on inventory of the data that needs to be reported to international institutions has started on this topic and it is important that the administrative capacity is improved for public investments that develop in a scattered manner and create contingent liabilities such as administration guarantees.

References

CEBOTARİ, A. (2008), "Contingent Liabilities: Issues and Practice", IMF Working Paper, WP/08/245, www.imf.org/external /pubs/ft/wp/2008/wp08245.pdf

CURRIE, E., (2002), "The Potential Role of Government Debt Management Offices in Managing Contingent Liabilities", World Bank Working Papers, 2002, Department in collaboration with the Statistics Department, International Monetary Fund.

EMEK, U. (2014), "Kamu Özel İşbirliklerinin Devlet Muhasebe Sistemindeki Yeri ve Önemi", İktisat İşletme ve Finans, 29 (337), pp.9-38

EUROSTAT (2014), Manual on Government Defcit and Debt Implementaton of ESA 2010, http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-001.

EUROSTAT (2017), Government finance statistics and EDP statistics-Contingent liabilities, http://ec.europa.eu/eurostat/web /government-finance-statistics/contingent-liabilities

EUROSTAT (2017a), Government finance statistics What is the extent of contingent liabilities and nonperforming loans in the EU Member States?, Eurostat News Release, http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7847969/2-30012017-AP-EN.pdf/482ede6a-3b02-419b-b4af-ac7a853f2a28

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI. (2017), Kamu Borç Yönetimi Raporu 2017, Ankara.

HERRING, R. J. (1998), "Banking Disasters: Causes and Preventative Measures, Lessons Derived from the US Experience", in G. Caprio Jr, Preventing Bank Crises: Lessons from Recent Global Bank Failures, World Bank.

IMF (2012), "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk", prepared by the Fiscal Affairs

IMF (2014), "Fiscal Monitor", April 2014, International Monetary Fund, www.imf.org/external/ pubs/ft/fm/2014/01/fmindex.htm

IMF (2014a), Government Finance Statistics Manual 2014, https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf

International Accounting Standards Board (2012), IAS 37: Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets, International Financial Reporting Standards Foundation, https://www.iasplus.com/en/standards/ias/ias37

IPSASB- International Public Sector Accounting Standards Board (2002), IPSAS 19—Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets, https://www.ifac.org/system/files/publications/files/ipsas-19-provisions-c.pdf

KARAASLAN, E. (2002), "Kamu Mali Yönetimi Ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi", Maliye Dergisi, https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md140/Kamu%20Mali%20_%20E.%20KARAASLAN_.pdf

KOPITS, G., CRAIG, J. (1998), Transparency in Government Operations, IMF, Washington DC.

OECD (2002), "Best Practices for Budget Transparency", OECD, www.oecd.org/gov/budgeting/ Best%20Practices%20Budget%20 Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf

OECD (2013), Budgeting for Contingent Liabilities, OECD Discussion Paper, 2013

POLACKOVA B.H., SCHICK A., (2002), Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk, The World Bank and Oxford University Press, Oxford.

POSNER, P., RYU, S.K., TKACHENKO, A. (2009), "Public-Private Partnerships: The relevance of budgeting". OECD Journal of Budgeting, 2009-1, 1-26. pubs/ft/fm/2014/01/fmindex.htm

TURAN, N. (2014), "Mali Şeffaflık ve Kamu Mali İstatistikleri açısından Koşullu Yükümlülüklere Bakış", Sayıştay Dergisi, 95.

ULGENTURK, L. (2017), The Role of Public Debt Managers in Contingent Liability Management, OECD Working Papers, http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/93469058-en.pdf?expires=1512336878&id=id&accname=guest&checksum=94C532F0D7F450140085CAD931366390

UYMAZ, B. (2016), "Antipublic Nationalizations: Too Big To Fail Policies in the EU" in Political Economy of Globalization, Financialization & Crises, Eds. Şiriner İ., Chiristiansen B., Dobreva J., Ijopec, Londra, pp. 135-143. www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf

4

TÜRKİYE'DE BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİNİN (BES) TASARRUF-YATIRIM DÜZEYİ VE EKONOMİ ÜZERİNE OLASI ETKİLERİ

THE EFFECT OF PRIVATE PENSION SYSTEM (PPS) ON THE SAVING-INVESTMENT LEVEL AND THE ECONOMY IN TURKEY

Erdoğan Teyyare

Kübra Sayaner

Abstract

Investment is one of the major factors that affect economic growth and its sustainability. Investments are mostly driven by saving schemes. Saving, in broad sense, is defined as the difference between income and consumption. The amounts saved should be turned into investment and channeled to economic activities through a financial system so that savings can contribute to the economies of countries. This study examined the saving and investment levels in Turkey within the framework of the "Private Pension System" (PPS), an investment tool which has been on the agenda in recent years. The system was first on the basis of voluntary participation, but then was made partially mandatory by regulations. The study addresses the change induced by the PPS in the level of national savings, how much of the savings was channeled into investment and the potential effects of investments on the economy. The study revealed that the PPS was effective on savings and a considerable part of these savings was turned into investment through the financial system. However, the current figures show that the investment amount is not sufficient compared to the developed countries, thus pointing out the necessity of increasing the scope of PPS and the level of mandatory participation in the system.

Keywords: *PPS, Saving, Investment*

Giriş

İnsanlar hayatları boyunca elde ettikleri gelirler ile sahip olunan herhangi bir kaynak ya da varlık vasıtasıyla, beslenme ve barınma vb. gibi temel ihtiyaçlarını karşılamak için tüketim yapmaktadırlar. Bu tüketimi gerçekleştirirken de, geleceği düşünerek iktisadi davranma ve en ekonomik yöntemi kullanarak, optimizasyon yapma arzusu içine girmektedirler. Bu arzu ise, bireylerin tasarruf yapma ihtiyacından gelmektedir. Bireyler genellikle, gelecekte temel ihtiyaçlarını karşılayamama korkusuyla ya da gelecekte daha iyi bir yaşam sürdürebilme düşüncesi ile gelirlerinin bir kısmını tasarruf etmektedirler. Bu şekilde gelirin tamamının tüketilmemesi sonucu elde edilen her bir tasarruf ise, bir başka ekonomik birim için fon oluşturmakta ve bu fonlar çeşitli araçlar ile finansal piyasalara aktarıldığında yatırımlar için bir kaynak meydana getirebilmektedir. Diğer bir ifade ile tasarruflar, yatırımlara kaynak oluşturmakta ve ülkelerin yatırım düzeyleri üzerinde büyük bir önem arz etmektedir. Yatırımlar üzerinde önemli bir etkiye sahip olan tasarruflar, aynı zamanda uzun dönemde büyümeyi tetikleyen ve büyümenin sürdürülmesini sağlayan bir unsur olabilmektedir. Tasarruflar çok çeşitli şekillerde yapılabileceği gibi, söz konusu varlığın tamamı ile değil de, daha azıyla yetinerek, yaşam lüksünden vazgeçilmesi ile varlıktan kısma yoluyla ya da lüksten vazgeçilmeden boşa harcanan kısmın azaltılmasıyla ya da atıl bir kaynağın yeniden yararlı hale getirilerek uygun alanda kullanılması gibi farklı şekillerde yapılabilmektedir. Burada önemli olan, tasarruf edilen varlıkların yatırımlara kaynak oluşturması ve bu sayede ekonomik sistem içine dahil edilerek büyüme ve kalkınmanın finansmanına olanak sağlamasıdır.

Son zamanlarda birçok ülkede yapılan ve gündemde olan bireysel emeklilik sistemi, kişilerin hayatları boyunca yaptıkları tasarrufları uzun vadeli yatırıma dönüştürerek, emeklilik dönemlerinde yaşam standartlarını koruyabilecekleri bir gelir elde etmelerine imkân veren özel bir emeklilik sistemidir (EGM, 2017). Genellikle bireylerin gönüllülük esasına dayalı olarak daha az tüketim gerçekleştirerek gelecekte daha rahat bir yaşam sürdürmek ve hayat standartlarını maksimize etmek istedikleri için uygulanan bu sistem, Türkiye'de, 4632 sayılı "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu", 7 Nisan 2001 tarihinde 24366 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ancak kanun, yayımlandığı tarihten 6 ay sonra 7 Ekim 2001 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır. 27.10.2003 tarihinde ilk emeklilik planlarının yapılması ile emeklilik

şirketleri faaliyete başlamıştır. Bireysel emeklilik sisteminin faaliyete geçirilmesi ile tasarrufların ekonomiye kazandırılması, yatırımların finansmanının iç kaynaklarla sağlanması, istihdamın artırılması ve ekonomik büyüme ve kalkınma seviyesinin de yükselmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmada, Türkiye'de son yıllarda gündemde olan ve gönüllülük esasına dayanan ancak yapılan düzenlemeler ile kısmen zorunlu hale getirilen "Bireysel Emeklilik Sistemi" (BES) ve bu sistemin tasarruf ve yatırım düzeyleri üzerindeki etkisi incelenmektedir. Bu çerçevede çalışmada ilk olarak tasarruf-yatırım ilişkisi ve bunların büyüme açısından önemi teorik olarak değerlendirilmektedir. İkinci olarak, Türkiye'de bireysel emeklilik sisteminin gelişimi, yasal dayanakları ve boyutları ele alınırken, son olarak bireysel emeklilik sisteminin yurtiçi tasarruf düzeyinde meydana getirdiği değişim, tasarrufların ne kadarının yatırıma yönlendirildiği ve bu yatırımların ekonomi üzerindeki olası etkileri ele alınmaktadır.

Tasarruf-Yatırım ve Büyüme İlişkisi

En genel tanımıyla gelir ile tüketim arasındaki farkı ifade eden tasarruf kavramı, şimdiki zamanda yapılabilecek tüketimin, gelecekteki bir tarihe ertelenmesi anlamını taşımaktadır. Tasarruflar, ulusal-uluslararası, özel-kamusal ve gönüllü-zorunlu tasarruflar olarak çeşitli şekillerde ayrıma tabi tutulabilirler. Ulusal (yurtiçi) tasarruflar, özel sektör ve kamu sektörünün tasarruflarının toplamından oluşurken; uluslararası tasarruflar, kısa ya da uzun vadeli yabancı sermayelerin ülkeye gelmesi olarak nitelendirilmektedir. Özel tasarruflar, hanehalkı ve özel şirketlerin yaptıkları tasarruflar iken; kamusal tasarruflar kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki farkı ifade etmektedir. Son olarak gönüllü tasarruf, bireylerin kendi arzu ve istekleri ile gelecekte kullanmak amacıyla gerçekleştirdikleri tasarruf olarak ifade edilirken, bireylerin ve özel şirketlerin tamamen kendi istemleri dışında gerçekleşen enflasyon, vergi vb. gibi çeşitli dışsal etkenlerden dolayı gelirlerini harcayamaması durumu zorunlu tasarruflar olarak ifade edilmektedir (Gersovitz, 1988:382-384; Türk, 2010:289-296; Uygur, 2012: 2).

Sosyal ve ekonomik birçok alanda çoğu faktör kendisinin zıttı ile dengeye gelmektedir. Örneğin, kamu harcamalarının kamu gelirleriyle, üretimin tüketimle ve tasarrufların yatırımlarla dengeye gelmesi gibi vb. şekilde olabilmektedir. Bu dengelerin sağlanması ile birlikte ekonomik olarak büyüme gerçekleşmektedir. Yurt içi tasarrufların yetersiz

kalması üretim faktörlerini karşılamak için gerekli olan sermayenin birikmemesine yol açmakta ve yatırım, üretim ve istihdam düzeylerinin azalmasına yol açmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak da yatırımların ve üretimin finansmanının sağlanabilmesi için, yurt dışı tasarruflara olan bağımlılık ve dolayısıyla ekonominin kırılganlığı artmaktadır. Yeterli fonların sağlanamaması durumunda daha az yatırım yapılmakta; ulusal para biriminin değerlenmesi rekabet gücünü yıpratmakta ve döviz yükümlülüklerinin artması ekonomide kırılganlık meydana getirmektedir. Bu gelişmeler sonuç olarak, ekonomik büyümeyi sınırlandırmaktadır (TCMB, 2015: 5). Ayrıca uzun vadede yurt içi tasarrufların yurt içi yatırımları karşılayamaması durumu ekonomide yapısal bir cari açık sorununa yol açmaktadır. Ekonomik büyümede dış finansmanın payı arttıkça, ekonominin dış şoklardan etkilenme derecesi artmaktadır (Sürekçi, 2011: 52).

Ekonominin genel dengesi, makro düzeydeki gelir ve harcama ilişkisini ifade etmektedir. Makroekonomide genel dengenin gerçekleştirilmesi, iç ve dış dengenin birbirine eşit olmasına bağlıdır. Milli gelir özdeşliğinden yola çıkılacak olursa;

$$Y = C + I + G + X - M \longrightarrow Y = C + I + G + NX \qquad (3)$$

Y: Milli Geliri, C: Özel Kesim Tüketim Harcamalarını, I: Özel Kesim Yatırım Harcamalarını, G: Kamu Harcamalarını, X: Toplam İhracatı, M: Toplam İthalatı, NX: Net İhracatı belirtmekte; C + I + G iç talebi ifade etmektedir (TCMB, 2015:6).

Denklem Y = C + S + T eşitliği şeklinde de yazılabilmekte olup (S: Özel Kesim Tasarrufları, T: Vergi Gelirleri), buradan;

$$C + S + T = C + I + G + NX \longrightarrow (S - I) + (T - G) = NX \qquad (4)$$

eşitliği elde edilmektedir. Cari işlemler dengesinin (CA) ihracat ile ithalat arasındaki farka, diğer bir ifadeyle net ihracata eşit olduğu varsayımı altında aşağıdaki gibi gösterilebilmektedir (Demirel, 2015: 21). Eşitlikten görüldüğü üzere, ulusal tasarruflar kamu ve özel kesim tasarruflarından oluşmaktadır.

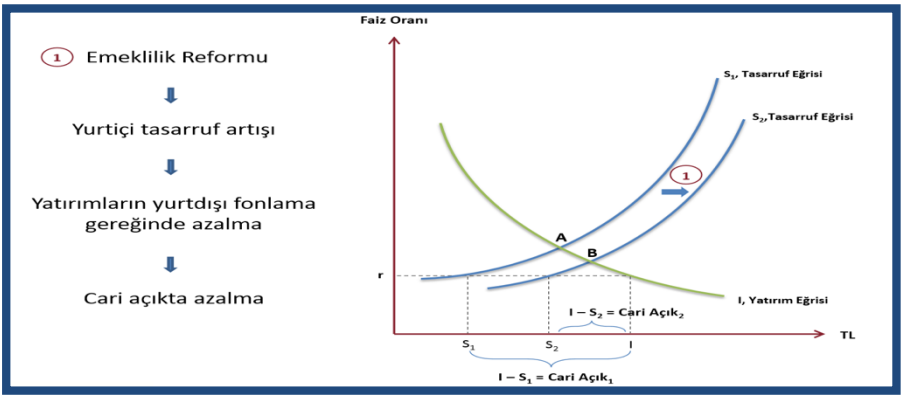
Düşük yurtiçi tasarruf büyüme potansiyelini olumsuz etkilemektedir. Yurtiçi tasarruflar, ilk olarak yatırımları ve dolayısıyla büyümeyi finanse etmektedir. Ülkeler arası karşılaştırmalı veriler – bilhassa gelişmekte olan ülkelerle ilgili veriler – tasarruf, yatırım ve büyüme arasında pozitif bir korelasyon olduğunu göstermektedir. İkinci olarak düşük yurtiçi tasarruflar, dış finansmana bağımlılığı artırmakta, cari işlemler açığını yükseltmekte ve büyümenin sürdürülebilirliğini tehlikeye atmaktadır (Sancak ve Demirci, 2012: 163).

Şekil 1'de görülebileceği gibi, özel tasarruf dengesi ile bütçe dengesinden oluşan toplam tasarruf-yatırım dengesi olan A noktası, dışa açık bir ekonomide cari işlemler dengesini vermektedir. Reel faiz oranının "r" düzeyinde olması durumunda Yatırım ve Tasarruf Eğrileri arasındaki fark "Cari İşlemler Açığı"nı göstermektedir. Tasarruf eğiliminin artması aynı faiz düzeyinde, daha fazla tasarruf yapılmasını sağlayarak yurt dışı fon ihtiyacının azalmasına yol açmaktadır. Bu çerçevede, tasarrufları teşvik etmek amacıyla etkin iktisadi politikaları uygulamak gerekmektedir. Bu amaçla gerekli olan yapısal reformlar, finansal okur-yazarlık olarak da ifade edebileceğimiz finansal eğitim, finansal getiriyi arttırıcı ve dolayısıyla tasarrufu teşvik edici vergi politikaları, emeklilik reformlarının yapılarak yeni sistemlerin geliştirilmesi, aşırı borçlanmanın önlenmesi ve tasarruf bilincinin artırılması, yurt içi tasarrufların artmasına ve cari açığın düşmesine neden olabilecektir (TCMB, 2015:6).

Çalışmanın da ana temasını oluşturan bireysel emeklilik sistemi, kamunun sosyal güvenlik sistemini tamamlamak ve tasarrufları artırmak maksadıyla hayata geçirilmiştir. Bireysel emeklilik sisteminin amacı; emeklilik risklerini çeşitlendirmek, bireysel emeklilik tasarruflarını sisteme yönlendirerek emeklilik dönemindeki kazanımları

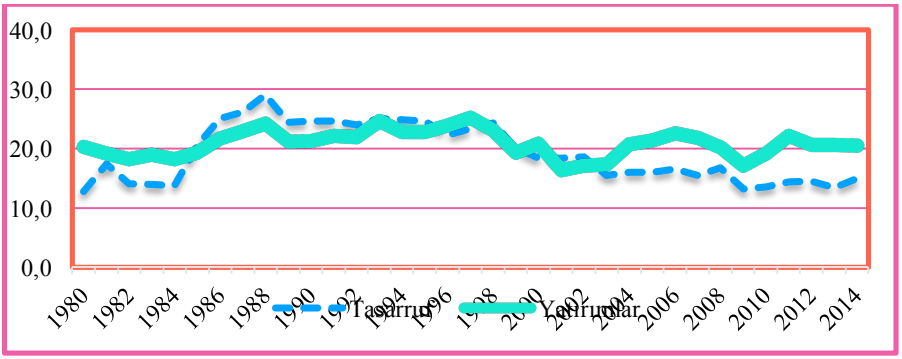
artırmaktır. İkinci amaç ise, yeni iş imkânları meydana getirebilecek ve mali sistem için uzun vadeli kaynaklar oluşturmak suretiyle büyük bir fon havuzu teşkil etmektir. Bu durum aşağıda Şekil 1 ile gösterilmiştir.

Şekil 1: Tasarruf - Yatırım Dengesi ve Cari Denge (Tasarruf Artışı)



Kaynak: Başçı, Erdem (2013). (TCMB Türkiye'nin Büyüme Potansiyeli, s.15)

Grafik 1: Türkiye'de Yurtiçi Tasarrufların ve Yatırımların Seyri 1980-2014 (% GSYİH)



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Şekil 1'de artan tasarruf düzeyi, tasarruf eğrisini sağa kaydırmakta ve bu da dış finansman ihtiyacını azaltarak, cari açığın azalmasına yol açabilmektedir. Bireysel emeklilik sistemi, kişilerin tasarruf düzeyini artırmak ve birikimlerinin, finansal sistem aracılığıyla, iktisadi anlamda tasarruflara dönüştürebilmek amacıyla, devlet destek ve teşviki ile birlikte ekonomik sistemde uzun vadede şekilde gösterildiği üzere katkı sağlayabilecektir. Türkiye'de tasarrufların ve yatırımların GSYİH'ya oranı Grafik 1'de verilmiştir.

Grafik 1 incelendiğinde, 2009 yılı sonrasında tasarruf ve yatırım aralığı büyümekte olduğu ve ciddi tasarruf açığının meydana geldiği görülmektedir. Sürdürülebilir bir büyüme için, hiç şüphe yok ki yatırımların rolü, sürdürülebilir bir yatırım için de yurtiçi tasarrufların rolü oldukça büyüktür (Sbia ve Hamdi, 2013: 2). 2018-2020 Orta Vadeli Program'da büyüme hedefi %5.5, iken yatırımların bu büyüme hedefine katkısı ortalama %1.7 olarak tahmin edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 3). Gelişmekte olan ülkelerde, tasarruf oranlarında meydana gelen artış ya da azalış daha fazla öneme sahiptir. Çünkü bu ülkelerde ekonomi için gerekli tasarruf sağlanamadığından dolayı, büyüme ve kalkınma çok yüksek oranda gerçekleşemez. Türkiye açısından yüksek tasarruf oranlarına sahip olunması, yatırımların finanse edilmesi açısından ciddi öneme sahiptir (Sancak ve Demirci, 2012: 160). Yetersiz yurtiçi tasarruflar ve sonucunda ortaya çıkan dış finansman ihtiyacı, 3 temel yolla düşük büyümeye yol açmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 6). Bunlar:

- Küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ'ler) için, dış finansman imkânı mümkün olmayabilir ya da sınırlı ise kredi kısıtı yaşayan bu ölçekteki şirketler için yurtiçi tasarrufun olmaması yatırımları azaltmakta (Feldstein-Horioka bilmecesi) ve neticede ekonomide büyüme yavaşlamaktadır (Yalçınkaya ve Hüseyni, 2016:346).
- İktisadi konjonktürün iyi olduğu dönemlerde büyük ölçekli işletmeler açısından yatırımları finanse etmek sorun teşkil etmemektedir, ancak sermaye akımlarının durması veya başka ülkelere kayması ekonomik kırılganlık meydana getirebilmektedir. Böyle durumlarda yatırımcı güvenindeki bozulmayla beraber yatırım ve büyüme olumsuz etkilenebilmektedir.
- Sermaye akımlarının sürekli olması ulusal para biriminin değerlenmesine neden olmakta; bu da ihracatçı sektörlerin karlılığını ve uluslararası alanda rekabet edebilirliğini bozarak, büyümeye olumsuz etki oluşturabilmektedir.

Büyümenin sürdürülebilir olması için tasarruflar tek başına yeterli olmamaktadır. Yurtiçi tasarrufların sürdürülebilir yüksek büyümenin teminindeki rolü, verimlilik ve rekabet gücü artışından bağımsız düşünülemez. Tasarrufların üretken yatırımlara aktarılması, büyüme ve ekonomik performans açısından tasarrufların artırılması kadar önemlidir (Kalkınma Bakanlığı, 2014:6). Tasarrufların verimli faaliyetlere aktarılıp aktarılmaması genel olarak mali sistemin yapısı ve kamu kurumlarının kalitesine, bir diğer ifade ile kurumsal yapısının etkin işleyip işlemediğine bağlıdır. Kurumsal yapısı zayıf ve etkin bir mali sistem olmaması durumunda, yatırım fırsatlarını tasarruflarla finanse etmek mümkün olamayabilecektir (Levine, 2005:69).

Büyüme hususunda vurgulanması gereken bir diğer konu da, cari işlemlerin açık vermesi veya açığın artmasının nedenlerinden birisinin de büyümenin bizzat kendisi olmasıdır. Cari açıklar, yatırım oranlarının artması ya da tasarruf oranlarının azalmasıyla ortaya çıktığı için, büyüme oranlarının yükselmesi sonucunda yatırım kapasitesi, beklenen kâr seviyesinin yükselişine bağlı olarak artacaktır. Bu artışla birlikte, kâr oranlarının gelecekte artacağı beklentisinden dolayı, tasarruflarda bir azalışa neden olacaktır. Bunun sonucunda, ekonomik büyümenin hızlanması, cari açıkların artmasına neden olacaktır (Yılmaz ve Akıncı, 2011: 365). Bu durumun tam tersine işlediği, iktisadi faaliyetlerin azaldığı dönemlerde, bir diğer ifade ile ekonomik durgunluk ve kriz dönemlerinde yatırımların azalması ve tasarrufların artması ile birlikte, cari açıklarda otomatik olarak bir azalma görülebilmektedir (Roubini and Wachtel, 1998: 6). Bu durum Grafik 1'de Türkiye'nin 2000 ve 2001 yıllarında yaşadığı kriz dönemlerinde ve 2008-2009 küresel kriz yıllarının olduğu dönemlerde görülebilmektedir.

Bireysel Emeklilik Sistemi (BES)

Dünya genelinde özellikle 20. yüzyılın sonlarına doğru sosyal güvenlik alanında meydana gelen sorunların aşılabilmesi için oluşturulan çözüm önerilerinden birisi de bireysel emekliliktir (Oktayer ve Oktayer, 2007: 58). Bireysel emeklilik sistemi, bireylerin elde ettikleri gelirlerinin giderlerini aşan kısmıyla tasarruf etmelerine katkı sağlayarak, hayatları boyunca yaptıkları tasarrufları uzun vadeli yatırıma dönüştürerek, ülke ekonomisinin büyümesine katkıda bulunan ve bireylerin çalışma yaşamları boyunca kazandıkları refahı çalışma hayatı bittikten sonra da devam ettirmesini sağlayan sistemdir. Bu sistem aynı zamanda, genel olarak ülkenin istihdamını arttırmayı

hedefleyen ve ülke ekonomisine uzun vadede ekonomik kaynak oluşturan bir sistem olarak ifade edilmektedir (Kaymak, 2016: 3).

Bireysel emeklilik sistemi tanımdan da anlaşılacağı üzere, hem bireyler açısından hem de ülke ekonomisi açısından çeşitli amaçlara sahip olan bir sistemdir. Bireyler açısından, emekliliğe yönelik tasarruflarının finansal ya da gerçek bir yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir sağlayarak refah düzeylerinin yükseltilmesi hedeflenmektedir. Ülke ekonomisi açısından düşünülürse, ekonomiye uzun vadeli finansal kaynak yaratması, ülke istihdamını artırması ve tasarrufların yatırımlara dönüştürülmesi ile birlikte, ülke ekonomisinin kalkınmasına katkıda bulunması amaçlanmaktadır (EGM, 2017).

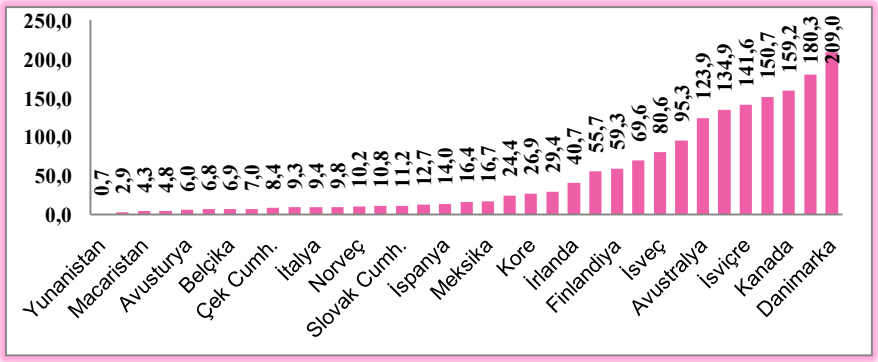
Bireysel emeklilik sistemi, bireyleri tasarruf yapmaya yönlendiren, kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcı bir unsuru olmakla birlikte, sistemin sosyal tarafını oluşturduğu söylenebilmektedir (Solmaz, 2016: 16). Bireysel emeklilik sistemi vasıtasıyla, bireysel emeklilik şirketlerinde biriken fonlar uzun vadeli niteliklere sahip olduğu için, ekonomiye istikrar kazandırmakta ve sermaye piyasalarında yatırım araçları ve türevlerinin çeşitlenmesine de yol açmaktadır. Bunun sonucu olarak da kamu ve özel kesime uygun, uzun vadeli kredi imkânları sağlanarak, kredilerin doğru yerde ve doğru şekilde kullanılmasıyla yatırım miktarı artmakta ve istihdam ile beraber üretimin de artması, bunun sonucunda da, ihracatın ve yurtiçi tüketimin artışını da gerçekleştirmektedir (Karacabey ve Gökgöz, 2005: 134).

Bireysel emeklilik sistemi, hem bireylere iyi yaşam standardı sağlaması hem de ülke ekonomisine katkı sağlayarak ülkenin kalkınması ve bunun sonucunda da ülkenin büyümesini sağlaması amacıyla, devletler tarafından teşvik edilmektedir. Bu teşviklerin dünyadaki uygulamalarına bakıldığı zaman, büyük oranda vergisel teşvikler olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bunun dışında, doğrusal parasal destek ya da emeklilik fonları için daha yüksek oranda faiz ödenmesini içeren devlet borçlanma senetlerinin çıkartılması da diğer önemli teşvik şekilleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Sarıaslan, 2014: 19).

Uluslararası Düzeyde Bireysel Emeklilik Sistemi'nin Boyutları

Bireysel emeklilik sistemleri, ülkelerin sosyal, ekonomik, demografik, teknolojik gelişmelerinin farklı seviyelerde olması, sosyal güvenlik sistemlerinin uygulamalarının da farklı olmasına ve ülkeler açısından farklılıklar göstermesine sebep olmaktadır. Bu nedenle, dünyada uygulanan bireysel emeklilik sistemleri, bazı ülkelerde sosyal güvenlik sistemini tamamlayıcısı iken, bazı ülkelerde ise sosyal güvenlik sisteminin alternatifi durumundadır. Bireysel emeklilik sistemlerine kimi ülkelerde katılım zorunlu iken, kimilerinde ise isteğe bağlı olmaktadır (Kaymak, 2016: 10). Gelişmiş ülkelerde genellikle sistemin tamamlayıcı yönü ön planda olan gönüllülük esasına dayalı uygulamalar olmakta iken; gelişmekte olan ülkelerde daha çok mevcut sistemin yerine geçen zorunlu katılıma dayalı uygulamalar yer almaktadır (Türker, 2011: 82). Son çeyrek yüzyılda, özel emeklilik dünyanın birçok kesiminde yaygınlık kazanmıştır. Özellikle gelişmiş ülkeler, sistemlerinde bulunan kamu emeklilik sistemlerine ek olarak özel birikimleri ve tasarrufları teşvik edecek şekilde emeklilik sistemlerinde reformlar gerçekleştirmişlerdir. Bu ülkelerin birçoğunda özel emeklilik planları oldukça eskiye dayanmaktadır (Özel ve Yalçın, 2013: 5). Birçok ülke grubunu içinde barındıran OECD ülkelerinde bireysel emekliliğin GSYH içindeki payı bir grafik yardımı ile aşağıda gösterilmiştir.

Grafik 2: OECD Ülkelerinde Bireysel Emeklilik Sisteminin GSYH İçindeki Payı (2016)



Kaynak: OECD, 2017; Pension Markets in Focus.

Grafiğe göre, bazı ülkelerde bireysel emeklilik sisteminin oldukça yaygın olduğu, sistemin bu alanda gerekli reformlar yapılarak etkin sonuçlar aldıkları görülmektedir. Hatta bazı ülkelerde bireysel emeklilik sisteminin GSYİH içindeki payı %100 seviyesinin üzerinde bir seyir izlemiştir. Ülkeler arasında bireysel emeklilik sisteminin 2016 yılı itibari ile GSYH içindeki payı en yüksek olan ülke %209 ile Danimarka olduğu görülmektedir. Bireysel emeklilik sistemini daha geç uygulamaya koyan ve henüz tam yaygın olmayan bazı ülkelerde, bireysel emeklilik sisteminin GSYİH içindeki payı oldukça düşük bir orandadır. En düşük paya sahip olan ülke %0.7 ile Yunanistan'dır. Türkiye ise, %4.8 oranında bir paya sahip olmakla birlikte, sistemi geliştirici ve teşvik mahiyetinde reformlara gitmektedir.

Türkiye'de Bireysel Emeklilik Sisteminin (BES) Gelişimi ve Hukuki Dayanakları

Türkiye'de 1988 yılında Çalışanları Tasarrufa Teşvik Hesabı (ÇTTH) altında kamu tarafından yönetilen zorunlu tasarruf yapmayı hedefleyen bir fon oluşturulmuştur. Ancak, 1990'lı yıllarda bazı alanlarda yaşanan aksaklıklar ve sosyal güvenlik kurumunun finansal sorunlarının artması sonucu, sürdürülebilirliğin olmaması, özellikle işverenlerin katkı paylarını sürekli olarak ödememeleri ve fon yönetiminin doğru yapılmaması nedeniyle, söz konusu fon için gerçekleştirilen kesintiler 2000 yılında durdurulmuş ve sonrasında biriken katkı payları hak sahiplerine dağıtılmıştır (Özel ve Yalçın, 2013: 8). Yaşanan bu finansal ve diğer sorunların artması, yapısal reform hareketlerinin gerçekleştirilmesine neden olmuştur ve bu reformlar sonucunda, bireysel emeklilik sistemi alanında da çalışmalara başlanılmıştır (Altıntaş, 2009: 155).

Ülkemizde yapısal reformlardan birisi olan sosyal güvenlik reformunun bir parçası olarak, kamu sosyal güvenlik sistemine tamamlayıcı nitelikte emeklilik programlarının geliştirilmesine yönelik, 16 Mayıs 2000 tarihinde Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu Tasarısı" ile vatandaşların emekliliğe yönelik gönüllü tasarruflarını düzenleyen bireysel emeklilik hesaplarına dayalı, fonlu bir sistem oluşturulması amaçlanmıştır (BES, 2017). Bu tarihten itibaren bireysel emeklilik sistemi, hem yurtiçi tasarrufların arttırılması ve bu tasarruflarında finansal sistem aracılığıyla yatırımlara aktarılması, hem de ekonomi çevresinde büyümenin gerçekleştirilmesi ve sürdürülmesinin önemli bir dinamosu olabileceğinden hareketle, uygulanmaya başlanılmıştır.

Ülkemizde 4632 sayılı "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu" ile yürürlüğe giren kanun, 7 Nisan 2001 tarihli ve 24366 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmıştır. Kanun, yayımlandığı tarihten 6 ay sonra, 7 Ekim 2001 tarihinde yürürlüğe girmiş, emeklilik şirketleri ise, 27 Ekim 2003 tarihinde faaliyete geçmiştir. 4632 sayılı kanun olarak da bilinen bu kanun, ülkemizde uygulanan emeklilik sistemi tanımlanmış katkı paylı sistem olarak işlem görmektedir. Tanımlanmış katkı paylı olarak ifade edilen sistem, emeklilik döneminde sözleşme boyunca oluşacak birikim tutarının büyük ölçüde katılımcı ya da varsa sponsor kuruluş tarafından ödenmesi ve bu tutarların üzerinden elde edilen yatırım getirileri aracılığıyla belirlendiği emeklilik planları olmaktadır (Sarıaslan, 2014: 20).

28 Haziran 2001 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapan Kanun ile bireysel emeklilik sisteminde katılım aşamasında katılımcılara ve çalışanları adına katkıda bulunan işverenlere, fonların yatırıma yönlendirilmesi aşamasında ve birikimlerin toplu para veya maaş şeklinde geri alınması aşamasında vergi teşvikleri getirilmiştir (EGM, 2017).

29 Haziran 2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile vergi matrahından indirim yoluyla kullanılan vergi avantajı uygulaması kaldırılarak devlet katkısı sistemine geçilmiş, sistemden ayrılmalarda menkul sermaye iradı olarak tanımlanan ve stopaja tabi olan birikim tutarı uygulaması yerine, sadece irat tutarı üzerinden stopaj alınmasına yönelik değişiklikler yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerle, işverenler tarafından, çalışanları adına bireysel emeklilik sistemine ödenen ve vergi matrahının tespitinde indirim konusu yapılabilecek katkı paylarının brüt ücretin %10'u kadar olan üst limiti %15'e çıkarılmıştır. 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren ödenen katkı payları için devlet katkısı hesaplaması yapılmaktadır. Devlet katkısı, katılımcı tarafından ödenen katkı paylarının %25'i oranında devlet tarafından katılımcının emeklilik hesabına ödenen tutardır. Ancak devlet katkısı olarak ödenecek tutar, ilgili yıla ilişkin brüt asgari ücret toplamının %25'ini geçememektedir (EGM, 2017).

Bireysel emeklilik sektöründe devletin sisteme katkı sağlamasının amacı, sisteme katılımı teşvik ederek katılımcı sayısını arttırmak, yurtiçi tasarrufların artmasını sağlamak ve bunun neticesinde ülke ekonomisine uzun vadeli kaynak sağlayarak

ekonomik büyüme için uygun altyapıyı kurmaktır. Yeni getirilen devlet katkısı sistemiyle bireysel emeklilik sistemine üye olan herkes vergi mükellefi olsun ya da olmasın bu devlet katkısından, devletin belirlemiş olduğu üst limit dâhilinde faydalanabilmektedir (Ünlüer, 2016: 30).

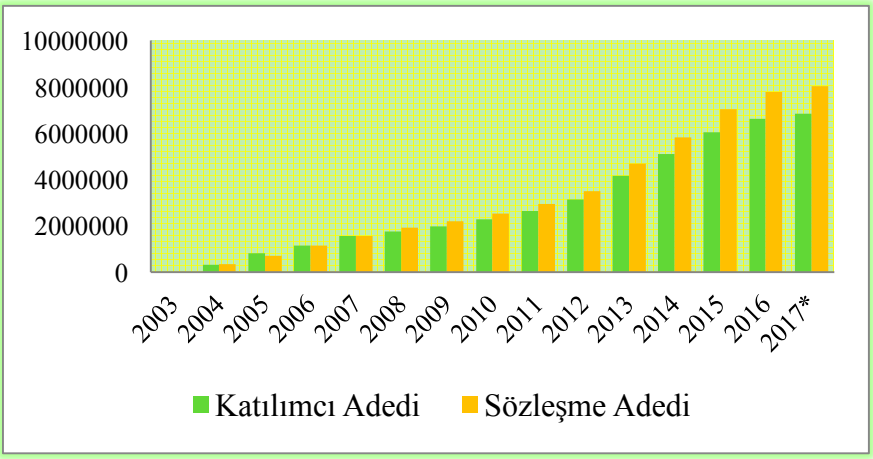
10 Ağustos 2016 tarih ve 6740 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile işverenlerin çalışanlarını otomatik olarak bir emeklilik planına dâhil etmesine ilişkin esaslar düzenlenmiştir (EGM, 2017). Kanuna göre, 1 Ocak 2017 tarihinden itibaren otomatik katılım yoluyla işverenlerin çalışanlarını otomatik olarak bir emeklilik planına dahil etmesi zorunlu hale getirilmiştir.

Bireysel Emeklilik Sisteminin Yıllara Göre Değişimi

Hızlı bir büyüme gösteren bireysel emeklilik sistemi, her yeni düzenlemeyle daha olgun hale getirilmeye çalışılmıştır. Sistem yıllara göre incelenecek olursa, katılımcı ve sözleşme sayılarında sürekli bir artış olduğu görülmektedir. 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren devletin bireysel emeklilik sistemine %25 oranında katkısı ve 1 Ocak 2017 tarihinden itibaren işverenlerin çalışanlarını sisteme otomatik olarak kaydettirmesi zorunluluğu sistem genelinde yoğun bir katılımı da beraberinde getirmiştir. Bunun sonucunda da, emeklilik yatırım fonlarının toplam büyüklüğü her geçen yıl bir öncekine göre daha yüksek bir seviyede artış göstermiştir. Son yıllarda yapılan düzenlemeler, bireysel emeklilik sistemi adı altında tasarruf yapmayı zorunlu kılmış ve fon büyüklüğünün daha fazla artmasını sağlamıştır. Yıllara göre bireysel emeklilik sistemindeki katılımcı adedi ve sözleşme adedi aşağıda bir grafik yardımı ile verilmiştir.

Bireysel emeklilik sisteminin yıllar içerisindeki değişimine göre, katılımcı adedinde ve sözleşme adedinde yıl içinde herhangi bir azalış olmamakla birlikte, sürekli bir artış olduğu görülmektedir. Buna göre, sistemin zaman içerisinde daha fazla katılımcı sayısı ve sözleşme sayısına ulaşacağı öngörülmektedir. Kişi sayısının ve sözleşme sayısının artması ile birlikte, toplam fon büyüklüğü de sürekli bir artış gösterecek ve yatırıma yönlendirilen tutarda bunun sonucu olarak artacaktır.

Grafik 3: Yıllara Göre Bireysel Emeklilik Sisteminin Katılımcı ve Sözleşme Adetleri



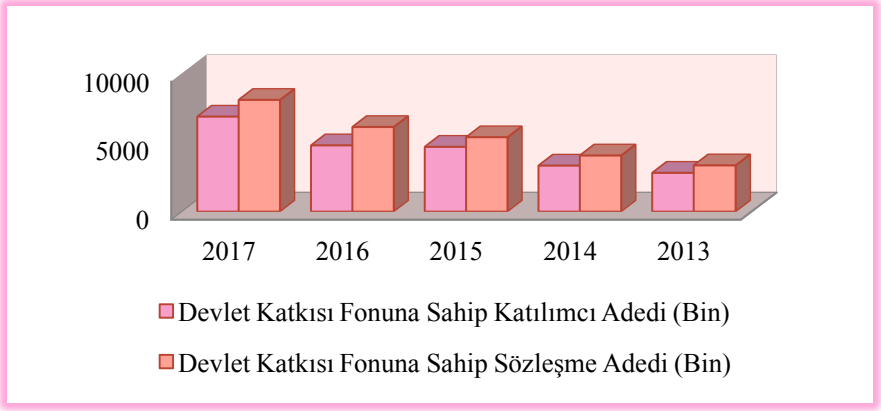
*Kaynak: Emeklilik Gözetim Merkezi (EGM), 2017. (*2017 yılı verileri, Kasım 2017 tarihi itibariyle katılımcı adedi ve yürürlükteki sözleşme adedinin hesaplanan kısmı çalışmaya dahil edilmiştir.)*

01.01.2017 tarihinde uygulamaya konulan işyeri bazlı emeklilik planlarına yönelik bir uygulama olan otomatik katılım, çalışanların işverenleri aracılığıyla otomatik olarak bir emeklilik planına dahil edilmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu uygulama ile işverenler, çalışanlarını otomatik olarak bireysel emeklilik sistemine kaydını gerçekleştirirler. Ancak, çalışanlar ilgili emeklilik planına katılmak istememeleri durumunda cayma hakkına da sahiptirler. (T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2016). Devletin cayma hakkı vermesinin yanında, bununla birlikte, sisteme teşvik niteliğinde 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren katılımcının hesabına ödenecek olan katkı payı tutarının %25'inin devlet tarafından katılımcının hesabına ödenmesi ile devlet katkısı uygulaması sisteme konulmuştur. Bu devlet katkısı uygulamasından Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan, bireysel ya da bir grup emeklilik sözleşmesine katkı payı ödeyen her katılımcı yararlanabilmektedir (EGM, 2017). Devlet katkısı, katkı payı ödemelerinden farklı bir kalemde ele alınmakla birlikte, hangi yatırım araçlarına yönlendirileceği müsteşarlık tarafından belirlenmektedir. Katılımcıların ne kadar devlet desteğine hak kazanacağı sistemde kalma sürelerine göre değişmektedir. Sistemde en az 3 yıl kalanlar getiri ve

devlet desteğinin %15'ine, en az 6 yıl kalanlar getiri ve devlet desteğinin %35'ine, en az 10 yıl kalanlar ise getiri ve devlet desteğinin %60'ine hak kazanmaktadırlar. Emekliliğe hak kazananlara, ölüm veya maluliyet nedeniyle ayrılanlara getiri ve devlet desteğinin tamamına hak kazanırlar (Erdem, 2013: 100). Bu uygulamanın faaliyete geçmesiyle birlikte, önceki senelerde uygulamada olan vergi matrahında indirim uygulaması son bulmuş ve yeniden uygulanmamıştır (Şimşek, 2013: 20).

On yılını geride bırakan sistemde 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren uygulamaya konulan %25 devlet katkısı teşviki, bireysel emeklilik fonlarının büyümesi bakımından önemli bir dönüm noktası oluşturmaktadır. Bu teşvik sayesinde 2013 yılında sisteme net bir milyon yeni katılımcı girmiş olup, bu sayı bir önceki yıla kıyasla iki kat bir artış anlamına gelmektedir. Ayrıca, sisteme yeni giren katılımcıların ödediği ortalama katkı payı da %30'a yakın bir seviyede artış göstermiştir. 2013 sonu itibarıyla 25 milyar TL'yi aşan fon büyüklüğüne ve yaklaşık 4,2 milyon katılımcı sayısına ulaşan sistemin, bir yandan emeklilik tasarruflarını artırırken diğer yandan ekonominin gelişmesine ve sermaye piyasalarının gelişimine katkısı büyük oranda arttığı görülmektedir (BES, 2013).

Grafik 4: BES' de Devlet Katkısı Fonuna Sahip Katılımcı ve Sözleşme Adedi



Kaynak: Emeklilik Gözetim Merkezi, (EGM), 2017.

Bireysel emeklilik sisteminde; 2017 yılında Kasım ayı itibarı ile devlet katkısı fonuna sahip katılımcı sayısı 6.874.221 olup, 8.090. 496 adet devlet katkısı fonuna sahip sözleşme bulunmaktadır. 2016 yılında devlet katkısı fonuna sahip katılımcı sayısı 4.788.800 olup, 6.120.883 adet sözleşme bulunmaktadır. 2015 yılında bu katılımcı sayısı 4.679.381 olmakla birlikte, sözleşme sayısı 5.377.466'dir. 2014 yılında bu fona sahip katılımcı sayısı 3.323.835, sözleşme sayısı ise 4.055.797'dir. 2013 yılında ise, 2.800.129 adet katılımcı ve 3.338.446 adet sözleşme bulunmaktadır (EGM, 2017).

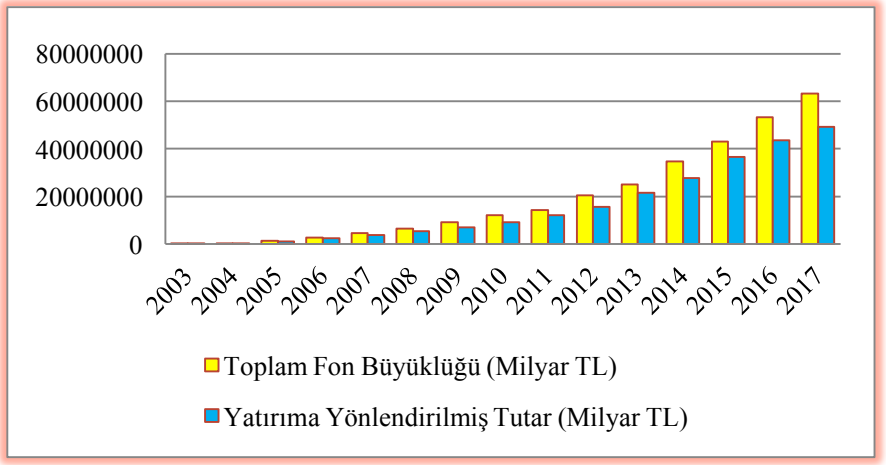
Türkiye'de Tasarrufların Yatırıma Yönlendirilmesi

Bireysel emeklilik sisteminde fiilen uygulamaya geçilmesi ile birlikte, sistem üzerinde tanıtım kampanyaları yapılması sistemin hızla büyümesini sağlamıştır. Bunun yanında, 4632 sayılı Kanunda, emeklilik şirketine dönüşen hayat sigortası şirketlerinden birikimli hayat sigortası poliçesi sahibi kişilere, kanunun yürürlük tarihinden itibaren beş yıl süre ile bireysel emeklilik sistemine aktarım olanağı verilmiştir. 2006 yılına kadar devam eden bu aktarımların neticesinde bireysel emeklilik sistemi, ilk yıllarından itibaren yüksek büyüme oranlarına ulaşmıştır (Yazıcı, 2015: 103). Aşağıdaki grafikte yıllara göre, bireysel emeklilik sisteminin toplam fon büyüklüğü tutarını ve bu tutarın yatırıma yönlendirilmiş kısmı gösterilmiştir.

Buna göre, 2003 yılında 5.866.764 TL olan fon büyüklüğünün, 5.692.556 TL'lik kısmı yatırıma yönlendirilerek, neredeyse fon büyüklüğünün tamamına yakını yatırımlara yönlendirilmiştir (EGM, 2017). 2003 yılından sonra artarak devam eden katılım sonucunda, 2016 yılına gelindiğinde bu rakam, 53.409.391.715 TL seviyesine ulaşmakta ve bunun 43.733.162.043 TL'lik kısmı yatırıma yönlendirilmiştir. Son olarak, 2017 1 yılı için, 63.303.158.746 TL'ye ulaşan fon büyüklüğünün, 49.220.301.594 TL'lik kısmı yatırıma yönlendirildiği Grafik 7'de gösterilmiştir (BES Gelişim Raporu, 2012: 2013: 2014: 2015: 2016).

[1] 2017 verileri Kasım ayı itibariyledir.

Grafik 5: Yıllara Göre Toplam Fon Büyüklüğü ve Yatırıma Yönlendirilmiş Miktar (Milyar TL)



Kaynak: BES Gelişim Raporu, 2016

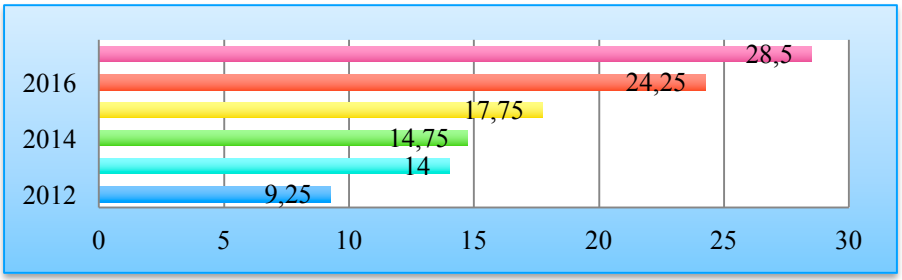
Türkiye'de Tasarruflar İçinde Bireysel Emeklilik Sisteminin Payı

Tasarruf sahipleri birikimleri çeşitli şekilde değerlendirmektedir. Bunlar finansal sisteme girmeyen, yastık altı olarak da ifade edilen, altın vb. değerli madenler, döviz veya nakit ulusal para cinsinden değerler olabilmektedir. Ayrıca finansal sisteme dahil olan mevduat, hisse senedi, bono ve bireysel emeklilik gibi araçları da tasarruf olarak kullanabilmektedirler. Yapılan tasarruf eğilimleri çalışmalarına göre bireysel emeklilik fonlarının yıllık tasarruf içindeki payları artmaktadır. Bu durum Grafik 6'da gösterilmiştir.

Grafikte tasarruf eğilimleri araştırmasının verilerine göre, tasarruf sahiplerinin yastık altı altın ve nakit, vadeli-vadesiz hesaplar, hisse senedi, hazine bonosu, fonlar, bireysel emeklilik fonları veya çeşitli tasarruf araçları arasından bireysel emeklilik tasarruf fonlarına gerçekleştirdiği tasarruf oranı gösterilmektedir. Tasarruf sahiplerinin tasarruf aracı tercihlerine bakıldığında; 2012 yılından 2017 yılının ikinci çeyreğine kadar sürekli

artış gösteren bireysel emeklilik tasarruf fonu, başlangıcından bu yana, diğer tasarruf tercihlerine göre en yüksek paya sahip olan ve en çok tercih edilen tasarruf araçları arasında yer almaktadır (Tasarruf Eğilimleri Araştırması, 2017). 2018-2020 Orta Vadeli Program'ın hedefi olan %5.5 büyüme oranına, yatırımların beklenen katkısı yaklaşık %1.7 olarak tahmin edilmektedir. Yatırımların fonlanması tasarruflar aracılığıyla gerçekleştiği düşünülürse ve büyüme hedefine ulaşmak ve gerekli olan yatırımların finansmanı için yurtiçi tasarrufların arttırılması büyük önem arz etmektedir. Bireysel emeklilik sisteminin yurtiçi tasarruflara ortalama %30 olarak katkı sağladığı göz önüne alındığında, yatırımlar ve sürdürülebilir büyümenin finansmanında bireysel emeklilik sisteminin önemi artmaktadır.

Grafik 6: Tasarruflar İçindeki Bireysel Emeklilik Fonlarına Ayrılan Tasarruf Oranı (%)



Kaynak: Tasarruf Eğilimleri Araştırması Raporları, 2017. (2017 yılının birinci ve ikinci çeyreğine göre hesaplanmıştır.)*

Sonuç

Birçok ülkede uygulamaya konulan bireysel emeklilik sisteminin, ülke ekonomileri üzerindeki etkileri göz ardı edilemeyecek bir potansiyele sahip olduğu açıktır. Ekonomilerin büyümeleri ve bu büyümeyi sürdürülebilir hale getirmeleri, en temel hedeflerdendir. Büyümenin sağlanmasında en önemli aktörlerden birisi de yatırımlardır. Yatırımlar için gerekli olan kaynaklar ise yurtiçi veya yurtdışı fonlar tarafından temin edilmektedir. Yurtiçi tasarrufların yetersiz kalması, yurt dışı tasarruflara olan bağımlılığı ve dolayısıyla ekonominin kırılganlığını artırmaktadır. Yurt içi tasarrufların, yurt içi yatırımları karşılayamaması durumu devam ettiği sürece,

ekonomide yapısal cari açık sorununa yol açmakta ve ekonominin dış şoklardan etkilenme derecesi artmaktadır. Sonuç olarak da ekonomik büyüme bundan olumsuz yönde etkilenebilmektedir.

Ülkemiz, tasarruf oranı bakımından dünyadaki diğer ülkelerle kıyaslandığı zaman alt sıralarda yer almaktadır. Diğer yandan yüksek oranlı sürdürülebilir büyüme gerçekleştirilmesi için iç tasarruf oranlarının artması gerekmektedir. Çalışmada Türkiye'de tasarruf ve yatırım düzeyleri, son yıllarda gündemde olan ve gönüllülük esasına dayanan ancak yapılan düzenlemeler ile kısmen zorunlu hale getirilen "Bireysel Emeklilik Sistemi" (BES) çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bireysel emeklilik sisteminin temel hedefi emeklilik risklerini çeşitlendirmek; bireysel emeklilik tasarruflarını sisteme yönlendirerek emeklilik dönemindeki kazanımları artırmaktır. Ayrıca yeni iş imkânları meydana getirebilecek ve mali sistem için uzun vadeli kaynaklar oluşturabilecek fonlar meydana getirmektir. Bireysel emeklilik sisteminin yurtiçi tasarruf düzeyinde meydana getirdiği değişim, tasarrufların ne kadarının yatırıma yönlendirildiği ve bu yatırımların ekonomi üzerindeki beklenen etkileri çalışmada ifade edildiği üzere, ülke ekonomisi açısından büyük bir öneme sahip olduğunu göstermektedir. Diğer bir ifade ile bireysel emeklilik sisteminin tasarruflar üzerinde etkili olduğu ve bu tasarrufların önemli bir kısmının finansal sistem aracılığıyla yatırımlara dönüştüğü açıktır. Ancak Türkiye'de henüz yeni sayılabilecek konumda olan bireysel emeklilik sisteminin, yurtiçi tasarrufların artırılmasında yetersiz olduğu görülmektedir.

2017 yılı Kasım ayı verilerine göre bireysel emeklilik sistemine katılan kişi sayısı yaklaşık 7 milyon iken ülke nüfusu 80 milyon olduğu varsayımıyla, nüfusun %10'na bile tekabül etmemektedir. Ayrıca 2017 yılı Kasım ayı itibari ile 63.303.158.746 TL'ye ulaşan fon büyüklüğünün, GSYİH içindeki payı yaklaşık %5 düzeyindedir. Ancak mevcut rakamların gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında yeterli düzeyde olmadığı ortaya çıkmaktadır. 2018-2020 Orta vadeli programda hedeflenen %5.5'lik büyüme hedefi ve bu büyümeye yatırımların beklenen katkısı %1.7 hedefinin sağlanması ve sürdürülebilmesi açısından tasarruflar ve bu bağlamda bireysel emeklilik sisteminin kapsamının genişletilmesi önem arz etmektedir. Bu amaçla bireysel emeklilik sisteminin gözden geçirilerek, kapsamının (katılım yaşı, çalışan sayısı vb.) genişletilip, sistemden erken ayrılmamayı teşvik edici düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Ayrıca ekonomik birimlerin, borçlanma ve uzun vadeli tasarruflara dair farkındalığının geliştirilmesine

yönelik bilinçlendirme programları yapılmalıdır. Bir başka ifade ile tasarrufları teşvik etmek için, finansal okur-yazarlık olarak da ifade edebileceğimiz finansal eğitim, finansal getiriyi arttırıcı ve dolayısıyla tasarrufu teşvik edici vergi politikaları, emeklilik reformlarının yapılarak yeni sistemlerin geliştirilmesi, aşırı borçlanmanın önlenmesi ve tasarruf bilincinin artırılması gerekmektedir. Tasarruf bilincinin ve eğiliminin artması aynı faiz düzeyinde, daha fazla tasarruf yapılmasını sağlayarak, yurt dışı fon ihtiyacının azalmasına yol açacak, uzun vadede büyümenin sürdürülebilmesi ve cari açığın düşmesine imkân verebilecektir.

Referanslar

ALTINTAŞ, K. M. (2009),"Belirlenmiş Katkı Esaslı Emeklilik Planlarında Finansal Eğitimin Önemi: Katılımcıların Finansal Okur Yazarlığı Çerçevesinde Alternatif Bir Yatırım Eğitimi Modeli", ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 5-9, 151–176.

BAŞÇI, E. (2013), "TCMB Türkiye'nin Büyüme Potansiyeli". http://www.tcmb.gov.tr/, 22.11.2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2004), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2005), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2006), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2007), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2008), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2009), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2010), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2011), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2012), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2013), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2014), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2015), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES Gelişim Raporu (2016), http://www.egm.org.tr/?pid=360, 18 Ekim 2017'de erişildi.

BES, (2017), Bireysel Emeklilik Sistemi (BES). http://www.bireyselemeklilik.gov.tr/tarihce, 16 Ekim 2017'de erişildi.

DEMİREL, O. (2015),"Türkiye'de Cari Hesap Dengesinin Belirleyicileri", İnönü Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Malatya.

EGM (2017), Emeklilik Gözetim Merkezi (EGM), http://www.egm.org.tr/?pid=480, 13 Ekim 2017'de erişildi.

ERDEM, T. (2013),"Bireysel Emeklilik Sistemine Yönelik Değişikliklerin Eleştirisi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 104, 73-116.

GERSOVITZ, M. (1988), "Saving and Development", Handbook of Development Economics, Volume I, Edited by H. Chenery and T.N. Srinivasan.

KARACABEY, A. A. ve GÖKGÖZ, F. (2005),"Emeklilik Fonlarının Portföy Analizi", Siyasal Kitabevi, Ankara.

KAYMAK, G. (2016),"Türkiye'de Bireysel Emeklilik Fonları Ve Portföy Performanslarının Analizi", Balıkesir Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir.

LEVINE, R. (2005), " Law, Endowments and Property Rights", Journal of Economic Perspectives, 19-3, 61-88.

OECD, (2017), "Pension Markets in Focus 2017", http://www.oecd.org/finance/private-pensions, 22.11.2017'de erişildi.

OKTAYER, N. ve OKTAYER, A. (2007),"Özel Emeklilik Fonlarının Finansal Piyasaların Gelişimine Etkileri", Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, IX-11, 55-80.

ÖZEL, Ö. ve YALÇIN, C. (2013),"Yurtiçi Tasarruflar ve Bireysel Emeklilik Sistemi: Türkiye'deki Uygulamaya İlişkin Bir Değerlendirme", TC. Merkez Bankası, Çalışma Tebliği No: 13/04.

ROUBİNİ, N. and WACHTEL, P. (1998),"Current Account Sustainability in Transition Economies", NBER Working Paper from National Bureau of Economic Research, Inc.. No: 6468, 1-68.

SANCAK, E. ve DEMİRCİ, N. (2012),"Ulusal Tasarruflar Ve Türkiye'de Sürdürülebilir Büyüme İçin Tasarrufların Önemi", Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi,8-2, 159-198.

SARIASLAN, M. (2014), "Bireysel Emeklilik Sistemi ve Muhasebesi", Seçkin Yayıncılık, Ankara.

SBİA, R. and HAMDİ, H. (2013),"Are Investment and Saving Cointegrated Evidence From Middle East and North African Countries", MPRA Paper, No. 64151, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/64151/, 20.11.2017'de erişildi.

SOLMAZ, A. (2016),"Bireysel Emeklilik Fonlarının Türkiye Ekonomisindeki Önemi, Gelişimi ve Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılması", Adnan Menderes Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Aydın.

SÜREKÇİ, D. (2011),"Türkiye'de Üçüz Açıklar Olgusunun Analizi: Dinamik Bir Yaklaşım", Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 18-1, 51-69.

ŞİMŞEK, G. (2013), "Bireysel Emeklilik Süresini Etkileyen Faktörlerin Yaşam Çözümlemesi ile İncelenmesi", Hacettepe Üniversitesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Tasarruf Eğilimleri Araştırması Raporları, (Sabancı Üniversitesi-IPSOS KMG-ING Bank) http://www.tasarrufegilimleri.com/raporlar.aspx, 27.11.2017'de erişildi.

TCMB (2015), Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), "Tasarruf–Yatırım Dinamikleri ve Cari İşlemler Dengesi Gelişmeleri", Ankara.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, (2016), Basın Açıklaması, Sayı:196, http://www.egm.org.tr/staticfiles/files/mevzuat/, 23 Ekim 2017'de erişildi.

T. C. Kalkınma Bakanlığı (2014),"10. Kalkınma Planı 2014-2018 Finansal Hizmetler Özel İhtisas Raporu", http://www.kalkinma.gov.tr, 25.11.2017'de erişildi.

T. C. Kalkınma Bakanlığı (2017),"2018-2020 Orta Vadeli Program Temel Makroekonomik ve Mali Hedefler Raporu", http://www.kalkinma.gov.tr, 25.11.2017'de erişildi.

T. C. Kalkınma Bakanlığı (2017),"2018 Yılı Programı Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar Raporu", http://www.kalkinma.gov.tr, 25.11.2017'de erişildi.

TÜRK, İ. (2010), "Maliye Politikası", Turhan Kitabevi, Ankara.

TÜRKER, H. (2011),"Bireysel Emeklilik Yatırım Fonlarının Sermaye Piyasalarına Etkileri", Maltepe Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

UYGUR, E. (2012), "Türkiye'de Tasarrufların Seyri ve Etkileyen Bazı Unsurlar", Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2012/108, http://www.tek.org.tr, 22.11.2017'de erişildi.

ÜNLÜER, C. (2016),"Sosyal Güvenlik Sisteminin Tamamlayıcı Bir Parçası Olarak Türkiye'deki Bireysel Emeklilik Sistemi Ve Devlet Teşviklerinin İncelenmesi", Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde.

YALÇINKAYA, Ö. ve HÜSEYNİ, İ. (2016),"Tasarruf-Yatırım İlişkisi: Feldstein-Horioka Hipotezinin OECD Ülkeleri Açısından Değerlendirilmesi (1980-2013)", Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 31-1, 343-369.

YAZICI, S. (2015),"Bireysel Emeklilik Sitemi ve Türkiye Uygulaması", Ankara Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

YILMAZ, Ö. ve AKINCI, M. (2011), "İktisadi Büyüme ile Cari İşlemler Bilançosu Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği", Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 15-2, 363-377.

5

THE RELATIONS BETWEEN ACCOUNTABILITY AND UNCERTAINTY AVOIDANCE IN TURKEY

Habip Demirhan

Abstract

The development of New Public Management and good governance implementation in public sector increased the importance of accountability. Nowadays, accountability is one of the most discussed issues in literature. Accountability has handled differently in various disciplines. There is no consensus on its definition as it varies from culture to culture. In Turkey, firstly, it has been mentioned in 7th Five Year Development Plan and has become one of the most important concepts. Nevertheless, accountability owes its popularity to Public Fiscal Management and Control Law No:5018 that regulate the accountability of Ministers and Heads of Public Administrations. This law is a result of the process of Turkey's harmonizing its laws with EU legislations. Most of EU member countries are developed and there is a cultural harmony among them. While compared to Turkey, there is big differences in terms of both economy and cultural aspects. On the other hand, accountability in EU countries emerges with intrinsic motivation while in Turkey it is a result of reforms. In this context we want to find out if an accountability concept of developed countries is compatible with Turkish cultural values. In our study, accountability is discussed in theoretical framework and then the relationship between Turkish culture and a type of accountability that emerged from the experiences of developed countries is analyzed within the context of uncertainty avoidance which is one of Hofstede's cultural dimensions. In conclusion, it is exposed that the dimension of uncertainty avoidance of Turkish culture has a negative impact on accountability.

Keywords: *Accountability, Culture, Uncertainty Avoidance*

Introduction

The state's interventionist approach that started with Keynesian policies, has questioned just 1970s energy crisis. Beginning from the 1980s, primarily, the idea of downsizing the state instead of interventionist state approach has been adopted and then beginning from 1990s, it was emphasized that the it is necessary to for the states to carry out a supervisory and regulatory role. Within this context, states have start to implement reforms. Good governance mechanism has developed in terms of these approach, named New Public Management (NPM). In the introduction of the World Development Report issued by World Bank (WB) in 1989, President Barber B. Conable's statement "private sector initiatives and market mechanisms are important, but they must go hand in hand with good governance" is one of the first uses of good governance in the literature. Also, in the Governance and Development Report issued by WB in 1992 emphasized the importance of accountability and the development of good governance.

In this period that the development of NPM accelerated, public administration systems transformed within the framework of competitiveness, efficiency, productivity, participation, transparency and accountability concepts which are familiar to the private sector. In conjunction with this approach, traditional management structures have begun to devolve and a market oriented model that citizens are viewed as costumer has been replaced instead of strict bureaucratic management. Unlike the cumbersome management approach, it has become a priority objective to be able to respond to demands of citizens quickly, effectively and efficiently. Governments play an important role in provision of public goods and services. So that, they need revenue and the mechanisms to collect that revenue to deliver public services. Resource management and public service provision efficiency can be accomplished through accountability, adequate and reliable information, control, audit and planning. Accountability, one of the good governance principles has begun to develop within the framework of NPM and has become one of the most popular topic in different fields like human resource management, social psychology, finance and ethics. Despite extensive research on it, there are various problems for the researchers. In addition to the general elusiveness of the meaning of 'accountability', there is for non-English speaking countries a special problem of 'incommensurability' (Dubnick 2002). Another problem is that cultural values in some countries do not support the development and implementation of

accountability. Most developing countries derives good practices of developed government. International institutions play a key role in adaption of reforms and usually reform process in developing countries is led by them, regardless of cultural values.

In Turkey, accountability owe its popularity thanks to Public Fiscal Management and Control Law No: 5018 that issued in terms of European Union (EU) accession progress. It has not raised by intrinsic motivation of public administration structure. In this chapter we try to find out if an accountability mechanism that inspired from best practices of developed countries is appropriate to Turkish culture. In other words, we try to clarify if Turkish culture support this kind of accountability or not. For this reason, the relationship between accountability and uncertainty avoidance is examined and it is concluded that the uncertainty avoidance in Turkish culture does not support this kind of accountability.

Accountability Background

Accountability is a compound word that comprised of "account" and "ability". "Account" means 'a report or description of an event or experience" and "ability" refers to 'having ability and skill to do something'. Thus, accountability means the quality of being accountable, liable to give account and answer for conduct (Dubnick, 2002). Despite it is developing concept recently, it is historical background dates to King Hammurabi of Babylon (Gray and Jenkins, 1993: 53). In ancient times, accountability was linked to accounting. The link between accountability and accounting began to weaken in the middle ages. In 20th century, with the development of NPM, accountability become a core concept for public administration. Nowadays, many scholars in various scientific fields, studies on accountability.

Power (1991) based on his agency theory, emphasized that it is a relationship between principal and agent while Bovens (2007) handled it as a social relationship. Mulgan (2003: 12) states that accountability is based on the principle of ownership and legal permission.

Despite its complexity, there are various definition of accountability and different classifications of accountability types. Sinclair (1995) argues that accountability is

chameleon-like, and that researchers in different areas focus on different types of accountability. It is being claimed as a complex and elusive subject (Mulgan, 2000a) and one of those golden concepts that no one can be against and it functions as an umbrella term, encompassing the virtue of good governance, such as transparency, responsibility, openness, but also inclusiveness and participation. (Bovens, 2005). According to literature we can define accountability as a relationship between two actors that established for specific reasons, secured under certain processes and applied standards and sanctions defined.

The Accountability Components

Due to its complex and elusive concept there is no a common view on accountability components. For this research we take Mashaw's (2006) accountability components as reference. According to Mashaw (2006: 118-120) there are six main components in accountability mechanism. These are; accountor, accountee, accountability for what, processes, standards and effects. In other words, there are six main points that need to be clarified in accountability process. In an accountability process answering to the question "who is accountable" is important. The answer of this question refers to accountor. According to

United Nations *"…. every person who is in a position of power on trust is accountable for the use of that power"* (Shende and Bennett, 2004: 4). Accountors can take the form of individuals or group of people (Gelfand et al., 2004: 138-140). According to Bovens (2005:185), an accountor's conduct can vary 'from budgetary scrutiny in the case of financial accountability, to administrative fairness in the case of legal accountability, or even sexual property when it comes to the political accountability of Anglo-American public officials' and he has an obligation to inform the accountee about his conduct.

Individuals are directly accountable to their supervisor, work group or organization. If the accountor is a group people. In this case, the accountor is answerable to the organization as a whole and the relationship of the accountability can be either unidirectional or bidirectional (Gelfand et al., 2004: 139). The accountors in public sector accountability are mostly public officials working in ministries, departments and agencies. According to Bovens (2005: 191) the accountors vary depends on accountability types.

Secondly, in an accountability relationship there is an accountee, who has certain rights to hold others to account (Unerman and O'Dwyer, 2006: 357-359). The accountability relationship can exist both inside and outside organizations. In a relationship that exist inside organization, staff should be accountable to their superiors. If the relationship exists outside organization, the form of accountability vary depends on types of accountability (Ijiri, 1983: 78). This kind of relationship can be between, for example, officials and public, officials and professional peers, and officials and other public-sector organizations.

The first two components answer who is accountable to whom. In the next step, the question 'what accountor should be accountable to accountees for' should be answered. Each organization has an obligation to be accountable for their performance. Public sector agencies focus on the operational process and general policy while private sector organizations are more accountable in terms of bottom line and profit (Mulgan, 2000b: 87). Government expenditures are financed by public money. In other words, the money spent by government is actually public money and this is one of the most important reason for the public sector to be held accountable to the public. A government is managed by both elected and non-elected (appointed) officials. Elected officials are responsible for their choices of policies. Non-elected officials such as bureaucrats and governors (top-level bureaucrats) are responsible to elected officials in following through the plans and policies of elected officials (Mashaw, 2006: 121).

The fourth component of accountability is "process of accountability". This stage clarifies the assurance and guarantee of accountability. The accountability is a relationship between accountor and accountee and "the relationship is based on what" is important. There are different types of accountability and each focus on different processes. For the public accountability, officials are responsible to the public by virtue of legal requirements which they have to follow. Within organizations, the relationship between subordinates and superiors are managerial rather than legal. The relationship between politicians and constituents that refers to political accountability is based on the political process and voting oversight is an important process for this type of accountability (Mashaw, 2006: 121). Internal and external controlling, monitoring and a strong system of checks and balances is important for accountability (Brinkerhoff, 2001: 20-21). Since they use public resources, the government and public sector should be prepared to explain how they use public money and whether they have used it wisely

or not. The resource owners (in public sector it refers public) could have chance to evaluate and question the performance by some tools such as annual report, action report and performance programme. Effective disclosure of financial information, financial reporting and audit are essential tools for the process of accountability.

The fifth component of accountability is "standards of accountability". As different types of accountability focus on different processes, different standards are applied to different types of accountability either. The standards are applied to evaluate the actions and standards of accountor. Political accountability is the relationship between politicians and voters. For this relationship, standards of appraisal are ideology or political preference aggregation. Legal accountability is the relationship between public officials and effected persons/organizations (Mashaw, 2006: 128). The relationship in this accountability is based on legal requirements; therefore, the standards used are the legal rules. According to Gelfand et al. (2004: 140) the accountability relationship is affected by clarify of the standards and number of rules and regulations. Standards give accountee an opportunity to evaluate the actions of accountor. In other words, the accountee assesses the performance of accountor by using standards as a guideline.

The sixth component of the accountability is "effects". As mentioned above, the accountee assesses the performance of accountor by using standards. After this assessment, rewards and sanctions are then given to the accountor. According to Bovens (2005: 185) these rewards and sanctions can be either formal or informal. The rewards and sanctions vary depends on accountability relationship. For political accountability the reward can lead to re-election, the sanction can lead the dismissal of elected officials (Mashaw, 2006: 121). For the accountability types in public sector, the reward and sanctions can include approval, substitution or action. According to Brinkerhoff (2001: 2-3), effects (i.e. sanctions, penalties etc.) are important for accountability mechanism and sanctions without enforcement significantly diminish accountability. For example, audit and freedom of information are important mechanisms for accountability but without sanctions, accountability can be devalued.

The Concepts of Accountability

Due to it is complex and elusive meaning, it is hardly difficult to determine the scope of accountability concept. In literature, there are many concepts (i.e. responsibility,

transparency, controlling, scrutiny, audit etc.) which are significant in context of accountability. However, some of these concepts are directly affect accountability while some of them indirectly affect. According to Koppell (2005: 95), there are five significant concepts of accountability. These are; responsibility, transparency, responsiveness, liability and answerability.

In our study we derived four (responsibility, transparency, liability and answerability) concepts from Koppell's study and replaced controllability instead of responsiveness. Because controllability is a significant concept for accountability in terms of scrutiny, auditing etc., and responsiveness is quite a concept that is used for private sector. Table 1 shows the concepts of accountability and their key indicators in below. From now on, these concepts will be called as dimensions.

Table 1: Dimensions of Accountability

Conception of Accountability	**Key Determination**
Responsibility	Did the organization/individuals follow the rules?
Transparency	Did the organization/individuals reveal the facts of its performance?
Controllability	Did the organization/individuals do what the principal (e.g. congress, president) desired?
Liability	Did the organization/individuals face consequences for its performance?
Answerability	Did the organization/individuals fulfill the substantive expectation (demand/need)?

Source: Koppell, 2005: 96.

Bureaucrats and organizations are constrained by laws, rules and norms. This dimension of accountability is labeled responsibility (Koppell, 2005: 97). The Oxford Dictionary of English defines responsibility as (1) "the state or fact of having duty to deal with something or of having control over someone"; (2) "the state or fact of being accountable or to blame something". (Soanes and Stevenson, 2005: 1501). This dimension is related to "accountability for what" components. According to Bovens (1998: 22-23) for a successful responsibility the question "what is to be done" is primarily needs to be answered. In other words, clarifying the responsibility will help us to prevent unwanted outcomes. If someone is appointed in a position, responsibility begins. Someone's being in a position of responsibility also means taking on obligations

of accountability. In public sector, the expenditures are financed by public money and for this reason public sector organizations and public officials need to be responsible for their decisions and actions by providing explanations and information. In order to help the public, understand their duties and actions, organizations should clarify their roles and responsibilities, including staff roles and responsibilities. These will enhance the accountability mechanism.

The second dimension of accountability is transparency. There are several meanings for transparency given by scholars and organizations. Transparency is defined as: *"reliable, relevant and timely information about the activities of government is available to the public"* (Kondo, 2002: 7). Birkinshaw (2006: 48) states that transparency, openness and access to government-held information are widely applauded as remedies for the deficiencies and operations of government where government claims to be democratic but where it falls short of its rhetoric. Both accountability and transparency are also key elements for good governance. Transparency between accountor and accountee is important for accountability. If the transparency is low, this will cause accountability negatively. In other words, high transparency will increase accountability. Therefore, to increase the level of transparency to affects accountability positively, information and reports should be easily accessed and information that is likely to enhance accountability would include reliable information. According to UN (2004), for an effective accountability, freedom of information requirements, codes of conduct, a transparent framework and regulations are important factors.

Controllability, answerability and responsibility are built on the foundation of transparency and liability. According to Koppell (2005: 97), the dominant conception of accountability revolves around control. So that, controllability includes all process started with responsibility till facing with sanctions and obligations. For this reason, monitoring, evaluation, audit, inspection and access to reliable information will enhance controllability.

Being accountable means having the obligation to answer questions regarding decisions and/or actions (Schedler, 1999) and rebutting of accusations. According to Brinkerhoff (2001: 2) there are two types of accountability questions that can be asked. The first type asks simply to be informed while the second type of question moves beyond

reporting of facts and figures, and asks for explanations justifications (reasons). In both types informing aspects of answerability relates to transparency.

The last dimension of accountability is liability. Organizations and individuals should face with the results of their actions and performances. In other words, individuals and organizations should be held liable for their actions. They should be punished for their malfeasance and rewarded for their success (Koppell, 2005: 96). Voters can punish elected officials by removing them from office but for non-elected officials it is quite complicated. In this sense that bureaucrats and judges said to be unaccountable (Koppell, 2006: 96). Answerability and liability is related to each other. If there is no sanctions answerability will weaken and it will cause a low accountability.

The Accountability Mechanism in Turkey

In Turkey, the accountability as a word, firstly, has been mentioned in 7th Five Year Development Plan (1996-2000) and has become one of the most important concepts. Nevertheless, accountability owes its popularity to Public Fiscal Management and Control Law No:5018, issued in 2003.

The purpose of this law is; "to regulate structure and functioning of the public financial management, preparation and implementation of the public budgets, accounting and reporting of all financial transactions, and financial control in line with the politics and objectives covered in the development plans and programs, in order to ensure accountability, transparency and the effective, economic and efficient collection and utilization of public resources (article 1). Public finance shall be conducted in a manner to ensure the accountability of public officials (article 5/b). As can be seen in these articles, accountability is accepted as a fundamental principle and indicator of public finance by this law.

Article 8 defines accountability as;

> *"Those who are assigned duties and vested with authorities for the acquisition and utilization of public resources of all kind are accountable vis-à-vis the authorized bodies and responsible for the effective, economic and efficient acquisition,*

> *utilization, accounting and reporting of the resources on the basis of law, as well as for taking necessary measures to prevent abuse of such resources."*

Fourth section of the law regulate the accountability of ministers (article 10) and top managers (article 11). According to the sixth section of this law, annual activity reports and final account are the main instruments of the accountability mechanism.

We can conclude that, accountability as we defined above with its components and dimension is mentioned in law number 5018. *"Those who are assigned duties and vested with authorities for the acquisition and utilization of public resources of all kind are accountable"* refers to accountors. *"…vis-à-vis the authorized bodies"* refers to accountees. responsible for the effective, economic and efficient acquisition, utilization, refers to accountability for what. *"…. accounting and reporting of the resources on the basis of law"* refers to standards, and *"…as well as for taking necessary measures to prevent abuse of such resources"* refers to effects. In law, internal control system, internal audit annual activity report and final account law are mentioned. Accountability mechanism in based on these instruments. Thus, these refer to process of accountability.

In an accountability relationship, first of all, accountor gains authority to work on behalf of the accountee and accountor has to work and use resources properly. At this stage responsibility dimension begins. The accountor should know what he is accountable for, be responsible for his actions and for reporting the reliable and timely results of his/her actions, performance and other information to the accountee (Mulgan, 2000a). This process relates to the transparency dimension. Also, accountee use monitoring, audit, control and inspection etc. mechanism to be sure that accountor do the right things. This process relates to the controllability dimension. If the accountee has questions or desires more information, the accountor should try to answer or provide this information. This stage relates to the answerability dimension. The accountor is responsible for providing the reasons for their actions. In some cases, the accountee may apply sanctions to the accountor. This process is related to liability dimension. Regarding the other two components of accountability, standards and effects, standards play an important part in the relationship, particularly at the fourth stage. The accountee uses standards as a framework for analyzing the accountor's performance.

Turkey's accountability system also includes all these components and dimension of accountability and most of them can be seen in practice. However, in practice we cannot say that there is an effective accountability system. There is no any guarantee mechanism for financial control system. The internal audit established by law number 5018 include significant failures (Saraç, 2005: 162).

Hofstede's Cultural Dimensions Theory

Scientists and researchers have mentioned the importance of accountability for the survival of social system since ancient times. For example, Greek philosophers, such as Aristotle, Plato, and Zeno, discussed accountability in the context of justice, punishment, and social control. In modern science, accountability has been the subject of discussions in numerous disciplines including law (Gelfand et al., 2004: 135). Indeed, within the study of organizations, accountability has been linked to numerous phenomena including judgment and decision-making (Tetlock, 1992), performance appraisal (Klimoski and Inks, 1990; Wayne and Kacmar, 1991), negotiation (Gelfand and Realo, 1999) and motivation (Tetlock et al., 1989).

According to Gelfand et al. (2004: 136), cultural perspective on accountability in organizations is critical for both theoretical and practical reason. For this reason, accountability is defined as; "the perception of being answerable for actions or decisions, in accordance with interpersonal, social, and structural contingencies, all of which are embedded in particular sociocultural contexts". Accountability relationship is affected by culture and values (Velayutham and Perera, 2004: 57-59). Therefore, accountability system and network vary from culture to culture. Thus, in some countries, culture and values does not support accountability. Velayutham and Perera (2004), studied the influence of emotions and culture on accountability and governance and they found out that the emotions of 'guilt' and 'blame' play a significant role on accountability mechanism.

One of the most popular research on culture is Hofstede's (1980) cultural dimension theory. Initially, he identified four dimensions that could distinguish one culture from another. Then, he added fifth and sixth dimensions in cooperation with Bond in 1988 and Minkov in 2010. These are:

- Power Distance (Large Degree versus Low Degree)
- Individualism versus Collectivism
- Masculinity versus Femininity
- Uncertainty Avoidance Index (High versus Low)
- Long Term Orientation versus Short Term Orientation
- Indulgence versus Restraints

Power distance dimension expresses the degree to which the less powerful members of a society accept and expect that power is distributed inequality. The core concept of this dimension is how a society handles inequalities among people. Thus, people in a large degree power distance accept hierarchical order in which everybody has a place, and which needs no further justification. People in a low degree power distance, people strive to equalize the distribution of power and demand justification for inequalities of power.

Second dimension is Individualism versus Collectivism. A society's position on this dimension is reflected in whether people's self-image is defined in terms of "I" or "We". Individualism can be defined as a preference for a loosely-knit social framework in which individuals are expected to take care of only themselves and their immediate families. Collectivism is defined as a preference for a tightly-knit framework in society in which individuals can expected their relatives or members of a particular ingroup to look after them in exchange for unquestioning loyalty.

Third dimension is also related to as "tough versus tender" cultures. Masculinity refers to a preference in society for achievement, assertiveness, heroism, and material rewards for success. Femininity represents a preference for cooperation, modesty, caring for the weak and quality of life. Emotions are highly influence the codes and conducts. In this dimension, masculine societies expected to be competitive and feminine societies to be consensus-oriented.

The uncertainty avoidance dimension expresses the degree to which the members of a society feel comfortable with uncertainty ambiguity. Answering the question, "How a society is deal with the fact that the future can never be known: should we try to control the future or just let it happen?" is the main issue for this dimension.

Long term-short term orientation and indulgence-restraint dimensions are added to this theory lately. Long term oriented societies take a pragmatic approach. They encourage thrift and efforts in modern education as a way to prepare for the future. On the other hand, short term societies prefer to maintain time-honored traditions and norms while viewing social change with suspicion. Societies with high indulgence score, allow relatively free gratification of basic and natural human drives related to enjoying life and have fun. Societies with high restraint score, suppress gratification of needs and regulate it by means of strict social norms.

In our study, the effect of uncertainty avoidance on accountability mechanism is examined. Thus, this dimension is detailed in below.

The Dimension of Uncertainty Avoidance

As a basic reality of life is that time only runs one direction. We survive in "present time" that create a limited border between past and future. Thus, uncertainty avoidance can be explained as the "hope of success" or "fear of failure" (Hofstede, 2001: 165). In other words, it can be defined as the extent to which people feel threatened by ambiguous situations, and have created beliefs and institutions that try to avoid in such situation (Hofstede, 2001: 145-146). The uncertainty avoidance indicates the degree of respond to complex situations (Teoh and Foo, 1997: 32).

People live in cultures with low uncertainty avoidance, have a perception that authorities are there to serve citizens. The conservatism is low, and the uncertainty can be tolerated. On the other hand, in cultures with high uncertainty, the level of stress and anxiety is higher. For this reason, conservatism always stand in the forefront, and people need written rules and regulations (Hofstede, 1980: 87). People feel threatened if there is complexity and a rapid change but not an effective information flow (Sargut: 2001: 180). In societies with high uncertainty avoidance, people attach importance to job security and written and formal rules to make life safer and tied to unchanging truths by preferring turned themselves off against changes.

There is correlation between uncertainty avoidance and power distance. In countries like Denmark, Norway, Sweden and USA social and organizational hierarchy is low because of low power distance and low uncertainty avoidance. For this reason, they

easily take risk and feel comfortable communicating with others. In countries like Austria, Finland, Germany, both power distance and uncertainty avoidance is low. The system works like a machine without a rigid hierarchy, and the uncertainty is reduced by clearly defined roles and behaviors. In some countries like India and Singapore, power distance is large and uncertainty avoidance is high and workers are expected to be loyal to organization. The organization is perceived like a traditional family structure and employees are protected physically and economically by managers. Finally, in some countries like France, Japan, Mexico, Peru and Turkey, power distance is large and uncertainty avoidance is high. In these countries, it is tried to reduce high uncertainty by large power distance.

Accountability and Uncertainty Avoidance Relationship

The accountability relationship within the framework of uncertainty avoidance in different cultures depends on the degree of clear definition and acceptance of norms. The societies with high uncertainty avoidance create strong accountability systems that are predictable, well-organized and have effective control mechanisms. For this reason, the accountability standards in these cultures have many standards that are clearly defined. Therefore, organizations in these cultures will pay more attention to the monitoring of standards and consequences of deviations. There is little individual discretion in decision making process. On the other hand, the standards in societies with high uncertainty avoidance are fewer, not clearly defined and the consequences of standard deviation are not crucial (Gelfand et al., 2004: 147). In other words, the deviation of norms is too much tolerated. Individuals discretion in decision making process is high.

In societies with high uncertainty avoidance the individuals expect to be monitored and to monitor others. Therefore, they are more concerned with violations of norms, and comply with standards than individuals live in low uncertainty societies. In societies with high uncertainty, individuals and groups have more alignment on in accountability web. According to Gelfand et al (2004: 147) there are two reasons of this situation. First, organizations in these cultures are more likely to enact processes that ensure that expectations that are delineated in formal policies, practices, and procedures that are perceived in veridical ways by individuals and groups because of the importance of order and predictability. Second, accountability system in these cultures is based of vertical

and horizontal alignments. Thus, according to Boldt (1978), standards for behavior are pervasive and are "imposed and received," rather than "proposed and interpreted". Individuals in these cultures, believe that they will face with sanctions due to noncompliance. Thus, accountability concept does not differ among individuals or groups. On the other hand, in cultures with low uncertainty, accountability concept diverges among individuals and groups according to their self- experiences.

In their research, Velayutham and Perera (2004), examined that two emotional states, i.e guilt and shame influence accountability. According to this study, guilty is related to low uncertainty avoidance while shame is related to high uncertainty avoidance. These emotions influence the motivation of accountability. For instance, control mechanism in societies with high uncertainty is ensured by external social but in societies with low uncertainty it is ensured internally. In other words, accountability mechanism in societies with low uncertainty is a result of intrinsic motivation.

In summary, accountability mechanism varies among cultures. One of the reason of this variation is uncertainty avoidance. Each culture's reaction against uncertainty avoidance is not same. In some cultures, individuals or groups do not like uncertainty and thus, everything should be clearly defined while in some cultures they can stand with uncertainty and take risk.

Turkish Culture and Accountability in Terms of Uncertainty Avoidance

Societies with low uncertainty and high uncertainty can differ in terms of accountability, including relationships between individuals and groups in institutions, such as the degree of force, the degree of internal and external relations. Therefore, in cultures with large power distance and high uncertainty avoidance, the accountability mechanism is unidirectional while in cultures with low power distance and low uncertainty avoidance is mutual (Gelfand et al., 2004: 149).

In Hofstede's (1980) research, Turkey's cultural indicators defined as; large power distance, high uncertainty avoidance, collectivist, feminine. In his researches, he indicated that there is no dominant point for long-short term orientation and indulgence-restraint dimensions for Turkey. Thus, for Turkish culture, we can say that in organizations and institutions people know whom to obey. Everyone's authority is

clearly defined. It is certain who is the boss and the boss's words accepted as law. This perception large the power distance. Uncertainty accepted as threating and not tolerated. Therefore, the uncertainty avoidance is high.

According to Sargut (2001: 183), in countries like Turkey, while people could not overcome with uncertainty or uncertainty paralyzed the society, they prefer to take refuge in god, chief commanders or paternal politicians to large the power distance. Religions and philosophical structures are decisive on hierarchy and stratification in these cultures (Hofstede, 2001: 116). According to Sargut (2001: 185), the Islamic religion is effective in both reducing and avoiding uncertainty. The future concerns are overcome within the context of religious faith (believe in Allah) and acquiesce to fate.

There is asymmetric information in the essence of uncertainty avoidance. Short term and prompt resultant solutions are preferred in decision making process due to their tendency to accept low risk (Halis and Senkal, 2009: 139). Sargut (2001: 182), states that long life employment in Turkey is a result of uncertainty avoidance. In other words, lifelong employment is regarded as a right. In these countries, conservatism is the dominant ideology. People are likely to maintain law and order. For this reason, they need written rules and legislations. The accountability standards are not negotiable. The hierarchy is reflected in one way which means individuals are held accountable to their supervisor or group but not vice versa. In other words, the relationship between accountor and accountee is unidirectional. The accountee held accountor accountable.

Conclusion

Accountability was linked to accounting in ancient times. In middle ages the link between accountability and accounting was weaken. In 20th century, accountability become a core concept for public management within the context of NPM. According to scholars we can conclude that accountability mechanism varies across cultures which means accountability mechanism should be compatible with culture.

In Turkey, accountability, as a NPM instrument first mentioned in 7th Five Year Development Plan. Then, with the regulation of Public Financial Management and Control Law Number 5018 issued in 2003, accountability become a core concept for public administration. The accountability regulations in Turkey have been done in

terms of EU accession process and directed by international institutions such as International Money Found, World Bank and United Nations. Accountability mechanism mentioned in these regulations inspired were by the best practices of western cultures.

In countries with low power distance and low uncertainty, the accountability mechanism is self-motivated. Individuals primarily are accountable to themselves which means there is high self-accountability. There are fewer standards and they are less clear, and standards are negotiable. The accountability relationship between individuals and superiors is mutual. The performance appraisal system is individual based. Within this type of cultural system individuals may perceive different standards than that of the formal structure of the organization.

Turkish culture has a large power distance and high uncertainty avoidance. Also, the Turkish society is collectivist, feminine and short term oriented. In these cultures, individuals likely to be accountable to their groups, and the group in turn, accountable to the organization. The standards should be more and highly clear. The level of accessing free information is low, and inadequate and/or unclear information causes uncertainty and individuals feel uneasy about this unpredictable situation. For this reason, the legal rules and regulations should be clearly defined. The accountability mechanism is unidirectional. Standards and rules are not negotiable which means they are certain and cannot be discussed.

Consequently, we can conclude that an accountability mechanism, which is developed by reforms directed by international institutions is not compatible with Turkish culture. Because in this type of accountability, there is self-accountability mechanism for individuals. But, in Turkish culture, individuals prefer group accountability instead of self-accountability. Also in Turkish culture, individuals do not like uncertainty. For this reason, they prefer more standards for each situation and all need to be clear. The organization type in Turkey is hierarchical and the accountability is unidirectional. For this reason, we can say that being inspired by best practices of other cultures can be successful unless the alignment between these practices and culture is succeeded.

References

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Public Fiscal Administration and Control Law Number 5018). (2003).

Birkinshaw, P. (2006). Transparency as a Human Right. In C. Hood, & D. Heald (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance* (pp. 47-58). New York: Oxford University Press.

Boldt, E. D. (1978). Structural tightness, autonomy, and observability: An analysis of Hutterite conformity and orderliness. *Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, 349-363.

Bovens, M. (2005). Public Accountability. In E. Ferlie, L. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 182-208). Oxford: Oxford University Press.

Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal, 13*(4), 447-468.

Brinkerhoff, D. (tarih yok). Accountability and Health System:Overview Framework and Strategies. Maryland: Partners for Health Reformplus.

Brinkerhoff, D. W. (2001). *Taking account of accountability: A conceptual overview and strategic options.* Draft Report. US Agency for International Development. Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project. Phase 2.

Dubnick, M. (2002). Seeking Salvation for Accountability. *Annual Meeting of American Political Science* (pp. 7-9). Boston: American Political Science Association. Retrieved October 21, 2017, from http://pubpages.unh.edu/~mjc46/papers/2002/salv2002.pdf

Gelfand, M. J., & Realo, A. (1999). Individualism-Collectivism and Accountability in Intergroup Negotiations. *Journal of Applied Psychology, 84*(5), 721-736.

Gelfand, M. J., Beng-Chong , L., & Jana, L. (2004). Culture and accountability in organizations: Variations in forms of social control across cultures. *Human Resource Management Review, 14*(1), 135-160.

Gray, A., & jenkins , B. (1993). Codes of Accountability in New Public Sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 6*(3), 51-61.

Halis, M., & Şenkal , A. (2009). *Türk İşletme Kültüründe Ortaklık ve Güven.* İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.

Hofstede, G. (1980). *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values.* Beverly Hills, CA: Sage publications.

Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations* (2. ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Ijiri, Y. (1983). On The Accountability-Based Conceptual Framework of Accounting. *Journal of Accounting and Public Policy, 2*(2), 75-81.

Klimoski, R., & Inks, L. (1990). Accountability Forces in Appraisal. *Organizational Behavior and Human Decision Processes, 45*, 194-208.

Kondo, S. (2002). Fostering dialogue to strengthen good governance. In J. Bertok (Ed.), *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen,* (pp. 7-11). Paris: OECD publications.

Koppell, J. G. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "multiple accountabilities disorder. *Public Administration Review, 65*(1), 94-108.

Mashaw, J. L. (2006). Accountability and institutional design: Some thoughts on the grammar of governance. In M. W. Dowdle (Ed.), *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences* (pp. 115-133). Cambridge: Cambridge University Press.

Mulgan, R. (2000a). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? *Public Administration, 78*(3), 555-573.

Mulgan, R. (2000b). Comparing Accountability in the Public and Private Sectors. *Australian Journal of Public Administration, 59*(1), 87-97.

Mulgan, R. (2003). *Holding Power To Account: Accountability In Modern Democracies.* UK: Palgrave Macmillan.

Power, M. (1991). Auditing and environmental expertise: between protest and professionalisation. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 4*(3), 30-42.

Saraç, O. (2005). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi (Evaluation of Regulations Related to Public Financial Administration and Control Law). *Maliye Dergisi, 148*(January-April), 122-163.

Sargut, S. A. (2001). *Kültürlerarası Farklılaşma ve Yönetim (Intercultural Differentiation and Management).* Ankara: Imge Kitapevi.

Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In A. Schedler, L. J. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new Democracies* (pp. 13-29). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Shende, S., & Bennett, T. (2004). Concept Paper 2: Transparency and Accountability in Public Financial Administration. United Nations Department of Economic and Social Affairrs.

Sinclair, A. (1995). The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses. *Accounting, Organizations and Society, 2*(3), 219-237.

Sivakumar, V., & Perera, M. H. (2004). The influence of emotions and culture on accountability and governance. Corporate Governance. *The international journal of business in society, 4*(1), 52-64.

Soanes, C., & Stevenson, A. (Eds.). (2004). *Oxford Dictionary of English.* Toronto, Canada: Oxford University Press.

State Planning Organization. (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (Seventh Five Year Development Plan).* TC Başbakanlık DPT Yayınları.

Teoh, H. Y., & Foo, S. L. (1997). Moderating effects of tolerance for ambiguity and risktaking propensity on the role conflict-perceived performance relationship: Evidence from Singaporean entrepreneurs. *Journal of Business Venturing, 12*(1), 67-81.

Tetlock, P. E. (1989). Social and Cognitive Strategies for Coping with Accountability: Conformity, Complexity, and Bolstering. *Journal of Personality and Social Pyschology, 57*(4), 632-640.

Tetlock, P. E. (1992). The Impact of Accountability on Judgment and Choice: Toward a Social Contingency Model. *Advances in Experimental Social Psychology, 25*, 331-376.

Unerman, J., & O'Dwyer, B. (2006). Theorising Accountability for NGO Advocacy. *Accounting, Auditing & Accountability Journal, 19*(3), 349-376.

Wayne, S. J., & Kacmar, K. M. (1991). The Effects of Impression Management on The Performance-Appraisal Process. *Organizational Behavior and Human Decision Processes, 48*(1), 70-88.

World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth.* Washington D.C.: World Bank Publications.

World Bank. (1992). *Governance and Development.* Washington D.C.: World Bank Publication.

6

TÜRKİYE'DE BÜTÇE HARCAMALARININ ESNEKLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ: DÖNEMSEL BİR ANALİZ

EVALUATION OF THE FLEXIBILITY OF BUDGET EXPENDITURES IN TURKEY: A PERIODIC ANALYSIS

Mehmet Dağ

Abstract

Today, the public budget is regarded as one of the instruments of fiscal policy that governments frequently resort to intervening in the economic conjuncture in the economy. The fact that budget expenditures have a certain degree of flexibility increases the functioning of the budget as an intervention tool. Otherwise, the possibility of using the budget as a financial policy tool is limited in the face of cyclical developments. The evaluation of budget expenditure items in terms of rigidity and flexibility allows to determine how functional the applied budget is in functioning as a policy tool against financial shocks. In this study, the changes in the budget spending elasticity ratio between 2002-2020 in Turkey and the factors affecting this flexibility will be evaluated in a periodical analysis and policy proposals will be made.

Keywords: *Government Budget, Public Expenditures*

Giriş

Devletinin ekonomideki rolünün genişlemesine ve kamu maliyesi araçları ile ekonomiye müdahale edilmesi gerekliliğine dair görüşler 20.yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu görüşler zamanla uygulamaya geçmiş ve devletler ekonomik

fonksiyonları çerçevesinde ekonomiye yön vermeye çalışmışlardır. Ekonomiye yön vermeye yönelik politikalar geliştirilirken ekonomik konjonktürün dikkate alınması gerekliliği yaşanan krizlerden ve ekonomik gelişmelerden ortaya çıkan sonuç olarak kabul edilmektedir.

Bütçe politikası günümüzde ekonomideki konjonktürel gelişmeler konusunda devletlerin elindeki en önemli politika araçlarından biridir. Bütçe politikası bu fonksiyonu yerine getirirken belirli bir esnekliğe sahip olmalıdır. Dönemsel olarak bütçe açıklarına neden olabilse de ekonomiyi canlandırma açısından bütçenin harcama, gelir ve borçlanma bileşenlerinde değişikliğe gidilmesi gerektiği gibi enflasyonla mücadele açısından da yine aynı bileşenler üzerinden değişiklik yapılarak politikalar geliştirilebilmektedir. Böylelikle ekonomideki konjonktürel etkilerin hafifletilmesi hedeflenmektedir.

Bütçenin harcama esnekliği ekonomideki istikrarsızlıklarla mücadele açısından önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçenin harcama kalemleri üzerinde iradi olarak yapılan kısıntı veya artışlar konjonktüre göre değişkenlik göstermektedir. Mali disiplin politikaları çerçevesinde bütçe harcamalarında kısıntıya gitme veya ekonomiyi canlandırma amacıyla kamu harcamalarında artışa gidilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bütçenin harcama esnekliğinin hangi düzeyde olduğu yani harcama bütçesi içinde katı-esnek harcamaların oranı politika esnekliğini doğrudan etkilemektedir. Bu noktada harcama esnekliğini belirleyen unsurların başında bütçenin harcama bileşenleri ve bu bileşenlerin dağılımı gelmektedir.

Bütçe Harcamalarının Bileşenleri

Kamu bütçesinin bileşenleri çeşitli bütçe kodlamaları çerçevesinde farklı sınıflandırma yöntemleri ile izlenmektedir. Böylelikle kamunun ekonomideki etkisinin analizi ve harcamaların izlenmesi hedeflenmektedir. Bu durum aynı zamanda kamu bütçesinin şeffaflığına da katkı sağlamaktadır. Bu sınıflandırma yöntemlerinden ekonomik sınıflandırma ile bütçe politikalarını gerçekleştirmek üzere yapılan harcamaların seçici bir şekilde uygulanması ve kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması amaçlanmaktadır.

Pigou tarafından geliştirilen ekonomik sınıflandırmaya göre kamu harcamaları reel harcamalar ve transfer harcamaları olmak iki gruba ayrılmaktadır. Cari harcamalar ve

yatırım harcamaları reel harcamaları oluşturmaktadır. Cari harcamalar, hizmetler ile bir yıl içerisinde kullanılıp bitecek dayanıksız mallara yapılan harcamaları ifade etmektedir. Bu harcamalar kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı tüketim harcamaları, personel harcamaları (aylıklar, sözleşmeli personel giderleri, işçi ücretleri, ek çalışma karşılıkları, tazminatlar vs.), ısınma, aydınlatma, su giderleri, kırtasiye kira giderleri gibi harcamalardan oluşmaktadır. Üretimi artıran, üretkenliği olumlu etkileyen, faydası bir yılı aşan harcamalar yatırım harcamaları olarak değerlendirilmektedir. Bu sınıf harcamalar içinde yollar, barajlar, tesisler, büyük onarımlar ve kamulaştırma giderleri yer almaktadır. Transfer harcamaları ise, devlet borç faizleri, gazilere ve malullere ödenen aylıklar, sosyal yardımlar, sübvansiyonlardan oluşmaktadır (Yayla & Tülümce, 2017: 166). Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmasında temel belirleyici unsur harcamaların faydasının yayıldığı dönemdir. Cari harcamaların faydası harcama dönemini aşmazken sermaye harcamalarının faydası harcama döneminden sonraya kalmaktadır (Bulutoğlu, 2008:196)

Hükümetler özellikle kamu harcamalarını (cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları) ve kamu gelirlerini (vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelirler ve fonlar) kullanarak maliye politikası yoluyla ekonominin temel değişkenleri olan istihdam, gelir ve fiyat seviyelerini etkilemeye çalışmaktadır (Altay, 2017: 234).

Türkiye'de 2002-2017 yılları arasındaki dönemde Merkezi Yönetim Bütçesinin harcama bileşenlerinin Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya oranları açısından (GSYİH) incelendiğinde 2002 yılında %14,4 olan Faiz Giderlerinin 2017 yılı sonu itibariyle %1,9 oranına indiği görülmektedir (Maliye Bakanlığı,2017 a: 36). Faiz Hariç Harcama/ GSYİH oranı faiz giderlerinin azalmasıyla birlikte artış göstererek 2017 sonu itibariyle gerçekleşme tahmini olarak %20,3 oranına yükselmiştir. Faiz dışı harcamalara bakıldığında bu harcama kalemleri arasında Cari Transferlerin %1,7 oranında yükseldiği, Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin %1 oranında azaldığı, Sermaye Giderlerinin 2008 yılına kadar düşüş gösterdiği ancak ekonomik kriz sonrası dönemde tekrar eski seviyelerine (%2 civarı) geldiği görülmektedir.

Merkezi Yönetim Bütçesi (MYB) içindeki harcama kalemlerinin toplam MYB harcamalarına oranı izlendiğinde 2002 yılında %43,2 ile bütçe içinde önemli bir yük oluşturan Faiz Giderlerinin bütçeye oranının 2017 yıl sonu itibariyle %8,5 oranına inmesinin bütçeyi önemli ölçüde rahatlattığı ifade edilebilir. 2002 yılı itibariyle % 21,2

civarında olan Cari Transferlerin 2017 yılı sonu itibariyle artış eğilimini sürdürerek %39,7 oranına yükseldiği gözlenmektedir. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primleri Giderlerinin 2002 yılı itibariyle %18,4 olan oranının 2017 yılı sonu itibariyle %28,3 gibi önemli bir orana yükseldiği görülmektedir (Maliye Bakanlığı,2017 a: 36).

Esnek-Katı Bütçe Harcamaları Ayrımı ve Önemi

Ekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla mali araçları kullanmaya yönelik uygulamaların bütünü maliye politikası olarak adlandırılmaktadır. Kamu harcamaları, kamu borçlanması, vergi gibi araçlar mali araçlar olarak nitelendirilmektedir. Kamu harcamalarının temel unsuru bütçe harcamaları olup bu harcamaların kullanımı dönemlere göre değişiklik göstermektedir (Eğilmez ve Kumcu, 2011: 161).

Bütçe harcamalarının esnekliğinin maliye politikalarının konjonktürel durumlara müdahalesi açısından önemli bir unsur olduğu kabul edilmektedir. Konjonktürel durumlara müdahale amaçlı politikaların etkinliği ve esnekliği bütçe harcama esnekliğiyle doğru orantılıdır (Clark ve Zaidi, 2013: 25). Bu nedenle hangi harcamaların esnek, hangi harcamaların katı olduğunun belirlenmesi ve bütçe politikalarının planlanması aşamasında bunların dikkate alınması gerekliliği ifade edilebilir. Katı harcamalara dair bir tanım International Monetary Fund (IMF) tarafından yapılmıştır. Buna göre, katı harcamalar, kısa vadede isteğe bağlı olarak (ihtiyari) ertelenmesi, azaltılması ya da iptal edilmesi mümkün olmayan zorunlu harcama kalemleri olarak tanımlanmaktadır (IMF, 2013). Esnek harcamalar ise ekonomi politikaları açısından ihtiyari müdahalelere kısa sürede imkan veren harcamalar olarak ifade edilmektedir. Bu çalışmada IMF tarafından yapılan esnek/katı sınıflandırması çerçevesinde bütçe harcamalarının ekonomiye müdahale ihtiyacıyla kullanımının ne derece mümkün olduğu incelenmektedir. IMF çalışmasına göre, harcama katılığı üç ana grup halinde sınıflandırılmaktadır. Zorunlu olarak yapılması gereken katı harcamalar Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Devlet Primi Giderleri örneğinde olduğu gibi (transfer harcamaları) yasal bir zorunluluğa bağlı olarak veya personel maaş artışlarında olduğu gibi toplu iş sözleşmesi nedeniyle ortaya çıkan bağlayıcı kurallara bağlı olarak gerçekleşebilir. Geniş tanımıyla katı harcamalar teknik anlamda tamamlayıcı boyutuyla da gerçekleşebilir. Bu duruma örnek olarak yol ve kamu binalarının bakım ve onarım masrafları da verilebilir (Çebi, 2015: 2).

Maliye politikalarının iktisadi şoklara tepki vermesi bütçenin harcama katılığıyla ilişkilidir. Bütçenin harcama katılığı, makroekonomik bozulmalara müdahale şansını azaltarak ve bütçe harcamalarında kalıcı artışa neden olarak mali disiplini zedeleyebilir. Buna bağlı olarak kamu borç stoku üzerinde yük oluşabilir. Kamu borç stokundaki artışı borcun sürdürülebilirliğine yönelik algılarda olumsuz etkiye neden olarak risk priminin ve faiz oranlarının yükselmesine neden olabilir. Bütçe esnekliğinin durumuna bağlı olarak maliye politikasının toplam talep üzerindeki etkisi artmakta ve ihtiyaç olması halinde mali disiplininin sürdürülebilmesine katkı sunulabilmektedir. Katı harcamaların süreklilik arz ettiği durumlarda ise bu harcamaların finansmanı amacıyla mali disiplinden taviz verilmekte ve buna bağlı olarak mali disiplin ve mali uyum zedelenmektedir. Kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi gerektiği durumlarda ağırlıklı olarak esnek bir bütçe harcama kalemi olan yatırım harcamalarına başvurulması ülkenin büyüme hedefleri açısından olumsuz etkilere neden olabilmektedir (Çebi, 2015: 4).

Bütçe harcama etkinliğinin artırılması bütçenin harcama katılığının azaltılmasına bağlıdır (Mattina ve Gunnarsson, 2007: 3). Bütçenin harcama etkinliğine bağlı olarak konjonktürel durumlara müdahale hızının sağlanması açısından bütçe harcama katılığının azaltılması ve düşük seviyede tutulması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Örneğin ekonominin daraldığı durumlarda işsiz sayısındaki artışa bağlı olarak sosyal güvenlik kurumlarının prim gelirleri azalmakta, işsizlik ödemeleri artmakta ve sistemde açık meydana gelmektedir. Bu açıklar merkezi yönetim bütçesinden karşılanmakta olup gerektiğinde bu amaçla kullanılabilecek fon bulunması gerekmektedir (Çebi ve Özlale, 2011: 6).

Bütçe harcama katılığının artması mali uyumun kalitesi açısından da önem taşımaktadır. Bilindiği gibi katı harcamaların süreklilik arz etmesi ve bu harcamaların finansmanının genellikle bir defaya mahsus kamu gelirleri yoluyla sağlanması uzun vadede mali disiplinin sürdürülmesi ve mali uyumun kalitesi açısından olumsuz bir durum teşkil edebilir. Ayrıca, bütçe harcamalarının katılık derecesinin yüksek olduğu bir ortamda kamu harcamalarında kesinti yapmak gerektiğinde büyük ölçüde esnek bir harcama kalemi olan yatırım giderlerine başvurulması (mevcut yatırımların ertelenmesi, durdurulması) ülkenin uzun vadeli potansiyel büyümesine katkı sağlayabilecek bir harcama kaleminden tasarruf yapılması anlamına gelebilecektir (Çebi, 2015: 5).

Çalışmanın bu kısmında Çebi tarafından 2015 yılında yapılan çalışma esas alınarak hangi harcama kalemlerinin esnek hangilerinin katı olduğu belirlenmiştir (Çebi, 2015). Buna göre, personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına yardım giderleri ile faiz ödemeleri katı harcamalar olarak kabul edilmiştir. Bu çalışmada Çebi'nin yaklaşımı esas alınarak tüm personel giderleri katı harcama olarak ya da tüm yatırım giderleri esnek harcama olarak kabul edilmemiş; çeşitli varsayımlar altında katı bir harcama kalemi olan personel giderlerinde de esnek bir kısım olabileceği, aynı şekilde büyük ölçüde esnek bir harcama kalemi olan yatırım giderlerinde de katı bir kısım olabileceği öngörülmüştür. Çebi tarafından hazırlanan yöntemde kamu harcamalarında kısıntı ihtiyacı durumunda ülkemizde hangi alanlarda tasarruf yapıldığının tespiti amacıyla Başbakanlık Tasarruf Belgeleri esas alınmış ve mal ve hizmet alımlarında esnek kısım buna göre belirlenmiştir(Çebi,2015:5).

Tablo 1: Ekonomik Sınıflandırma Bağlamında Esnek/Katı Harcama Ayrımı

Harcama Türü	Esnek Harcama (I)	Katı Harcama (II)	Toplam Harcama (I+II)
Personel Giderleri (P)	$\Delta P_t * 0,5$	$P_{t-1} + \Delta P_t * 0,5$	P_t
SGK'na Devlet Primi Giderleri (S)	$\Delta S_t * 0,5$	$S_{t-1} + \Delta S_t * 0,5$	S_t
Mal ve Hizmet Alımları (M)	$0,15*M_t$	$0,85*M_t$	M_t
Faiz Harcamaları (F)		F_t	F_t
Cari Transferler (CT)	$0,23*CT_t$	$0,77*CT_t$	CT_t
Sermaye Giderleri (SG)	$(SG_t-BO_t)*0,85$	$BO_t + (SG_t-BO_t)*0,15$	SG_t
Sermaye Transferleri (ST)	$ST_t * 0,8$	$ST_t * 0,2$	ST_t
Borç Verme (BV)	$BV_t * 0,8$	$BV_t * 0,2$	BV_t
BO: Gayrimenkul büyük onarım giderleri.			

Kaynak: Çebi, 2015: 5.

- **Personel Giderleri:**

Katı bir harcama olarak kabul edilen personel giderlerinin katılık derecesinin artması hem mevcut kamu çalışanlarının işten çıkarılamaması hem de memur maaş artışlarının toplu sözleşmelere bağlı olarak belirlenmesine bağlıdır. Ancak ihtiyaç halinde personel

giderlerinde kısıntıya gidilmesi gerekliliği doğabilmektedir. Bu durumda yeni personel alımına sınırlama getirilerek veya maaş artışlarında kısıntıya gidilerek personel giderlerinde kısıntıya gidilebilir. Personel giderlerindeki esneklik payı bir önceki yıla göre yaşanan değişiklik ölçüsüne göre belirlenebilir. Personel giderlerindeki değişimin tamamının esnek harcama olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Çebi'ye göre (2015), Personel sayısına cari yılda emekli olan personel sayısı kadar personel alımı sınırlaması çerçevesinde kısıtlama getirilmesi nedeniyle personel giderlerindeki değişimin belirli bir kısmı (yaklaşık yarısı), esnek harcama olarak kabul edilmiştir. Memur maaş artış hızları bu oranın belirlenmesinde dikkate alınmış ve personel giderlerinin maaş artışlarından kaynaklanan kısmı katı harcama olarak kabul edilmiştir.

- **Mal ve Hizmet Alımları:**

Kırtasiye ve büro malzemesi alımları, yurtiçi ve yurtdışı geçici görev yollukları, temizlik hizmeti alım giderleri, kiralar, diğer hizmet alımları, temsil ve tanıtma giderleri ve ilan giderleri olarak sıralanabilecek olan mal ve hizmet alımları büyük ölçüde esnek harcama olarak kabul edilebilir. Tasarruf ihtiyacının hâsıl olduğu durumlarda Başbakanlık Tasarruf Genelgeleri doğrultusunda kısıntıya gidilen bu harcamaların büyük kısmı (%80) esnek harcama olarak nitelendirilebilir. Diğer mal ve hizmet alımları kalemleri içinde de esnek harcama olabileceği düşüncesiyle %5 oranında bir esneklik payı bırakılmıştır. Sağlık ve eğitime yönelik mal ve hizmet harcamaları ise mal ve hizmet alımları içindeki katı harcamalar olarak değerlendirilmektedir.

- **Cari Transferler:**

Bu harcama kalemi altında Görev Zararı ve Hazine Yardımı adı altında Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) yapılan transferler ile Gelirden Ayrılan Paylar içinde yer alan Mahalli İdare Payları katı harcama olarak, Cari transfer harcamaları içinde geriye kalan cari transfer harcamaları ise esnek harcama olarak kabul edilmiştir. SGK'ya yapılan transferlerde bir esneklik payı öngörülmemiş ve esnek harcama bölümü için %80 oranında bir kesinti miktarı tahmin edilmiştir. Mahalli İdare Payları ise büyük ölçüde katı harcama kabul edilmiş ve %5 oranında bir esneklik payı ile hesaplanmıştır.

- **Sermaye Giderleri:**

Bu harcama kaleminde, Gayrimenkul büyük onarım giderleri ve dış kredi ile finanse edilen proje tutarları hariç yatırım harcamaları üzerinden kesinti yapılabileceği varsayılmıştır. Bunun yanında Dış kredi ile finanse edilen yatırım tutarlarının toplam yatırım tutarları içindeki payının dönem ortalaması %15 olarak varsayılmıştır.

- **Sermaye Transferleri ve Borç Verme:**

Esasen esnek harcamalar olan sermaye transferleri ve borç verme kalemleri içinde bazı harcamaların katı harcama olabileceği dikkate alınmış ve alınarak toplam sermaye transferlerinin ve borç vermenin %80'i esnek harcama olarak kabul edilmiştir (Çebi, 2015: 7).

- **Faiz Giderleri:**

Faiz giderleri tamamen katı bir harcama kalemi olarak kabul edilmektedir.

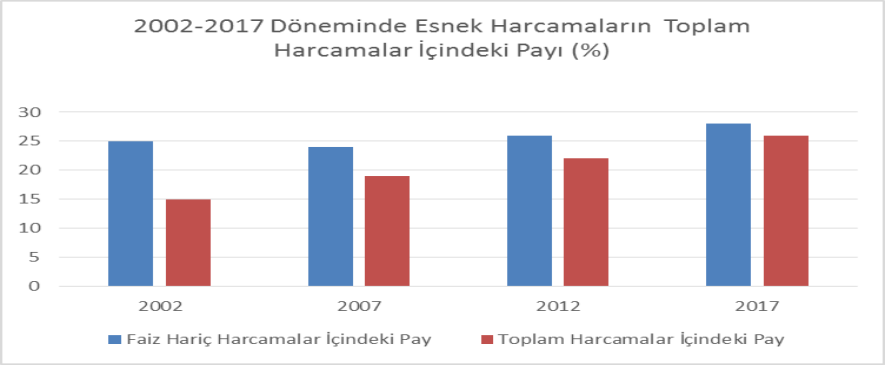
Bulgular ve Değerlendirme

Çalışmanın bu kısmında Türkiye'de Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları ekonomik sınıflandırmaya göre ele alınarak esnek harcamaların bütçe harcamaları ve faiz dışı bütçe harcamaları içinde izlediği seyir incelenmiştir. Genel bir değerlendirme yapıldığında bütçe harcamaları içinde katılık oranının artmasının temel nedenlerinden biri olan Personel Giderleri ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderlerinin bütçe içindeki paylarının 2002-2017 döneminde sürekli bir artış göstererek 2002 yılında %18,4 iken 2017 yılı itibariyle %28,3 oranına yükselmesi dikkate alınması gereken bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Personel giderlerinin %95 oranında katı olduğu dikkate alındığında bu durumun söz konusu dönem için harcama esnekliği açısından olumsuz yönde bir etkiye neden olmaya başladığı ifade edilebilir. Çalışmada cari transferler açısından bu harcama türünün %77 oranında katılık içerdiği dikkate alınarak hesaplama yapılmaktadır. Buna göre, 2002 yılında cari transfer harcamalarının %21,2 olan bütçe içindeki payının 2017 yılı itibariyle %39,7 oranına yükselecek olmasının yine bütçe esnekliği açısından olumsuz sonuç doğuracağı gözlemlenmektedir. Sermaye Giderleri önemli ölçüde esnek bir harcama kalemi olarak kabul edilmektedir. Bu harcama kaleminde 2002 yılında % 6,5 olan oranın 2017 yılında %10,5 oranına

yükselmesi bütçenin harcama esnekliğine katkı sunmaktadır. Sermaye Transferleri ve Borç Verme kalemlerinin yüksek harcama esnekliğine sahip olmalarına rağmen bu harcama kalemlerinin bütçe içinde önemli bir yer tutmamaları bütçenin harcama esnekliği üzerindeki olumlu etkilerini kısıtlamaktadır. Faiz giderleri tamamen katı bir harcama kalemi olduğu için 2002 yılında %43,2 düzeyinde bulunduğundan bütçenin harcama katılığının temel nedenlerinden biri iken 2017 yılına kadarki süreçte uygulanan mali disiplin politikaları neticesinde %8,5 oranına düşürülmüş ve bütçenin bugünkü harcama esnekliğine kavuşmasını sağlayan temel unsur haline gelmiştir.

Esnek harcamaların 2002-2017 döneminde izlediği seyir, faiz dışı harcamalar ve toplam harcamalar olmak üzere iki grup içinde ele alınmıştır. Bu harcamalar içinde esnek harcamaların izlediği seyir hesaplanmış ve Grafik 1'de yer verilmiştir. Buna göre, 2002 yılında bütçe içinde önemli bir yük oluşturan faiz ödemelerinin de etkisiyle faiz dahil toplam harcamalar içinde esnek harcamaların oranı yalnızca %15 gibi düşük bir oranda iken 2017 yılı itibariyle bütçedeki faiz yükünün düşmesine bağlı olarak esnek harcama oranı %26 seviyesine yükselmiştir. Uygulanan mali disiplin politikalarının da etkisiyle bütçede tamamen katı bir harcama kalemi olan faiz ödemeleri önemli bir harcama kalemi olmaktan çıkmış ve bu durum esnek harcama oranının artışına önemli ölçüde katkı sağlamıştır. Faiz dışı harcamalar dikkate alındığında ise 2002 yılında %25 düzeyinde olan esnek harcama oranının 2017 yılında %28 düzeyine yükseldiği görülmektedir. Faiz giderleri kalemi hariç tutulmasına rağmen bütçenin harcama esnekliğinde yıllar içindeki gelişimin sınırlı kaldığı görülmektedir. Bunun nedenleri arasında bütçedeki cari transferler ve personel giderleri gibi büyük oranda katı harcama kalemlerinin bütçe içindeki payının düşürülememesi en önemli neden olarak dikkate çarpmaktadır.

Grafik 1: 2002-2017 Döneminde Esnek Harcamaların Toplam Harcamalar İçindeki Payı (%)



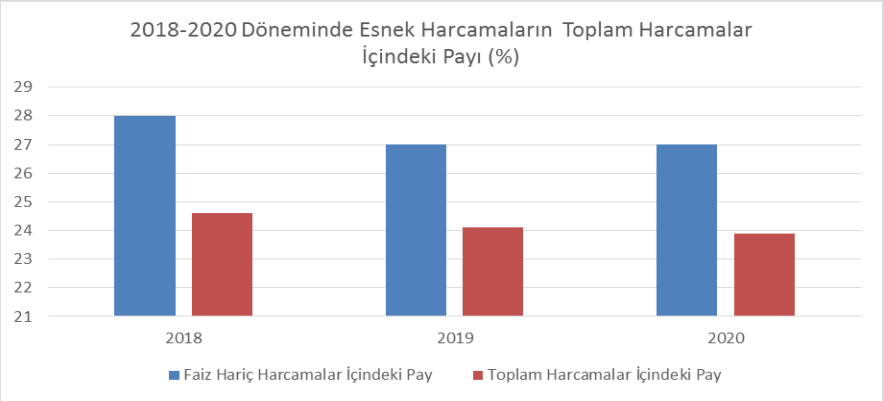
Kaynak: Tarafımızdan Hazırlanmıştır.

2018-2020 yılları arasındaki dönem için bütçe harcamalarına dair tahminler Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı ekinde verilmiştir. Grafik 2'de bütçe harcama esnekliği hesaplaması sonuçlarına yer verilmiştir. 2018-2020 döneminde Merkezi Yönetim Bütçe harcamalarını iki ayrı grup halinde sınıflandırarak değerlendirecek olursak;

- Faiz Dışı Harcamalar / Toplam Harcamalar dikkate alındığında;
- 2018 yılı bütçesinde; 691 milyar liranın 504 liralık kısmının katı harcamalardan, 187 milyar liralık kısmı ise esnek harcamalardan oluşması öngörülmektedir. Bu rakam oransal olarak %28 oranında esnekliğe karşılık gelmektedir.
- 2019 yılı bütçesinde; 753 milyar liranın 552 milyar liralık kısmının katı harcamalardan, 201 milyar liralık kısmın esnek harcamalardan oluşması öngörülmektedir. Bu rakam oransal olarak %27 oranında esnekliğe karşılık gelmektedir.
- 2020 yılı bütçesinde; 816,8 milyar liranın 596 milyar lirası katı harcamalardan, 156,8 milyar liralık kısmı ise esnek harcamalardan oluşacaktır. Bu rakam oransal olarak %27 düzeyinde esnekliğe karşılık gelmektedir.
- Faiz Dahil Harcamalar / Toplam Harcamalar dikkate alındığında ise;

- 2018 bütçesinde toplam gider rakamı olan 762 milyar liranın 575 milyar lirası katı, 187 milyar liralık kısmı ise esnek harcamalardan oluşmaktadır. Buna göre 2018 yılı için harcama esnekliği % 24,6 olarak gerçekleşmektedir.
- 2019 bütçesinde toplam gider rakamı olan 838 milyar liranın 637 milyar lirası katı, 201 milyar liralık kısmı ise esnek harcamalardan oluşmaktadır. Buna göre 2019 yılı için harcama esnekliği %24,1 olarak gerçekleşmektedir.
- 2020 bütçesinde ise toplam gider olan 912,8 milyar liranın 694 lirası katı harcamalardan, 218,8 milyar liralık kısmı esnek harcamalardan oluşacaktır. Bu rakam oransal olarak harcama esnekliğinin % 23,9 oranına düşmesi anlamına gelmektedir.

*Grafik 2: 2018-2020 Döneminde Esnek Harcamaların Toplam Harcamalar İçindeki Payı (%)**



Kaynak: Tarafımızdan Hazırlanmıştır.
**: Tahmini Gerçekleşmeler.*

2018-2020 Yılları itibariyle ekonomik sınıflandırma baz alınarak hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerine ait verilere Tablo 2'de yer verilmiştir. Bu tablodaki veriler üzerinden bir inceleme yapıldığında;

Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin GSYH'ye Oranı (%)

	2018	2019	2020
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	**22,1**	**21,7**	**21,1**
Faiz Dışı Giderler	**20,1**	**19,5**	**18,9**
- Personel Giderleri	5,3	5,2	5,0
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,9	0,9	0,8
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1,9	1,8	1,7
- Cari Transferler	8,7	8,5	8,2
- Sermaye Giderleri	2,0	2,1	2,1
- Sermaye Transferleri	0,4	0,4	0,4
- Borç Verme	0,6	0,5	0,4
- Yedek Ödenek	0,2	0,2	0,2
Faiz Giderleri	**2,1**	**2,2**	**2,2**

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2017 b: 40.

Toplam harcamalar içinde önemli bir katılık unsuru olan Personel Giderleri ve Cari Transferlere yönelik harcamaların azaltılmasının planlandığı görülmektedir. Bu azalma bütçenin harcama esnekliğine olumlu yansıyacaktadır.

Orta Vadeli Mali Plan'a göre 2018'e kıyasla 2020 yılı için faiz giderlerinde bir artış öngörülmektedir. Faiz giderlerinin tamamen katı bir harcama kalemi olduğu dikkate alındığında, 2018'de %9,4 olan oranının 2020'de %10,5'e yükselecek olması nedeniyle bütçenin harcama esnekliğinin olumsuz etkileneceği görülmektedir.

Genel bir değerlendirme yapıldığında, bütçedeki mali disiplin uygulamaları neticesinde bütçenin önemli ölçüde katılık kaynağı olan harcama kalemlerinde azalma görüldüğü ifade edilebilir. Mali disiplin uygulamaları neticesinde harcama katılığında görülen düşüşe karşın personel ve sosyal güvenlik kurumlarına yönelik harcamalar ve mahalli idarelere transferlerde görülen artış harcama esnekliğinin daha fazla artma imkanını sınırlamaktadır.

Öte yandan harcama katılığı ile mali disiplin arasındaki ilişki dikkate alındığında özellikle faiz dışı harcamaların toplam harcamalara oranlandığı hesaplamada Türkiye'de harcama esnekliğinin ihtiyari ekonomi politikası uygulamalarına imkan verecek

düzeyde esnek olmadığı görülmektedir. Bu esnekliğin sağlanabilmesi açısından orta vadeli harcama mali planın bağlayıcılığının artırılması, bütçe tahminleri ile gerçekleşmeleri arasındaki farkın azaltılması çözüm önerileri olarak sunulabilir. Bunun yanında bütçenin harcama esnekliğinin korunması ve artırılması için katılık içeren harcama kalemlerinde kısıntıya gidilmesine devam edilmesi gerekliliği bulunmaktadır. Böylelikle bütçe, harcama boyutuyla konjonktürel durumlara müdahale açısından önemli bir ekonomi politikası aracı olmaya devam edebilecektir.

Sonuç

Maliye politikalarının ekonomide etkin bir müdahale aracı olarak kullanıldığı dikkate alındığında bütçe harcamalarının da esneklik içermesi gerekmektedir. Harcama katılıkları bütçe kaynaklarının ekonomi politikasındaki durum değişikliklerine göre yeniden tahsisini kısıtlamaktadır. Bu çalışmanın amacı ekonomik sınıflandırma temelinde Merkezi Yönetim Bütçe harcamalarının esneklik ve katılık bağlamında incelenmesidir. Çalışmada Türkiye'de kamu harcamalarının esnekliğini belirleyen unsurlara yer verilmiş, esnekliğin hesaplanması amacıyla geliştirilmiş yöntem kullanılarak harcama esnekliğinin zaman içindeki seyrine dair bulgulara ulaşılmıştır. Bu bulguları özetlemek gerekirse, 2002-2017 arası dönemde toplam harcamalar içinde esnek harcamaların oranının önemli ölçüde artış gösterdiği gözlenmiştir. Esnek harcamaların artışının temel nedeninin faiz ödemelerin toplam harcamalar içindeki oranının düşmesi olduğu tespit edilmiştir. Buna karşın, faiz hariç harcamalar içinde katı harcamaların artmasının bütçenin harcama katılığının arttığını gösterdiği ifade edilebilir. Bunda temel neden olarak önemli ölçüde katı harcama kalemleri olan cari transferler ve personel giderlerinde istenen düzeyde azalmanın sağlanamaması gösterilebilir. 2017 yılında uygulanan ve ekonomik büyümeye ağırlık vererek cari transferlerde artışa neden olan harcama politikası cari transferlerde artışa neden olarak harcama katılığının olumsuz etkilenmesine ve mali disiplinin zedelenmesine neden olmaktadır. 2018-2020 dönemi için yine faiz giderlerinde oransal olarak azalma hedeflenmemiş olması gerek mali disiplin açısından gerekse bütçe harcama esnekliği açısından olumsuz etkilerde bulunacaktır.

Kaynakça

ALTAY, A..(2017). "Kamu Maliyesi", Seçkin Yayınevi, 3. Baskı, Ankara.

BULUTOĞLU, K. (2008) "Kamu Ekonomisine Giriş", Maliye Ve Hukuk Yayınları, 7. Baskı, Ankara.

CLARK, L., & ZAİDİ, I. M. (2013). "The External Current Account in the Macroeconomic Adjustment Process in Turkey. "Woodrow Wilson School of Public & International Affairs, Princeton University.

ÇEBİ, C. (2015). Bütçe Harcama Katılığı (No. 1523). Research and Monetary Policy Department, Central Bank of the Republic of Turkey.

ÇEBİ, C., & ÖZLALE, Ü. (2012). "Türkiye'de Yapısal Bütçe Dengesi ve Mali Duruş". İktisat İşletme ve Finans, 27(310), 9-38.

IMF (2013), Turkey, Staff Report For The 2013 Article IV Consultation, Budget Rigidities in Turkey.

MALİYE BAKANLIĞI, 2017 a , İstatistikler, Bütçe Büyüklükleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri, Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Dönüşüm Tablosu 2000-2016)

Erişim Tarihi:16.11.2017, http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9922,denge2016.pdf?0

MALİYE BAKANLIĞI, 2017 b, 2018 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ekim 2017, Ankara,

Erişim Tarihi: 20.11.2017, http://www.bumko.gov.tr/TR,7957/2018-yili-butce-gerekcesi.html

MATTİNA, T., ve GUNNARSSON, V., (2007), "Budget Rigidity and Expenditure Efficiency in Slovenia", IMF WP/07/131.

YAYLA, N., ve TÜLÜMCE, S. Y. (2017)." Türkiye'de Kamu Harcamalarının Bileşenleri ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Wagner ya da Keynes?", Social Sciences, 12(4), 163-184.

7

SANAYİNİN GELİŞTİRİLMESİ VE ÜRETİMİN DESTEKLENMESİNE YÖNELİK SON YASAL DÜZENLEMELER ÇERÇEVESİNDE ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİNDE UYGULANAN VERGİSEL TEŞVİKLER[1]

TAX INCENTIVES APPLICATION IN ORGANIZED INDUSTRIAL REGIONS AS A PART OF LATEST LEGAL REGULATIONS FOR SUPPORTING THE DEVELOPMENT AND PRODUCTION OF THE INDUSTRY

Mine Nur Bozdoğan

Melike Rana Dayıoğlu

Abstract

Organized Industrial Zones (OIZs), which emerged as part of the planned industrialization need as the industrialization process began to develop rapidly, are not only an effective planning tool in this respect; it is also considered as an important development tool with the positive contributions made

[1] CUDES 2017 -VI. International Congress On Current Debates In Social Sciences"(December 14-16, 2017, İstanbul) başlıklı uluslararası kongrede sözlü olarak sunulan ve "CUDES 2017 Current Debates In Social Sciences Programme & Abstract Book" adlı kitapta özet olarak yayımlanan bildirinin tam metin haline getirilmiş biçimidir.

from the aspects such as the provision of development of the industrialist, reduction of regional development disparities, increase of employment, reduction of unemployment, prevention of environmental and urbanization problems. Indeed, in the Organized Industrial Zone Law, OIZs that emphasize the functions they undertake are defined as the production area of goods and services which are established by the allocation of the approved land area parts in accordance with the rates of the zoning plans and the necessary common areas, service and support areas and technology development zones in order to ensure that the industry is structured in suitable areas, to prevent distorted industrialization and environmental problems, directing urbanization, to use resources rational, to benefit from information and information technologies, to ensure the placement and development of industrial species within a specific plan. There are many incentives and supports for OIZs in our country in order to reach the stated objectives through OIZs. These incentives and supports implemented in OIZs take place separately in various legislation and the issue of working constitutes incentives in tax legislation. In this respect, in the first part of the study, OIZs are considered at conceptual level, their basic features are emphasized and development plans are put forward in consideration of the incentives provided for the development of OIZs in Turkey. In the following part of the study, the tax incentives and supports applied in the OIZs are examined and evaluated taking into consideration the changes made in tax legislation and the latest legal regulations regarding OIZs. In this context, it is concluded that the advantages provided by Law No. 7033 to support the development and production of the industry have been important and proper regulations in respect to increase the investment volume by encouraging investment in OIZs and develope the industry

Key Words: *Organized Industrial Zone, Tax Incentives and Supports, Law No. 7033.*

Giriş

Organize sanayi bölgeleri (OSB); sanayileşmenin gelişiminin sağlanması, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması, istihdamın artırılması, işsizliğin azaltılması, çevre ve kentleşme sorunlarının önlenmesi açısından önemli fonksiyonlar üstlenen etkili bir araçtır. OSB'ler aracılığıyla bu amaçlara ulaşılabilmesi için ülkemizde OSB'lere yönelik olarak birçok teşvik ve destek uygulanmaktadır. Bu teşvik ve destekler, çeşitli mevzuatlar çerçevesinde ayrı ayrı yer almakla birlikte çalışmanın konusunu, vergi mevzuatında yer alan düzenlemeler oluşturmaktadır.

Çalışmanın kapsamını, OSB'ler ve OSB'lere sağlanan teşvik ve desteklerin vergi mevzuatı çerçevesinde incelenmesi oluşturduğundan; öncelikle OSB'ler kavramsal boyutta ele alınarak temel bazı özellikleri üzerinde durulacak, daha sonra Türkiye'de OSB'lerin gelişimi izlenen sanayileşme ve teşvik politikaları temelinde kalkınma planları

itibariyle ortaya konularak OSB'ler özelinde uygulanan teşvik ve destekler, vergi mevzuatına 7033 sayılı "Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanu[2]" ile yapılan son değişiklikler de dikkate alınarak incelenecek ve değerlendirilecektir.

Organize Sanayi Bölgelerine Yönelik Genel Açıklamalar ve Türkiye'de Organize Sanayi Bölgeleri

Organize Sanayi Bölgesi Kavramı, Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

OSB'lerin kökeni Batı'da 1800'lü yıllarda başlayan sanayileşme hareketlerine dayanmakta olup (Dağlar, 2015: 616) 1800'lü yılların sonlarına doğru bu sanayileşme hareketleri; bilim ve teknoloji alanındaki buluşların artmasıyla hızlanmış ve bazı yerleşim merkezlerinde sınai işletmelerin sayısı hızla artmıştır (Özden, 2016: 107). Kendiliğinden ve düzensiz biçimde oluşan bu işletmeler, sonuçta plansız sanayi bölgelerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Diğer bir anlatımla, irili-ufaklı tesisler, kent çevrelerinde hatta içinde plansız bir biçimde yoğunlaşmış; yani, 19. yy. da ortaya çıkan "sanayi bölgeleri" hiçbir kritere ve düzenlemeye tabi olmadan kent-sanayi ikilemini doğuracak biçimde gelişme göstermiştir (Bayülken ve Kütoğlu, 2012: 2).

Dünyada OSB uygulamaları ilk kez, 19. yüzyılın ilk yarısında, tekstil imalathanelerinin fiziksel yerleşmelerle bir araya toplanması sonucunda ABD'de kendiliğinden ortaya çıkmıştır (OSBÜK). OSB'ler ile ilgili ilk bilinçli uygulama ise 1896 yılında İngiltere'nin Manchester kenti yakınlarında kurulan "Trafford Park" uygulamasıyla gerçekleştirilmiş, OSB düşüncesinin ilk ortaya atıldığı ABD'de ilk uygulamalara ise 1899 yılında geçilmiştir (OSBÜK). Kuzey Amerika'da kurulan tekstil dokuma imalathaneleri, Göller yöresinde yer alan demir-çelik ve döküm tesisleri "sanayi bölgelerinin" bilinen ilk örnekleri arasında yer almakta birlikte (Bayülken ve Kütoğlu, 2012: 2), belirli coğrafi alanlarda yoğunlaşan bu bölgelere zamanla fiziksel, yönetimsel ve hukuksal yönden belli standartlar sağlanarak sanayi bölgeleri, daha organize bir yapıya kavuşturulmuş ve Batı Avrupa'da yaygınlaşmaya başlamıştır.

2 R.G., T. 01.07.2017, S. 30111.

OSB'ler; Birleşmiş Milletler tarafından, *"Birbiriyle işbirliği halinde üretim yapan orta ve küçük işletmelerin, planlı bir alanda ve ortak altyapı hizmetlerinden yararlanacak şekilde standart fabrika binaları içinde toplanmalarıdır."* şeklinde tanımlanmaktadır (Çezik ve Eraydın, 1982: 1). Diğer bir tanıma göre, OSB'ler ağır sanayi ve entegre tesisler dışında kalan, çeşitli sektörel üretimleri uyumlu ve birbiriyle tamamlayıcı nitelikte olan küçük ve/veya orta sanayi ölçek ve boyutundaki imalat ünitelerinin, kapsamlı bir biçimde sınırları belirlenmiş bir alanda yer aldığı, yerleşimi, altyapısı, gerekli sosyal ve teknik hizmetleri ve ortak yapıları ile organize edilmiş bölgeler olup önemli özellikleri, yerleşimin ortak amaca uygun olması, altyapının ihtiyaçların tamamını karşılaması, bina ve tesis açık alanları ile tesisatlarının belirli kriterlere göre standartlaşmasıdır (Bayülken ve Kütoğlu, 2012: 1).

Yapılan tanımlardan diğer birisine göre OSB'ler; ağır sanayi kompleksleri dışında, küçük ve orta ölçekli imalat sanayi türlerinin, belirli bir plan dahilinde yerleştirilmeleri ve geliştirilmeleri için sınırları tasdikli çıplak arazi parçalarının gerekli altyapı hizmetleriyle ve ihtiyaca göre tayin edilecek sosyal kurumlarla donatıldıktan sonra, planlı bir şekilde ve belirli standartlar çerçevesinde sanayi için tesis edilebilir ve işletilebilir hale getirilerek organize edilmiş sanayi bölgeleridir (STB, 1998: 2). Başka bir tanıma göre ise bireysel sanayi işletmelerinin, elverişli bir plan doğrultusunda geliştirilmesi için altyapı ve hizmet tesislerinin tamamlanarak belirli standartlarla işletilmek üzere organize edilmiş sanayi bölgeleridir (Onat, 1969: 15). 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu[3] 'nun 3. maddesine göre ise OSB'ler;

1. Sanayinin uygun görülen alanlarda yapılanmasını sağlamak,
2. Çarpık sanayileşme ve çevre sorunlarını önlemek,
3. Kentleşmeyi yönlendirmek,
4. Kaynakları rasyonel kullanmak,
5. Bilgi ve bilişim teknolojilerinden yararlanmak,
6. Sanayi türlerinin belirli bir plan dahilinde yerleştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla;

sınırları tasdik edilmiş arazi parçalarının imar planlarındaki oranlar dahilinde gerekli ortak kullanım alanları, hizmet ve destek alanları ve teknoloji geliştirme bölgeleri ile

3 R.G., T. 15.04.2000, S. 24021.

donatılıp planlı bir şekilde ve belirli sistemler dahilinde sanayi için tahsis edilmesiyle oluşturulan ve bu Kanun hükümlerine göre kurulan, planlanan ve işletilen, kaynak kullanımında verimliliği hedefleyen mal ve hizmet üretim bölgelerini ifade etmektedir.

Sanayi bölgeleri içinde önemli bir yer tutan ve yatırımlar için aranan özellikleri toplu biçimde barındıran OSB'ler; sanayi kuruluşlarının planlı yerleşmesinden çevre sorunlarının önlenmesine, hizmetlerin organizasyonundan planlama için gerekli koordinasyonun kurulmasına kadar birçok fonksiyona sahip olmasının yanısıra, kente belirli uzaklıkta, ancak kent dışında kuruldukları için yığılma nedeniyle ortaya çıkabilecek negatif dışsallıkları önleyerek sağlıklı bir kentleşmenin oluşmasına da katkı sağlamaktadır (Bozdoğan, 2008: 41). Dolayısıyla OSB'ler etkin biçimde kullanıldığında, hem etkili bir planlama aracı hem bölgesel kalkınma aracı ve hem de kentleşme ve çevre sorunlarının çözümünde fonksiyonel bir araçtır.

Türkiye'de Organize Sanayi Bölgeleri

Kalkınma Planlarında Sanayi ve Teşvik Politikaları Özelinde Organize Sanayi Bölgeleri

Türkiye'de OSB'lerin kuruluşu kalkınma planlarından daha önceye rastlamakla birlikte, OSB'ler ile ilgili düzenlemeler kalkınma planlarıyla birlikte kurumsallaşmış ve sanayileşme, bölgesel kalkınma ve kentleşme olgularıyla birlikte ele alınmıştır (Şahin, 2012: 85). Bu bakımdan çalışmanın izleyen kısmında, Türkiye'de izlenen sanayi ve teşvik politikaları çerçevesinde OSB'lerin gelişimine yönelik olarak uygulanan politikalar, kalkınma planları itibariyle ayrıntılı olarak incelenecektir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; bölgeleri geliştirmek için doğrudan doğruya devlet tarafından yapılacak kamu yatırımları yanında, dolaylı olarak geri kalmış bölgelerden yerel sermayenin ve girişimcilerin dışarıya kaymasını önlemek, hatta diğer bölgelerden sermaye ve girişimci akımını sağlamak üzere de bazı tedbirlerin alınması gerektiği vurgulanmış; sanayi sektöründe bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi için alınacak tedbirlerin, özellikle özel sektör tarafından kurulacak tesislerin kuruluş ve imalat maliyetlerini düşürmek yönünde olacağı, bazı az gelişmiş bölgelerde sanayi

sitelerinin tesisi ve bu sitelerde kurulacak tesislere ucuz kuruluş yeri, enerji ve kredi ile bazı vergi indirimleri sağlanacağı belirtilmiştir (DPT, 1963: 58). Bu bağlamda, 1963 yılında 202 sayılı Kanun çerçevesinde Gelir Vergisi Kanunu'nda yapılan değişiklikle yatırım indirimi müessesesi getirilmiş, ayrıca otofinansmana yönelik olarak hızlandırılmış amortisman uygulaması, uzun süreli yatırım kredisi ve orta vadeli işletme kredisi uygulanmıştır (Bozdoğan, 2008: 102).

OSB kavramı, ilk olarak Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer almıştır. Devletin, gelişme olanaklarının olduğu bölgelerde gerekli altyapı yatırımlarına öncelik vererek bu merkezlerde sanayi bölgeleri kurulmasını teşviklerle destekleyeceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda, 1963 yılı Programı ve takip eden yılların programlarında OSB'lerin programlanmasına öncelik verilmiş ve Bursa Organize Sanayi Bölgesi, Birinci Plan döneminin sonunda faaliyete geçmiştir (Cansız, 2010: 45).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde sanayinin, hızlı kalkınma için ekonomide sürükleyici sektör olacağı belirtilerek sanayi bölgeleri sorununu en alt kademeden itibaren ele almanın zorunlu olduğu ve bu sorunu çözmek için OSB'lerin kurulmasının ve geliştirilmesinin teşvik edileceği vurgulanmıştır (DPT, 1968: 118). Bu doğrultuda, kamu yatırımlarının belli bölgelerde yoğunlaştırılacağı ve Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da bulunan 19 ilden oluşan geri kalmış bölgelere yöneltileceği; yatırımların geri kalmış bölgelere çekilebilmesi için vergi indirimi, kredi olanakları, OSB'ler gibi geri kalmış bölgeleri çekici hale getirecek özendirme araçlarının kullanılacağı belirtilmiştir (Keleş, 2000: 274). Bu yaklaşıma uygun biçimde, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde tanınan teşvik ve desteklere rağmen, özel sektör yatırımlarının geri kalmış bölgelere çekilememesinden dolayı, dengeli kalkınma için kamu yatırımlarının yanısıra organize sanayi bölgelerine ağırlık verilmiş ve Ankara, Gaziantep, Erzurum, Eskişehir ve Konya Organize Sanayi Bölgeleri yatırımlarına başlanmıştır (Bozdoğan, 2008: 102).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kalkınmanın, ancak sanayileşme ile gerçekleşebileceği ifade edilerek, "Tedbirler" başlığı altında; şehre göç eden nüfusun

verimli işlerde istihdamı ve böylece şehir yaşantısı biçimine uyumlarını sağlamada sanayi ana planları ile şehir arasında ilişki kurulacağı ve özellikle hafif endüstriyi toplayacak olan OSB'lerin ekonomik gelişme potansiyeli gösteren şehirlerde kademelenme önceliklerine göre, sanayileşmeyi düzenleyici bir araç olarak kullanılacağı belirtilmiştir (DPT, 1973: 855).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ilk kez, OSB'lere ayrı bir başlık altında değinilmiştir. Şöyle ki; - Organize sanayi bölgeleri ile ilgili kuruluş işlemlerini yönetme, bu merkezlerde uygulanacak olan işletmeciliğin ortak ilkelerini saptayarak gerekli denetimleri yapma ve yaptırma, merkezlerin çeşitli sorunlarını çözme ve bu amaçla gerekli koordinasyon ve işbirliğini sağlama sorumluluğunun Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nda olduğu,

- Organize sanayi bölgelerinin sanayileşme çabalarında, yatay ya da dikey bütünleşmeyi sağlayıcı bir anlayışla kurulmalarının sağlanacağı,
- Organize sanayi bölgelerinin altyapı ihtiyaçlarının görev alanlarına göre ilgili kamu kurumlarınca karşılanması için gerekli düzenlemeler yapılacağı ve bu altyapı desteğinin, uygun koşullarla bir geri ödeme planına bağlanacağı belirtilmiştir (DPT, 1979: 279).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, planlama kararlarına mekan boyutunun eklenmesi, sanayinin ve altyapının ülkenin tümüne dağıtılmasında denge sağlanması, geri kalmış yörelerin yerel kaynaklarının bölgesel kalkınmada değerlendirilmesi ve bu amaçlar çerçevesinde teşviklere yer verilmesi öngörülmüştür (Bozdoğan, 2008: 107). Bu bağlamda, ilgili dönemde uygulanmakta olan teşvik ve destekleri daha cazip hale getirecek pek çok yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre, OSB'lerde yer alacak sanayi sektörleri bölgelerin özellik ve potansiyeline bağımlı olarak tanımlanacak, gerektiğinde gelişmiş bölgelerde ihtisaslaşmış OSB'ler kurulacak, OSB'lerde konut alanlarının ayrılması ve bu alanlarda lojman yapımı teşvik edilecek (DPT, 1985: 163), OSB'ler genel olarak sanayi

potansiyeli ve önemli ulaştırma olanakları bulunan yerleşme merkezlerinde kurulacaktır (DPT, 1985: 165). Ayrıca OSB'ler; şehirlerde sanayinin planlı yerleşmesine, şehrin düzenli gelişmesine ve çevre sağlığının korunmasına katkıda bulunacak biçimde desteklenecektir (DPT, 1985: 203). Plan'a göre teşvik ve yönlendirme araçları, yatırımın konusuna, kapasitesine, teknolojisine, istihdam ve ödemeler dengesine katkısı ile yer seçimine göre farklılaştırılmış olarak ve selektif biçimde kullanılacak; bu çerçevede yatırımların ülke düzeyinde dengeli dağılımını yönlendirmek amacıyla teşviklerin yörelere göre uygulanmasında farklılaştırmaya devam edilecek; KÖY'lerde ve OSB'lerde yapılacak yatırımlar ile ihracata dönük yatırımlara ilave teşvikler sağlanacaktır (DPT, 1985: 32).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, daha önce gerçekleştirilen fonksiyonel bölge ayrımı, kentler arasında yeni bir yerleşme kademeleştirilmesi oluşturularak terk edilmiştir. Bu dönemde, sanayinin bölgeler arasında dengeli dağılımının sağlanması ve gelişmesinin teşviki amacıyla OSB'lerin yapımına devam edileceği belirtilmiştir (DPT, 1990: 318). Dolayısıyla OSB'lerin, düzenli şehirleşmenin sağlanmasına olanak tanıyan bir araç olarak kullanılmasına ve teknoparklarla organik bağ oluşturmalarına önem verileceği ifade edilmiştir (DPT, 1990: 358). Bu dönem içinde 25 adet OSB tamamlanmıştır (DPT, 1996: 66). Teşvik politikasına ilişkin göze çarpan unsurlar ise;

- Teşvik edilecek yatırım projelerinin uzun dönemde rekabet şansına sahip teknolojik yapıda kurulacağı, mevcut tesislerin ise modernize ve tevsi edileceği,
- Araştırma ve geliştirme, yüksek teknoloji, çevre kirliliğini önleme, enerji tasarrufu, doğal kaynakları harekete geçirme gibi konular üzerinde durulacağı,
- KÖY'lere ilişkin olarak, yatırım ve işletme dönemine ait daha etkili tedbirler uygulanacağı,
- Yatırım indirimi uygulamasının, indirimden yararlanacak aktif değerlerin yeniden değerlendirilmesi yoluyla ortaya çıkacak yeni değerler üzerinden yapılabilmesine olanak sağlayan gerekli tedbirlerin alınacağı ve yatırımların finansmanında özkaynak kullanımının teşvik edileceği biçimindedir (DPT, 1990: 31).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; mevcut tesislerin OSB'lere taşınarak özendirilmesi planlanmış, doluluk oranı düşük OSB'lerin bulunduğu yörelerde, bu bölgelerin dışındaki sanayi yatırımlarının zorunlu haller dışında desteklenmeyeceği belirtilmiştir (DPT, 1996: 69). Ayrıca, Plan döneminde;

- GAP alanındaki OSB'lerin tamamlanacağı,
- Özel sektör yatırımlarını bölgesel gelişme merkezlerine yönlendirmede hem düzenli kentsel gelişme, hem de endüstriyel faaliyetler için dışsal ekonomiler sağlama gibi olumlu özelliklere sahip OSB'lerden azami ölçüde yararlanılacağı,
- KÖY'lerde inşaatı devam eden, kamulaştırma, etüd-proje aşamasında bulunan OSB'lerin hızla bitirileceği ve uzmanlaşmalarının sağlanacağı,
- Gelişmiş ve normal illerde "İhtisaslaşmış OSB"ler kurma faaliyetlerin hızlandırılacağı vurgulanmıştır (DPT, 1996: 176, 177). Plan dönemi sonunda 51 adet OSB'nin altyapısı tamamlanarak sanayicinin hizmetine sunulmuştur (Cansız, 2010: 47).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Sekizinci Kalkınma Planı'nda; OSB'lere ilişkin olarak, yerel girişimciliğin harekete geçirilmesi, istihdam açısından önem taşıyan OSB'lerin ülke geneline yaygınlaştırılması ve sanayileşmenin kentsel gelişmeleri olumlu yönde etkilemesi amacıyla orta büyüklükteki kentlerde altyapısı hazırlanmış sanayi bölgelerinin geliştirilmesi vurgulanmış; OSB'lerde, orta büyüklükteki sanayi için arsalar üretilmesi, orta ve büyük ölçekli sanayinin entegre edileceği "İleri Teknoloji OSB'ler" ile "Teknokentler" oluşturulması planlanmıştır (DPT, 2000: 171). Yeni sanayi odaklarının oluşmasında önemli bir fonksiyonu bulunan OSB'lerin geliştirilmesine paralel olarak, orta ölçekli işletmelerin yaygınlaştırılması için "Örnek Sanayi Siteleri" uygulamasının başlatılacağı belirtilmiştir (DPT, 2000: 229).

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda OSB'lere ilişkin olarak; kimya sanayisinde katma değeri yüksek yeni kimyasalların üretilmesine ve ihtisas OSB'lerinin kurulmasına önem verileceği (DPT, 2007: 80), üniversite-sanayi işbirliğine ve yerel uzmanlaşmaya dayalı üretimi desteklemek üzere uygun bölgelerde sektörel OSB uygulamasının yapılacağına (DPT, 2007: 92) dikkat çekilmiştir.

Planda; ekonominin ara eleman ihtiyacını karşılamak için mesleki eğitim faaliyetlerinin kümeleşme ortamı oluşturan OSB'lerde ilgili hizmet kurumları ve özel sektörle etkili işbirliği içinde yaygınlaşmasını sağlayan mekanizmaların güçlendirilmesi (DPT, 2007: 84) ve inşaatı devam eden OSB'lerin en kısa sürede sanayicinin kullanımına açılması öncelikli politikalar arasında yer almaktadır (Cansız, 2010: 48).

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nı döneminin ilk yıllarında, 2006 yılında yürürlüğe giren "Yatırımlarda Devlet Yardımları Karar[4]" çerçevesinde bazı istisnalar dışında bölgesel ve sektörel ayrım içermeyen "yatay ve genel" nitelikte teşvikler uygulanırken; diğer taraftan yatırım ve istihdam artışını hızlandırmak ve bölgesel gelişme için özel sektörü desteklemek amacıyla 5084 sayılı "Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun[5]" çerçevesinde bölgesel nitelikte teşvik uygulamaları sürdürülmüştür (Bozdoğan: 2014, 70-71). İzleyen süreçte, daha sistematik bir yaklaşım çerçevesinde, sektörel ve bölgesel seçiciliği ile yapısal bir değişimi hedefleyen "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar[6]" ile önceki bölgesel teşvik uygulamalarından farklı olarak, Türkiye, yeni bir bölgesel sınıflandırma olan İBBS dikkate alınarak sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyelerine göre Düzey-2 bölgeleri bazında 4 bölgeye ayrılmış ve "genel teşvik uygulamaları", "bölgesel teşvik uygulamaları" ve "büyük ölçekli yatırımların teşviki"ni esas alan sistem çerçevesinde, radikal değişiklikler gerçekleştirilmiş; "bölge tanımlaması", "amaçlar", "araçlar" açısından önemli yenilikleri bünyesinde barındıran söz konusu düzenlemeyi takiben 2012/3305 sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar[7]" ile yürürlüğe giren yatırım teşvik sistemiyle de,

4 BKK. 2006/10921, R.G., T. 06.10.2006, S. 26311.

5 R.G., T. 06.02.2004, S. 25365.

6 BKK. 2009/15199, R.G., T. 16.07.2009, S. 27290.

7 BKK. 2012/3305, R.G., T. 19.06.2012, S. 28328.

İBBS Düzey-3 bölgelerini esas alan biçimde "genel teşvik uygulamaları", "bölgesel teşvik uygulamaları", "büyük ölçekli yatırımların teşviki", "stratejik yatırımların teşviki" hayata geçirilmiştir (Bozdoğan: 2014, 71-72).

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)

Onuncu Kalkınma Planı'nda OSB'ler ve küçük sanayi siteleri başta olmak üzere üretimin mekansal organizasyonunun üretim ve ihracat kapasitesinin artırılmasına dönük olarak etkinleştirilmesi (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 125) planlanmakta, OSB uygulamalarında üretime geçme oranlarının artırılması ve OSB'lerin kapasitelerinin geliştirilerek girişimcilere daha iyi hizmetler verilmesi, TGB'ler ve araştırma merkezleri ile ilişkilerinin geliştirilmesi amaçlarının önemini koruduğu belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 92). Ayrıca OSB ve küçük sanayi siteleri başta olmak üzere, üretim ve ticaret mekanları için daha etkin yer seçimi, bu mekanların etkin kullanımı ile altyapılarının yenilenmesi, geliştirilmesi veya taşınması (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 196) ile OSB'ler, kümeler, teknoloji platformları ve araştırma merkezleri arasında işbirliğinin artırılması (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 171) hedefleri de Plan'da vurgulanmaktadır.

2012/3305 sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar" ile uygulanan yatırım teşvik sistemi bağlamında, KDV istisnası, gümrük vergisi muafiyeti, faiz desteği vb. uygulamalarda yatırımın OSB içinde veya dışında olması bu desteklerden yararlanılmasını etkilememekte[8], ancak, yatırımlarda "kümelenmenin sağlanması" amacı çerçevesinde, sigorta primi işveren hissesi desteği, yatırımların OSB içinde veya dışında olmasına göre farklılaşmakta; OSB içinde veya dışında olsun, altıncı bölgeye gidildikçe destek süresi artmakta; OSB'nin içinde yatırım yapılması durumunda ise destek süresi OSB dışında olması durumuna göre uzamakta; bu yapı, vergi indiriminde yatırıma katkı oranı uygulamalarında da geçerli olmaktadır (Bozdoğan-Dayıoğlu, 2017: 43).

8 OSB içindeki yatırımlar, bir alt bölge teşviklerinden yararlanacağı için 5. Bölge içinde yer alan OSB'lerde gerçekleştirilen yatırımlarda, yalnızca 6. Bölgedeki yatırımlar için sağlanan "gelir vergisi stopajı desteği" ve "sigorta primi işçi hissesi desteği"nden de yararlanılabilmektedir (Bozdoğan-Dayıoğlu: 2017, 43).

Türkiye'de Organize Sanayi Bölgelerinin Gelişimi

Türkiye'de organize sanayi bölgeleri kurulması fikri diğer ülkelere göre daha yeni sayılmaktadır (Özden, 2016: 107). Hukuki açıdan değerlendirildiğinde ise, 2000 yılı öncesinde Fon Yönetmeliği ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca çıkarılan genelgeler çerçevesinde kurulan ve işletilen OSB'lerin, "Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu" ve "Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği[9]"'nin yürürlüğe girmesiyle iş ve işlemler açısından hukuki statü kazandığı ve belirli hukuki bir zemine oturduğu görülmektedir (Şahin, 2012: 100)

Türkiye'de sanayi sektöründe faaliyet gösteren işletmeler; kuruluş yeri seçimi, altyapı tesislerinin kurulması, personel bulunması gibi konularda pek çok sorunla karşılaştığından ülkemizde sanayi bölgeleri ilk olarak plansız bir biçimde yaygınlaşmış, ancak, hem yatırım maliyetlerinin düşürülmesi hem de düzensiz sanayileşmenin önlenmesi açısından zamanla OSB'lerin belli bir bölgede toplanmasının avantajları ortaya çıkmış ve düzenli yapılanmaya geçiş başlamıştır (Bozdoğan-Dayıoğlu, 2017: 40). OSB'lerin kuruluş nedenleri incelendiğinde, Türkiye açısından önemli bir diğer nedenin de, sanayide geri kalmış bölgeleri teşvik ederek sanayi yatırımlarını bu bölgelere çekmek ve bu yolla kalkınmayı sağlamak olduğu anlaşılmaktadır (Hozikligil, 2007: 43). Ayrıca, sanayileşme ile kentleşme arasındaki ilişki, planlı kentleşme açısından büyük katkılar sağladığından ülkemizde OSB'lerin önemini artırmaktadır.

Türkiye'de sanayinin geliştirilmesi amacıyla OSB uygulamalarına; 1962 yılında Bursa'da, Dünya Bankası'ndan alınan kredi ile bir OSB kurulmasıyla başlanmıştır. Bursa Organize Sanayi Bölgesi'nde gerçekleşen olumlu gelişmeler sonucu 1964 yılından itibaren Manisa, Konya, Bartın ve Ankara Organize Sanayi Bölgeleri'nin planlaması yapılmıştır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı[10] bünyesinde bir fon oluşturulmuş, devlet bütçesinden bu fona kaynak aktarılmış ve bu fondan OSB'ler kredilendirilerek yapımlarına başlanmıştır (Mat, 2006: 128). Bakanlar Kurulu Kararı ile OSB kurulması kararlaştırıldıktan sonra OSB'lerin altyapı yatırımlarının % 99'u bu fondan; % 1'i ise OSB'yi kuran ticaret ve sanayi odaları veya ticaret odaları ile yerel yönetimler tarafından karşılanmıştır (Mat, 2006: 128). Ancak, fon için ayrılan ödenek OSB'lerin altyapısını

9 R.G., T. 01.04.2002, S. 24713.

10 Yapılan değişiklikle Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olarak anılmaktadır.

karşılayamaz duruma gelince kredi kullanmaksızın tamamen yatırımcının finansmanı ile gerçekleşen ve şu anda da Türkiye'de pek çok OSB tarafından uygulanan yeni bir modele geçilmiştir (Mat, 2006: 128).

1962 yılında Bursa'da kurulmuş olan ilk OSB'den itibaren, günümüze kadar kurulan 300 adet OSB bulunmaktadır[11]. "BSTB 2016 Yılı Faaliyet Raporu'nda yer alan bilgilere göre, OSB'lerde üretime geçen 49.549 parselde yaklaşık 1.648.806 kişi istihdam edilmekte olup tüm parsellerin üretime geçmesiyle istihdamın 2.393.766 kişiye ulaşacağı öngörülmektedir. Bakanlık kredi desteği ile 1962 yılından 2016 yılı sonuna kadar 31.017 hektar büyüklüğünde 172 adet OSB projesi yol, içmesuyu, kanalizasyon, yağmur suyu, elektrik vs. işleri tamamlanarak hizmete sunulmuştur. Yatırım programına eksik işlerinin/arıtma tesislerinin tamamlanması amacıyla dahil edilen 32 adet proje ile toplam 204 adet OSB projesine kredi desteği verilmiştir. Tamamlanan bu projeler için BSTB tarafından 2016 yılı fiyatlarıyla toplam 3.716 milyar TL tutarında kredi kullandırılmıştır (Bozdoğan-Dayıoğlu, 2017: 42)".

Aşağıdaki tabloda, tüm kalkınma planları boyunca tamamlanan OSB sayısı görülmektedir. Günümüze yaklaştıkça, bitirilen OSB sayısında yüksek artış yaşanması, -kalkınma planlarında da belirtildiği gibi- OSB'lere verilen önemin giderek arttığının bir göstergesidir. Tablodaki verilere göre, bitirilen proje sayılarındaki artışların Altıncı Kalkınma Planı döneminden itibaren başladığı göze çarpmaktadır. 2001 yılı ekonomik krizi ile birlikte etkin olmayan birçok projenin Yatırım Programı'ndan çıkarıldığı, ancak Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde bu projelerin tekrar Yatırım Programı'na alındığı görülmektedir (Cansız, 2010: 48).

11 Ayrıntılı bilgi için bkz. BTSB, OSB Bilgi Sitesi, https://osbbs.sanayi.gov.tr/, Erişim tarihi: 23.11.2017.

Tablo 1: Kalkınma Planları Dönemlerine Göre Tamamlanan OSB Sayıları (2016 Yılı Sonu İtibariyle)

Plan Dönemi	Tamamlanan OSB (Adet)
I. Plan 1963 -1967	1
II. Plan 1968-1972	0
III. Plan 1973-1977	1
IV. Plan 1979-1983	2
V. Plan 1985-1989	5
VI. Plan 1990-1994	18
VII. Plan 19962000	24
VIII. Plan 2001-2005	41
IX. Plan 2007-2013	62
X. Plan 2014-2018	17
Toplam Tamamlanan OSB	**180**

Kaynak: Şahin, 2012: 92; Cansız, 2010: 49 ve BSTB, 2017: 125'ten yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Türkiye'de Organize Sanayi Bölgelerine Vergi Mevzuatı Çerçevesinde Sağlanan Teşvikler

Türkiye'de, yatırımların artırılması ve böylece sanayinin geliştirilmesi ve uluslararası düzeyde rekabet gücü kazanılması gibi hedeflere yönelik olarak OSB'lere, vergi kanunları çerçevesinde pek çok vergisel teşvik sağlanmaktadır. Bu teşvik ve destekler, özel vergi kanunlarında ayrı ayrı yer almakla birlikte; 1 Temmuz 2017 tarihinde yürürlüğe giren ve vergi kanunlarında önemli değişiklikler gerçekleştiren 7033 sayılı "Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile vergisel boyutta önemli düzenlemeler yapıldığı görülmektedir[12]. Kanun'da; AR-GE, sanayi sicili, vergi muafiyetleri, iş ve sağlık güvenliği, OSB'ler (vergi düzenlemeleri ve OSB yönetimi), KOSGEB, teknoloji geliştirme bölgeleri, özel endüstri bölgelerine ilişkin olmak üzere

12 Teşvik mevzuatı çerçevesinde OSB'lere sağlanan teşvik ve desteklerin farklı bir çalışma konusu olması itibariyle, bu çalışmada vergi mevzuatı çerçevesinde sağlanan vergisel teşvikler incelenmektedir.

çok geniş kapsamlı düzenlemelere ve değişikliklere yer verilmektedir. Çalışmanın izleyen kısmında, OSB'lere yönelik vergisel teşvikler özel vergi kanunları ve 7033 sayılı Kanun ile getirilen son yasal düzenlemeler çerçevesinde incelenecektir.

Katma Değer Vergisine İlişkin Düzenlemeler

Sanayi yatırımlarının özendirilmesi, düzenli bir kentleşmenin ve dengeli bir bölgesel kalkınmanın sağlanması için oluşturulan OSB'lerin girişimciler için daha cazip hale getirilmesi amaçlanmakta ve bu amaç doğrultusunda OSB'lere bazı KDV istisnaları sağlanmaktadır (Kızılot, 2012: 991). Aşağıda, 3065 sayılı KDVK kapsamında OSB'lere sağlanan vergisel teşvikler incelenecektir.

OSB Tüzel Kişiliğinin Arsa ve İşyeri Teslimlerinin KDV Karşısındaki Durumu

OSB'lerde KDV uygulamasına yönelik olarak yapılan düzenlemeler, KDVK'da yer almaktadır. Kanun'un "Diğer İstisnalar" başlıklı 17/4. maddesinin (k) bendindeki "Organize sanayi bölgeleri ile küçük sanayi sitelerinin kurulması amacıyla oluşturulan iktisadi işletmelerin arsa ve işyeri teslimleri" ibaresi ile OSB tüzel kişiliğinin arsa ve işyeri teslimleri KDV'den istisna tutulmuştur. Nitekim 69 seri nolu KDV Genel Tebliği[13]'nin üçüncü bölümünde; OSB'lerin kurulması amacıyla müteşebbis heyet, kooperatif veya diğer isimler altında oluşturan iktisadi işletmelerin, OSB içindeki arsa ve iş yeri teslimlerinin istisna kapsamında olduğu belirtilmektedir. Şüphesiz, bu iktisadi işletmelerin OSB içindeki arsa ve iş yeri teslimleri dışındaki teslimleri ise genel hükümler çerçevesinde KDV'ye tabi olacaktır. Ayrıca OSB'lerin kurulması amacıyla oluşturulan iktisadi işletmelerin arsa temininde ve inşaatın yapımında ortaya çıkan KDV'den kurtulmaları söz konusu olmamaktadır. OSB tüzel kişiliği tarafından arsa temininde ve inşaatın yapımında ortaya çıkan KDV'ler arsa veya iş yerinin maliyetine eklenmektedir (Uğurlu, 2009: 107).

13 R.G., T. 14.08.1998, S. 23433.

OSB Tüzel Kişiliğinin Arsa ve İş Yeri Teslimi Haricinde Yaptığı Teslim ve Hizmetlerin KDV Karşısındaki Durumu

OSB'lerin kurulması amacıyla oluşturulan iktisadi işletmelerin arsa ve iş yeri teslimi gelirleri dışında Organize Sanayi Bölgesi Kanunu'nun 12. maddesinde bentler halinde sayılan başka gelirleri de bulunmaktadır.

KDVK'da, OSB tüzel kişiliğine arsa ve iş yeri teslimi dışında başka bir istisna tanınmamıştır. Dolayısıyla bu istisna dışında, iktisadi işletmelerin yapacakları her türlü teslim ve hizmetler ile site dışındaki arsa ve iş yeri teslimleri KDV'ye tabi olacaktır (Uğurlu, 2009: 108). Ancak Organize Sanayi Bölgesi Kanunu'nun 21. maddesinde yer alan "OSB tüzel kişiliği, bu kanunun uygulanması ile ilgili işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır" hükmü, KDVK ile karşılaştırıldığında tartışma yaratmaktadır. Nitekim Gelir İdaresi Başkanlığı'nın konuya ilişkin verdiği bir özelgede[14]; OSB'lerin aktifinde kayıtlı gayrimenkullerin kiraya verilmesi durumunda, elde edilen kira gelirinin KDV'ye tabi olduğu ve OSB'ye ödenecek kira bedeli için düzenlenecek faturalarda ayrıca KDV'nin de hesaplanıp gösterileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla Gelir İdaresi Başkanlığı görüşüne göre; Organize Sanayi Bölgesi Kanunu'nun 21. maddesinde yer alan hüküm, KDVK açısından bir anlam taşımamaktadır. Danıştay'ın Maliye Bakanlığı'nın görüşünün tersi yönünde verdiği karara[15] göre ise OSB tüzel kişiliğine ait olan ortak mülklerin kiraya verilmesinden elde edilen gelir, Organize Sanayi Bölgesi Kanunu'nun 21. maddesi hükmü gereği KDV'den istisnadır.

Diğer önemli bir nokta da, KDVK 13/d. maddesi gereği, OSB'lerde faaliyet gösteren işletmeler açısından, Yatırım Teşvik Belgesi kapsamındaki makine ve teçhizat ithali ve yerli teslimlerinin KDV'den istisna olmasıdır. Bu hüküm, teşvik belgesinin veya teşvik belgesi kapsamı makine ve teçhizatın devir işlemleri ile makine ve teçhizat listelerinde set, ünite, takım vb. olarak belirtilen malların kısmı teslimlerinde de geçerli olmakta ve KDV hesaplanmasına gerek bulunmamaktadır. Belirtilen teşvik uygulaması, yatırım aşamasında işletmelerin finansman giderlerinin düşürülmesinde önemli bir faktördür.

14 Gelir İdaresi Başkanlığı, 24.03.2004 tarih ve B.07.0.Gel.0.50/5010-33/12459 sayılı özelge.

15 Danıştay 9. Dairesi, 26.10.2005 tarih ve K.2005/3028-E.2005/722 sayılı kararı.

Kurumlar Vergisine İlişkin Düzenlemeler

OSB'lere kurumlar vergisi ile ilgili sağlanan teşvik unsuru, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun "Muafiyetler" başlıklı 4. maddesinin (n) bendinde yer almaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre; OSB'ler ile küçük sanayi sitelerinin altyapılarını hazırlamak ve buralarda faaliyette bulunanların; arsa, elektrik, gaz, buhar ve su gibi ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce birlikte oluşturulan ve kazancının tamamını bu yerlerin ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanan iktisadi işletmeler kurumlar vergisinden muaftır. Ancak, OSB'nin esas faaliyetleri dışındaki faaliyetleri nedeniyle elde edeceği kazançları, kurumlar vergisine tabidir. OSB'lerde yer alan işletmeler ise bu noktada kurumlar vergisinden muaf sayılmamaktadır.

Ayrıca KVK'nın 5. maddesinin (e) bendinde yer alan düzenlemeye göre de hem OSB tüzel kişiliği hem de OSB'lerde yer alan işletmelerin en az iki tam yıl süreyle aktiflerinde yer alan taşınmazların satışından doğan kazançların % 75'i kurumlar vergisinden istisnadır.

Emlak Vergisine İlişkin Düzenlemeler

7033 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce, gerek OSB tüzel kişiliği gerekse OSB'lerde yer alan işletmelere yönelik olarak "geçici emlak vergisi muafiyeti"nin uygulandığı görülmektedir. Buna göre; hem OSB tüzel kişiliği hem de OSB'lerde yer alan işletmeler inşaat bitim tarihini takip eden bütçe yılından itibaren 5 yıl boyunca emlak vergisinden muaf sayılmaktaydı. 7033 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen yeni düzenleme ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Organize sanayi bölgeleri, serbest bölgeler ile sanayi ve küçük sanat sitelerindeki binalar, inşalarının sona erdiği tarihi takip eden bütçe yılından itibaren 5 yıl süre ile geçici muafiyetten faydalandırılır." ibaresini taşıyan 5. maddesinin (f) bendi yürürlükten kaldırılmış; böylece emlak vergisine ilişkin geçici muafiyetler son bularak muaflıklar daimi hale dönüştürülmüştür. Bu değişiklik; Emlak Vergisi Kanunu'nun "Daimi Muaflıklar" başlıklı 4. maddesinin (m) bendine parantez içi ibareden sonra gelmek üzere "ile organize sanayi bölgeleri, serbest bölgeler, endüstri bölgeleri, teknoloji geliştirme bölgeleri ve sanayi sitelerinde yer alan binalar" ibaresinin eklenmesiyle yapılmıştır. Emlak vergisi muafiyetine ilişkin olarak yapılan bu düzenleme, sanayiye yönelik faaliyetlerin OSB'lerde yer almasını teşvik edici önemli bir düzenleme

olarak değerlendirilebilir. Ancak, 7033 sayılı Kanun ile yapılan değişikliğin, yalnızca binalarla ilgili olup arazi ve arsaları kapsamadığı gözden kaçırılmamalıdır. Ayrıca Kanun'un 4. maddesinin ilk fıkrasında, bu muafiyetin kiralanan binalar için uygulanmayacağı da açıkça belirtilmektedir.

Getirilen daimi muaflığın ne zamandan itibaren başlayacağı ve emlak vergisinin ikinci taksidinin ödenip ödenmeyeceği konusunda ise farklı yorumlar bulunmaktadır. Emlak Vergisi Kanunu'nun 9. maddesine göre, *"... vergiye tabi iken muaflık şartlarını kazanan binalardan dolayı mükellefiyet, bu olayların vuku bulduğu tarihi takibeden taksitten itibaren sona e*rer." ve Emlak Vergisi Kanunu'nun 30. maddesine göre, "Emlak Vergisi birinci taksiti, Mart, Nisan ve Mayıs aylarında, ikinci taksiti Kasım ayı içinde olmak üzere iki eşit taksitte ödenir.". 7033 sayılı Kanun ile getirilen daimi muafiyet hükümleri 1 Temmuz 2017 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, söz konusu 9. madde hükmü uyarınca bunu takip eden Kasım ayından itibaren mükellefiyet sona ermiş sayılacak ve 2017 yılı emlak vergisi ikinci taksiti ödenmeyecek, tahakkuk eden vergi terkin edilecek, ödenmişse iade alınacaktır (Account House, 02.11.2017). Nitekim Gelir İdaresi Başkanlığı'nın yayımladığı bir özelgede[16] de bu görüş desteklenmektedir. Buna göre GİB; Ağustos 2003 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren bir daimi muafiyet düzenlemesinde 2003 yılı emlak vergisi ikinci taksitinin ödenmemesi, terkin edilmesi ve ödenmiş ise mükellefe iade edilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisine İlişkin Düzenlemeler

Organize Sanayi Bölgesi Kanunu'nun 21. maddesinde, "*OSB tüzel kişiliği, bu kanunun uygulanması ile ilgili işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır."* hükmü yer almaktadır. Buna göre, OSB'nin kendi binalarının tüketeceği elektrik ve havagazı için OSB tüzel kişiliği vergiden muaftır (Cansız, 2010: 68). Ancak, OSB'lerde yer alan işletmeler söz konusu muafiyetten yararlanamamaktadır. Ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 35. maddesi gereği, *"Organize sanayi bölgelerinde tüketilen elektrik enerjisinin vergisini OSB tüzel kişiliklerine elektriği temin eden kuruluş öder."* hükmü dikkate alınmalıdır.

16 Gelir İdaresi Başkanlığı, 02.12.2003 tarih ve B.07.0.GEL.0.66/6652 sayılı özelge.

Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Düzenlemeler

Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44. maddesine göre; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Dolayısıyla OSB tüzel kişiliği ve OSB'lerde yer alan işletmelerin vergiden muaf olması yönünde herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak, OSB tüzel kişiliği, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunması ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanmaması durumunda; OSB'lerde yer alan işletmeler ise belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanmamaları durumunda vergiden muaf sayılmaktadır.

Bina İnşaat Harcı ve Yapı Kullanma İzin Harcına İlişkin Düzenlemeler

Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80. maddesinde OSB'lere yönelik önemli bir teşvik unsuru yer almaktadır. Buna göre; OSB'ler ile sanayi ve küçük sanat sitelerinde yapılan yapı ve tesisler, "Bina İnşaat Harcı" ve "Yapı Kullanma İzni Harcı"'ndan muaf olarak kabul edilmektedir.

İfraz, Taksim ve Birleştirme Harcına İlişkin Düzenlemeler

İfraz, taksim ve birleştirme harcına ilişkin düzenlemeler, Organize Sanayi Bölgesi Kanunu ile 492 sayılı Harçlar Kanunu'nda yer almaktadır. Daha önce belirtildiği üzere, Organize Sanayi Bölgesi Kanunu'nun 21. maddesinde yer alan düzenlemeye göre; OSB tüzel kişiliği, bu kanunun uygulanması ile ilgili işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Harçlar Kanunu'nun 59. maddesinin (n) bendinde ise 7033 sayılı kanunun 8. maddesiyle yapılan değişiklik ile[17] "OSB'ler, serbest bölgeler, endüstri bölgeleri, teknoloji geliştirme bölgeleri ve sanayi sitelerinde yer alan gayrimenkullerin ifraz veya taksim veya birleştirme işlemleri, söz konusu bölgelerde bulunan arsaların tahsisi nedeniyle şerhi gerektiren işlemleri ile bu arsa ve üzerine inşa edilen binaların tahsis edilene devir ve tescili işlemleri ve cins değişikliği işlemleri" ifadesine yer

17 Değişmeden önceki şekli: "Organize sanayi, endüstri veya teknoloji geliştirme bölgelerinde yer alan gayrimenkullerin ifraz veya taksim veya birleştirme işlemleri."

verilmekte ve OSB'lere ilişkin olarak yapılan işlemler de harçtan istisna tutulan işlemler arasında sayılmaktadır.

Damga Vergisine İlişkin Düzenlemeler

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 9. maddesinde "Bu kanuna ekli (2) sayılı tabloda yazılı kağıtlar damga vergisinden müstesnadır." hükmü yer almaktadır. Kanuna ekli (2) sayılı tablonun "IV-Ticari ve medeni işlerle ilgili kağıtlar" başlıklı bölümüne; 7033 sayılı kanunun 7. maddesiyle "Organize sanayi bölgeleri, serbest bölgeler, endüstri bölgeleri, teknoloji geliştirme bölgeleri ve sanayi sitelerinde bulunan arsaların tahsisine ilişkin olarak düzenlenen sözleşmeler ve taahhütnameler" hükmü eklenerek OSB'ler ve belirtilen diğer yerlerde yapılacak yatırımlarda yatırım maliyetlerinin azaltılması amacıyla bu bölgelerde bulunan arsaların tahsisine ilişkin sözleşme ve taahhütnamelerden damga vergisi alınmayacağı belirtilmektedir.

Sonuç

OSB'ler, Sanayi Devrimi ile oluşan yenilik ve gelişmelerin ardından, özellikle düzenli sanayileşme politikalarının bir aracı olarak yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu bakımdan, planlı sanayileşmenin sağlanması, bölgeler arası gelişmişlik farklarının en aza indirilmesi, çevre ve kentleşme sorunlarının azaltılması açısından OSB'ler önemli rol oynamaktadır. Bu bağlamda, OSB'lerin teşvik edilmesi ve sanayileşmenin düzenli ve planlı bir biçimde hızlandırılması ve böylece kalkınmanın sağlanması açısından ülkemizde OSB'lere yönelik olarak birçok teşvik ve destek uygulanmaktadır.

OSB'lerde uygulanan teşvik ve destekler, ülkemizde kalkınma planlarının başlangıcına rastlayan 1963 döneminden itibaren düzenli olarak uygulanmaktadır. Buna göre, dönemin ekonomik ve sosyal konjonktürüne uygun olarak izlenen sanayi ve teşvik politikaları çerçevesinde OSB'ler özelinde OSB tüzel kişiliği ve OSB'lerde yer alan işletmeler itibariyle farklı pek çok teşvik ve destek sağlanmaktadır.

OSB'lere yönelik olarak vergi mevzuatı kapsamında, özel vergi kanunlarında ayrı ayrı yer alan teşvik ve desteklerle birlikte; 1 Temmuz 2017 tarihinde yürürlüğe giren ve vergi kanunlarında önemli değişiklikler gerçekleştiren 7033 sayılı "Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde

Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile konuya ilişkin olarak vergisel boyutta önemli düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Söz konusu Kanun çerçevesinde AR-GE, sanayi sicili, vergi muafiyetleri, iş ve sağlık güvenliği, OSB'ler (vergi düzenlemeleri ve OSB yönetimi), KOSGEB, teknoloji geliştirme bölgeleri, özel endüstri bölgelerine ilişkin olmak üzere çok geniş kapsamlı düzenlemelere ve değişikliklere yer verilmektedir. Vergisel düzenlemeler arasında emlak vergisi, damga vergisi ve harçlara ilişkin yeni düzenlemeler dikkat çekmektedir.

7033 sayılı Kanun'un OSB'lere ilişkin düzenlemeleri değerlendirildiğinde, sanayicilerin vergisel teşviklere ilişkin beklentilerinin önemli bir kısmının karşılandığı görülmektedir. Nitekim kanunla getirilen düzenlemelerin -özellikle emlak vergisi geçici muaflığının daimi muaflığa dönüştürülmesinin- OSB'lerin teşviki açısından yerinde uygulamalar olduğu görülmektedir. Ancak, emlak vergisi muafiyetinin hangi tarihten itibaren uygulanacağı gibi bazı konularda görüş birliği bulunmamakta olup Kanun hükmü gereğince mükellefiyetin kasım ayından itibaren sona ermiş olacağı ve emlak vergisi ikinci taksidinin bu nedenle ödenmemesi gerektiği görüşü tarafımızca benimsenmektedir.

Sonuç olarak, önemli bir politika aracı olan OSB'lerde uygulanan teşvik ve desteklerin, yatırım-üretim-ihracat zincirinin güçlendirilmesi, katma değer yaratılması, rekabet gücünün yükseltilmesi, stratejik sektörlerin desteklenmesi yönünde organize edilmesi ve etkinliğinin artırılması gereği (Bozdoğan-Dayıoğlu, 2017: 60) çerçevesinde, sanayinin geliştirilmesi ve üretimin desteklenmesi amacıyla 7033 sayılı Kanun çerçevesinde OSB'lere yönelik yeni düzenleme ve uygulamaların önemli avantajlar sağlayacağı anlaşılmaktadır. Geçici emlak vergisi muafiyetinin daimi hale getirilmesi, Damga Vergisi Kanunu ve Harçlar Kanunu'na ilişkin değişikliklerin OSB'lere verilen desteğin güçlendirilmesi açısından yerinde uygulamalar olduğu düşünülmektedir.

Kaynakça

ACCOUNT HOUSE, Sirküler Rapor, 02.11.2017, Sirküler No: 2017/131, Erişim: http://accounthouse.com.tr/uploads/sirkuler/pdf/pdf1509963669.pdf, 30.11.2017.

BOZDOĞAN, M.N. (2008), "Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi", Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, Ankara.

BOZDOĞAN, M.N. (2014), "Bölgesel Kalkınma ve İBBS Esasına Dayanan Yeni Yatırım Teşşvik Sisteminin Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi", Editör M.N. Bozdoğan, Türkiye'de Bölgesel Kalkınma ve Teşvik Politikaları", Nobel Akademik Yayıncılık, Yayın No:1123, Ankara.

BOZDOĞAN, M.N. ve DAYIOĞLU, M.R. (Kasım 2017), "Türkiye'de Organize Sanayi Bölgelerine Sağlanan Teşvikler Ve Değerlendirilmesi", Vergi Raporu, Sayı 218, 36-63.

CANSIZ, M. (2010), "Türkiye'de Organize Sanayi Bölgeleri Politikaları ve Uygulamaları", Korza Basım, Ankara.

BAYÜLKEN, Y., KÜTÜKOĞLU, C. (2012), "Organize Sanayi Bölgeleri Küçük Sanayi Siteleri Teknoparklar", Türkiye Makine Mühendisleri Odası Yayını, Ankara.

ÇEZİK, A. ve ERAYDIN, A. (1982), "Türkiye'de Organize Sanayi Bölgeleri (1961-1981)", DPT Yayınları, Ankara.

DAĞLAR, H. (2015), "Türkiye'de Organize Sanayi Bölgelerinin Kurumsallaşması ve Karşılaştıkları Sorunlara Çözüm Önerileri", Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 5, Sayı 2, 615-638.

Danıştay 9. Dairesi, 26.10.2005 tarih ve K.2005/3028-E.2005/722 sayılı kararı.

Gelir İdaresi Başkanlığı, 02.12.2003 tarih ve B.07.0.GEL.0.66/6652 sayılı özelge.

Gelir İdaresi Başkanlığı, 24.03.2004 tarih ve B.07.0.Gel.0.50/5010-33/12459 sayılı özelge.

HOZİKLİGİL, H.H. (2007), "Bölgeler Arası Dengesizliği Gidermede Organize Sanayi Bölgeleri ve Elazığ Örneği", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (yüksek lisans tezi), Ankara.

KELEŞ, R. (2000), Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, Ankara.

KIZILOT, Ş. (2012). "Açıklamalı ve İçtihatlı Katma Değer Vergisi Kanunu ve Uygulaması", Yaklaşım Yayıncılık, Ankara.

MAT, H. (15 Mart 2006), "En Son Yapılan Değişiklikler Çerçevesinde Tüm Yönleri ile Organize Sanayi Bölgeleri-1", Maliye ve Sigorta Yorumları, Sayı 460, 128-131.

ONAT, E. (1969), "Organize Sanayi Bölgeleri", Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, Ankara.

OSBÜK (OSB Üst Kuruluşu), http://osbuk.org/turkiyede-ve-dunyada-osb-uygulamalari/, Erişim tarihi: 30.11.2017.

ÖRNEK ÖZDEN, E. (2016), "Kalkınma Aracı Olarak Organize Sanayi Bölgelerini Yeniden Kurgulamak", Megaron, Cilt 1, Sayı 11, 106-124.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (STB) Küçük Sanatlar ve Sanayi Bölgeleri ve Siteleri Genel Müdürlüğü (1998), Organize Sanayi Bölgeleri İle İlgili Mevzuat, Afşar Matbaacılık, Ankara.

ŞAHİN, K. (2012), "Türkiye'de Organize Sanayi Bölgelerine Sağlanan Teşviklerin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (yüksek lisans tezi), Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), Ankara, 1963.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), Ankara, 1968.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), Ankara, 1973.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), Ankara, 1979.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), Ankara, 1985.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), Ankara, 1990.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, 1996.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara, 2000.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara, 2007.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Ankara, 2013.

T.C. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2017), 2016 Yılı Faaliyet Raporu, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

UĞURLU, U. (Temmuz 2009), "Organize Sanayi Bölgesi Tüzel Kişiliğinin KDV Karşısındaki Durumu", Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Sayı 67, 105-110.

Ek Tablo: Vergi Mevzuatı Kapsamında OSB'lere Sağlanan Teşvikler

Vergi Türü	OSB Tüzel Kişiliği	OSB'lerde Yer Alan İşletmeler	Açıklama
KDV	**Muaf** (Arsa ve işyeri teslimleri KDV'den istisna) (Arsa ve işyeri dışındaki teslimleri ile bölge dışındaki arsa ve işyeri teslimleri KDV'ye tabi)	**Muaf değil** (Yatırım Teşvik Belgesi kapsamında yapılacak makine ve teçhizat teslimleri KDV'den istisna)	3065 sayılı KDV Kanunu'nun 17/4. maddesinin (k) bendi
Kurumlar Vergisi	**Muaf** (OSB'nin esas faaliyetleri dışındaki faaliyetleri nedeniyle elde edeceği gelirleri kurumlar vergisine tabi) (En az iki tam yıl süreyle aktiflerinde yer alan taşınmazların satışından doğan kazançların %75'i istisna)	**Muaf Değil** (En az iki tam yıl süreyle aktiflerinde yer alan taşınmazların satışından doğan kazançların %75'i istisna)	5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 4. maddesinin (n) bendi 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 5. maddesinin (e) bendi
Emlak Vergisi	**Muaf**	**Muaf**	1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 4. maddesinin (m) bendi
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	**Muaf** (OSB'nin kendi binalarının tüketeceği elektrik ve havagazı için)	**Muaf değil**	4562 sayılı OSB Kanunu'nun 21. maddesi ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 35. maddesi
Çevre Temizlik Vergisi	**Muaf değil** (Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan, ancak belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanmayan OSB'ler muaf)	**Muaf değil** (Belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanmayan işletmeler muaf)	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44. maddesi, 30 seri nolu Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği I. Bölüm
Bina İnşaat Harcı ve Yapı Kullanma İzin Harcı	**Muaf**	**Muaf**	2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80. maddesi
İfraz, Taksim ve Birleştirme Harcı	**Muaf**	**Muaf**	4562 sayılı OSB Kanunu'nun 21. maddesi ve 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 59. maddesinin (n) bendi
Damga Vergisi	**Muaf** (Kamu kurumları ile yaptığı sözleşmeler ve bu kurumlara düzenlenen ve imzalanan damga vergisine tabi işlemlerden) (OSB'lerde bulunan arsaların tahsisine ilişkin olarak düzenlenen sözleşme ve taahhütnamelerden)	**Muaf değil**	4562 sayılı OSB Kanunu'nun 21. maddesi; 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 9. maddesi ve Kanun'a ekli (2) sayılı Tablonun "IV-Ticari ve medeni işlerle ilgili kağıtlar" başlıklı bölümü

Kaynak: Teşvik ve vergi mevzuatı; 7033 sayılı Kanun; Cansız, 2010, s. 68'den yararlanarak tarafımızca hazırlanmıştır.

8

EVALUATION OF GOVERNMENT ACCOUNTING AND AUDITING ACTIVITIES IN TURKEY IN TERMS OF GLOBALIZATION

Serkan Akçay

Abstract

With the great progress in technology and communication at the beginning of the 21st Century, it has become critical to make a number of changes in government accounting and auditing in order to play an effective role and have an active place among other countries in a globalizing world. Turkey has taken an active role in the issue and performed important reforms in government accounting and auditing. These changes will be mentioned in the study. The study was completed with a review of the relevant literature after conducting a survey of documentation. The significance of accounting and auditing in a world of intense competition was more thoroughly realized in both the private and public sectors in the 21st Century. Improving the effectiveness of government accounting and auditing is essential for European Union candidacy, having an active place in world economy, attracting foreign investment to Turkey and timely and complete taxation. The study results revealed important actions taken in the field of government accounting and auditing in Turkey in the 2000s. The Law on Public Financial Management and Control No. 5018 and the Court of Accounts Law No. 6085 issued in 2003 and 2010, respectively, has produced critical changes and achievements. Internal auditing was first implemented in the public sector in 2006 with the passing of the Law No. 2018 and the following legislative amendments. Transparency was implemented in all public institutions through publicly disclosed annual activity reports. In addition, the effectuation prevalence of accountability was further increased through the principle of public administration responsibility with the Law No. 5018. The Court of Accounts Law that came into effect in 2010 has yielded significant achievements in external auditing in the public sector. Furthermore, various organizational changes were implemented in 2011 where various titles were abolished and some titles were merged. Furthermore, the steps for the transition to the new integrated government accounting system in public institutions in 2018 were taken with the impact of technology.

Keywords: *Accounting, Public, Auditing, Reform.*

Introduction

With the great development of technology and communication at the beginning of the 21st Century, the endeavours of states and companies to claim a place in an advancing and competitive world has gained momentum. States strive to fulfil their part. One of the foremost endeavours of states is auditing and government accounting, an already existing instrument in maximizing revenue and minimizing expenditure. Effective government accounting and government auditing are unavoidable elements for effective globalization as effective accounting and auditing represent knowledge of revenue and expenditure, as well as, the abilities to make accurate predictions for revenue and expenditure and to take the right actions accordingly with the right investments. In addition, an effective auditing is also critical for tax collection. Furthermore, a strong economy, a strong currency and high credibility, as well as, the ability to invest, attract foreign investors and provide incentives for investment are primarily possibly through effective auditing and accounting.

Critical actions have been carried out in Turkey particularly in the 21st Century to ensure effective government accounting and auditing and the efforts are still maintained. These endeavours are given due importance in Turkey for both accession to the European Union and to ensure a place as a growing power in the competitive global market. The major actions for attaining an effective government accounting and auditing that conform with international standards can be classified as follows:

1. Transparency in public administration,
2. Accountability in public administration,
3. Implementation of internal auditing,
4. Efforts in external public auditing,
5. Performance-based and multi-year budgeting activities,
6. Efforts in government accounting and auditing,
7. Transition to integrated government accounting in the public sector with the impact of technology.

The most emphasized issue in the new public administration mentality is the effective, economic and efficient use of public resources and achieving the desired efficiency from public resources necessitates an effective and functioning system of analysis. Various analysis methods (e.g. cost-benefit and cost-effectiveness) can be utilized in determining whether public expenditures are being made effectively and efficiently. The basic goal of these methods is to assist the public sector in selecting more effective and efficient expense items and distributing resources on the basis of more rational principles (Işık and Demir, 2012: 148).

In the public sector, the principle of transparency was fulfilled with the publishing of annual activity reports each year and their operation results were diligently disclosed to the public. Furthermore, the General Accounting Law No. 1050 was abolished and, with the implementation of the Public Finance Management and Control Law No. 5018, the principle of accountability was expanded and the responsibility of accountability for government accountants was abrogated to ensure accountability for those responsible for the mistake.

In addition, successful private sector internal auditing units were operationalized in the public sector in 2006 with the Public Finance Management and Control Law No. 5018, while the Court of Accounts became the only auditing authority in external auditing with the passing of the Law No. 6085 in 2010. External auditing mentality has undergone some change. Moreover, in 2011, various auditors categorized under different titles were gathered under a single title to effect a significant change in the organization of auditing. Performance-based and multi-year budgeting activities, as well as, technological auditing have gained speed. With technological advancement, transition to the integrated government accounting, a system where fast and effective technological auditing can be conducted, in 2018 is under consideration. Furthermore, e-invoicing and e-bookkeeping were implemented in 2012 to allow paperless accounting, as well as, easier and effective auditing. Activities to increase the prevalence of this practice are still maintained. A significant portion of the new legislation has already been written and the effort to complete the legislation is swiftly proceeding.

Efforts for an Effective Accounting and Auditing in Turkey

This section deals with the major steps taken in the public sector and addresses issues such as transparency, accountability, internal auditing, external auditing, changes in the auditing organization, performance-based multi-year budgeting, the new integrated government accounting and paperless accounting.

The Principle of Transparency in Public Accounting and Auditing

Transparency is the principle of making and implementing decisions in accordance with the rules and regulations, providing access to information for those affected by these decisions and ensuring this information is accessible, comprehensible and concrete (Transparency International, 2017). The most important outcome of transparency is increased trust in public administration. Transparency promotes public control over the state. Without transparency, the state cannot fulfil its responsibility of being accountable to its citizens (Atisyan and Sayın, 200: 28-29). Financial transparency indicates openness toward the public about government structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts and fiscal projections (Kopits and Craig, 1998:2).

The by-law issued in 2006 based on Article 41 of the Public Finance Management and Control Law No. 5018 obligates public institutions to write annual activity reports and to share these reports with the public through their websites. There are four types of activity reports: department activity report, administrative activity reports, local administrations general activity report and general activity report.

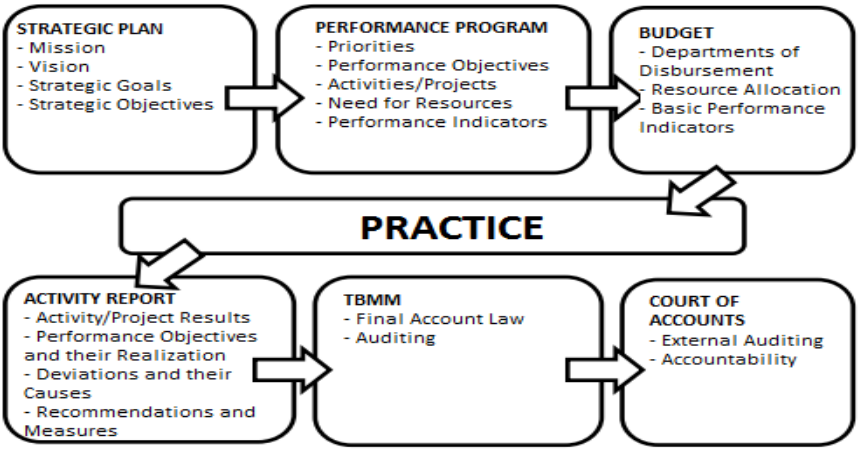
Activity reports play an active role in the implementation of transparency. Departments of disbursement in the public sector prepare department activity reports for submission to the senior management. The senior management writes an administrative activity report and presents the report to the Court of Accounts and the Ministry of Finance. Local administrations prepare an administrative activity report for submission to the Court of Accounts and the Ministry of Finance. The Ministry of Internal Affairs write up a local administrations general activity report and present the report to the Court of Accounts and the Ministry of Finance. The Ministry of Finance compiles a general activity report for submission to the Court of Accounts. Thus, each department share

the results of their activities with the public and the concerned parties (www.tbmm.gov.tr, 2017).

The Principle of Accountability in Public Accounting and Auditing

Public administration responsibility in terms of the principle of accountability was implemented with the Law No. 2018. This responsibility, which was previously exclusive to government accountants, was transformed into an administrative responsibility principle. The government accountant title was abolished and accountability was implemented in every public institution. Accountability in the public sector in Turkey is summarized in Figure 1.

Figure 1: Accountability in the Turkish Public Sector



Source: (https://yerelyonetimblog.com/, 2017)

The concept of accountability is generally defined as the obligation of an individual or organization to answer and explain to another higher authority for its activities. Thus, the responsible party is reviewed in terms of attaining previously agreed upon expectations. At this point, with the establishment of trust in state-citizen relationship,

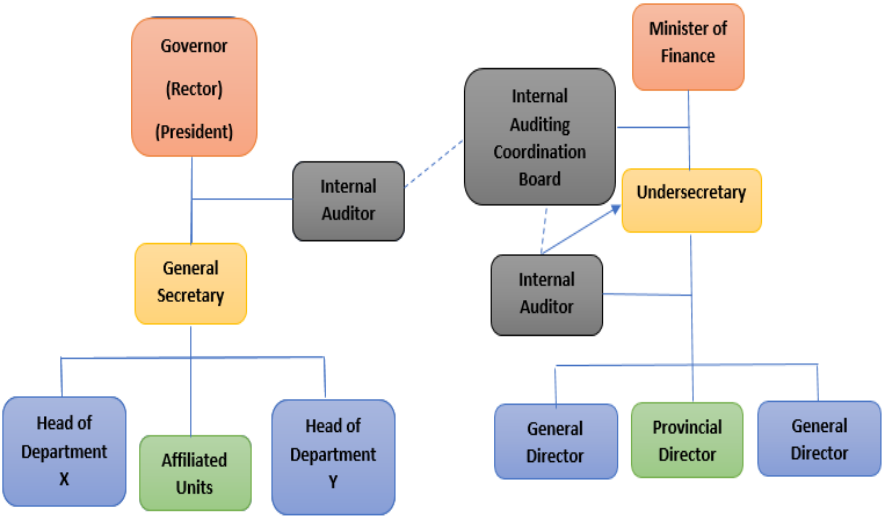
accountability has become a responsibility that encompasses access to information, control and guidance (Gül, 2008:73-74).

Accountability can also be defined as a relationship based on the obligation to undertake and disclose the responsibility to fulfil a particular performance within the agreed objectives. In this perspective, it is necessary to question in light of past experiences whether every means was tried to achieve the objective. Therefore, whether or not accountability is fulfilled can be demonstrated by investigating the accuracy of these reports through the Court of Accounts audits (Kaya, 2003:1). Responsibility signifies the accountability of a public servant for her actions; i.e. investigating whether she has exercised her authority in conformance with her duty and performed her task in accordance with the objective. In this context, responsibility is authority with imposed sanctions (Bayar, 2008: 13).

Internal Auditing in the Turkish Public Sector

The recognition of Turkey as a candidate for accession to the European Union in 1999 and the launch of the negotiations in 2005 conduced to significant amendments in bureaucracy. Financial control was one of the issues of negotiation conducted in 35 chapters. This chapter has allowed the implementation of internal auditing in the public sector in Turkey together with the Public Finance Management and Control Law No. 5018 (https://www.yok.gov.tr, 2017). Figure 2 summarizes the internal auditing organization.

Figure 2: Internal Auditing Organization in the Turkish Public Sector in accordance with the Law No. 5018



Source: Başpınar, 2009: 26 (http://slideplayer.biz.tr, 2017).

The internal auditing legislation was realized in three stages: primary, secondary and tertiary legislations. The primary legislation comprises the Public Finance Management and Control Law No. 5018, as well as, the Law No. 5436. The secondary and tertiary legislations came into force through by-laws based on the relevant laws.

The internationally accepted definition of internal auditing offered by the Turkish Institute of Internal Auditors is as follows: Internal auditing is the provision of an independent, objective assurance and consulting activity in order to audit, improve and amend all types of activity carried out by the organization and to add value to the organization (tide.org.tr, 2012). Internal auditing is an independent evaluative function established within the organization to examine and evaluate its activities as a service to the organization (Moeller, 2005: 3). Internal auditing presents the results of analyses and assessments performed with information about the activities they are undertaking

and offers recommendations to help them effectively fulfil their responsibilities within the organization. The objective of internal auditing is to increase the effectiveness of control at a reasonable cost (Pickett, 2005: 5).

The differences in approach on the internal auditing systems of European Union member countries cannot be compared with candidate countries. For example, countries such as England and Netherlands have a decentralized structure called the "Northern Model" based on administrative responsibility, whereas countries such as France, Portugal, Spain and Luxembourg have a centralized model called the "Southern Model". On the other hand, some member states (e.g. Germany) have a mixed system (Koçdemir, 2006: 6). The Turkish auditing structure resembles that of the Southern EU Model (Okur, 2010: 582). Internal auditing was implemented in the Turkish private and public sectors in 1994 and 2006, respectively. The aim of internal auditing is to add value to the organization.

Reactions to the misuse of public resources have increased with the impact of the financial crises experienced throughout the world and the efficient and rational use of public funds has gained importance for administrators to account for the efficient and rational use of public funds. Accordingly, the concepts of administrative responsibility, as well as, program and process responsibility in public administration has been developed (Yörüker, 2003: 2).

External Auditing in the Public Sector

There were two supreme auditing institutions in Turkey prior to the Court of Accounts Law No. 6085. The Prime Ministry Supreme Council of Auditing (YDK) was responsible for the auditing of state economic enterprises with the now obsolete Decree Law No. 72. As mentioned above, the Supreme Council of Auditing affiliated to the Prime Ministry was founded in the early years of the Republic. Although not cited in Article 165 of the Constitution, the basis for the article involves the auditing of state economic enterprises by the YDK where the TBMM auditing will be conducted via the YDK reports. The Court of Accounts Law No. 6085 enacted on December 3, 2010 was a critical turning point for state auditing in Turkey, where the Supreme Council of Auditing was abolished and the Court of Accounts was established as the only state institution of auditing (Polat, 2012: 124-125).

Currently, the auditing of state economic enterprises is performed by the Grand National Assembly of Turkey (TBMM) res judicata in accordance with Article 165 of the Constitution. The TBMM carries out this function by the hand of the Commission for State Economic Enterprises with the help of the Court of Accounts (obsolete the Supreme Council of Auditing) (Polat, 2012: 137). In addition, the Court of Accounts Board of Report Evaluation was established to evaluate and resolve public auditing reports in accordance with Article 80 of the Court of Accounts Law No. 6085. The by-law on the operating principles of the Board of Report Evaluation entered into force with the Official Gazette dated March 26, 2015. According to the law and the by-law, auditing reports of public institutions have no legal binding without passing the Board of Report Evaluation.

The types of Court of Accounts reports are as follows:

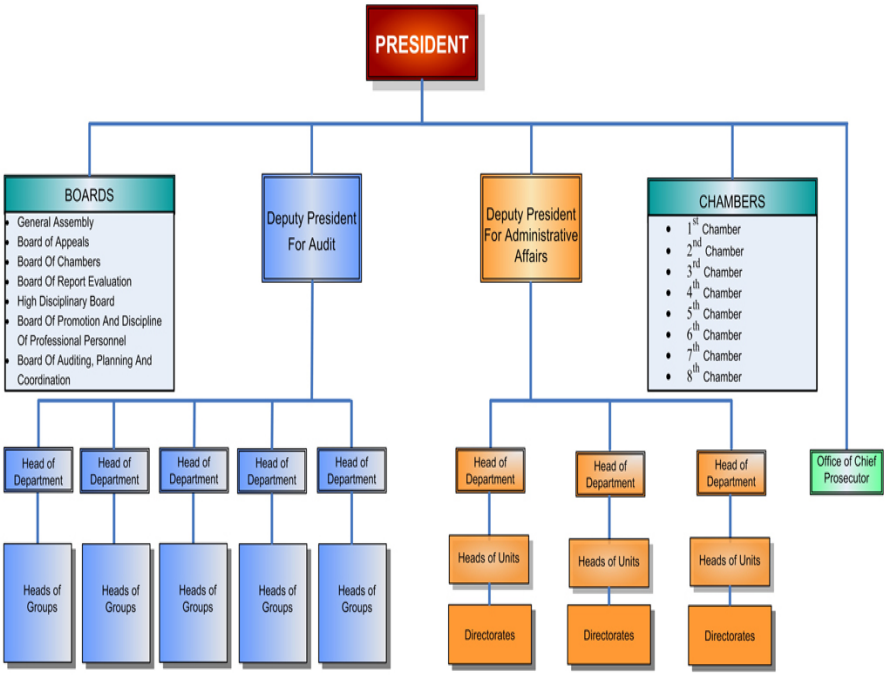
- Statement of General Compliance
- External Audit General Evaluation Report
- Activity General Evaluation Report
- Financial Statistics Analysis Report
- Court of Accounts Audit Reports for Public Administrations (345 items)
- Development Agencies General Audit Report
- Public Administrations Audit Reports (75 items)
- Public Administrations General Report
- Judicial Reports
- Financial Audit Reports for Political Parties

Statement of General Compliance, External Audit General Evaluation Report, Activity General Evaluation Report, Financial Statistics Analysis Report and Court of Accounts Audit Reports for Public Administrations are submitted to the Grand National Assembly of Turkey (TBMM). In addition, Court of Accounts Audit Reports for Public Administrations are presented to the relevant public administrations; Statement of General Compliance, External Audit General Evaluation Report, Financial Statistics Analysis Report and Activity General Evaluation Report are presented to the Ministry of Finance; and External Audit General Evaluation Report and Activity General

Evaluation Report are submitted to the Ministry of Internal Affairs. Development Agencies General Audit Report is presented to the Ministry of Development and the TBMM. Court of Accounts Audit Reports concerning municipalities and affiliates, special provincial administrations and local administration and affiliates are sent to the relevant public administrations.

The Annual Audit Report for Public Enterprises is also presented to the TBMM, the Ministry of Development, the Undersecretariat of Treasury and the relevant public administration in accordance with the legislation. Audit reports prepared by the Court of Accounts are shared with the public after submission to the TBMM and sent to the relevant public administrations. Statement of General Compliance, External Audit General Evaluation Report, Activity General Evaluation Report, Financial Statistics Analysis Report and Development Agencies General Audit Report are published on the Court of Accounts website while the rest of the reports are publicized after process completion. Judicial reports regarding annual accounts are submitted to the judicial chambers of the Court of Accounts for adjudication under the Law No. 6085 and relevant legislation, and concerned parties are notified of the decisions. Moreover, adjudications are published on the Court of Accounts website in accordance with the legislation to the access of all concerned parties. Reports issued after the financial auditing of political parties are sent to the Constitutional Court, the competent authority, and the decisions of the Supreme Court on the financial auditing of political parties are published in the Official Gazette (https://www.sayistay.gov.tr, 2017). The operations are performed in accordance with the rule of transparency. The Court of Accounts conducts the audit on behalf of the parliament. At the final stage, auditing is concluded with the parliamentary audit.

Figure 3: Turkish Court of Accounts Organizational Structure

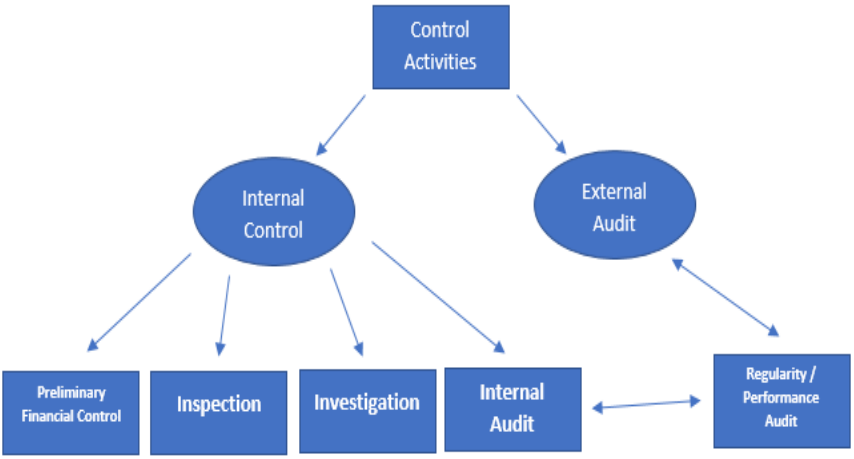


Source: (www.sayistay.gov.tr, 2017)

According to the Law No. 6085, the Court of Accounts will not be able to conduct compliance audits and make decisions that limit the discretionary power of the administration. The audit is conducted in accordance with generally accepted international auditing standards. The Court of Accounts and auditors will conduct the audit independently and objectively. The Court of Auditors will not receive any instructions as to the planning, programming and execution of the audit task. The Court of Accounts audit encompasses regularity audit and performance audit. Regularity audits are carried out by means of examining the compliance of the revenue, expenditure, assets and other accounts and transactions of public administrations with

the law and other legal regulations, evaluating the reliability and the accuracy of the financial reports and tables of public administrative bodies, as well as, all relevant documents, and conducting an evaluation of the financial administration and internal control systems. Performance audits will be carried out within the framework of accountability by assessing the results of the activities in relation to the objectives and indicators set by administrations (www.memurlar.net, 2017).

Figure 4: Control Activities in Turkish Public Institutions (Internal and External Auditing)



Source: (http://selfhukuk.com, 2017).

As the figure shows, control activities in the public sector are performed as internal control and external auditing. Internal control comprises preliminary financial control, inspection, investigation and internal auditing, whereas external auditing involves performance audit and regularity audit. Preliminary financial control is carried out by directorates for strategy development and departments of disbursement in accordance with the Law No. 5018. Control of financial decisions and transactions subject to the preliminary financial control of the directorate for strategy development is conducted by the internal control sub-department. Preliminary financial control on a

disbursement order and its supplementary documents in departments of disbursement is conducted by the disbursement officer charged with issuing the disbursement order.

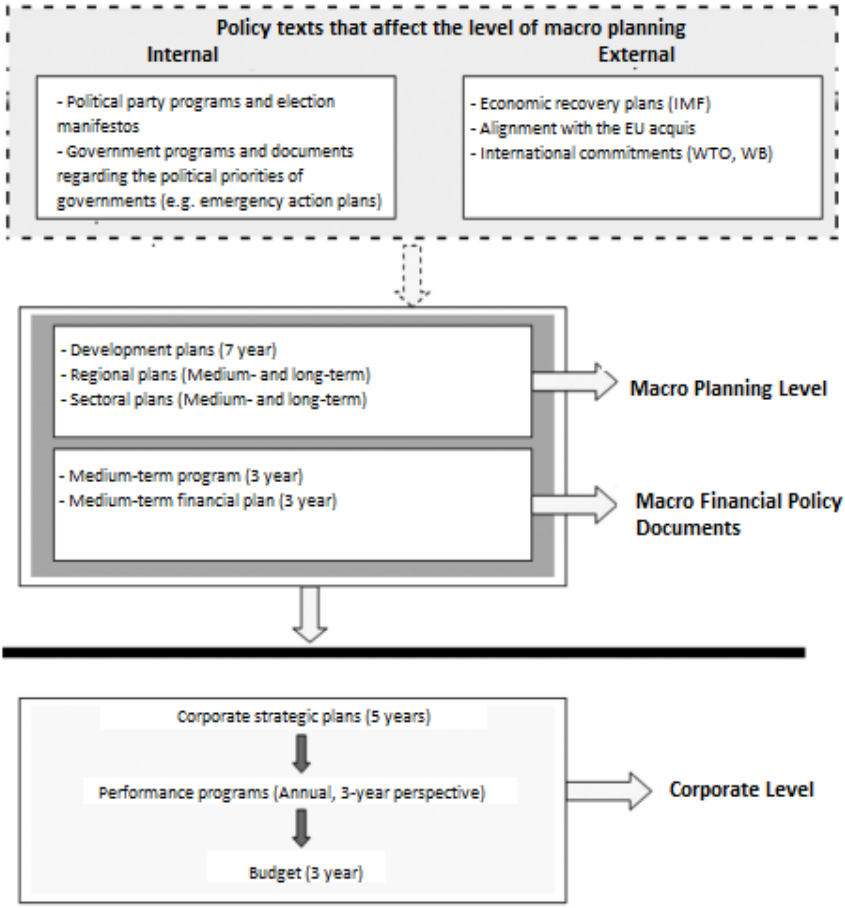
Inspections and investigations are carried out by inspection boards in public institutions. Internal auditing is the provision of an independent, objective assurance and consulting activity in order to audit, improve and amend all types of activity carried out by the organization and to add value to the organization (tide.org.tr, 2012). The Court of Accounts carries out external auditing in the public sector through regularity and performance audits.

Transition to Performance-based and Multi-Year Budgeting

With the Law No. 5018, performance based and multi-year budgeting was implemented in the public sector. The most important step taken towards the concept of multi-year budgeting in Turkey is the Eighth Five-Year Development Plan efforts initiated in 1999. One of the specialization commissions formed in this framework is the Specialization Commission for Restructuring Financial Management and Financial Transparency. One of the tasks of the commission that assembles to provide a basic framework for the effective and efficient use of resources in public decision-making is the transition to multi-year budgeting system (DPT, 2000: 2).

In general, the main reasons for the transition to a multi-year budgeting system in Turkey are to attain fiscal discipline and to achieve efficiency in resource allocation and utilization. In this framework, the Turkish budget process was envisaged in a medium-term perspective and efforts to support and strengthen the process have begun since the 1990s. The budget deficits that accompanied the economic crisis in 1994 raised the issue of other measures beside the strict fiscal and monetary policy and particularly the need for structural reforms was the most prominent of these measures. As a matter of fact, the preliminary evaluation conducted by a delegation under the chairmanship of S. Schiavo Campo and D. Pannier of the World Bank in the field of public financial management in Turkey yielded similar results. The said report comprises evaluations on the fragmented budgetary decision-making processes due to loose and irregular budget policies, as well as, on the outdated monitoring and accounting systems (Demirbaş, 2006: 190).

Figure 5: Budgeting and Planning Activities in Turkey



Source: Yılmaz and Biçer, 2010: 48.

Multi-year budgeting is primarily based on three structures. The first is the top-down forecasting of the total resource that can be allocated for public expenditure in consistent with the macroeconomic structure. The second is forecasting the costs of both ongoing and newly implemented activities and projects from the bottom-up. The third is a process that compares total resources with these costs (Yılmaz, 1999: 16).

Although budgets are still prepared annually after the implementation of the multi-year budget, all public financial activities that are not in the budget year but are relevant to the budget, as well as, their outcomes should be associated to the budget (Falay, 2006: 31).

Transition to the New Integrated Government Accounting System in the Public Sector

A reformative web-based accounting automation project (SAY2000i) in the field of accounting and information processing was also launched. Although the target year was designated as 2000, the project was put into practice at government accounting offices in 2001. The software ensured unity in accounting and auditing in the public sector. Web-based accounting software programs have facilitated auditing in the public sector and allowed instantaneous determination of revenue and expenditure to provide easy budgeting. The software comprises five modules, the first one being the accounting module. The others are staff and salary, health expenditures, information on regulations and online support modules (Akçay, 2017: 90-91).

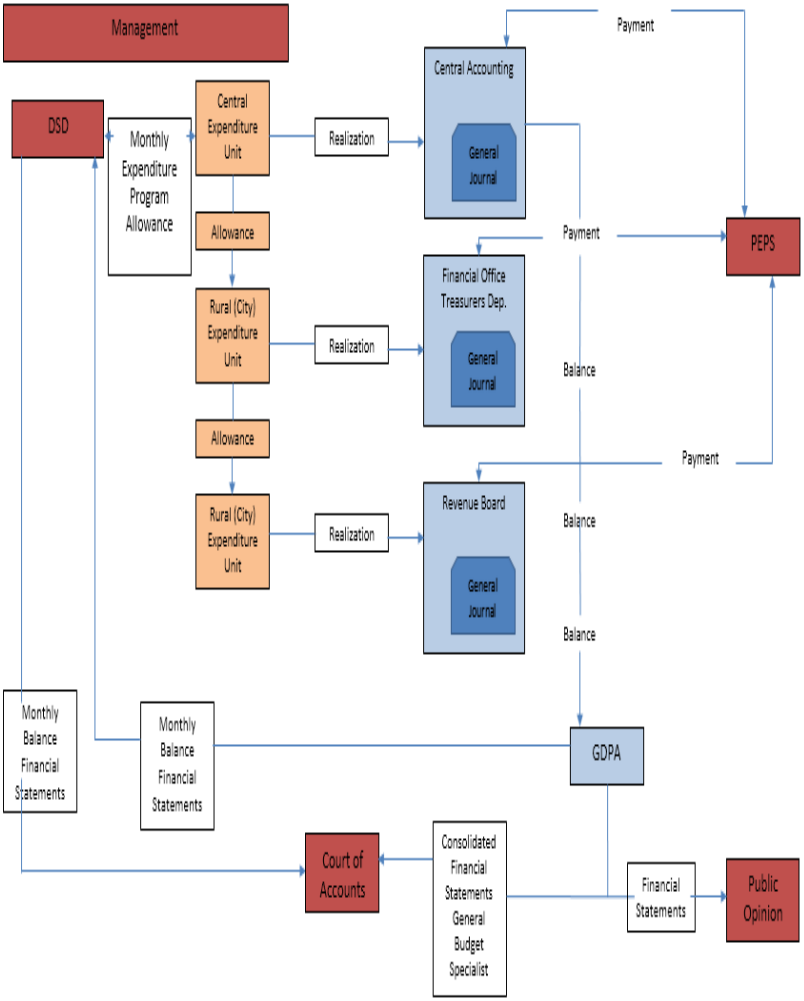
Furthermore, the Public Electronic Payment System (KEOS) used in public accounting is characterized as an "information system that enables the Ministry and banks to make public payments in the electronic environment." This system involves the cash transfer of the money in the Central Bank accounts of accounting departments to the creditor with the approval of at least two individuals. Payment orders issued by accounting departments of ministries for domestic payments of public administrations under the General Budget and electronically transferred to the Central Bank of the Republic of Turkey, electronic payment transfers issued by the TCMB, delivery of the results of electronic transactions (bank statements) issued by the TCMB to accounting departments and closing of payment orders issued by accounting departments in the electronic environment can be performed on the Public Electronic Payment System,

which was designed with the cooperation of the Ministry of Finance General Directorate of Public Accounts, the Undersecretariat of Treasury and the Central Bank. The Public Expenditure and Accounting Information System (KBS) is a collection of various applications that aim to ensure safe and fast electronic information transfer between the department of disbursement that accrues the expense and the department of accounting that makes the payment by gathering the financial transactions of disbursement and accounting departments under an automation system. The KBS is expected to contribute greatly to the public finance management together with the functions of the SAY2000i. With KBS, a structure that will minimize the use of paper in data transfers between disbursement and accounting departments, that will provide unity of application for documents used in the expenditure process that can be migrated to the electronic environment, traced and stored in a medium that facilitates auditing, that will allow tracing each stage of the expenditure process (i.e. budgeting, allocated funds, accrual, expense, accounting, reporting and final account) and that runs in a manageable, fast and safe environment that is conducive to internal and electronic auditing (Akçay, 2017: 92). The new integrated government accounting system that will become operational in 2018 is the aggregate of SAY2000İ, KEOS and KBS.

The objectives of the new integrated government accounting system are as follows:

- Effective, economical and efficient procurement and utilization,
- Increased level of control in the expenditure process,
- Improved opportunities for financial reporting in the public sector,
- Effective and prevalent use of statistical analysis methods in decision-making,
- Faster and accurate procedures and transactions in financial processes,
- Minimized use of paper with the dissemination of electronic documentation to solve problems resulting from paper-based processes,
- Utilization of human resources in more efficient fields with increased automation,
- Increased opportunity for the utilization of computer-assisted techniques in internal and external auditing activities,
- Expediting the e-government system implementation in Turkey.

***Figure 6**: The Current Organization of Integrated Government Accounting System*



Source: (http://www.bumko.gov.tr, 2017).

According to the comparison of the old and new government accounting systems, departmental accounting of the old system will be replaced by institutional accounting governed by multiple charts of accounts. Process-based accounting will take the place of the accounting record form and paper-based transaction will be abandoned for electronic documents. Access will not be restricted to desktop computers in the workplace and system log-in and registration will be possible from mobile and personal computers. Furthermore, a microservice design will replace single-tier architecture.

Organizational Changes in Auditing in the Public Sector

The auditing system in Turkey was adopted from France in the Continental European system, with an auditing system that functions on the basis of inspection boards. Inspectors were assigned with the emergence of gradually specializing ministerial organizations particularly in the Tanzimat reformation era and inspection boards were subsequently established. There was no legislation for an integrated public auditing system in Turkey prior to 2011. Auditing departments in the public sectors were disconnected and regulated with various laws. With the regulations made until 2011, the Law No. 3046 that regulates the ministerial system was amended and the ministerial system was restructured with amendments to other laws. The Public Finance Management and Control Law No. 5018 that came into effect in 2003 financially reorganized public institutions and organizations and established directorates of strategy development in place of the abolished Department of Research, Planning and Coordination. Thus, the public financial system that conforms to the private sector rationale was established and the changes are gradually implemented. One of the latest developments is the change in general public administration in 2011. Significant changes were made in terms of accounting and auditing in both the central organization of the Ministry of Finance and in the provincial treasuries through the Decree Law on the Amendment of Certain Laws and Decree Laws for the Regulation of the Financial Rights of Public Officials No. 666 published in the Official Gazette on November 2, 2011. In revenue offices, the titles of auditor and national estate auditors were revoked and converted to the title of revenue office specialist and, in the central administration, the titles of financial inspector, account specialist, revenue controller and tax auditor were abolished and replaced by the title of tax inspector. In addition, public accounts controller and national estate controller titles were converted to the title of finance specialist. Auditing staff were also simplified (Küçükyağcı, 2014: 10-11).

Method

The study was based on the content analysis method. In the study, a review of the relevant literature was carried out and by referring to the opinions of the experts in the field, all gathered information was analyzed and interpreted.

Conclusion

The results of the study are as follows:

The principle of transparency was implemented in all public institutions with the most important element being the activity reports published annually. Whereas the responsibility of accountability previously applied only to government accountants according to the General Accounting Law No. 1050, the principle of administrative responsibility was implemented in all public institutions with the passing of the Public Finance Management and Control Law No. 5018 in 2003. This system, which operates on the basis of the responsibility of the person making the mistake, is considered to be a more equitable accountability model. With the Law No. 5018, internal auditing was implemented in public institutions in 2006 and is performed by internal auditing departments as internal control activities, process auditing and adding value to the institution. There were also various reforms in external auditing. According to the Court of Accounts Law No. 6085 that came into effect in 2010, the Court of Accounts is the sole auditing authority and conducts regularity and performance audits in the public sector. The Board of Report Evaluation was established under the Court of Accounts to ensure the evaluation of all auditing reports written in public institutions. In addition, the Court of Auditors will not be able to conduct regularity audits in accordance with the Law No. 6085. The multi-year and performance-based budgeting system was introduced to the public sector with the Law No. 5018. In 2011, various auditors in the public sector, particularly the Ministry of Finance, were gathered under a single title to avoid conflicts of duty concerning auditing. Amendments for faster and more functional auditing were implemented. Ultimately, especially with the progress of communication and technology, a new integrated government accounting system based on advanced technology is planned to be implemented in 2018. This system is a critical step in establishing paperless accounting, as well as, a more technological and faster auditing.

References

AKÇAY, S. (2017), "Türkiye'de Osmanlılardan Günümüze Devlet Muhasebesi Denetimi Süreci ve Sürecin Değerlendirilmesi", Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Cilt:4, Sayı:6, 73-104.

ATİSYAN, İ. ve Ş. Sayın (2000), "Kamu Maliyesinde Saydamlık", Tesev Yayınları, ss. 28-29.

BAŞPINAR, A. (2006), http://slideplayer.biz.tr/slide/3118542/, s.26. (Erişim Tarihi: 16.10.2017).

BAYAR, D. (2008), "Mali Sorumluluk Nedir?", Maliye Dergisi, Sayı:154, Ocak-Haziran, 13-20.

DEMİRBAŞ, T. (2006), "Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", Uludağ Üniversitesi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Bursa, s.190.

FALAY, N. (2006), "Çok Yıllı Bütçeleme Nedir? Türkiye'de Uygulanabilirliği?", İktisat Dergisi, S.470-471, 30-34.

IŞIK, N. ve F. Demir (2012), "Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Verimlilik: Karaman Belediyesi Hizmetleri Üzerine Bir Uygulama", Maliye Dergisi, Temmuz-Aralık, Sayı:163, 148.

KARAKAŞ, M. (2005), "Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sayı:2, 292.

KAYA, S. (2003), "Hesap Verme Sorumluluğu Parlamento ve Sayıştay", Kamu Mali Yönetimi Reformu Arenası, Ankara, 1.

KOÇDEMİR, M. (2006), "Denetim Üzerine Kavram Kargaşaları", E-Makale www.malikilavuz.com.tr ,6.

KOPITS, G. ve J. Craıg (1998), "Transparency in Gevornment Operations", https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf (21.05.2017).

KÜÇÜKYAĞCI, N. (2014), "2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Bakanlık Denetim Sistemine Etkileri", 10-11.

MOELLER, Robert (2005) Brink's Modern Internal Auting, John Wiley&Sons, Inc.Printed in the United States of America.

OKUR, Y. (2010), "Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme", Maliye Dergisi, Sayı 158, 582.

PİCKETT, K.H. S. (2005), "The Internal Auditing Handbook", England: John Willey and Sons, p.5.

POLAT, K. (2012), "Yüksek Denetimde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Rolü ve Yeni Bir Model Önerisi: Kamu Hesaplarını İnceleme ve Kesinhesap Komisyonu", Yasama Dergisi, Sayı:21, 124-137.

YILDIRIM, A. (2016), http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10648,yeni-devlet-muhasebesi-bilisim-sistemi-arif-yildirimpdf.pdf?0, s.4. (Erişim Tarihi: 23.09.2017).

YILMAZ, H. H. (1999)," Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası ve Orta Vadeli Harcama Sistemi" [Restructuring Turkish Public Financial Management System: World Bank Medium Term Expenditure Framework], Ankara, DPT, s.16.

YILMAZ, H. H., ve M. BİÇER (2010), "Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Cilt 25, Sayı: 287, Ankara, s.48.

YÖRÜKER, S. (2003), "Yeni Konseptler ve Gelişmeler Temelinde Kontrol ve Denetim Sistemlerimize İlişkin Bir Değerlendirme Sunum Metni", Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası, Hilton Oteli / Ankara, s. 2.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003)

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu (2010)

Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (R.G. Tarih:26.03.2015)

http://www.seffaflik.org/yolsuzluk/seffaflik-nedir/ (Erişim Tarihi: 10.09.2017)

https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/kamu_yonetimi_sempozyumu.pdf , Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu, S.73, İ. İlhan HATİPOĞLU (Maliye Bakanlığı BUMKO Genel Müdürü, İDKK Başkanı) SAYDAMLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK BAĞLAMINDA KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU (Erişim Tarihi: 14.09.2017).

Sayıştay Rapor Değerlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, Tarih: 26 Mart 2015, Sayı: 29307.

http://yok.gov.tr/web/guest/anasayfa;jsessionid=38CE4F74860E6BB0F8B6FB927737F7D7?p_p_auth=8TSs2wKI&p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=30807&_101_type=content&_101_urlTitle=ic-denetim&redirect=http%3A%2F%2Fyok.gov.tr%2Fweb%2Fguest%2Fanasayfa%3Bjsessionid%3D38CE4F74860E6BB0F8B6FB927737F7D7%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_advancedSearch%3Dfalse%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3D%26_3_delta%3D%26_3_resetCur%3Dfalse%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_format%3D%26_3_andOperator%3Dtrue

http://www.bumko.gov.tr. (2017).

https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=72 (Erişim Tarihi: 10.09.2017).

http://ftp.dpt.gov.tr/. (2017).

http://tide.org.tr. (2017).

9

İŞSIZLIĞIN AZALTILMASINDA TOPLUM YARARINA ÇALIŞTIRMA PROGRAMININ ROLÜ: NITEL BIR ARAŞTIRMA[1]

THE ROLE OF THE PUBLIC WORK PROGRAMME IN THE REDUCTION OF UNEMPLOYMENT: A FIELD RESEARCH

Gülçin Taşkıran

Abstract

Public Work Programme (PWP) which was implemented under the active labor force policies but bears very serious problems inside, is a program implemented by İŞKUR (Turkish Labor Agency) to allow the unemployed to harmonize with the labor market by means of 'preventing particularly those with low possibilities of employment from working habits and discipline' through the realization of a service or business on the benefit of the public directly or by means of a contractor when or where the unemployment rates are higher and to provide a temporary income support to such workers. In this regard, these people have been employed in public institutions for works such as environmental cleaning, refurbishment of the public infrastructure, landscaping works of the public areas like hospital, school; forestation, parking arrangements, construction and repair of road and water networks, and pavement maintenance. However, the fact that these people, which are not considered under the labor category with regards to their rights, are considered in the "employed" category when it comes to unemployment rates means that PWP is an important means to actually reduce the unemployment rates by means of PWP which employs cheap, unsecured, and even no-labor workers. This study focuses on what is PWP, on the employment policies feeding this working type, and the rights and status of the people employed under this scope. Furthermore, it was also touched on whether PWP is a means of employment and its

[1] Bu çalışma 28-30 Haziran 2016'da İstanbul'da düzenlenen 7. Uluslararası Ekonomi Politik Konferansı'nda sözlü olarak sunulan bildirinin genişletilmiş halidir.

status as a means of employment to reduce the unemployment rates. In the field research part of the study, the results of the in-depth interviews made with 27 workers employed under PWP in a state university were discussed. During the interviews, workers' working conditions, difficulties of temporary working without any labor rights and status, and their expectations from the work were evaluated. It was observed from the field findings that the interviewers consent to be employed even under PWP following a long-term unemployment, they would be pleased if they are employed by the subcontractor cleaning company before the temporary duration ends, and they have even applied to the university administration in this regard. It was also observed that the workers who apply to employment means with the threat of "unemployment" have a temporary and unsecured job through PWP and then are forced to consent to work in a subcontracting company, giving up looking for a secured and payroll employment.

Keywords: *Public Work Programme, unemployment, insecurity.*

Giriş

Farklı ülkelerde farklı şekillerde deneyimlense de, işsizlik bir gelir yoksunluğudur ve bireyi yoksullaştıran bir etkiye sahiptir. İşsizlik sadece ekonomik boyutları olan bir olgu değil, aynı zamanda toplumsal ve psikolojik bir gerçekliği de bulunan bir sorundur. Ancak bireyin "çalışma"sı ulusal ve uluslararası hukukta "hak" olarak düzenlenmiştir. Uluslararası sözleşmelerle ve anayasalarla güvence altına alınan çalışma hakkı, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23. Maddesi'nde "Herkesin çalışma, işini serbestçe seçme, adil ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır" şeklinde düzenlenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 48. maddesi de çalışma hürriyeti ile ilgili hükümleri düzenlemektedir. Bu maddeye göre "Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir." 49. maddede ise devletin çalışma hayatı ve işsizlikle ilgili yapması gereken yükümlülükler belirtilmiştir. Bu madde "Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır" şeklindedir. İşsizlik ve yoksulluk sorununun çözümü için devletler dönemin iktisadi yapısıyla uyum gösteren çeşitli çözüm yolları denemiş ve denemeye de devam etmektedirler. Türkiye'de de diğer ülkeler gibi işsizlik sorununu çözmek için çeşitli yollar denenmektedir. Bunlardan biri, kamu otoritelerince, işsizliği önlemede alınan tedbirlerden biri olarak sayılan aktif istihdam programları Türkiye İş Kurumu tarafından istihdamın korunması ve artırılması, işsizlerin mesleki niteliklerinin

geliştirilmesi, özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılması ve işsizliğin azaltılması için düzenlenen programlar olarak tanımlanmaktadır. Mesleki eğitim kursları, girişimcilik eğitim programları, işbaşı eğitim programları ve toplum yararına programları bu amaçla geliştirilmiş uygulamalardır.

Türkiye'de toplum yararına çalıştırma programı (TYÇP), 31.12.2008'de yürürlüğe giren Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği ile "yasal" bir çerçeveye kavuşturulmuştur (İşkur, http://www.iskur.gov.tr/isarayan/typ.aspx). 1993-2000 yılları arasında "Türkiye İstihdam ve Eğitim Projesi" başlığını taşıyan bir program ile TYÇP'ye yasal zemin oluşturan bir süreç yaşanmıştır. Bu bağlamda, 5 Temmuz 2003'ten 31 Ağustos 2012'ye kadar geçen on yıllık sürede toplam 260 bin 68 kişinin TYÇP'den yararlandığı belirtilmiştir[2]. İşsizlerin dönemsel olarak gelir elde etmelerini sağlayan bir program olan TYÇP programları ile çalıştırılan kişilerin sayısı hergeçengün artmaktadır. TYÇP'den yararlananların sayısı, 2013 yılında 197 bin 182 kişi, 2014 yılında 216 bin 108 kişi ve 2015 yılında 523 bin 22 yararlananların sayısı5kişidir. 2016 Mayıs ayında ise bu rakam 222 bin 943 kişidir. Bu programdan en çok faydalanan iller ise, Urfa (23 bin 658 kişi), Ankara (14 bin 2 kişi), Erzurum (12 bin 29 kişi) ve Konya (11 bin 809 kişi)'dır. DİSK-AR'ın işsizlik raporuna göre 2016 yılı itibariyle TYÇP katılımcı sayısı 300 bine yükselmiş durumdadır (DİSK-AR, 2016).

Bu çalışmada ele alınan TYÇP kapsamında çalıştırılan bireylerin bu programı tercih etme nedenleri, çalışma koşulları, statü ve hakları üzerinde durulmaktadır. Aynı zamanda aktif bir istihdam politikası olarak uygulanan TYÇP'nin, bu programdan yararlanan bireyleri nasıl etkilediği ve işsizliklerini giderip gidermediği konuları ele alınmaktadır. Bu çalışma nitel bulgularla desteklenmektedir.

İşsizlik Sorunu ve Bir Çözüm Arayışı Olarak Aktif İstihdam Politikaları

Tarihsel süreçte işsizlik sorunu kapitalizmin küresel krizlerinin temel karakteristiklerden birisi olmuştur. 1929 krizinde de, 1973 petrol kriziyle tetiklenen stagflasyonist küresel kriz sürecinde de, 2008'de tüm dünyayı etkisi altına alan kriz dalgasında da işsizlik,

2 Kaynak: CHP İzmir Milletvekili Musa Çam'ın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik'e "İŞ-KUR tarafından yürütülen TYP faaliyetleri" kapsamında sorduğu önergeye verilen cevap.

ekonomik sorun olmanın da ötesine geçerek öncelikle çözülmesi gereken temel toplumsal sorunlardan birisi haline dönüşmüştür (Gençler, 2011: 3).

İşsizlik oranı işgücü piyasasının en kritik göstergelerinden birisidir ve genel olarak da ekonominin durumunun önemli bir ölçüsüdür. İşgücü piyasasına yönelik geliştirilebilecek iktisat politikalarının da en önemli başvuru kaynaklarından birisidir. Bununla birlikte, ekonominin genelini gerçekçi bir şekilde değerlendirebilmek için ve işgücü piyasası politikalarının başarısı için işsizliğin doğru bir şekilde tanımlanması ve ölçülmesi gerekmektedir. Uygulamada, işsizlik oranın tanımlanması ve ölçülmesi önemli sorunları beraberinde getirmektedir. Her ne kadar teoride işsizlik oranı doğru bir şekilde tanımlanıyor görünse de uygulamada kişileri istihdam edilen, işsiz ve işgücü dışındakiler şeklinde sınıflandırmak zordur (Yüceol, 2005). İşsizlik çeşitli iktisat kuramlarında ele alınmakta ve değerlendirilmektedir. Her iktisat kuramı işsizliği farklı değerlendirmekte ve tanımlamaktadır.

Marksist iktisat işsizliği yani ücretleri baskılayan bir yapı olarak yedek işgücü ordusunun varlığını kapitalizmin ayakta kalması için zorunlu olarak görmekte, işsizliğin çözümünün ise kapitalizm dışında olacağına işaret etmektedir. (Onaran, 2000; Özar ve Ercan, 2000 akt: Kiraz, 2014). Kapitalizm işsizlik sorununu genellikle nüfusun aşırı artmasıyla, ekonomik krizlerle, yanlış ekonomi politikalarıyla ve hatta sendikaların yüksek ücret talepleriyle açıklamaya çalışmaktadırlar. Tüm bu açıklamalar, aslında işsizliğin gerçek nedenini kitlelerin gözünden saklamak için ileri sürülmektedir. Kapitalizmde, aktif işçi ordusunun yanı sıra bir de "yedek işçi ordusu" yaratılmaktadır. Kapitalist sistemde çalışabilir durumda olan tüm insanların istihdamı, yani tam istihdam, günümüze kadar gerçekleşememiştir (Kiraz, 2014).

İşsizlik özellikle alt sosyoekonomik sınıflardan olan insanlar için ekonomik dışlanmaya, sosyal ilişkilerin zayıflamasına, sosyal destek yoksunluğuna, kurumsal destek yoksunluğuna neden olmaktadır. İşsizlik küresel kapitalizmin kriz dönemlerinde artan, kapitalist sistemin işleyişi için varlığı gerekli görülen (Yılmaz, 2006), getirdiği ekonomik, toplumsal ve psikolojik sorunlar nedeniyle azaltılmaya çalışılan (Karataş,1996) bir olgudur. Ayrıca isizlik sorunu, özellikle 1980'li yıllardan itibaren yalnızca geç kapitalistleşmiş ülkelerin değil, erken kapitalistleşmiş ülkelerin de en önemli sorunu haline gelmeye başlamış ve bu sorunun çözümüne yönelik olarak gerek ulusal gerek uluslar arası bazda plân, program ve stratejiler üretilmeye başlanmıştır.

Tüm bu önlemlere rağmen, işsizlik sorunu, istenilen oranlara düşürülemediği gibi gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede artış göstermiştir. Günümüzde işsizlik olgusu artık küresel bir sorun haline gelmiştir (Murat ve Şahin, 2011).

Bu konuda ILO verilerine bakacak olursak göre dünya genelinde 2016 küresel işsizlik oranı %5,8'dir. Bu oran 197,7 milyon kişinin işsiz olduğu anlamına gelmektedir (ILO, 2017: 6). Türkiye'de ise TÜİK'in tanımlamasına göre referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiç bir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son üç ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki tüm kişiler işsiz nüfusa dahildir. TÜİK Mart 2017 verilerine göre Türkiye'deki genel işsizlik oranı ise yüzde 11.7'dir. Bu rakamların gücenmiş, umudunu yitirmiş ve iş aramaktan vazgeçmiş kişileri kapsamadığı düşünüldüğünde işsizliğin boyutlarının çok daha büyük olduğu söylenebilir. Geniş tanımlı işsizlik oranı bağlamında Türkiye'deki işsizlik oranı incelendiğinde ümitsiz işsizler, iş aramayıp çalışmaya hazır olanlar, zamana bağlı eksik istihdam edilenler ve mevsimlik çalışanlar da işsizlik oranına eklendiğinde Şubat 2017 itibariyle toplam işsizlik oranı 20.9 olarak görülmektedir (DİSK-AR, 2017).

Aktif İstihdam Politikası Olarak Toplum Yararına Çalıştırma Programı

31.12.2008'de çıkarılan Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği ile TYÇP için ilk adım atılmış ve ardından çıkarılan 12/03/2013'te Türkiye İş Kurumu Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği ve aynı yıl Toplum Yararına Program Genelgesi ile TYÇP için yasal zemin hazırlanmıştır. Türkiye İş Kurumu Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde Madde 62'de TYP'nin hedefi "işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamaktır" şeklinde belirtilmektedir.

Bu program aslında işsizlere sağlanan bir kurs niteliğindedir. İşsiz birey bu programdan en fazla 18 ay faydalanılabilir. Haftada 45 saat çalışmanın belirlendiği bu programda hizmet sağlayıcıları ise, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları (STK) ve özel sektör işyerleridir (Özel sektör işyerleri sadece hizmet alımı yoluyla TYÇP

düzenlenebilir. Söz konusu hizmetin işbirliği yapılacak kamu kurum / kuruluşlarının görev alanında olması gerekir).

Ancak bu program herhangi bir kamu kurumunda geçici veya daimi surette işçi statüsü kazandırmamaktadır. Program kapsamında çalıştırılan kişiler İş Kanunu'ndan doğan hiçbir hakka sahip olamıyorlar (yıllık izin, kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, sendikaya üye olma hakkı, sosyal yardımlar vb.). Kamuda özellikle taşeron aracılığı ile yapılan işlerde artık TYÇP tercih ediliyor. Çünkü programın finansmanı İşsizlik Sigortası'ndan sağlandığı için işveren olan kamu kuruluşuna hiçbir maliyet yüklemiyor.

İşsizliği azaltmak için geliştirilen bu programın işsizlik oranlarını geçici olarak düşürdüğü söylenebilir (DİSK-AR, 2015). Ancak kayıtlı işsizlerin çalışma hayatından uzak kalmaması için uygulanan bu program işsizlik oranlarının düşürülmesine yalnızca dönemsel olarak etki etmektedir. Aktif bir işsizlik önleme aracı olduğunu söylemek mümkün değildir. Aksine bu programın herhangi bir mesleki beceri kazandırmaması ve programa katılanların 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi bir işçinin haklarına dahi tabi olmaması gibi nedenlerden dolayı da yoksulluğu arttırıcı bir etkiye sahiptir. TYÇP ve İngiliz Yoksul Yasası'nı karşılaştıran Gün, bu programın "Yoksulluk döngüsüne" hizmet ettiğinin altını çizmektedir. Her iki uygulamanın da yoksullara mesleki beceri kazandırmadığı, onları vasıfsız işlerde ve düşük ücretlerle çalıştırdığı için yoksulluğu dindirme şansını da ellerinden aldığını vurgulamaktadır (Gün, 2013: 91- 92).

Aktif istihdam politikaları işsizliği önlemekten çok işsizliğin yeniden dağıtımına yol açmaktadır. Ayrıca, aktif istihdam politikaları geliştirme çabaları ile işsizlik oranı arasında olumlu bir ilişkinin olduğunu söylemek çok mümkün değildir. Çalıştırmacı (workfare) programlar istihdam ilişkisini bireyselleştirmeye, düşük ücretli çalışmayı yaygınlaştırmaya ve işgücü piyasasının en alt kesiminde rekabetçi baskıları yoğunlaştırmaya hizmet etmektedir (Kapar, 2012: 67). TYÇP'yi özellikle siyasilerin dönem dönem seçim yatırımı olarak kullandığına dair eleştiriler de mevcuttur (Lordoğlu ve Koçak, 2015: 117). TYÇP'den en fazla yararlanan ilin dönemin Çalışma Bakanı Faruk Çelik'in seçim bölgesi olan Şanlıurfa olması bu konudaki eleştirileri destekler niteliktedir.

Alan Araştırması

Amaç, Yöntem ve Metod

Bu araştırmanın amacı, aktif istihdam politikalarından biri olan TYÇP ile bu programda istihdam edilen emeğin çalışma koşullarını ve iş beklentilerini tartışmaya açmaktır. Bu kapsamda bir kamu üniversitesinde TYÇP kapsamında çalışan 7'si erkek, 20'si kadın toplam 27 işçi ile görüşülmüştür. Nitel araştırma yönteminin veri toplama tekniği olarak yarı yapılandırılmış yüz yüze derinlemesine görüşmelerden faydalanılmıştır. Görüşmecilerin yaş ortalamaları 33'tür; iş deneyimleri ise ortalama 3 yıldır. Bu oranın düşük olmasının nedeni ise görüşme yapılan kişi sayısında kadınların ağırlıklı olmasıdır. Kadın işçilerin yüzde 80'inin iş deneyimi yok. Erkek işçilerin tamamı daha önce sigortalı bir işte çalışmış ve işsiz olduğu dönemde TYÇP'den yararlanmıştır. 27 işçinin TYÇP'ye dahil olmadan önceki ortalama işsizlik süresi ise 1.7 yıldır.

Bulgular

İşçilerle Aynı İşi Yapıp İşçi Olamamak

TYÇP kapsamında çalışanlar, bu programa kabul edildikleri kamu üniversitesinde çalışan kadrolu çalışanlarla aynı işleri yapmaktadır. Hatta geçici bir süreliğine bu üniversitede çalışacakları için de fazladan verilen işlere, ağır iş yüklerine seslerini çıkaramamaktadırlar. 34 yaşında erkek bir TYÇP'li bu durumu şu cümlelerle açıklıyor:

> *"Bu fakültede 9 temizlikçi var. Üçümüz TYÇP'liyiz. Diğer üçü sözleşmeli, üçü de kadrolu. Hepimiz aynı işi yapıyoruz. Hatta biz daha dikkat ediyoruz ki işten çıkarmasınlar, şikayet etmesinler* belki almazlar tekrar (işe) diye. Biz asgari ücret alıyoruz, onlar bizim neredeyse iki katımızı alıyor. Madem işe aldılar (kursiyer olarak), işe zaten anca yetişiyoruz, alsınlar bizi de taşerona."*

Bu TYÇP'linin şikayet korkusunun sebebi ise, "TYP'nin aynı kurum veya kuruluş ile yeniden düzenlenmesi halinde, işbirliği yapılan kurum veya kuruluşun olumlu görüşü ve İl Müdürlüğünün onayı ile katılımcılar, gerekli koşulları taşımak şartı ile aynı TYP'den tekrar yararlanabilir" koşulunun yer alması (TYP Genelgesi, EK-3: Toplum Yararına Program Katılımcı Taahhütnamesi Madde: 5). Bu durum program

kapsamında çalışanların hem iş yükleri ağır olduğunda itiraz etmelerini engellemekte hem de ağır çalışma koşullarına rıza göstermelerini sağlamaktadır.

Özellikle çalışma koşullarının ağır olmasından yakınan program katılımcıları, işçi olarak bir hakka sahip olmadan, hem onlardan daha az maaş alıp hem de 9 ay sonra bitecek bir programa tutunmak zorunda kaldıklarını ifade etmektedir. 32 yaşında kadın bir program katılımcısı durumu şu cümlelerle anlatmaktadır:

> *"Sabah mesaiye başlıyoruz ve akşam gidene kadar öğle arası dışında hiç oturmuyorum. Bazen öğle arasında da kat temizliği yapmamız gerekiyor. 8 aydır çalışıyorum, çalışmaya da devam etmek istiyorum ama keşke diğer temizlik çalışanları kadar işimiz olsa, böylesi de biraz ağır. Akşamları sırtım belim ağrıyor hep."*

Çalışma koşulları ağır olmasına rağmen, bu programın bitmesinin istenmemesi de işsizliğe maruz kalma korkusundan kaynaklanmaktadır

Uzun Süreli İşsizliğin Sükuneti

Çalışma yaşamında güvencesizliğe dair tartışılan neredeyse her konuda uzun süreli işsizlikten kaynaklı çeşitli rıza mekanizmaları geliştirildiği görülmektedir. TYÇP kapsamında çalıştırılan bireylerin de bu programdan yararlanabilmeleri için işsiz olmaları koşulu aslında daha bu programdan faydalanmadan önce işsizliği deneyimlemiş olmaları önkoşulu ile karşımıza çıkıyor.

37 yaşında kadın bir program katılımcısı, yaşadığı işsizlik deneyimini ve bu programdan beklentisini şu cümlelerle anlatıyor:

> *"4 yıl iş arar mı bir insan? İşkur'a başvurdum, tüm tanıdıklara haber verdim, araya insanlar soktum ama yok. Sigortalı, saati belli bir iş bulamadım. O saatten sonra TYÇP var dediler, hemen İşkur'a kaydoldum. Şimdi bu iş benim her şeyim."*

Bu çalışma kapsamında görüşülen işçilerin ortalama işsizlik süresi 1.7 yıldır. İşsizliğe maruz kalma süresi arttıkça, işsizlerin bir işten –ücret ve çalışma koşulları konusunda- beklentileri de düşmektedir. Öyle ki, TYÇP'liler 9 aylık programın bitmesinin

yaratacağı gelir kaybını düşündükçe kaygılarının arttığını dile getirmektedir. 42 yaşında erkek bir program katılımcısı yaşadığı stresi şu cümlelerle dile getiriyor:

> *"Şimdi iyi kötü çalışıyoruz burada. Kiraydı elektrikti derken zaten anca geçindik. 1 ay sonra program bitiyor. Geceleri uykum kaçıyor, bir yandan iş de soruşturuyorum. Ama iş arayacak vaktim yok tabi. Eşe dosta haber saldım, hanım da biryandan bakıyor. İşsizlik çok kötü şey hocam, insan namerde muhtaç olmamak için ne işler yapıyor. Burada tuvalet temizliyorum. Daha kötü iş olsa onu da yaparım. Napayım? İnsan uzun zaman işsiz kalınca her şeye razı oluyor."*

Uzun süreli işsizliğin güvencesizliğe rızayı beraberinde getirmesi de kaçınılmaz. Bu çalışma kapsamında görüşülen program katılımcıları TYÇP'nin bitmesinden korkmakta, birçok haktan mahrum bir şekilde çalışsalar da var olan koşullarını koruyup işsiz kalmamanın önemine vurgu yapmaktadırlar.

Çalışma Süresi Uzun Olan Güvencesizliğe Rıza

Çalışma kapsamında görüşme yapılan TYÇP'lilerin "en büyük" istekleri aynı kurumdaki taşeron işçiler gibi taşeron işçi kadrosunda işe alınmak. Bu konuda okuldaki hocalarla ve idari personellerle görüşmeler yaptıklarını ve yönetimden ricada bulunmaları konusunda söz aldıklarını ifade etmişlerdir. 35 yaşında kadın bir program katılımcısı bu durumu şu cümlelerle dile getiriyor:

> *"3 yıldır işsizdim. Asgari ücretle bir iş arıyordum. Allah razı olsun iş verdiler. Ama süresi kısa olmasaydı iyiydi. İnsan tedirgin oluyor. Bir yandan iş de aramak gerekiyor. Ama haftada 45 saat çalışıyoruz. İş arayacak vakit de yok ki. Eşe dosta haber veriyoruz. Ama şurada taşeron olarak işe alsalar ne sevinirim. Taksitler var, kış geldi, mecbur çalışacağız. Bari taşeron olarak alsınlar."*

Yine 36 yaşında kadın bir program katılımcısı ise taşeron işçilerin koşullarının kendilerininkinden daha iyi olduğunu vurgulayarak taleplerini şu cümlelerle dile getiriyor:

> *"4.5 aydır TYÇP'de çalışıyorum. Kredi borcum var. Taşerona alsalar çok sevinirim. En azından onlar firma değişse de çalışıyor bir şekilde. Maaşları da bizden iyi."*

Günümüzde taşeron işçilerin devletten kadro talepleri düşünüldüğünde, TYÇP'lilerin taşeron işçi olma talepleri ironik görünse de, var olan koşullarının taşeron işçilerin koşullarından daha kötü olduğunu kanıtlar niteliktedir. Aslında uzun süreli işsizliğe maruz kalma durumu, çalışma süresi uzun olan güvencesiz başka bir çalışma biçimine rıza göstermeyi ve talep etmeyi sağlamaktadır.

Klientalist Sosyal Politika Aracı Olarak Toplum Yararına Çalıştırma Programı

Hak temelli sosyal politikadan uzaklaşan mevcut sosyal politikalar yoksulluğun azaltılmasında klientalist bir yaklaşım sergilemektedir. Klientalizm, özellikle siyasal otoritenin iktidarda kalmayı pekiştirmek amacıyla yapmış olduğu ayni ve nakdi yardımları da içine alan bir yönelim olarak kendini gösterebilmektedir (Metin, 2011: 183). TYÇP'den yararlanan görüşmecilerin bir kısmının bu programa nasıl dahil oldukları yönünde sorulan sorulara verdikleri yanıt da bu programın kullanılış amacının dışına çıktığını gösterir niteliktedir. 33 yaşında erkek bir program katılımcısı durumu şu cümlelerle açıklıyor:

> *"Seçim öncesi de işsizdim. Seçim sonrası için söz verdi mahalleden bir abimiz. Partiden tanıdığı çoktur. Allah razı olsun sözünün eri çıktılar. İşe aldılar bizi...Nankörlük olmasın ama, böyle kısa süreli olmasaydı daha iyi olurdu."*

Yine 38 yaşında bir kadın program katılımcısının bu durumu destekleyen açıklaması şu şekilde:

> *"Günlük işlere, evlere temizliğe falan çok gittim. Eşimin partiden bir tanıdığı sağ olsun bu işi ayarladı, yol gösterdi, başvurduk…."*

Bu programın işsizliği azaltma konusundaki etkisinden çok işsizliği ve güvencesizliği pekiştiren etkisinin yanı sıra sosyal politikanın hak temelli anlayış yerine klientalist bir anlayışla yürütülmesi de bireyleri bu alanda sağlıksız işleyen bir sürece maruz bırakmaktadır.

Tartışma

İşsizliğin Türkiye'de ve küresel ölçekte geldiği boyut ülkeleri çeşitli önlemler almaya itmektedir. Ancak alınan önlemler bir meslek kazandırıcı ya da gelir desteği sağlayıcı nitelikte olabilirken, işbaşında eğitim ya da geçici işlerde 'kursiyer' adı altında çalıştırma biçiminde de karşımıza çıkmaktadır. TYÇP, işsizliği azaltıcı ve 'işsizin çalışma disiplininden uzaklaşmasını engelleyici' bir aktif bir istihdam politikası olarak sunulsa da, aslında işsizlerin 6- 9 ay sürelerle, ağır iş yükü altında, işçi statüsü dahi kazandırılmadan geçici nitelikli işlerde çalıştırılması olarak uygulama alanı bulmaktadır. Kısa vadeli, ucuz ve iş yüküne itiraz edemeyen "geçici" nitelikli bir kitle emek piyasasının istihdam döngüsüne dönem dönem dahil olmaktadır. Bu program ile, işçi statüsünde sayılmadıkları halde, programa dahil oldukları dönemde işsizlik verileri içinde değerlendirilmeyen geniş bir kitlenin varlığından söz etmek mümkün.

Bu çalışma kapsamında bir kamu üniversitesinde TYÇP kapsamında çalıştırılan 27 kişi ile yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Alan bulgularına göre, TYÇP işsizliği azaltmaktan çok, işsizliği pekiştirici ve güvencesizliğin koşullarını arttıran bir etkiye sahiptir. Bu program ile emsal işçilerle aynı işi- hatta çoğu zaman daha fazla işi- yaptıkları halde daha düşük ücret alan bir kitle yaratılmıştır.

Bir diğer önemli bulgu da TYÇP'nin klientalist bir sosyal politika aracı olarak kullanılmasıdır. Görüşmecilerin programa katılımını iktidar partisi il ilçe yöneticilerinin sağlamış olması, TYÇP katılımcı sayısının en yüksek olduğu ilin, dönemin Çalışma Bakanı Faruk Çelik'in seçim bölgesi olan Şanlıurfa olması tartışmalarını da destekler niteliktedir. Ayrıca ücretleri İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılandığı için işverene mali yükü olmayan ve bu nedenle tercih nedeni olan bu program çalışanları uzun süreli işsizlik sürelerine maruz kaldıkları için program bittikten sonra aynı kurumda taşeron olarak işe alınmayı istemektedir. Güvencesiz ve geçici istihdam biçimlerinden olan taşeron işçiliğin talep ediliyor olması aslında bu programa kabul edilen kişilerin çaresizliğini ortaya koymaktadır. İşsiz kalmaktansa çalışma süresi uzun olan güvencesizliğe rızanın koşulları da aslında işsizlik sayesinde yaratılmış olmaktadır.

Kaynakça

DİSK-AR (2015), "Toplum yararına" kölelik ile işsizlik oranına makyaj!", https://disk.org.tr/2015/12/toplum-yararina-kolelik-ile-issizlik-oranina-makyaj/, (Erişim Tarihi: 20.10.2017)

DİSK- AR (2016), "Toplum Yararına Çalışma Programı Kapsamında Çalışan İşçilerin Sayısı 10 Kat Arttı", https://disk.org.tr/2016/02/toplum-yararina-calisma-programi-kapsaminda-calisan-iscilerin-sayisi-10-kat-artti/, Erişim Tarihi: 15.10.2017.

DİSK- AR (2017), İşsizlik ve İstihdam Raporu, https://disk.org.tr/2017/05/disk-ar-issizlik-ve-istihdam-raporu-mayis-2017/, Erişim Tarihi: 15.07.2017.

GENÇLER, A. (2011). Avrupa Birliği'nde Krizin İşsizliğe Etkisi ve İstihdam Teşvikleri. Çalışma İlişkileri Dergisi, 2(2), 1-25.

GÜN, S. (2013), "Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadelede Yeni Bir Yöntem mi?", Sosyal Güvenlik Dergisi, Haziran 2013, 3/ 2, 76-95.

ILO, World Employment and Social Outlook- Trend 2017, Geneva

İŞKUR, Değişiklikler İşlenmiş Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, (06.11.2014)

KAPAR, R. (2012), "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 55/ 1, 341 – 371.

KARATAŞ, K. (1996) Genç İşsizliği: Ekonomik, Toplumsal ve Ruhsal Sonuçları. Ankara: Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Genel Merkezi, Yayın No: 2.

KİRAZ, Z. (2014). Türkiye'de Öğretmenlerin İşsizliği ve Ataması Yapılmayan Öğretmenler Hareketinin Çözümlemesi. Yayınlanmamış doktora tezi, Ankara Üniverstesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü.

LORDOĞLU, K. ve KOÇAK, H. M. (2015), "AKP Döneminde İstihdam, İşgücü ve İşsizlik", Himmet, Fıtrat Piyasa: AKP Döneminde Sosyal Politika (Der. Meryem Koray ve Aziz Çelik), 99- 123, İstanbul: İletişim.

METİN, O. (2011), "Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar", Çalışma ve Toplum, 28, 179-200.

MURAT, S. ŞAHİN, L.(2011), "Nedenleri ve Sonuçları Bakımından Gençler Arasında Yaygınlaşan İşsizlik, Sosyoloji Konferansları Dergisi, 44, 1-48.

YÜCEOL, H. M. (2005), "Bir Politika Değişkeni Olarak İşsizliğin Ölçülmesi Sorunu ve Türkiye' de Gerçek İşsizlik Oranı", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Bahar, 3/12, 118-133.

10

TÜRK – İSLAM YÖNETİM TARİHİ ÖĞRETİSİNDE LİYAKAT: SİYASETNAME İNCELEMELERİ ÜZERİNDEN BİR ANALİZ

MERIT IN THE DOCTIRINE OF TURKISH - ISLAMIC ADMINISTRATION HISTORY: AN ANALYSIS THROUGH POLITICAL TREATISE WORKS

Osman Kürşad Acar

Muhammed Yusuf Ertek

Abstract

The word merit comes from the Arabic word for worthy. In TDK dictionary, the term of "sufficiency" is given as the equivalent of merit. Merit can be briefly summarized as giving a duty or a line of work, to the person with the ability to succeed. Especially, the concept of merit, which emerged in response to the loot system in America, found its relevance to the use of the concept of meritocracy by the British sociologist Michael Young in 1958. In the existing Turkish literature, the merit issue was not very interested and conceptual meaning of it was not studied. Besides these deficiencies in the existing literature, only Western-oriented reading is being done as a point of view and this perspective also makes the works shallow. Furthermore, when the concept of merit and meritocracy are examined in conceptual meaning, they mainly examined based on the 18th and 19th centuries and beyond. Even from a simple point of view, when considering the richness of world history, the above-mentioned situations reveal once again the shallowness of the studies carried out. In this study, which has the method of qualitative analysis a few articles of advice and political treatise issued by scholars and statesmen of Turkish-Islamic History have been examined as a contribution to overcome mentioned deficiencies. The works of the reviews are Al Farabi's "Perfect State", Nizamülmülk's "Siyasetname", Sultan Murad Khan's "Advice to Fatih Sultan Mehmed" and Defterdar Sarı Mehmet Paşa's "Advice

to Statesmen". Qualitative data analysis of 5 works determined as sample for the study will be done by content analysis method. The goal of the study is to reveal the lack of Western centered readings of the subject and present a contribution to the elimination of the Turkish - Islamic Administrative History literature.

Key words: *Merit, Meritocracy, History of Turkish Administration*

Giriş

Çalışmanın ilk kısmında Türk Yönetim Tarihinde siyasetname başlığı ele alınmıştır. Devamında liyakat kavramlarının güncel literatür verisi esas alınarak incelenmiş ve kavramsal olarak tanımlanmıştır. Özellikle liyakat tanımlamalarının ekseriyetle 19. yüzyıl ve sonraki yazın esas alınarak yapılması hasebiyle mevcut yazın derinlemesine bir tanımlama ve inceleme yapma hususunda eksik kalmaktadır.

Bu çalışmada söz konusu eksiliğin giderilmesine bir katkı mahiyetinde çalışmanın ikinci bölümünde Türk-İslam Tarihi bilginleri ve devlet adamları tarafından kaleme alınmış birkaç nasihatname ve siyasetname neşriyatı liyakat vurguları bakımından nitel araştırma yönteminin içerik analizi ile incelenmiştir. İnceleme konusu eserler, Farabi'nin 10. yüzyılda yazdığı en son ve tüm felsefesini kucaklayan "İdeal Devlet" i, İmam Gazâlî'nin 11. yüzyılda yazmış olduğu "Yöneticilere Altın Öğütler" i, Büyük Selçuklu Devleti Sultanı Melikşah'ın oğlu Muhammed Tapar'a hitaben, Nizamiye medresesi kurucusu ve Büyük Selçuklu Devletinin, Sultan Alp Arslan ve Melikşah'ın döneminde veziri Nizamülmülk'ün 11. yüzyılda yazdığı "Siyasetname" si, Sultan Murad Han'ın (II. Murad) oğlu Fatih Sultan Mehmed'e (II. Mehmed) 15. yüzyılda bir çocuğun anlayabileceği biçimde öğütlerinin üçüncü ağızdan anlatıldığı "Fatih Sultan Mehmed'e nasihatler" kitabı, Kanuni Sultan Süleyman'ın Vezirliğini yapmış olan Lütfi Paşa'nın, 16. yüzyılda Edirne'deki inziva günlerinde kendinden sonrakilere ışık tutmasını ümit ederek yazdığı "Âsâfname" si, Defterdar Sarı Mehmet Paşanın 18. yüzyılda Osmanlı gerileme döneminin başında yazmış olduğu "Devlet Adamlarına Öğütler" i ve günümüzdeki güncel Türk kamu yönetimi anlayışını değerlendirebilmek amacıyla Bilal Eryılmaz'ın iktisadi ve idari bilimler fakültesi lisans derslerindeki notlarından teşekkül eden, ders kitabı olarak kurgulanan "Kamu Yönetimi" kitabıdır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde yapılan içerik analizleri bir bütün olarak incelenmiştir. Yönetim süreçlerindeki kavramlar açısından ortak noktalar göz önünde bulundurulmuştur. Söz konusu analizlerin liyakate ilişkin vurgularındaki ortaklıklar tespit edilmiştir. Tespit edilen bulgular mukayese edilmiştir. Çalışma ile Türk-İslam yönetim tarihinin siyasetname eserleri ile günümüz Türk Kamu Yönetimi yazınına açılım getirmek ve kamu politikası uygulamalarına da siyasetnamelerdeki medeniyet bakış açısını önermek önemli bir sonuç olarak ileri sürülebilir.

Kavramsal Çerçeve

Bu bölümde Türk Yönetim Tarihinde Siyasetname ve liyakat kavramları açıklanmıştır.

Türk Yönetim Tarihinde Siyasetname Kavramı

Dünya tarihi ele alınırken birçok milletle birlikte Türkler olmaksızın tarihin yazılabilmesi mümkün olmayacaktır. Dünya tarihinde önemli bir paya sahip olan Türk yönetim tarihi ise milattan önceye kadar dayanmaktadır. İslam'ın Türkler tarafından daha hızlı benimsenmesine yol açan 751 Talas savaşı ile Türk Tarihi, Türk-İslam devletlerinin kurulmasını sağlamıştır(Ceylan.2015: 73-75). Türk yönetim tarihinde devlet kavramı diğer milletlere nazaran Türklerde daha kutsal addedilmektedir. Ayrıca Türklerde yönetime gelmiş olan kişilerin bu işe ehil olmalarının dayanaklarından biri kut anlayışıdır (Hacıgökmen.2012: 175). Günümüz Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı forsunda bulunan Cumhurbaşkanlığı arması, şekli itibariyle tarihte kurulmuş olan 16 adet bağımsız Türk devletini simgelemektedir [1] . Türkiye Cumhuriyeti'nin en yüksek makamında görülen bu durum, Türk yönetim tarihi bağlamında Türklerin devlet kurma geleneğini ve geçmişle bağına olan hürmetini ortaya koymaktadır.

Devletin yönetimiyle ilgili ayrıntıları öğretmek, yöneticinin otoritesine katkı sağlamak, yönetilenlerle yöneticinin ilişkilerini belli bir düzende tutabilmek, devletin (örgütün) uzun ömre sahip olması ve mensuplarının huzurlu olması amacıyla yazılan siyasetnameler Türk edebiyatının güzide türlerinden biridir (Öztürk.2013: 73-74).

1 www.tccb.gov.tr (30.11.2017).

Bununla beraber siyasetnameler, devletin yönetimiyle alakalı olarak yöneticiyle birlikte yönetim süreçlerinde bulunan tüm devlet adamlarına, idareciliğin yürütülmesi hususunda pratik tavsiyelerde bulunma amaçlıda yazılmaktadır (Belen.2015: 276).

Ekseriyetle dönemin yöneticilerine ve devlet adamalarına idarecilikle ilgili pratik tavsiyelerde bulunmak ve adaletli bir yönetimin tesisi maksadıyla ahlaki ve dini içerikler de barındıran siyasetnameler, aynı zamanda kendinden sonra gelecek kişilere tecrübelerini aktarmak isteyen idareciler ve bilginler tarafından da kaleme alınmakta olan eserlerdir (Adalıoğlu.2004: 3). Buna ek olarak siyasetnamelerin yöneticilere adeta bir kılavuz mahiyetinde de kaleme alındığı da söylenebilmektedir (Türkdoğan.2010: 418).

Liyakat Kavramı

Genel olarak liyakat, mesleki kademelerde yükselişte zeka, çalışkanlık ve yeterlilikleri bulunan kişilere yer verilmesi şeklinde ifade edilebilir (Tunçer.2017: 37). Türk Dil Kurumu ise liyakati, kifayet yani yeterlilik olarak tanımlamaktadır[2]. Aynı zamanda Arapça kökenli olan kelime layık, uygun, yeterli anlamına de gelmektedir. Batı dillerinde ise liyakat kelimesine karşılık "merit" terimi kullanılmaktadır (Yıldız.2015: 6). Toplumda değerlilerin, seçkinlerin güçlü ve etkili olması anlamına gelen "meritokrasi" kavramı ise ilk kez 1958'de İngiliz Sosyolog Michael YOUNG tarafından kullanılmıştır(Tunçer.2017: 38). Liyakat sistemi Amerika'da, iktidara gelenlerin kamu kaynaklarını yandaşlarına kullandırmasını meşru gören "yağma sistemi" veya "ganimet sistemi" ne bir tepki olarak ortaya çıkmıştır(Tunçer.2017: 38). Mevcut doktrin, yukarıdaki tanımlamalara genel olarak katılmakla beraber alıntılar çoğunlukla Batı kültürü merkezli yapılmaktadır.

Siyasetname Eserlerinde Liyakat Vurgusu

Bu başlık altında incelenen tüm eserlerin liyakate ilişkin vurgusu nitel araştırma yönteminin içerik analiziyle incelenmiştir. Ulaşılan bulgular kişi ve eser bazında başlıklandırılmıştır.

2 www.tdk.gov.tr / güncel Türkçe sözlük / (09.11.2017).

Farabi ve Liyakat

İdeal Devlet, 10. yüzyılda Farabi'nin yazdığı son eseridir. Asıl ismi "Mabâdi Arâ Ahl al-Madina al-Fadıla" dır. Bu kitap en son yazını olması hasebiyle Farabi felsefesinin ana hatlarını ortaya koyan en olgun eserdir. Farabi'nin kısa hayatı: 870-950 yılları arasında yaşamış bir Türk-İslam filozofudur. Klasik Yunan felsefesinin Yunan siyaset felsefesi ile İslam'ı birbiriyle uzlaştırmaya çalışmış olan ilk filozoftur. Farabi'ye göre felsefe; İslam'ın üstün, en doğru ve en mükemmel anlama biçimi seviyesidir. Kendinden sonra gelen birçok kişi etkilemiştir (Farabi, çeviren: Arslan.2017: V-XIX).

Eserde inceleme konusu olan yönetim süreçlerindeki liyakat hususu veya liyakat ilkesi hakkında kitaptan oldukça dolaylı yollardan çıkarımlar yapmak mümkündür. Fakat söz konusu çıkarımlar oldukça karmaşık felsefi yargıların birleşimleri ile ancak betimlenebilecektir. Buna rağmen daha sade bir bakış açısıyla bakıldığında ulaşılabilmiş olan liyakat hususu vurguları bulunmaktadır.

Gazali ve Liyakat

Asıl ismi Nasihat'ül Mülûk, olan "Yöneticileri Altın Öğütler" İmam Gazâlî'nin 11. yüzyılda Büyük Selçuklu Devleti Sultanı Melikşah'ın oğlu Muhammed Tapar'a hitaben yazmış olduğu bir nasihatnamedir. Gazâlî, kısa hayatı: Miladi 1058 yılında İran'ın Horasan Bölgesinde, Tus şehrinde doğmuştur. Küçük yaşta ilime, okuma ve yazmaya becerisi keşfedilmiştir ve uygun eğitimi almasına çalışılmıştır. Nizamülmülk'ün kurduğu Nizamiye Medresesine 1080 yılında talebe olarak girmiştir. 1091 yılında ise aynı medreseye müderris olarak tayin edilmiştir. O zamanın müderrislik makamı, günümüz rektörlük makamına denktir. Gazâlî içine dönük ve şüpheci yaklaşımıyla bilinmektedir. Bu içe dönüklüğü ve şüpheciliği sebebiyle müderris olduktan sonra sahip olduğu maddi tüm unsurları sebebiyle bir nefis mücadelesine girmiştir ve 1095 yılında müderrislik görevini bırakıp bir halvet[3] dönemine girmiş, medreseden ve mevcut hayatından kendisini uzaklaştırmıştır. Gazâlî gibi büyük bir İslam düşünürünün dahi nefis mücadelesinde göstermiş olduğu bu büyük adım oldukça önemli bir noktadır. 1106 yılında dönemin çok çeşitli şartları gereği tekrar müderrislik görevine dönmek durumunda kalmıştır. 1109 yılına kadar sürdürdüğü görevini yaşının getirdiği zorluklar

3 Buradaki halvet, ıssız yerde yalnız kalma manasında kullanılmıştır.

sebebiyle tekrar bırakmış ve doğduğu şehir olan Tus'a dönmüştür. Vefat ettiği 1111 yılına kadar evinin yakınındaki medresede ömrünün son günlerini eserler telif ederek, ders okutarak, öğrenci yetiştirerek ve gönül sohbetlerine katılarak geçirmiştir (İslam Ansiklopedisi, cilt 13 s. 489-534, http://www.islamansiklopedisi.info/ (30.11.2017).

Söz konusu kitap esas itibariyle bir Sultan evladına ithafen yazılması sebebiyle, yöneticinin adaletli olması gerekliliği üzerinden bina edilen bir kavramsal örgüye sahiptir. Liyakat konusundaki vurgular, bu kavramsal örgüde değinilen uygun kısımlar incelenip kısaltılarak derlenmiştir. Gazâlî, kitabının henüz girişinde "İman ağacının kökleri kalpte sabit kalmaz, dalları da itaat ve amellerle kuvvetlendirilmezse, ecel anında yıkılma tehlikesi geçirir (Gazâlî.2017: 16)." Cümlesiyle kitabın devamında kuracağı anlamsal bütünlüğün temeline, İslam'ın iman esasına dayandırılması gerekliliğini ve zorunluluğunu belirtmektedir. Devamında Gazâlî, adaleti gözetmeyi ve zulmü (haksızlığı) önlemeyi öğütlemektedir (Gazâlî.2017: 27).

Nizamülmülk ve Liyakat

Siyasetname, Nizamülmülk'ün 11. yüzyılda Büyük Selçuklu Devleti hükümdarı Melikşah'ın isteği üzerine yazdığı siyasetname türünde bir kitaptır. Nizamülmülk eserini, hicri 485 (miladi 1092) senesinde Bağdat seferi öncesinde kitabı temize çekilmesi ve kendisine bir şey olursa kitabı padişaha sunması için özel kitapları yazan Muhammed Mağribî'ye teslim etmiştir. Mağribî, Bağdat seferi sırasında Nizamülmülk'ün vefatı ve Batınîlerin isyanı neticesinde bozulan düzen sebebiyle kitabı ilk etapta ortaya çıkartamamıştır. Kitap muhatabına sunumdan evvel son şeklini 1098 ve 1111 seneleri arasında kesin olarak almıştır. Nizamülmülk'ün kısa hayatı: Nizamülmülk, Hasan b. Ali b. İshak Tusî 1018'de İran Tus'da doğmuştur. İyi bir tahsilin ardından Gazne Devleti'ne bağlı Horasan'da idareciliğe başlamıştır. Sonrasında Alparslan'ın Selçuklu sultanı olmasıyla 1064 senesinde vezirliğe getirilmiştir. Alparslan'ın ardından Nizamülmülk, 1092 senesinde vefat edinceye değin Melikşah'ın da vezirliğini yapmıştır. Vezirliği döneminde (1064-1092) kurduğu idari teşkilat ile devletin sağlam temeller üzerinde oturmasını sağlamıştır. Savaş alanlarında Malazgirt hariç, sultanların yanında yer alarak Selçukluların bütün fütuhatında[4] payı olmuştur.

4 Fütuhat: yenilgiler, zaferler, utkular (utku: birçok emek ve tehlikeli uğraşmalar pahasına kazanılan mutlu sonuç, yengi manasına gelmektedir) www.tdk.gov.tr (24.11.2017).

İslam'da birliği sağlamak için eğitime önem veren Nizamülmülk, Bağdat'ta adıyla anılan Nizamiye Medreselerini kurarak Ehl-i sünnet akidesinin[5] tedrisini[6] sağlamış ve devrin ileri gelenlerini İslam'ın birliğini sağlamak için memur etmiştir. (Nizamülmülk, çeviren: Bayburtlugil.2017: 13-24).

Bu eser, devrin liderlerine ve devlet adamlarına öğütler vermek amacıyla zamanın bilginleri tarafından yazılan siyasetname geleneğinin bir türüdür. Bu geleneğin bir devamı olmakla beraber eser yalnızca nasihat vermemesi, aynı zamanda teklifler getirmesi hasebiyle bu güne değin rağbet görmüş ve tarihi bir malumat olarak değerini korumuştur. Nizamülmülk eserinde oluşturduğu kavramsal örgüde verdiği nasihatleri kıymetli hikâyelerle bezeterek devlet yönetiminde gerekli hususları padişaha sunmaya uygun bir dille yazmıştır. Liyakate ilişkin vurgularını esas itibariyle adalet vurgusu üzerinden yapmaktadır. Adaleti tesis için ise ehil memurları görevlendirmeyi, gerektiğinde ceza ve ödülü ölçüsüyle vermeyi öğütlemiştir. Buna ek olarak denetim mekanizmalarının yine ehil başka memurlar ve aracılarla gerçekleştirilmesinin üzerinde durmaktadır. Allah tarafından seçkin addedilmiş olan padişahlar, kendi liyakatleri ve imanlarının sağlamlığı ölçüsünde devlet ve millet verilmek suretiyle Allah tarafından müşerref edilirler. Hatta yeterli liyakat ve imanın neticesinde padişahın emrine tüm dünya dahi verilebilir (Nizamülmülk, çeviren: Bayburtlugil.2017: 26). Allah tarafından seçilmiş kul vurgusu Türklerin yöneticilerinde bulunduğuna inandığı kut inancıyla da benzeşmektedir.

Sultan Murad Han ve Liyakat

Fatih Sultan Mehmed'e Nasihatler, 15. yüzyılda Venedik elçilerinden Andrea Coscolo tarafından ve doğrudan padişahın ağzından, şehzade Mehmed'e (II. Mehmed) babası Sultan Murat Han'ın (II. Murad) vermiş olduğu öğütleri içeren bir kitaptır. Kitap, Andrea Coscolo'nun vefatının ardından torunu Venedik elçisi Marino di Cavallo tarafından miladi 1559 senesinde saray tercümanlarından Tercüman Murad Bey'e tercüme ettirilerek Kanuni Sultan Süleyman'a takdim edilmiştir (Uçman.2015: 23-27). Fakat eserin çocuk sayılabilecek yaşta olan bir şehzadeyle padişah babası arasında geçen sohbeti ve babanın nasihatlerini içermesi hasebiyle yönetim süreçlerindeki liyakat

5 Akide: din, inanç, inanış, gelenek gibi manalara gelmektedir. www.tdk.gov.tr (24.11.2017).

6 Tedris: ders verme, öğretme, öğretim manasına gelmektedir. www.tdk.gov.tr (24.11.2017).

hususuna oldukça az yer verilmiştir. Kitabın konusu ziyadesiyle şehzade Mehmed'in, babasının yaşına rağmen nasıl dinç olabildiği sorusunun cevabı tabanında; ihtiyarlığa övgüyü, bilginliği ihtiva etmektedir.

Lütfi Paşa ve Liyakat

Âsâfname, Vezir Lütfi Paşa tarafından tahminen 1541 ile 1563 yılları arasında Edirne'de yazılmış olan bir siyasetnamedir. Oldukça küçük hacimli olsa da içeriği pek kıymetli bir eserdir. Lütfi Paşa Âsâfname'yi kendinden sonrakilere yol göstermek amaçlı yazdığını eserinde belirtmiştir (Lütfi Paşa.1977: 30-31). Lütfi Paşanın Kısa Hayatı: Doğum tarihi ve yeri net olarak bilinemeyecek kadar mütevazidir ve kendisini devletine adamıştır. II. Bayezid zamanında Harem-i Hass'a[7] alınıp tahsil görmüştür. İlkin Yavuz Sultan Selim zamanında çuhandar[8] iken devamında veziri azamlığa[9] kadar yükselmiştir. Koca Sinan'ı mimarlığa tayin eden kişidir. Osmanlıda 2 ay kadar süren sünnet düğünlerini 15 güne çekmiştir. Bu gibi hizmetleri ile devletin iç ve dışta mali çıkarlarını düzene sokmuştur. 1541 yılında hasımlarının kıskançlıkları ve saray entrikaları neticesinde azledilip 1563'de Edirne'deki çiftliğinde vefat edinceye dek dini, tarihi, siyasi mahiyette eserler telif etmiştir. Âsâfname'sini de bu dönemde yazmıştır. Esas manası "vezir kitabı" olan Âsâfname, içeriği bağlamında "devlet adamlarına öğütler" şeklinde de isimlendirilebilmektedir (Lütfi Paşa.1977: 3-5).

Lütfi Paşa eserine, Allah'a hamd, O'nun Son Peygamberine, ailesine ve ashabına selamlarla başlamıştır. Liyakat hususunu adalet ilkesi çerçevesinde ele almıştır. Adalete ilişkin misaller vermiştir. Devamında Kanuni Sultan Süleyman zamanında uygulanan bir yöntemi anlatmıştır. Bu yönteme göre hazineye intikal edecek olan bir mal söz konusu olduğunda evvela Sultan'ın emri ile 7 sene boyunca emanet sıfatıyla el altında tutulmaktadır. 7 sene boyunca emanette kalan malın bir varisi çıkmazsa eğer ancak

7 Harem-i Hass: Saray ve konaklarda herkesin girmesine izin verilmeyen mukaddes ve muhterem yer, özel daire manasına gelmektedir.

8 Çuhandarlık: Sarayın büyük memurlarından ve padişahların hizmetlerinde bulunan; vezirler ve emirlerin dairelerinde kapıların perdelerini açıp kapayan hademe hakkında bir deyimdir. Çuha elbise giydikleri için bu adı almışlardır.

9 Veziri Azam: Sadrazam ya da Vezîr-i Âzam, Osmanlı Devleti döneminde padişah adına devlet işlerini yöneten en yüksek derecedeki görevliye verilen isimdi.

ondan sonra mal hazineye geçmektedir. Çünkü hazineye haksız yolla geçecek olan bir kazanç devleti yok edecek ve adalet ilkesine zeval getirecektir (Lütfi Paşa.1977: 35-36).

Mehmet Paşa ve Liyakat

Devlet adamlarına öğütler, 18. yüzyılda Osmanlı devletinde 7 kez çeşitli sebeplerle azledilip tekrar tayin edilen Defterdar[10] Sarı Mehmet Paşa tarafından muhtemelen 1714 ila 1717 yılları arasında yazılmış bir eserdir. Eserin asıl ismi "Nesayihü'l-vüzerâ ve'l-ümera" veya "Kitab-ı Güldeste"dir. Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın kısa hayatı: 17. yüzyılın ikinci yarısında İstanbul'da bir bakkalın oğlu olarak dünyaya gelmiştir. Hayatının ilk yılları hakkında pek bilgi bulunmamakla beraber 1671 yılında tahminen 12-15 yaşlarında defterdarlığın önemli şubelerinden birinde katip adayı olarak göreve başlamış ve hızla yükselerek defterdarlığa tayin edilmiştir. Mehmet Paşa *Devlet Adamlarına Öğütler* eserinde Osmanlı Devletinin gerilemesinin başlangıcında durum analizi yapmakta ve örnek olarak ekseriyetle dönem padişahlarının selefi olan Kanuni Sultan Süleyman dönemini göstermektedir. Birçok kez azledilip tekrar tayin edildiği defterdarlıkta 50 sene hizmet ettiği devletin emriyle 1717'de idam edilmiştir. Defterdar Bakkalzade[11] Sarı Mehmet paşa dostlarının sadakatsizliği, iftira, kıskançlık ve saray entrikalarının kurbanı olmuştur (Mehmet Paşa, sadeleştiren: Uğural.2000: I-XXII). Eseri okunduğu vakit Mehmet Paşa hakkındaki bu görüşün haklılık payı kendini oldukça net biçimde göstermektedir.

Köprülüler[12] gibi kuvvetli devlet adamlarının ekolünde yetişmiş olan Mehmet Paşa, kendisinden çok işini, halkı ve memleketi düşünen şerefli küçük memurlar grubuna mensup, halk arasından yetişmiş bir kimsedir. Bu memurlar yüksek kademelere nadiren gelebilmişlerdir. Yıkılmaya yüz tutmuş bir devleti büsbütün yok olmaktan alıkoyan

10 Defterdar: Bir ilin para işlerini yöneten en üst düzeydeki görevlidir www.tdk.gov.tr (28.11.2017). Osmanlılarda defterdar, maliye işlerinin en yüksek yetkili görevlisidir. Daha iyi kavranabilmesi açısından, Maliye Bakanı'na denk bir makam olarak düşünülebilmektedir.

11 Zade: Oğul, evlat manasına gelmektedir www.tdk.gov.tr (28.11.2017). Bakkalzade, Beyzade gibi terimler kişilerin babalarının meslekleri aracılığıyla almış oldukları lakaplardır.

12 Köprülüler dönemi, Osmanlı devletinde 1656 ila 1683 yılları arasında Köprülü ailesinden sadrazamların (Osmanlıda şimdiki başbakanlığa denk düşebilecek olan makam) görev yaptığı dönemdir. Köprülüler görevde iken, Osmanlı'nın gerileme dönemini gecikmiş ve devletin göreli olarak istikrarı, gücü artmıştır.

güçler arasındadırlar ve Osmanlı Devletinin çöküşünü haris[13] komşuların ümitlerinden çok daha ötelere geciktirmişlerdir (Mehmet Paşa, sadeleştiren: Uğural.2000: XXIX).

Bilal Eryılmaz ve Liyakat

Kamu Yönetimi kitabı Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ'ın ilk baskısı 1990'lı yıllarda Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde lisans programları çerçevesinde kendisinin hazırlamış olduğu ders notlarının, daha sonraki yıllarda tekrar gözden geçirilmesi ve genişletilmesiyle ortaya çıkmış olan bir eserdir. Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ'ın kısa özgeçmişi: Lisans öğrenimini İstanbul Üniversitesi İktisat bölümünde 1978 yılında bitirmiştir. Ege Üniversitesi Kamu Yönetimi alanında yüksek lisansını 1980 yılında tamamlamıştır. 1984 yılında doktorasını Dokuz Eylül Üniversitesi Kamu Yönetimi alanında tamamlayan Eryılmaz, 2011'de göreve başladığı İstanbul Medeniyet Üniversitesi'nde Siyasal Bilgiler fakültesinde halen çalışmaya devam etmektedir[14]. Eryılmaz'ın eserinde ABD'de 19. yüzyılda ortaya çıkan "kayırma sistemi"nin varlığı dile getirilerek bu durumunun yönetimde uzmanlığı, liyakati ve istikrarı olumsuz yönde etkilediği vurgulanmıştır (Eryılmaz.2016: 46).

Türkiye'de Yönetim başlığı altında değerlendiren süreçte evvelce Türkiye'deki yönetimin merkezden alınan "Katı kurallara, usullere ve bakanlık direktiflerine uyuyor gibi görünmeye daha çok mesai harcanmış (…)" ifadesi kullanılmıştır. Devamındaki kısımlarda; Türkiye'deki liyakat sisteminin gelişimi, Avrupa Birliği uyum süreçleri kapsamında gerçekleşmeye başladığı dile getirilmiştir (Eryılmaz.2016: 77-78).

Siyasetnamelerin Karşılaştırılmaları

Bu başlık altında yapılan incelemelerin; yöneticilerin vasıfları ve nitelikleri, sorumlulukları, seçimleri ve karar alma süreçleri ve denetim fonksiyonu konularında varılan ortak bulgular bir araya getirilmiştir. Edinilen diğer bulgularsa başka bir başlık

13 Haris: Açgözlü manasına gelmektedir www.tdk.gov.tr (28.11.2017).

14 http://aves.medeniyet.edu.tr/bilal.eryilmaz/ (30.12.2017)

altında eklenmiştir. Ayrıca bu bölümde edinilen bulguların tümünün bir araya getirildiği bir tablo bulunmaktadır.

Yöneticinin Vasıfları ve Nitelikleri

Farabi'ye göre yönetici; örgütün en mükemmel parçası, yöneticilik yapmaya muktedir, akılsal mânâda mükemmelliğe ulaşmış, yönetebilme gücüne sahip olan, üzerinde başka kimsenin bir hükmü bulunmayan ve örgüt içi problemleri çözebilecek olan kişidir (Farabi, çeviren: Arslan.2017). Gazâlî'ye göre yönetici; kalbinde imanın nüfuz etmiş olması gereken, mutlak adil olan ve Allah'ın yeryüzündeki gölgesi sayılabilecek olan kişidir. Yöneticiye yaratıcının yeryüzü gölgesi yakıştırması, Türk geleneğindeki kut inancına benzerlik göstermektedir. Gazâlî'de yönetici ve yönetim süreçleriyle ilgili en mühim nokta adalet vurgusudur ve kitabında kavramsal bağlamı bu temelde gerçekleştirmiştir. Zira Gazâlî'ye göre Mülk, küfür ile devam eder ama zulüm ile asla edemez. Yönetici gevşek ve saygısız olmamalıdır, çünkü yöneticinin bu tavrı yönetilenlere de yansıyabilecektir. Bu duruma Nuşirevan'ın adaletli yönetiminde yaşanan kıssa örnek verilmektedir. Yönetilenlere hitaben ise, "nasıl olursanız öyle yönetilirsiniz" denilerek yönetici ve yönetilenlerin vasıfları konusunda bir ikili ilişki olduğu ortaya konmaktadır. Yönetilenlere de ayet kanıtı gösterilerek itaat öğütlenmektedir (Gazâlî.2017)

Nizamülmülk'e göre yönetici; Allah tarafından seçkin addedilen, yeterli liyakate ve imana sahip olması durumunda tüm dünya dahi hükmü altına verilebilecek olan, kut inancına benzer biçimde akıllı ve bilge olan kişidir. Zira Nizamülmülk'e göre de Mülk, küfürle ayakta kalsa da zulümle kalamaz. Sultan Murad Han'a göre ihtiyarlıkla gelen olgunluk yöneticiyi her türlü kararını verirken daha ehil bir kimse kılmaktadır. İhtiyarlığın getirdiği olgunluk kişiye bilginliği, ehliyeti ve tecrübeyi getirecektir (Nizamülmülk, çeviren: Bayburtlugil.2017).

Lütfi Paşa'ya göre yönetici; incelenen eserinde bahsettiği kadarıyla yaratıcısı ile kulları arasında yardımcı olan, yaşadığı dönemde kutsal topraklara ve mekânlara hizmet etmesi hasebiyle, şerefli olan kişidir. Mehmet Paşa'ya göre yönetici ise yine kut inancına benzer biçimde Allah'ın yeryüzündeki gölgesi, adaletli olması gereken seçkin kişidir. Buna ek olarak Mehmet Paşa asıl yöneticinin atamış olduğu amir sıfatlı diğer yöneticileri de seçkin kişi addetmektedir (Lütfi Paşa.1977).

	FARABİ	**GAZÂLÎ**	**NİZAMÜL-MÜLK**	**SULTAN MURAD**	**LÜTFİ PAŞA**	**MEHMED PAŞA**	**BİLAL ERYILMAZ**
Yöneticilerin Vasıfları ve Nitelikleri	-Akılsal manada mükemmel - Yöneticiliğe muktedir -Problem çözücü	-iman sahibi -Kut anlayışı -Mutlak adil	-Seçkin kişi (kut) -Akıllı ve bilge -Mutlak adil	-İhtiyarlıkla gelen olgunluk yöneticiyi bilge kılacaktır	- Yönetilenler ile yaratıcının aracısıdır -Kutsal topraklara hizmet eden şerefli kişidir	- Yeryüzünde yaratıcı gölgesi -Adil kişi -Seçkin kişi	657 sayılı DMK ile belirlenmiş
Yöneticinin Sorumluluk-ları	-Filozofluğa haiz olmalıdır - Bu kendisinde yoksa yönetimi filozofla paylaşmalıdır	-Asla zulmü reva göremez -Kesinlikle adaletle hüküm vermelidir	-Karar alırken âlim meclisiyle meşveret etmelidir -Adaletle hükmetmeli -1 iş ancak ehli olan 1 kişiye verilmelidir	-Yönetici olduktan sonra kişi mevkiine uygun hareket etmelidir	-örgüt hazinesine bir mal gireceğinde en az 7 sene varisi beklenmeli -Yönetici tamamen ulaşılabilir olmalıdır	-Mal hazineye intikal etmeden 7 yıl varisi beklenmelidir -Adil yönetim, yönetilen sayısını da arttıracaktır -Tamamen ulaşılabilir olmalıdır	657 sayılı DMK ile belirlenmiş
Yönetimin Seçimleri ve Karar Alma Süreçleri	-Kadın ve erkek arasında duyu ve muhayyile kuvveti farkı yoktur, ehil kimse cinsiyete bakmadan seçilmelidir	-Ehil kişi lehinde karar verilmelidir -Empati seçimlerde adaleti tesis edecektir -Karar alırken âlimlere riayet edilmelidir	-Görevler verilirken ehil ve adil olan lehinde karar verilmeli -Atanacak olanın ehil kişi hapse atma pahasına göreve atanmalıdır	-	-Bir göreve ehil kişi atanmadıkça yönetici rahat edemez -Yönetici karar alırken âlimlerle mutlaka istişare etmelidir	-Ehil kişi atanırken ve Karar alırken istişare edilmelidir -Yönetici haftanın 1 gününü ehil kimseleri aramaya ayırmalıdır	-yönetim ehil kişi bulmak için Merkezi sınav usulüyle atama yapmak-tadır.

Yönetim Süreçlerine Denetim Fonksiyonu	-	-Zümre ehil memurlarla denetlenmeli -Ceza verirken aceleci olmamalı ceza verilecekse muhakkak uygulanmalı -Örgüt içi her türlü haksızlık karşısında kamuoyu oluşturulmalı	-Zümre hakkında doğru bilgi temin edilmeli -Atanan ehil kişiler beşeri sermayesi yüksektir -Denetimi yapıcı olmalıdır	-	- Atanmışlara yapıcı bir denetim uygulanmalı -Atanmış olanlar azil korkusu olmaksızın yanlışı asıl yöneticiye iletebilmeli	-Zümre hakkında ehil kişilerle doğru bilgi edinilmelidir -Yapıcı bir denetim uygulanmalı -Tek kalıcı olanın El-Bâki olduğu bilgisi kişi için en etkin denetim mekanizmasıdır	Personelinin yargısal denetimi özel kurallara bağlanmış-tır
Yönetim Sürecindeki Diğer Hususlar	-	-	-Amir sıfatlı memur maaşları hıyanete sebep olmayacak kadar yüksek olmalıdır	-işini doğru yapan her türlü örgüt üyesi arasında bir muhabbet oluşacaktır.	-Rüşvet, ilaçsız bir hastalık gibidir	-Rüşvetin cezası örgütün huzuru için muhakkak verilmelidir - Yönetilenler dinine bakılmaksızın adaletle yönetilmelidir	

Bu tablo 4. başlığın ihtiva ettiği bulgular özetlenerek hazırlamıştır.

Yöneticilerin Sorumlulukları

Farabi'ye göre yönetici filozof sıfatına haiz bir kişi olmalıdır. Eğer kendisinde bu vasıf mevcut değilse yönetim süreçlerini bir filozof ile birlikte gerçekleştirmelidir. Farabi'de bu yönetim paylaşımı gerekli durumlarda bir filozoflar, seçkinler meclisi ile de paylaşılabilmektedir. Farabi'de yöneticiler öneticiler görevlerini icra ederken amirler tayin edebilmektedirler (Farabi, çeviren: Arslan.2017).

Gazâlî'de yöneticinin sorumlulukları adalet, adaletli olmak temelindedir. İmanı kalbine nüfuz etmemiş bir yönetici, yaptığı işlemlerdeki zulüm sebebiyle kul hakkına riayet etmeyebilecektir. Bu durum Gazâlî'de öyle mühimdir ki, bir günlük adil yönetimin, bir Müslümana farz olan 70 yıllık nafile ibadetten daha evladır. Bununla beraber Gazâlî'nin verdiği misale göre adil olmayan bir yönetim anlayışı yapılacak olan rutin ibadetlerin sevabına da zarar verecektir (Gazâlî.2017).

Gazâlî'nin verdiği hadis misalinde İslam Peygamberi zalim yöneticinin şefaatinden mahrum kalacağını bildirmiştir. Allah'ın gazabı zulmeden yöneticinin üzerinde olacaktır. Lakin emri altındakilere adil davranan bir yönetici ise kıyamet gününde Allah'ın gölgesinde olacaktır. Yönetim süreçlerinde adaletli olmak Gazâlî'de başlayıp bitirilebilen bir durum değil, daha ziyade dinamik bir süreci ifade etmektedir. Bununla beraber adil bir yönetimin tesisi Gazâlî'de adeta bir istisna olarak ele alınmaktadır. Zira Hz. Ömer -ki o oldukça adil bir yönetici olarak bilinir- kıssasında anlaşıldığı üzere adil bir yönetimi icra etmek gerçekten meşakkatlidir. Bu bağlamda zulmeden bir yönetici için hükümdarlık adeta bir cehennem teminatı, adil bir yönetici için de cennete ulaşmak için bir nimettir. Gazâlî'de tüm bunlara ek olarak zalim bir yöneticinin yönetilenleri; ahirette adil yöneticilere şefaatçi olacakken, zalim yöneticiye bu defa düşman olacaktır. Bu durumda kişinin vereceği hesap içinden çıkılmaz bir hal alır. Bu kavramsal örgüyü Gazâlî Hz. Ali'den, başka birçok hadisten, Tevrat üzerinden bir ayetle, Hz. Musa deyişiyle ve Ebu Katade'nin sözüyle ile desteklemektedir. Tüm bunlara rağmen haksız, liyakatsiz ehliyetsiz ve adaletsiz bir yönetim söz konusu olursa hükümdarlık kişinin elinden alınacaktır (Gazâlî.2017).

Nizamülmülk'e göre yöneticinin sorumlulukları öyle büyüktür ki, Hz. Ömer'in öldükten sonraki 12 yıl boyunca Bağdat'ta memurlarının onarmadığı bir köprüden geçerken ayağı kırılan bir koyunun hesabını vermektedir. Nizamülmülk bu misaliyle birlikte yöneticideki adalet hassasiyetinin ne ölçüde olması gerektiğini ortaya koymuştur. Yönetici kişi her ne kadar seçkin addedilmiş de olsa karar alırken âlimlerle meşveret etmelidir. Muhatap alacağı âlimlerin arasından dalkavuklar ile asıl bilginleri doğru ayırt etmelidir. Seçilmiş olan ehil kişiler, yani amir sıfatlı yöneticiler ise yaptığı işi asıl yönetici adına yaptığını unutmamalıdır. Amirin gerçekleştireceği her türlü işlem adaleti asıl yönetimin otoritesini sağlayacaktır. Aynı zamanda asıl yöneticinin ve kendisinin yönetilen zümrece teveccühü de kazanılır. Ehil olmayan kimselerin seçimi söz konusu olduğunda ise o amir tüm örgüt düzenini bozacaktır. Ayrıca Nizamülmülk'e

göre yönetilenlere verilen işlerin tanımları doğru yapılmalıdır. 1 iş, 2 kişiye veya 2 iş, 1 kişiye verilmemelidir. Ehil olana ehli olduğu tek bir iş verilmelidir. Aksi takdirde verim alınamayacaktır (Nizamülmülk, çeviren: Bayburtlugil.2017). Sultan Murad Han'ın eserinden anlaşıldığı kadarıyla, ehliyetler ölçüsünde belli bir makama getirilmiş olan amir sıfatlı yöneticiler, söz konusu mevkiye gelmeden önce göze batmayan yaramazlıkları hususunda artık daha dikkatli olmalıdırlar. Zira o kişilere verilen lütuf yaramazlıklarını kontrol altında tutmadıkları takdirde onlara hayırdan çok bela getirecektir(Uçman.2015). Lütfi Paşa'da yöneticinin sorumluluklarından biri devletin (yönetilen örgütün) hazinesine bir mal intikal edeceği vakit o malı varisi gelinceye dek 7 sene emanet altında tutmaktır. Varis bulunamazsa eğer ancak o zaman malın hazineye geçişi söz konusu olur. Böylece yöneticinin yanılgısı neticesinde hazineye haksız tek bir akçe dahi girmemiş olacaktır. Ayrıca Amir sıfatlı yönetici olan kişi, 5 vakit namaz evinde kılınabilecek kadar kapısı açık ve ulaşılabilir olmalıdır (Lütfi Paşa.1977: 43).

Yönetimin Seçimleri ve Karar Alma Süreçleri

Yönetim süreçlerinde yönetilen bölge, zümre veya örgüte göre bir yöneticinin görevini tek başına icrası zorlaşmakta ve teknik olarak imkânsızlaşabilmektedir. Yöneticinin bu duruma yönetim hakkını temsili olarak birçok farklı isimler altında yardımcı yöneticilere devretmesi gerekecektir. Bu kişilere değişik çağlara göre yardımcı yönetici, vezir, sadrazam, amir gibi çeşitli isimler verilmektedir. Çalışma konusu itibariyle söz konusu temsili yönetici, amirlerle ilgili incelemelerden şu bulgular elde edilmiştir.

Farabi eserinde kadın ve erkeğin fizyolojik ve maddi malum farklılıkları ve bu farklılıkların nasıl tek bir ruh oluşturabildikleri anlatılan bölümde, kadın ve erkeğin duyu kuvveti, muhayyile kuvveti ve akılsal kuvvette bir farklılığının olmadığını belirtmiştir (Farabi, çeviren: Arslan.2017). Bu durum bir iş için liyakatli kimseler seçilirken cinsiyetçi bir bakışın gerekli olmadığı gerçeğini ortaya koyabilmektedir. Gazâlî'ye göre bir yönetici, amir seçimini yaparken ehil kişi lehinde seçim yapmak zorundadır. Zira kayırmacılık yapmak cehenneme tabiri caizse direkt bilet anlamına gelmektedir. Yönetici karar verme süreçlerinde empati yaparsa eğer görevlendirmede ehil kişi seçimine ve adaletli yönetime katkı sağlanmış olacaktır. Bununla beraber Gazâlî'ye göre yöneticiler yönetim süreçlerinde karar alırken dalkavuk kimselerden sakınarak âlim meclisine, bilginlere riayet etmelidir (Gazâlî.2017).

Nizamülmülk'e göre yönetici, amirlerini seçerken cennetini kazanmasına da yardımcı olacağı için ehil ve adil bir kişi tercih etmeye özen göstermelidir. Görev için liyakatli, ehil olduğuna emin olunan kişi hapse atılarak ceza verilme pahasına göreve getirilmelidir. Kadıların seçimi üzerinden verilen örnekte, Kadılık görevi verilecek olan kişi seçilirken âlim, zahid ve zalim olmayan bir kimse olmalıdır. Zira bu kişiler adaletin tesisi konusunda aracılardır (Nizamülmülk, çeviren: Bayburtlugil.2017).

Lütfi Paşa'ya göre yönetici, amirini seçerken ehil olanı görevlendirmediği sürece rahat edemeyecektir. Sipahilerin seçimleri üzerinden verilen misalde, ehil kişi seçilirken kişinin ailesi bakımından söz konusu işe yatkınlığının olmasına dikkat edilmesi öğütlenmektedir. Sipahiler üzerinden verilen bu misal ve mali bir unsur içerdiği için genellenebilmesi tartışmaya açıktır. Yöneticilerin İslam Peygamberi adına haftanın belli günlerinde yemekler vermesi öğütlenmektedir. Bu öğüdün asıl mahiyeti, yönetimin bu toplantılar aracılığıyla âlimlerle bir araya gelmesi ve fikir alışverişinde bulunmasını tavsiye etmektir. Lütfi Paşa'ya göre yönetici karar alırken istişare etmeli, yalnız hareket etmemelidir (Lütfi Paşa.1977).

Mehmet Paşa'ya göre yönetici, amirini seçerken kişinin ehil bir kimse olmasına özen göstermelidir. Bu kişiler atanırken kadının veya valinin sunuşu olmaksızın dilekçe usulüyle atanmamalıdır. Yönetici haftanın 1 gününü tatil yapmalı ve o günü işlerin başına getireceği ehil kimseleri aramak için kullanmalıdır. Atanacak olan kimse ahiretten, hesap vereceğinden haberdar olmalıdır. Zira *emanetlerin ehline verilmesi* düsturu mühimdir. Kişiler beyzade olmaksızın liyakatlerince göreve tayin edilebilmelidir. Mümkünse görev kişi tecrübeli olmalıdır. Çünkü ehil olmaya verilen işten verim alınamayacak ve bunun bedelini tüm örgüt üstlenecektir. Mehmet Paşa'ya göre yöneticiler karar alırken âlimlere akıl danışmalıdırlar. Hatta devlet sırları çeşitli yollarla benzetilerek, açık edilmeden kadın ve çocuklara anlatılarak akıl danışılmalıdır. Zira bir problemle ilgili çözümün kimden çıkacağı belli olmaz (Mehmet Paşa, sadeleştiren: Uğural.2000).

Bilal Eryılmaz'da ise yönetimin seçimleri hususunda Türkiye'de liyakat ilkesi çerçevesinde ÖSYM tarafından yazılı sınavlarla merkezi yerleştirme usulü görevlendirmeler (yazılı sınavla birlikte mülakatın olduğu memuriyetler, istisnai memuriyetler hariç) yapılmaktadır (Eryılmaz.2016).

Yönetim Süreçlerinde Denetim Fonksiyonu

Gazâlî'ye göre yönetilen kişiler çeşitli memurlar vasıtasıyla kontrol edilmeli ve durumları gözetilmelidir. Yönetilenler ve amirler hakkında elde edilen bilgilerin doğruluğuna emin olunmalıdır. Bu bilgilerin güvenilir olması için söz konusu aracı memurlar ehil kişiler olmalıdır. Bununla birlikte gelecek olan bilginin yanlışlığından bilgiyi getiren de yönetici kadar sorumludur. Denetim fonksiyonunu yerine getirecek olan kişi şahsi muhasebesi açısından bu durumu göz önünde tutmalıdır. Gerçekleştirilen denetimler neticesinde verilmesi gereken bir ceza olduğunda acele karar verilmemeli, emin olunmalıdır. Ancak ceza kesinleştiğinde kişiler katiyen kayırılmamalıdır. Aksi halde kısa vadede yararlı gibi görünecek olan bu işlem neticesinde uzun vadede tüm örgüt kötü etkilenecektir. Gazâlî'de bununla beraber denetim fonksiyonunun icrası açısından, yönetilenlerin değil, tüm yöneticilerin ve örgütün tamamının denetimi için kamuoyu aracı ortaya konulmaktadır. Kamuoyu ile her türlü haksızlık(adaletsizlik, liyakatsizlik, kayırmacılık) karşısında bir farkındalık ve yapıcı bir baskı sağlanacaktır. Gazâlî'ye göre örgüt yöneticinin şahsına yönelik bir dava olduğunda yönetici tüm makamından soyutlanarak dava edilip yargılanabilmelidir. Yöneticinin dahi sıradan insanlar gibi yargılanabildiği bir örgütte bu durum illaki adaletin tesisinde fayda sağlayacaktır (Gazâlî.2017).

Nizamülmülk'te Seçilmiş olan amir kişilere güvenilmelidir. Zira onlar liyakatlerince seçilmiş, beşeri sermayesi yüksek olan kişilerdir. Bu kişiler ehil de olsalar arkalarından gönderilecek olan müfettişlerle kontrol edilmelidir. Yönetici yönettiği herkesle ilgili bu müfettişler aracılığıyla sürekli bilgi akışını sağlamalıdır. Bu noktada bu akışı sağlayanlar da yeterince ehil kişiler olmalıdırlar. Çünkü onlardan temin edilecek bilgilerle yönetimin otoritesi ve adil yönetimi tüm zümreye homojen bir şekilde dağıtılabilecektir. Bu noktada eğer mümkünse yönetilenlerle ilgili bilgiler ilk ağızdan elde edilmelidir. Çünkü yönetilen kimsenin uğradığı bir zulmün yöneticiye ulaşmasını zulmün müsebbibi bizzat engelleyebilir, bilgiyi değiştirebilir, eksiltebilir. Nizamülmülk'e göre örgüt içinde yöneticinin kendisiyle ilgili bir dava olduğunda yönetici sahip olduğu tüm sıfatlar bir kenara bırakarak normal bir örgüt mensubu gibi yargılanabilmelidir. Nizamülmlük'te Amir kişilerin kendileri hakkında gelecek olan şikayetlerde hemen ceza verilmemeli, evvela kişiye güzellikle haber verilerek yapıcı bir tutum izlenmelidir. Yine de çözüm olmazsa ancak o zaman ceza verilmelidir. Ceza verileceği vakit kişiler bazında kayırmacılık veya ceza miktarında değişme yapılmamalıdır. Amirlerle birlikte yönetilen

reaya (zümre) de cezalandırılması gerekiyorsa cezalandırılmalıdır. Ve tüm örgüt mensupları başarıları karşılığında ödüllendirilmelidir (Nizamülmülk, çeviren: Bayburtlugil.2017). Lütfi Paşa'da atamış olan liyakatli amir kişiler şikayet olduğunda hemen azledilmemeli evvela haber ulaştırılarak dikkati çekilmelidir. Yine de bir çözüm gerçekleşmezse ancak o zaman azletmek söz konusu olmalıdır. Yöneticinin denetimi, yapıcı bir tavırla gerçekleşmelidir. Ayrıca görev verilmiş olan amir kişi, azil korkusu olmadan gördüğü her türlü yanlışlığı asıl yöneticiye bildirmelidir (Lütfi Paşa.1977).

Mehmet Paşa'ya göre yönetici atadığı kimseleri tamamen başıboş bırakmamalıdır. Onları denetlemelidir, yönetilen örgütü denetleyecek ehil casuslar(denetmenler) görevlendirilmelidir. Kişi hakkında bir şikayet veya işlemlerinde bir hata varsa önce güzellikle uyarılmalıdır. Yine de ilerleme kat edilemezse ancak o zaman azledilmelidirler. Fakat amir kişi, kendi içinde de bağımsız işlem yapabilmelidir. Azledilme korkusuna maruz bırakılmamalıdır. Bu noktada işini yapabilen kişilere garez ve kıskançlıkla atılabilecek olan iftiralar olabilecektir. İddialar araştırılmadan amire karşı bir işlem yapılmamalı, acele hüküm verilmemelidir. Bununla beraber Amir olan kişi adaletin tesisinde şahsi sorumluluklarını da dikkate alarak adaletin tesisinde gördüğü bir yanlışlığı korkmadan asıl yöneticiye iletip, dile getirebilmelidir. Zira azledilip iyi bir kimse olarak anılmak, zulüm pahasına görevde kalarak kötü kimse olmaktan yeğdir. En güçlü denetim mekanizması ise kişinin kendisidir. Kişi, kaçınılmaz bir hesap günü olduğunu, bir gün öleceği gerçeğini bilirse ve tek kalıcı olanın El-Bâki olduğunu hatırından çıkarmazsa, yapacağı her şeyde yanlışlarını engelleyecek bir otokontrol mekanizmasına sahip olur (Mehmet Paşa, sadeleştiren: Uğural.2000).

Sonuç

Türk-İslam yönetim tarihinde siyasetname geleneği; esasen önemli bir bilgi kaynağı olan *tecrübe*yi aktarma işlevi gören, kuşaklar arası bir iletişim yolu şeklinde değerlendirilebilir. Yapılan yanlışı tekrar yapmamak, doğruyu keşfetmek için fazladan enerji ve zaman sarf etmektense zaten keşfedilmiş olanı doğru ve uyarlamacı bir bakış açısıyla irdelemek, şüphesiz bugünkü Türk Kamu Yönetimine çok şey katacaktır. Siyasetnameler üzerinden yapılacak olan bu bakış ise yönetim süreçlerinde salt batı merkezli pozitif bilim anlayışına ek olarak Türk-İslam Medeniyeti bakışı ile bakmak Türk Kamu Yönetim uygulamalarında liyakat konusuna etkin bir ivme kazandırabilecektir.

Lakin nedeni kısmen net olmamakla birlikte, günümüz Türk Kamu Yönetimi yazınının ekseriyetinde; esas kaynak olarak bilimsel olmadığı vb. gerekçeler ile siyasetname yazınlarını kullanmanın tabu niteliğine büründüğü iddia edilebilir. Bunun önemli nedenlerinden birisi olarak, tedrisat ve tatbik sahalarında çoğunlukla pozitif bilimin ürünü olarak batı merkezli kavram ve kaynakların esas kabul edilişi gösterilebilir Öğrenim temellerini söz konusu biçimde bina eden bireyler için bu duruma kendini uyarlamak oldukça zordur. Bu sebeple olacak ki siyasetname kaynaklı yazınlar ancak yüzeysel incelenmektedir. Bilgilerin tatbikine sıra geldiğinde popülaritenin devreyi girdiği iddia edilebilir.

İncelemelerden anlaşıldığı kadarıyla yönetim süreçlerinde liyakat, esas itibariyle iman temelli kurgulanmaktadır. İmanın getirisi olarak da adil bakış açısı öngörülmektedir. Adaletin hâkim olduğu bir ortamda ise liyakat sisteminin kendiliğinden meydana geleceği belirtilmiştir. İnceleme konusu bilginler bu noktada sorunu temele inerek ele almışlardır. Eserlerin ayrıntılarında ise daha teknik misaller verilmişlerdir. Eserlerde bilgin kişilerin yaptığı gibi karşılaşılan her türlü problemde evvela sorunun temelini tespit edilmeli, yapılan tetkikin ardından tedavi veya iyileştirme uygulamalıdır.

Kaynakça

ADALIOĞLU, Hasan Hüseyin, **Siyasetnâmeler'in Klasik Kaynakları**, Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 5 Sayı: 2, Eskişehir, Aralık 2004.

ARSLAN, çeviren: Ahmet, **Farabi İdeal Devlet**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, Ekim 2017.

BAYBURTLUGİL, çeviren: Nurettin, **Nizamülmülk Siyasetname**, Dergâh Yayınları, İstanbul, Eylül 2017.

BELEN, Maksut, **Siyasetnâmeler ve Bir Siyasetnâme Örneği: Âdâb-ı Saltanat**, International Journal of Social Science, Sayı: 34, 2015

CEYLAN, İbrahim, **Abbâsî Halifesi Ebü'l-Abbas Es-Seffâh Ve Dönemi** yüksek lisans tezi, Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İslam Tarihi ve Sanatları Anabilim Dalı, Kayseri, Şubat 2015.

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, Ağustos 2016.

GAZALİ, İmam; **Yöneticilere Altın Öğütler,** Gelenek Yayıncılık, İstanbul, 2017.

HACIGÖKMEN, Mehmet Ali, **Türkiye Selçuklu Sultanlarının Kitabelerinde Geçen Bazı Unvanları ve Bunların Siyasetine Yansımaları**, Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi sayı:31, 2012.

İslam Ansiklopedisi http://www.islamansiklopedisi.info/ (30.11.2017)

LÜTFİ PAŞA, Vezir, **Âsâfname**, Yurdocağı Yayınları, Ankara, 1977.

ÖZTÜRK, Murat, **Tarih Ve Siyasetnameler Çerçevesinde Klasik Türk Edebiyatında Vezir Hikâyeleri**, Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi Sayı: 49, Erzurum, 2013.

TUNÇER, Murat, **Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi ve Liyakat İlkesi: Ege Üniversitesi Tıp Fakültesi Örneği** yüksek lisans tezi, İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, İzmir, 2017, https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/, (30.11.2017)

Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlüğü, www.tdk.gov.tr (30.11.2017).

TÜRKDOĞAN, Melike Gökcan, **Siyasetnameler ve Bir Siyasetname Örneği Olarak Ahmedî'nin İskendernâmesi**, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 12, 2010.

UÇMAN, Abdullah, **Sultan Murad Han Fatih Sultan Mehmed'e Nasihatler**, Büyüyenay Yayınları, İstanbul, Haziran 2015.

UĞURAL, Sadeleştiren Hüseyin Ragıp, **Defterdar Sarı Mehmet Paşa Devlet Adamlarına Öğütler**, Kültür Bakanlığı Yayınları, Yeni Umut Matbaacılık, Ankara, 2000.

YILDIZ, Günay, **Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar** yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara, Ekim 2015, https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/, (30.11.2017).

11

CHANGE IN THE PERSONNEL EVALUATION SYSTEM IN TURKEY IN THE SCOPE OF THE PUBLIC PERSONNEL REFORM: THE MINISTERY OF NATIONAL EDUCATION EXAMPLE

Aytül Güneşer Demirci

İpek Özkal Sayan

Abstract

Personnel evaluation in the public personnel system means to arrive at a judgment on the success of the personnel working. Implementation of an efficient, economical and productive workplace-focused performance appraisal technique, linked to the advancement, promotion, evaluation and remuneration of the person, is one of the most important goals of the reform process in the public personnel system in Turkey. It is possible with the change in the public personnel system that the preliminary performance of the performance appraisal process is realized. In the field of education, as in the case of every field in the public office, the record system has been abandoned as a personnel evaluation method, and performance appraisal has been passed on instead. The Ministry of National Education constitutes the subject of the work as an institution that makes every effort to implement the performance evaluation and prepares it for a long time. Efforts have been made to improve the performance system in schools since 2002, in order to control the teacher performance by emphasizing the studies on the Improvement of Performance Evaluation Model in Inspection (as a complement to the norm staffing system applied since 1999) within the Ministry. These studies have been implemented in pilot areas and have not been widely disseminated. However, with the removal of the registration system, the work on this subject has been accelerated and the Teacher Performance Evaluation Module has been started to be implemented with 6 sources, namely institution director, group teachers, other teachers, self (self evaluation), parents and students. The study will discuss how the performance appraisal system is structured and operational with all dimensions within the scope of the Ministry of National Education and will try to express how performance technique over this institution has had a transformative effect

on the quality of service in public service organizations. For this purpose, firstly performance management in education was discussed and the Ministry of National Education's performance in education and reports prepared for the subject were analyzed. The performance evaluation topic was discussed through the teacher employment employed by the Ministry of National Education and the effects of this evaluation system on the teachers, differences from the registry system and the possible results in the field of education were discussed.

Key words: *Education, teacher employment, performance management, performance evaluation system, registry.*

Introduction

Public personnel reform is one of the issues which has always been on the agenda of Turkey. The topic is dynamic since it concerns three million of public personnel. The subject of this study is the amendment in the personnel evaluation method which is one of the most important part of the works aimed at the transformation of public personnel system. In 2011, the registry system in Turkey was abolished with the omnibus law no. 6111[1] and, it has not been substituted with any statue law since. However, amending the legislation which reads as *"Having regard to the features of the services that they are carrying out, public institutions and organizations may determine the criteria with a view to evaluating the success, productivity and effort of civil servants provided that the approval of the State Personnel Administration is obtained"*, the law has enabled public institutions and organizations to determine their own evaluation methods by building their performance system. In this context, the Ministry of Health, the Ministry of National Education (MEB) and the Directorate General of Security have become the leading institutions in respect of establishing the performance system. This study aims to analyze, specifically in the field of "the Ministry of National Education", this evaluation system, which has started to be implemented in different fields in Turkey. However, throughout the study, individual performance, namely teacher performance will be emphasized, instead of institutional performance.

1 "Law on Reconfiguration of Credits, and Amendments in Social Security and General Health Insurance Law and in other certain laws and statutory decrees", OG: 25.02.2011, 27846.

Since 2002, there have been studies conducted on bringing the performance system into force in schools in order to assess the teacher performance by concentrating on the works regarding *the Development of Performance Evaluation Model in Inspection* to complement the permanent staff system implemented within the scope of ministry since 1999. These studies which have been applied in the pilot fields of application could not be extended to the general fields. However, following the abolishment of the registry system, works on this topic have been accelerated and the *Teacher Performance Evaluation Module* was conducted with the aim of applying it to six resources as the principal of the institution, the branch teachers, the teachers out of his/her branch and the teacher himself/herself (self-evaluation), the guardian and the student.

In this context, in the study, the main subject questioned will be whether the job descriptions of the teachers can be developed in accordance with their performance evaluations, because in order to determine the performance evaluation criteria in a field, the job descriptions should be transparently developed at first. Then, in the onward parts of the study, the criteria for registry and performance evaluation will be treated and compared. In this way, the differences between the two systems will be set out, and the degree of "novelty" and objectivity of the performance evaluation as an evaluation system and with which principles it is associated will be questioned. As a consequence, in the related study, how the performance evaluation system is established and becomes functional within the scope of the Ministry of National Education will be thoroughly discussed, and what effect the performance evaluation system conducted in the Ministry of National Education has on the system in terms of teacher employment will be analyzed.

Performance Evaluation in Education

Performance evaluation is a "professional evaluation method". It can be described as the process of an administrator's evaluating the performance of employees at work by comparing and measuring with standards determined beforehand (Palmer, 1993: 9). In other words, the performance evaluation the is quantitative and qualitative measurement of the level an individual, a group or an institution can reach for the target aimed for in order to complete a work (Songur, 1995: 1). It is possible to find similar definitions to describe the performance evaluation. Nevertheless, having regard to the

experience gained, it should be stated that, here, the objective is a "quantitative" measurement rather than qualitative.

Within this period, an evaluator evaluates the performance (success or failure) of personnel at work by comparing and measuring with standards determined beforehand. In order to conduct the performance evaluation, it is important that "the job description" has been developed since the evaluation intends to specify whether this job description is accomplished or not, to what extent it is accomplished, or whether it is accomplished successfully or not. The criteria which will be used in the evaluation should be determined transparently.

As well as many aspects of this system that can be criticized, it is possible to say that the performance evaluation and payment system in the field of health has been transparently implemented in Turkey. The system has two dimensions: "the institutional performance evaluation" which can be described as the evaluation of health care facilities according to performance criteria determined beforehand and "the individual performance evaluation" which can be described as scoring the doctors who conduct examinations and interventional operations in terms of medical operations connected with labor (Sayan and Şahan, 2011: 67). Since the performance evaluation in health is associated with performance-related pay, a doctor gets paid for his/her performance in compliance with the number of observation, examination and surgery performed. In this regard, the object is to increase the number of all these operations in order for the doctor to receive more performance-related pay. This is not a "qualitative" evaluation; but a "quantitative" one. In this sense, it is possible to state that beside many aspects which can be criticized, the performance criteria in the field of health are transparently determined for the doctors in terms of their interventional operations such as examination, surgery and observation. Moreover, they receive performance-related pay through these criteria.

Within this context, since our topic is "the performance evaluation of teachers", determining the job descriptions of teachers becomes very important. What is the job description of a teacher? How is it developed? Is it possible to develop a net job description which can be measured following the performance evaluation for teachers?

Job Description of Teachers

The occupation of teaching has distinctive features than other occupations. The reason for this may be the mediator role of teachers in transferring the universal and local cultural heritage, and their efforts to provide individuals with realization of their whole potential. Nearly in all societies, teaching is described as a "blessed" occupation which needs a considerable self-sacrifice (Güven, 2015: 13). Therefore, the performance evaluation criteria which will be determined for personnel of such occupation and the way of determining them are very significant. In the diversified statue of law of Turkey which is examined below, definitions are presented regarding the duties and responsibilities of teachers.

According to Secondary Education Teachers Law which was enacted on 13 March 1924 in the Turkish Grand National Assembly, teaching is an occupation which "*undertakes the duty of education and morality from the public services of the government*". In this sense, teaching has an important job description which can be described as "raising a generation".

In the third chapter of the 1973 Basic Law on National Education[2], teaching is described. According to this description, "*Teaching is an exclusive specialized occupation which undertakes the duties of education, training and relative administration of the government. Teachers are responsible for exercising these duties in compliance with the objectives and essential principles of the Turkish National Education. The preparation for teaching is provided by general knowledge and specialized field education, and pedagogical formation.*"

In 2013 the Ministry of National Education Secondary Education Institutions Regulation[3], the Article 86 also defines the duties and responsibilities of teachers. According to this,

2 Official Gazette: 24.06.1973, 14574.

3 Official Gazette: 07.10.2013, 28758.

"(1) Teachers are responsible for exercising their duties in compliance with the legislation provisions related to the general objectives and essential principles of the Turkish National Education.

(2) Depending upon the contemporary developments of knowledge and technology, the teacher undertakes a determinative and pioneering role in social development by working with a view to raising, improving and reintegrating individuals as qualified people who are bond with their values in accordance with the needs of society.

(3) The teacher, who is responsible for the classroom order and management, prepares the physical and psychological environment required by the education and training. S/he explains the program, methods and techniques to the students. S/he uses the education techniques and technological resources which enables the students to learn by researching, practicing and living.

(4) These are the duties and responsibilities of the teachers, who take charge in all kinds of education and training procedures:

- S/he contributes to the development of education and training standards, establishment and progression of school and environment relation, and helps the administration about functioning. S/he sets an example with their attitudes and behaviors.

- S/he enables the students to learn by examining, researching, practicing and living. S/he paves the way for thinking independently and creatively; making deductions from the knowledge obtained; remarking their opinions freely during discussions and being tolerant. S/he provides the students with utilization of all kinds of opportunities in education and training.

- S/he performs the duties related to raising the students who need special education.

- S/he attaches importance to instilling the habit of working individual and group work to the students.

- S/he performs the duties regarding the student clubs and the community service works which are under their responsibility.

- S/he performs the duty of the counseling teacher of the class, which is under their responsibility.

- S/he conducts the examinations, projects and performance works as well as other related works and operations.

- S/he makes the annual plan which is separated into units and teaching plan; teach the lessons given to him or her. S/he provides the students with research, practices and experiments in which they actively participate.

- S/he conducts the works and operations for guidance and to help train the teacher candidates who are given under their responsibility.

- In the beginning of the class, s/he takes attendance; writes the subject, activity, experiment, homework, practice, written examinations and other works on the class record book, and signs the related parts.

- S/he prepares trip plans for study and research trips. S/he transmits, to the school principal, the result of the evaluations of the students following the discussion about their opinions and impression on the trip.

- S/he participates in the boards, committees, teams, student clubs, class counseling works, social service works, national holidays and regional important days, ceremonies and meetings, courses and seminars with which s/he is charged. S/he is present at the school on the dates specified in the work schedule and performs the entrusted duties.

- S/he participates in the meetings of the Teacher Council, the branch teacher council and other councils; performs the entrusted duties.

- S/he follows the scientific and technological innovations about his or her field and reflects these on the education and training.

- S/he cooperates with the school administration for the supply of necessary tools, equipment and materials for the class. S/he ensures the protection and safe utilization in accordance with their objectives of tools, equipment and materials for the class which are entrusted to the teacher.

- S/he follows the records related to himself or herself and his or her field in the transaction operated electronically; conducts new data input entries and updating procedures. S/he communicates the documents which require approval to the principal.

- S/he cooperates with the guardians regarding behavior and success of the student.

- During the period when s/he is granted leave of absence, s/he informs the school administration of his or her address and contact information.

- S/he performs the watch duty which is determined and entrusted by the school administration.

- S/he performs other duties and responsibilities required for the duties given by the principal."

Regarding the statue of law prepared for the teachers and listed above, it does not seem possible to say that the descriptions can be measured with precise and net criteria in accordance with "the performance evaluation" method. Therefore, it is not possible to clearly determine the job description and the work load of a teacher (Pehlivan, 2001: 44). In our opinion, this uncertainty stems from the quality of the work performed by the teacher because it is not possible to measure the teacher's labor with performance criteria and to evaluate it by degrading it to the quantitative data. Therefore, how should we measure quantitatively the labors of "teachers who must work with a view to raising, improving and reintegrating individuals as qualified people who are bond with their

values in accordance with the needs of society"? In the onward parts of the study, how the performance criteria are determined for teachers and whether these criteria are suitable for the job descriptions developed for the teachers in the statue of law will be analyzed.

From Registry to Performance in Education

Before the performance evaluation system, the teachers and administrators of the Ministry of National Education used to be subject to a binary evaluation. One of them was the supervision conducted by primary education inspectors with inspection forms while the other one was the evaluation conducted with registry forms (Kayıkçı and Şarlak, 2013: 26). The inspection used to correspond with the supervision, and the registry used to be equal to the evaluation. These two methods were connected. Following the complete abolishment of the registry system in 2011, the connection between them was broken. While the inspection supervision will be the topic of a different study, in this part, the evaluation of the teachers with registry forms and which criteria were used in these forms will be analyzed. In this way, we will try to reveal the difference between the new performance evaluation and registry.

The personnel evaluation implemented for teachers used to be carried out by registry forms. The registry chiefs of the teachers used to fill up the forms by giving points to the "questions about the evaluation of vocational competence" of the teacher and by giving their opinions about the personality of the teacher. The registry chiefs grounded their registry reports on the principle of the teachers which states that "The essence of teaching is based upon loyalty and faithfulness to the government, and upon fast and economical execution of the services along with the honor and dignity required by the occupation." According to the registry evaluation report received from the website of the Ministry of National Education,[4] this evaluation was separated into 3 parts:

In the first part, there were questions about the primary duties and activities carried out by the teacher in the last one-year period; the opinions on the issues regarding the attendant; other social, cultural, sportive activities carried out by the teacher out of

4 http://www2.mebnet.net/?q=node/209, 24.11.2017.

working hours; and the internships, courses and seminars in which s/he participated in the last one-year period.

The second part to be filled up by the first registry chief was separated into 3 parts. *A) In the General Behaviors part;* 1) Relationships of the teacher with colleagues, administrators, students and public 2) Faithfulness to the duty 3) Dressing *B) In the Vocational Competence part;* 1) Vocational knowledge 2) Utilization of tools related to the class 3) Organizational skills in the classroom 4) Participation in assignments, conferences, courses and seminars 5) Coherence with the program *C) In the Vocational Success part;* 1) Preparation to the class 2) Evaluations of the examinations 3) Counseling skills for students 4) Self-perpetuation skills 5) Application of the new knowledge in the classroom were evaluated. In this part, the registry chief used to give points to the teacher among these options: (85-100), (65-84), (45-64), (44-0).

The third part, which was to be filled up by the second registry chief, was the same as the form filled up by the first chief. The first and second registry chiefs used to write their opinions and suggestions about the teacher at the bottom of the form.

However, especially, as a result of the criticisms regarding the confidentiality and the objectivity in the evaluation of the registry system, and the general initiatives to alter the personnel evaluation method in the public personnel system, the transition process to the performance evaluation method in the education system began. With the heading "Personnel and Success Evaluation", 14.10.2005 Draft Law on Public Personnel foreshadowed the implementation of the performance evaluation method would be used in personnel management. However, this regulation remained a draft law and could not be legalized due to the public reactions. In addition, with an omnibus bill enacted in 2011, the implementation of the registry system was completely abolished in the public sector. Therefore, the registry would no longer be a base for the qualification determinations, promotion, raise in rank, retirement and discharge from the service of the civil servants. All of the provisions on the registry were removed from the Civil Servants Law but they were not substituted by a new evaluation method (Sayan, Demirci, 2012: 188).

However, the implementations of performance evaluation in the education system had started earlier than this, in the beginning of the 2000s. In the eighth Five-Year

Development Plan (2000-2005), it was stated that "a model would be built based on the performance measurement which also takes the total quality management into consideration for *the evaluation of success* in the educational institutions." The plan also sets out the necessity of a performance evaluation system measuring the effectiveness of the employees. In this way, the works on performance in the field of education accelerated. Within the scope of the National Education Development Project prepared by the ministry[5], the Ministry of National Education the Department of Research and Development of Education (EARGED) undertook a pioneering role in these works. This department studied thoroughly "the performance evaluation models and registry reports of teachers" (Altun and Memişoğlu, 2008: 8) and started pilot studies (Kayıkçı and Şarlak, 2013: 29). The study conducted by the department includes the opinions and suggestions of teachers, administrators and inspectors in order to set a model related to the performance evaluations of teachers working at primary schools and to attribute this model to scientific criteria and methods. In 2002, the Ministry of National Education prepared the draft of "the Performance Management in Schools" and in 2006, it adopted "the Model of Performance Management in Schools". The conclusion of the studies was the need to apply the model of a "performance evaluation method based on multiple data sources". According to this model, the data source is composed of the one who is supervised, their superiors, colleagues and the supervision group (Altun and Memişoğlu, 2008: 8). Therefore, the performance evaluation works in the education accelerated.

Essential Regulations on Performance Evaluation in the Ministry of National Education

The general framework of the qualities of teachers in Turkey was determined in accordance with the career system and based on the provision of the Article 45 of the 14.06.1973 Basic Law of National Education no. 1739, which states "*the qualities expected from the teacher candidates regarding general knowledge, specialized field education, and pedagogical formation are determined by the Ministry of National Education*". However, as a result of the process of compliance with the efforts made

5 It was put into effect within the scope of the loan agreement no. 3192 TU between the Turkish Government and the World Bank, (http://www.meb.gov.tr/earged/earged/Milli_Egitimi_Gelistirme.pdf, 22.11.2017).

regarding the reforms which inclusively contains all of the service areas, the development of competences and the creation of standards regarding the competences in order for the teaching to response appropriately to new demands have become one of the main objectives of the Ministry of National Education. In accordance with this purpose, the "teacher competences" standards, which may also be considered as the job description of teachers, were determined and put into effect in 2002 by the Teacher Competences Commission established in 1999 by the Ministry of National Education and the university representatives (Turkish Education Association, 2009: 14). The competences of a teacher are described under the titles of: education and training competence, general knowledge and skills, and knowledge and skills in the specialized field. However, the competences which remain as descriptions and can never be converted into concrete steps in practice have been a subject which is always on the agenda of the Ministry of National Education.

General Competences of the Teaching Profession

In 2006, the Directorate General for Teacher Training and Development started works to establish a system that will primarily compare the qualities of the teachers in terms of the competence issue that remains on the agenda with a view to supporting the performance evaluation works to be initiated within the Ministry of National Education. Within this framework, a project specifying the general competence criteria for teachers working in Turkey "*General Competences of the Teaching Profession*" was completed and "*Special Field Competences*" were determined and published. "The Head of Department for Teacher Competences and Quality Improvement" formed within the Directorate General was put in charge for managing the process. The job definition of this unit was specified as creating the performance criteria for teachers.[6]

While the main criteria in evaluating the teachers working in the field of education, one of the fundamental fields of public services, should be on the basis of "personality" and "personal competency" within the scope of the career system, the Ministry of National Education, going out of the career system, defined these main criteria as work-oriented qualifications that teachers need to have to be able to perform their professions in an

6 http://mevzuat.meb.gov.tr/html/ogryetyonerge_0/ogryetyonerge.pdf, 22.11.2017.

"effective" and "productive" way. In the book on the General Competences of the Teaching Profession, general competences were explained in a detailed list of hundreds of items including the attitude, information and skills that teachers need to have as well as technical details related to what teachers can do in terms of behavior. [7] In this context, the total of the attitude, information and skills that teachers are expected to have were defined in 6 fields of competence, 31 sub-fields of competence that will support these main fields were specified and 233 performance indicators explaining what teachers need to do to acquire these sub-competencies were defined:[8]

Table 1: General Competences of the Teaching Profession in Turkey

Field of Competence	**Sub-Competence**
A. Personal and vocational values-vocational development	A1. Appreciating, understanding and respecting students A2. Believing in the students' ability to learn and succeed A3. Attaching importance to national and universal values A4. Doing self-evaluation A5. Ensuring personal development A6. Following vocational developments and making contributions A7. Contributing to the amelioration and improvement of the school A8. Following vocational law and fulfilling duties and responsibilities

7 The book prepared on the Ministry's page could not be accessed as of recently. However, on this subject, see: Öğretmenlik Mesleği Genel Yeterlikler, bizdosyalar.nevsehir.edu.tr/.../ogretmenlik-meslegi-genel-yeterlikleri.pdf, 26.11.2017.

8 General Field Competences of the Teaching Profession was ratified and came into effect on 17.04.2006 and published in the 2590. issue of the Journal of Notices. The general competences that every teacher is expected to have were updated and redefined by the Directorate General for Teacher Training and Development in the Book on Teacher Competencies in 2010. It is stated that the matter of general competences was revised most recently on 29.09.2015 but has not been ratified yet and that the works regarding this matter are continuing. On this subject, see: AĞIRMAN, ERCOŞKUN M. H (2017)., "Sınıf Öğretmenlerinin Öğretmen Yeterlik ve Öğretmen Liderlik Düzeylerinin Değerlendirilmesi", Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Vol: 5, Issue: 3, p. 715-728.

B. Knowing the student	B1. Knowing the student's developmental features B2. Taking interests and needs into consideration B3. Appreciating the student B4. Guiding the student
C. The process of teaching and learning	C1. Planning the course C2. Preparing material C3. Organizing the learning environment C4. Organizing extracurricular activities C5. Diversifying the teaching process taking note of individual differences C6. Time management C7. Behavior management
D. Monitoring and evaluating the learning and development process	D1. Determining the method and techniques of assessment and evaluation D2. Evaluating the learning process of the student by applying different assessment methods D3. Analyzing and interpreting the data and providing feedback on the development and learning process of the student D4. Revising the teaching-learning process based on the results
E. School, parents and society relations	E1. Knowing the environment E2. Benefiting from the opportunities of the environment E3. Turning the school into a cultural centre E4. Knowing the parent and impartiality in the relations with parents E5. Ensuring the participation and cooperation of the parents
F. Information about the program and content	F1. The purposes and principles of the Turkish National Education F2. Information regarding special field teaching program and its implementation F3. Monitoring, evaluating and developing the special field teaching program

Source: The Book on the General Competencies of the Teaching Profession.

It is not possible to show the performance indicators, defined in detail in a manner complementary to the qualifications of the field of competence and sub-competence in a single table. However, when examined in general terms; defining too many performance indicators, trying to measure such qualifications of the teacher as values, attitudes and beliefs with an important part of these indicators, making repetitions in the determined indicators and the existence of indicators covering one another will not only complicate the applicability of the system but also have a negative impact on the evaluation process of the teacher (Türk Eğitim Derneği, 2009: 15). Plenty of expressions defined as performance indicators are not compatible with the definition of an "observable-measurable" behavior. Since values, attitudes and beliefs are difficult to be observed and measured, it is not possible to accept them as performance indicators. Although the matter of teacher competences has been settled, it has not been put into effect. One of the most important reasons is that the way of associating the competences with performance evaluation is unclear. For this reason, the main purpose is to create a performance evaluation system based primarily on competences.

The establishment of the system signifies a complex process requiring structural and legal regulations beyond causing a technical problem. Placing the technique to be implemented in the historical and social context and on a legal basis grows in importance. The performance evaluation technique to be implemented by the Ministry of National Education does not comply with the accumulation of personnel regime that Turkey has had until now. Therefore, for now, it does not seem possible to carry this technique into effect, maintain its continuity and obtain results.

Teacher Strategy Document

Despite the problem areas defined below, the Ministry of National Education persisted in applying the performance evaluation technique. In this context, the Ministry worked on a principal document shaping the performance in education and the "Teacher Strategy Document" (TSD) described as a route map in the process of teacher training and development and prepared with the aim of regulating the employment of teachers

was published in the 30091. issue of the Official Gazette dated 9 June 2017 and put into effect.[9]

Table 2: The Aim and The Objectives Related to the Aim in the Strategy Document

Aim	**Objectives Related to the Aim**
Employing high-quality, well-trained individuals suitable for the teaching profession	-Improving the trainings in the programs aimed at training teachers -Selecting graduates who are suitable for the teaching profession
Perpetuating the personal and vocational development of teachers	-Carrying into effect a performance evaluation system that will be conducted periodically for determining the development needs of teachers -Improving the quality of personal and vocational development activities of teachers beginning from the candidacy period
Ameliorating the perspective on the teaching profession and enhancing the status of the profession	-Enhancing the status of the teaching profession -Improving the working conditions of teachers -Taking remedial measures depending on institutional and regional differences -Improving the career and rewarding system

9 It is stated in the related document that the preparation process of the Teacher Strategy Document was managed with a broad participation: The draft was prepared by a commission in line with the decisions taken in the workshop with the participation of the representatives of the Ministry of National Education, the president and members of the Committee on National Education, Culture, Youth and Sports of the Grand National Assembly of Turkey, deputies with an experience in the field of education, governors, representatives of the Ministry of Development, President of Student Selection and Placement Center, representatives from various public institutions and organizations such as the State Personnel Department, academicians, non-governmental organizations, unions operating in the field of education and science, teachers, school administrators, students, parents and written and visual media. The text was discussed and revised in various working meetings and the views of 77 institutions and organizations regarding the text were taken. In accordance with these views, recommendations from the 19. National Education Council, 64. Government Action Plan and 65. Government Program and in consideration of the current activities and policies of the Ministry, the related text was created.

Source: Teacher Strategy Document.

The TSD that will manage the development process regarding the quality of the teaching profession between 2017 and 2023 included 6 major topics as "*pre-service teacher education; selection and employment of the teacher candidates; candidacy and compliance training; career development and rewarding; the status of the teaching profession and continuous vocational development*", as well as 3 main aims related to these topics, 8 objectives for realizing these aims and 35 actions for attaining these objectives. The aims and objectives determined in line with these topics were specified as follows: The document included 8 objectives under 3 major aims and 35 actions for attaining these objectives.

The main focus of the TSD was the quality of the teacher and when viewed as whole, performance evaluation came into prominence as a method of improving the quality of the teaching profession. Especially, under the title of perpetuating the personal and vocational development of teachers, it was aimed to carry into effect a performance evaluation system that will be conducted periodically until the end of 2018.

With the aim of putting the performance evaluation system into practice, fixed term actions were planned based on their decisiveness on such matters as updating the teacher competences previously defined in the TSD in line with national and international developments; establishing a performance management system within the framework of an evaluation approach based on multiple data sources; subjecting all the employed teachers to test in every four years and based on the results, promotion, career planning, calculating service score and rewarding.

It was stated that the teacher competences previously determined to be used in promotions, calculating service score, rewarding and career advancement would be the base for the establishment of the teacher's performance evaluation system. However, it was also stated that it should be established as a practice complementing the system, with a method of self-evaluation that will objectively demonstrate the development needs of the teachers and encourage continuous vocational development as well as an evaluation process in which the school principal, branch teachers, other teachers out of branch, students and parents participate. Within this framework, a study was carried out in 12 pilot cities in the implementation of the 2017 teacher performance system.

The study was initiated on 23 October 2017 in the Information Systems of the Ministry of National Education (MEBBİS) and it will include 413 thousand 476 teachers working in pre-school institutions, primary, secondary and high schools in Ankara, Antalya, Balıkesir, Erzurum, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kayseri, Malatya, Mardin, Samsun and Trabzon, chosen as pilot cities.[10]

When the questions in the form, as a means of managing the evaluation process, are examined; it is possible to say that rather than representing criteria that provide accurate and objective feedback, they function as a practice that will not enable an objective evaluation based on concrete and scientific data on the basis of multiple data sources and that will reflect arbitrary evaluations.[11]

In the TSD, the performance evaluation system was defined as an area that needs to be reorganized so that it could make the career ladders system that previously needed to be structured functional. The Ministry of National Education has been carrying out works for a long time with a view to turning the teaching profession from a specialty into a career for such reasons as perpetuating the personal development of the teachers with career ladders practice, ensuring teacher competences and preventing the current vocational burnout. The first regulation regarding this matter was made within the framework of the Regulation for the Career Advancement of Teachers published in the Official Gazette of 2005.[12] Within this scope, the teaching profession was divided into three career ladders; teacher, expert teacher and head teacher.[13] In the Regulation, career was defined as acquiring necessary competences and advancing from being a teacher to an expert teacher and from an expert teacher to a head teacher. The necessary competences comprise of detailed regulations that will determine the vocational success

10http://www.milliyet.com.tr/413-bin-ogretmene-performans-notu-gundem-2543768/ , 22.11.2017.

11 For Performance Evaluation forms, see: https://www.ogretmenlericin.com/meb/meb-personel/ogretmen-performans-degerlendirme-giris-islemi-degerlendirme-formlari-22595.html, 22.11.2017.

12 For the regulation issued in accordance with the Article 43 of the National Education Law no. 1739, dated 14.06.1973 and Article 152 of the Civil Servants Law no. 657, dated 14.07.1965, see: Regulation for the Career Advancement of Teachers, Official Gazette: 13.08.2005 /25905.

13 In the later preparatory work, career ladders were planned in five stages: trainee teacher, teacher, expert teacher, senior expert teacher, head teacher.

of the teacher. The Regulation provided for the employment of 20% of the total number of the teachers working as free staff in educational services as expert teachers and 10% as head teachers. Whereas the teachers having completed their postgraduate education in their field or in fields related education became exempt from the career advancement exam, teachers with a master's degree, expert teachers and teachers with a doctorate advanced to the head teacher career ladder. Among the teachers with tenure who did not get a postgraduate education, the ones with more than seven years of service were accepted to the career advancement exam. The teachers having been successful in the exam advanced to the expert or head teacher career ladders based on the number of openings after having been assessed as suggested in the Regulation in terms of their score in the career advancement exam, seniority, rewards received, penalties, registry and inspection scores and their vocational, social and cultural works.

However, the matter was handled again in the TSD due to the demand for reorganizing the career ladder system which encountered certain problems in practice. According to the document, the career ladder system dividing and ranking the teachers among themselves in different ways will be reorganized and the performance indicators within the teacher performance system will be taken into consideration when giving titles. It was planned that works concerning this matter would have been completed by the Ministry of National Education, Ministry of Finance and State Personnel Department by 2018.

The purpose of the regulations is to transform the teaching profession, which is referred to in the related laws and regulations as a specialty, starting from the training received in the pre-service programs for teachers to retirement. It is intended that the performance evaluation technique will be determinative as a transformation tool in evaluating the teaching profession. One of the indispensable conditions of qualified education since 2000s is the establishment of a mandatory performance evaluation system within the Ministry of National Education.

Conclusion

The principle of competence is one of the most fundamental principles of the civil servant system. It is a principle that springs to life with the employment of individuals with necessary qualifications and skills as staff in public services. It is also an important

tool of establishing an effective system for both employing and the rest of the employment. In terms of Turkish public personnel management, it has been made applicable in the employment, advancement and promotion of personnel to be employed in public services and public institutions within the context of objective rules of law with impartial and fair attitude in line with the career system and merit principle. Therefore, it is an important requirement that the method of evaluation is based on this. Along with preserving its main logic, the content of the principle of competence is being changed and the principle is being redefined in the areas of public services. In this context, the matter of competence is also redefined and becomes the basis for determining evaluation methods in the field of education as one of the areas of public services, which constitutes the subject of this study.

It has been seen as a major objective by the Ministry of National Education to establish today a performance evaluation system focusing on the purpose of defining in detail the qualifications of the teachers in terms of their work as well as advancement, promotion and dismissal instead of a registry system based on judging the teacher's vocational success in terms of personality and personal competence.

In consideration of all the regulations having been made in this area since the 2000s, it is understood that the performance evaluation system to be established by the Ministry of National Education will ensure the maintenance of the service, rather than suitability for the profession, by the teachers with the qualifications defined in detail, without basing the employment on continuity. In the existing texts, it is sometimes expressed openly and sometimes implicitly that the performance practice in the teaching profession will function to remove the element of job security.

In consideration of the practices performed in this context;

- Considering the quality of the profession, it does not seem possible to apply the performance evaluation system in the field of education, one of the fields of public utilities.

- The indicators specified as vocational qualifications are not observable and measurable.

- The questions prepared for performance evaluation ignore the elements of merit in evaluating the teacher's endeavor.

- The performance technique to be established in the evaluation of the teaching profession is far from making a real assessment by allowing the evaluators, to a great extent, to show appreciation.

- The performance system intended to replace the registry system is associated with employment. Instead of automatic promotion and advancement in the registry system, employment based on performance-oriented promotion and advancement become essential in the field of education.

In the news reflected in the press regarding the pilot study, it has been stated that the application of the performance note is far from meeting the expectations in the establishment process of the desired system and that it was stopped after two days due to the partiality of multiple evaluators.[14]

It is not possible to shape the field of education through concepts such as "performance", "competition", "productivity" and "effectiveness", which are decisive in today's private sector management. The existence of concrete, measurable criteria is needed to measure performance and productivity in a competitive environment. However, since education is a business that is different from other market-type business and requires some essential and basic qualities that will ensure continuity for the service suppliers, it cannot be structured in a system based on measurement in terms of multiple evaluation and performance. This is also the main reason why the preparatory work done within the Ministry of National Education has not become applicable until today.

References

AĞIRMAN, N., ERCOŞKUN, M. H., (2017) "Sınıf Öğretmenlerinin Öğretmen Yeterlik ve Öğretmen Liderlik Düzeylerinin Değerlendirilmesi", Muş

14 https://www.memurlar.net/haber/704931/ogretmen-performans-degerlendirmesi-iki-gun-surdu.html, D.A: 26.11.2017.

Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 2017, Cilt: 5, Sayı: 3, s. 715-728.

ALTUN, S. A., MEMİŞOĞLU, S. P. (2008), "Performans Değerlendirmesine İlişkin Öğretmen, Yönetici ve Müfettiş Görüşleri", Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi, Say. 53, s. 7-24.

GÜVEN, D. (2015), "Profesyonel Bir Meslek Olarak Türkiye'de Öğretmenlik", Boğaziçi Üniversitesi Eğitim Dergisi, C.27, S.2, s. 13-21.

http://mevzuat.meb.gov.tr/html/ogryetyonerge_0/ogryetyonerge.pdf, (E.T:22.11.2017).

http://www.meb.gov.tr/earged/earged/Milli_Egitimi_Gelistirme.pdf, (E.T:22.11.2017).

https://tkb.meb.gov.tr/www/icerik_goruntule.php?KNO=109, (E.T: 23.11.2017)

https://www.memurlar.net/haber/704931/ogretmen-performans-degerlendirmesi-iki-gun-surdu.html (E.T: 26.11.2017)

https://www.ogretmenlericin.com/meb/meb-personel/ogretmen-performans-degerlendirme-giris-islemi-degerlendirme-formlari-22595.html (Date Accessed: 22.11.2017)

http://www.milliyet.com.tr/413-bin-ogretmene-performans-notu-gundem-2543768/ (E.T: 22.11.2017)

KAYIKÇI, K., ŞARLAK, Ş. (2013), "İlköğretim Okullarında Performans Değerlendirme: Öğretmenlerin Sicil Uygulamasına İlişkin Görüşleri", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:12, Sayı:43, 24-46.

Milli Eğitim Bakanlığı, Öğretmen Strateji Belgesi 2017-2023, Öğretmen Yetiştirme ve Geliştirme Genel Müdürlüğü, Ankara, 2017.

Milli Eğitim Temel Kanunu, Resmi Gazete: 24.06.1973 / 14574.

Öğretmenlik Kariyer Basamaklarında Yükselme Yönetmeliği, Resmi Gazete: 13.08.2005 /25905.

Öğretmenlik Mesleği Genel Yeterlikler, bizdosyalar.nevsehir.edu.tr/.../ogretmenlik-meslegi-genel-yeterlikleri.pdf (E.T: 26.11.2017)

PALMER, M. J. (1993), Performans Değerlendirmeleri, Rota Yayıncılık, İstanbul.

PEHLİVAN, İ. (2001), Öğretmenlerin Performans Değerlendirme Modeli ve Sicil Raporları, Milli Eğitim Basımevi, Ankara.

SAYAN Ö. İ., DEMİRCİ G., A. (2012), "Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi", Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek, Der: Argun Akdoğan, YAYED, Ankara, s.179-238.

SAYAN Ö., İ., ŞAHAN, Y. (2011), "Sağlık Bakanlığı'nda Performans Değerlendirme ve Ek Ödeme Sistemi", Memleket Siyaset Yönetim, C.6, S.6, s. 33-70.

SONGUR, H. M. (1995), Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.

Türk Eğitim Derneği (2009), Öğretmen Yeterlikleri- Özet Rapor, Ankara, s.1-46.

12

CURRENT CLASSIFICATION OF MULTI CRITERIA DECISION ANALYSIS METHODS AND PUBLIC SECTOR IMPLEMENTATIONS

Hakan Murat Arslan

Abstract

Today, many scientific methods have been developed for the solution of different types of decision problems faced by businesses. It is observed that businesses that implement modern and scientific decision analysis methods in the face of increasingly complex business management decision problems provide an important competitive advantage in business life. Among these scientific methods, multi criteria decision making (MCDM) methods in the literature of operations research have attracted much interest in recent years. The main reason for this is thought to be the fact that the multi criteria decisions analyze MCDA methods contain the best or most appropriate solution that conflicts with each other in any decision problem and contains more than one criterion. The essence of this work is to introduce and classify the methods that have been studied in the field of MCDM also to emphasize the importance of the applicability of these scientific methods in the evaluation and resolution process, especially of the decision problems faced by public sector enterprises. In the study, the public sector enterprises are explained with examples of how they can solve many decision problems with the methods of MCDM. Moreover, in the application part of the study the analysis of AHP-PROMETHEE hybrid method has been included in determining the optimum location of the multi storey car park to be installed by a public administration. The results of the analysis are shared with the relevant public administration.

***Keywords**: Multiple Criteria Decision Making Methods, AHP-PROMETHEE Hybrid Method, Public Enterprises*

Introduction

People or organizations try a variety of methods to achieve different goals. The simplest way to select the most appropriate of these alternative methods is to say "decision". However, among the factors affecting the decision making process, it is very important to determine goals, criteria, alternatives and decision makers.

In general, individuals are influenced by their feelings in the face of decision problems they have in contemporary life. However, businesses have to use scientific decision-making methods because it means that they can destroy themselves if they make decisions with feelings in today's competitive conditions.

In MCDM problems, the definition of criteria and solution alternatives is essential. It is necessary to determine the most appropriate alternative by making a logical move in the scientific decision-making process. For this reason, this relationship between logic principles and decision problems has long attracted the attention of researchers.

In classical logic there is no other case except for the right or wrong probabilities for a decision. In these different possible situations, the mathematician Leibniz added the need-and-effect situation (Öner, 1969). With this addition, the existence of numerous decision points between 0, which expresses wrong and 1 which expresses truth are started to be thought and against these different decision ratios, there are numerous constraints and alternative solutions to the problem.

In order to solve decision problems known as multi-criteria decision making (MCDM) problems in the literature, researchers have developed many methods based on classical or heuristic. While it is essential to express and solve the problem of decision with mathematical formulas and concepts at the basis of classical approaches, heuristic approaches aim to determine the closest solution set of solution of multi-criterion decision problems in a short time.

This study was designed with the consideration of the necessity of classifying the MCDM problems according to recent developments. Today, when the studies on the methods of MCDM are examined, it is seen that new or hybrid studies are dominant. This brings to mind the question of which classification these current approaches

applied in the literature will take. Due to this need in the literature, it is aimed to perform the current classification of the MCDM methods in the study.

In addition, an implementation has been made to demonstrate that current hybrid approaches can be easily applied, particularly in the public sector. Particular emphasis was put on the study because the social benefits of the implementation of the MCDM methods in decision problems in the public sector cannot be ignored and it is aimed to raise awareness on this issue.

For example (Arslan and Yıldız, 2015a), analysed the problem of determining the optimum facility location decision for an educational institution by using the fuzzy topsis method and shared the results of the study with the authorities. The use of MCDM methods based on scientific methods in decision-making problems encountered in such public-interest activities made it possible to make fewer mistakes in decisions and therefore, the public benefit is taken care of by the real benefit is saved.

In the application section of this study, it is aimed to solve the problem of urban parking in one of the provincial municipalities of Turkey, which is a public institution. For this purpose, it is necessary to determine the most convenient local parking place. Criteria and alternatives for this decision problem were identified by the decision makers scanning the relevant literature. Based on the obtained data, the most suitable parking location model was constructed and this model was analyzed by the AHP-PROMETHEE hybrid method of MCDM methods.

In the second part of the study, a comprehensive literature search on the methods and classifications of the MCDM was made, in the third part, the public sector practices of MCDM problems and their social benefits were emphasized. In the fourth chapter, there is an implementation for the use of MCDM methods in determining the most suitable multi-storey car park place which is an important place for solving the urban traffic problem which is a common problem of public institutions. In the fifth and last section, the results of the analysis in the application section were expressed and recommendations were made for future studies, focusing on social benefits.

Literature Review

Multi-Criteria Decision Making (MCDM) methods can be defined as approaches that generate a set of solution or solutions that are the best in the solution process or that are closest to the best of different decision problems that conflict with one another and contain multiple criteria.

The MCDM methods can be basically examined in two main groups. These are multi qualified decision making (MQDM) methods and other multi-purpose decision making (MPDM) methods. However, since there is a lot of new or hybrid approaches related to the methods of MCDM, there is a need for the recent classification of MCDM methods. The study is expected to close this gap in the literature in this regard.

In the titles related to the literature review, firstly there is the historical part which includes the first emergence of the MCDM methods and historical development and then, in the course of this historical development, the heading of the MCDM methods, which describe how MCDM methods are classified, is included.

MCDM and History

The historical ties of the MCDM can be attributed to the contradiction of Petersburg between Nicolas Bernoulli (1687-1759) and Pierre Remond de Montmort (1678-1719). In the contradiction of St. Petersburg, it is firstly started with a heads or tails, and when it comes to heads for the first time, the game ends. The main thing in this vote is how much money the players will pay for this game? The expectation of the players is heads to arrive in the nearest time. But this time may not come at all. This problem cannot be resolved until Bernoulli's 1738 theory of utility. People tend to take risks as much as benefits they usually earn, not according to expectations. Obviously, individuals tend to choose the alternative that is most beneficial to decision problems.

In 1947, in Von Neumann and Morgenstern's famous books, "Theory of Games and Economic Behaviour," the theories of how games, benefits and society are related are explained. Undoubtedly, the pioneering work of these researchers has led to in-depth research and development of the MCDM (Tzeng and Huang, 2011: 2).

At the beginning of the 1950s, Kuhn and Tucker found a formula that contained the most appropriate solution for the problems of nonlinear programming. In fact, these researchers have done much more to solve decision problems. In 1955, scientists Charnes, Cooper and Ferguson published studies describing the basics of goal programming. However, the goal programming name first appeared in the Charnes and Cooper 'ın book in 1961 as the MCDM method. In 1968, Bruno Contini and Stan Zionts introduced the first consensus approach in solving decision problems with multi criteria. When it came to 1973, the scientists named Zionts and Jyrki Wallenius applied the Zionts-Wallenius method analysing multipurpose linear programming problems. Towards the end of the 1970s, since computers predominantly enter the scientific world Zionts, Wallenius and Korhonen have worked on decision support systems that can analyze multi-criteria mathematical programming problems (Ruiz, 2012).

Following the developments mentioned above, Bernard Roy and his colleagues implemented the ELECTRE method AHP and ANP for the first time in the 1970s by Thomas L. Saaty. Because of these studies, Saaty was accepted among the most successful scientists.

Although there have been continuous and different studies on MCDM, especially in the last twenty years, more progress has been made than in the past. The biggest reason for this development and enlargement can be considered too much progress of computer programming. Because of these developments in computer programming, MCDM problems can be solved in shorter time and with fewer errors (Xu and Yang, 2001: 3).

Below are some of the practical benefits of the MCDM methods in the public sector, and the optimal benefits they provide, especially those of study.

(Arslan and Yıldız, 2015b) determined the location of the disaster stations planned to be established in Düzce by using fuzzy topsis method. It is believed that maximum benefits are gained when the results are shared with the authorities and given the ease of reaching these stations that are set up at optimal locations for the community.

(Aydın et al., 2009) applied the AHP method for the selection of optimum hospital in Ankara. (Erden and Coşkun, 2010) determined the criteria to be taken into

consideration in determining the optimum location for the fire stations and determined the weights of each criterion using the AHP method. They analyzed these data using Geographic Information Systems (GIS). (Arslan and Güler, 2011) determined the positive and negative factors regarding the operation of chemical tankers by SWOT analysis method. (Durak and Yıldız 2015) used a p-median facility location model in order to find the optimum numbers and locations of depots of a food company. They also shared the results of the study with the company authorities.

Classification of MCDM Methods

Some of the methods of MCDM which are applied until today and the historical development of the decision making science have been expressed in the previous section. However, these methods, which are quite numerous, require a comprehensive classification. When the related literature is examined; The MCDM methods are classified according to the characteristics of the criteria, alternatives, or solution set in the structure of the decision problem. Examples of these classification schemes are listed below.

The MCDM problems can be divided into four basic classifications. These are (Ishizaka and Nemery, 2013: 5);

- Selection between alternatives: Analytic Hierarchy Process (AHP), Analytic Network Process (ANP), MAUT, UTA, MACBETH, PROMETHEE, ELECTRE I, TOPSIS, Objective Programming, Data Envelopment Analysis

- Alternatives Rating: AHS, AAS, MAUT, UTA, MACBETH, PROMETHEE, ELECTRE III, TOPSIS

- Alternatives Classification: AHSSort, UTADIS, Flowsort, ELECTRE-Tri;

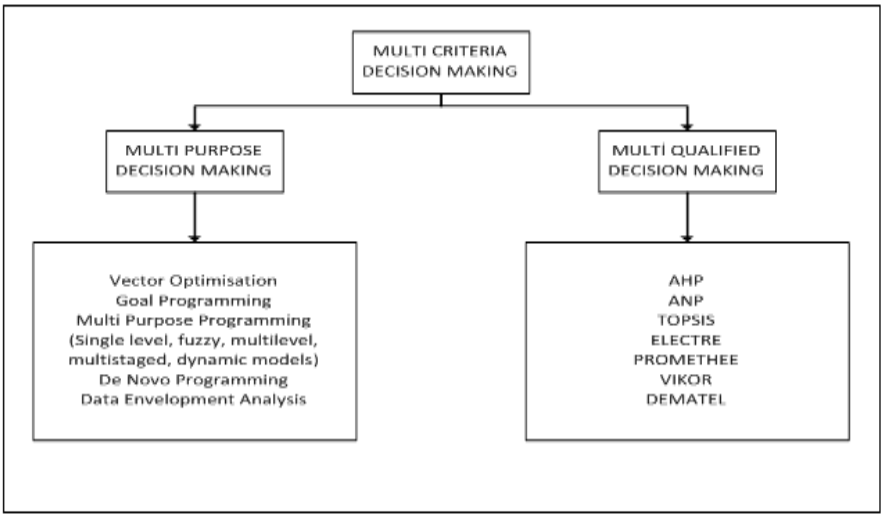
- Identifying Alternatives: GAIA and FS-Gaia

In a process where there are many factors, such as contradictory criteria, alternatives and solutions, naturally, the solution of the MCDM problems will be both more

difficult and longer. Here are a number of methods developed by researchers to solve such decision problems. These methods generally evaluate the solution alternatives of the problem within certain criteria and help to determine the most suitable alternative.

The MCDM methods can be classified in many different ways. In 1981, a basic classification was made by Hwang and Yoon. Hwang and Yoon (1981) collect the MCDM methods in two groups as multi-purpose decision making (MPDM) and multi-quality decision making (MQDM) methods based on different purpose and different data groups. This classification style is expressed in Figure 1.

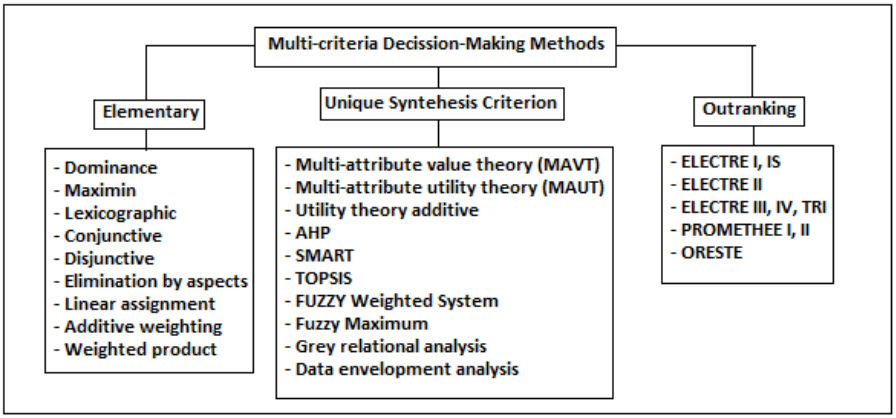
Figure 1: Classification of MCDM methods (Tzeng and Huang, 2011: 3)



The most obvious difference between the two groups expressed in Figure 1 is the number of alternatives included in the appropriate solution of the decision problem. In other words, if a decision problem contains an infinite number of continuous alternatives, it can be considered as a MPDM method, if it contains limited and discrete alternatives it can be considered as MPDM method (Mendoza and Martins, 2006: 2).

A different classification of the solution methods of the MCDM problems can be made according to the data types, that is to say problems involving deterministic, stochastic and fuzzy data should be grouped separately. In fact, some researchers seem to classify MCDM problems according to the number of decision makers (Chen and Hwang, 1992).

Figure 2: Classifications of MCDM Methods (Zardari et al., 2015: 11)

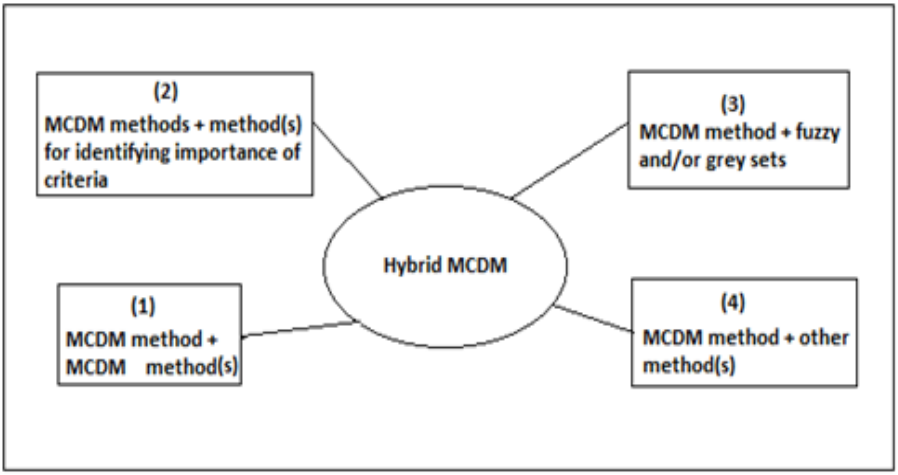


When Figure 2 is examined carefully, it is seen that Zardari et al. have distinguished three main groups of the MCDM methods. They have expressed these groups as simple, original and distinguished methods. This classification can be seen as the form of an up-to-date classification as it was made in 2015. However, in the last few years, hybrid methods have also been used in the analysis of the MCDM problems. It would be appropriate to consider these versatile approaches in a different group, as it would be contrary to the basic principle of classification of data to include in the groups in the classification schemes expressed in Figures 1 and 2. In Figure 3, Zavadkas and colleagues show detailed information about the formation of hybrid MCDM methods. According to this formation, Hybrid methods come together in four different ways. These;

- Combined use of single analysis method and single analysis method of MCDM (s)

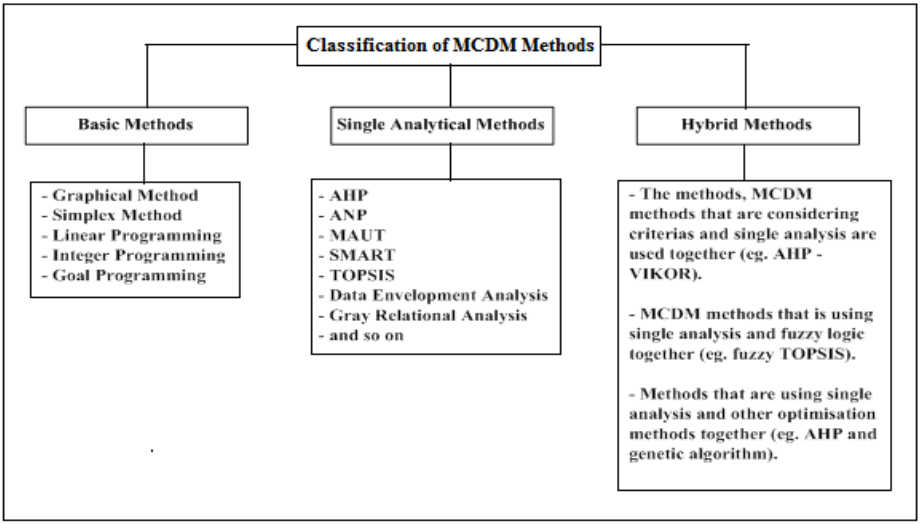
- Combined use of CRC method (s) taking into account the importance of criteria and single analytical method
- Use of fuzzy logic based method (s) and single analysis
- The combined use of single analysis and other optimization method (s) together.

Figure 3: Formation of Hybrid MCDM Methods (Zavadskas et al., 2016)



In the current classification of MCDM methods that the study would like to emphasize and see as a gap in the literature; it is considered necessary to classify the methods developed considering the feature of the solution path. Up to this day, the methods of MCDM are classified according to data, criteria, alternatives or the number of decision makers. However, the methods of analysis including the solution methods of the MCDM problems also vary within themselves. These differentiations should definitely take place in current classifications. For this purpose, the current classification scheme shown in Figure. 4 is proposed.

Figure. 4 Classification of MCDM Methods by Analysis Types



Implementations the Placement of Multi Storey Parking Facility with AHP-PROMETHE Hybrid Method

AHP and PROMETHEE Methods

The AHP method is based on the rationale of determining the priority weight of each decision criterion by comparing the alternatives according to the criteria and assessing the performance of all alternatives according to the criteria (Triantaphyllou, 1995).

The steps of the method firstly implemented by Saaty in 1986 are listed below (Kamal and Harbi, 2001).

a. The data of the problem are presented completely and the targets are determined.

b. From the goal, criteria and alternatives should be expressed in a certain hierarchy.

c. The scale shown in Table 2 should be used in order to determine the priorities of alternatives and the criteria. (Saaty, 1986).

d. In the comparison of the criteria, columns are added for column normalization. Thus, normalization is performed by dividing the elements by the total value.

e. The rows of the normalization matrix of the alternatives are added together to find the priority vector matrix.

f. There is a resultant weighted matrix by which the priority vector matrix is multiplied by the priority values.

g. The priority values of the criteria and alternatives are found by dividing the sum of the rows of the weighted matrices by the values of the rows of the priority vector matrix.

h. A consistency index should be calculated to determine whether there is consistency in the comparison of the criteria (Saaty, 1990). However, the first priority in finding this index is to find the CI value.

i. $CI = (\lambda\ max - n)/(n-1)$ CI: Consistency Index

j. Table values and consistency index shown in Table 1 can be calculated together to determine the consistency ratio (Saaty, 1980: 21).

CR: Consistency Indicator RI: Randomness Indicator

The consistency rate in the AHP method should be less than 0.10. The priorities of the alternatives determined according to the criteria, the criterion priorities are calculated for each alternative and the desired priority values are determined.

Table 1: Mean Random Consistency (RI) Table (Saaty, 1980)

N	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
RI	0	0	0.58	0.9	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49	1.51	1.48	1.56	1.57	1.59

Table 2: Binary Benchmarking Scale (Saaty, 1986)

Value	Description	Explanation
1	Equally Significant	Equality of binary comparison
3	Too little Significant	A value is slightly more preferred than the other
5	High Significant	One value is much more preferred than the other
7	Very High	The value of one value is strongly preferred than the
9	Absolute Significant	One value is preferred over the other
2,4,6,8	Intermediate Value	Values between 1-3,3-5,5-7,7-9
Reverses	Reverse Comparison	

Promethee Method

Recently, the MCDM method has been developed based on the selection of the most appropriate one among alternatives in the framework of certain criteria. One of these methods is PROMETHEE (The Preference Ranking Organization Method for Enrichment Evaluation). It was modelled by Jean-Pierre Brans in 1982.

It is an appropriate approach for problems where a certain number of alternatives can be sorted according to multiple and contradictory criteria (Goumas and Lygerou, 2000). The basis for the frequent and successful implementation of the PROMETHEE method is being based on simple mathematical expressions and ease of use.

There are 7 steps in the implementation of the PROMETHEE method (Dağdeviren and Eraslan, 2008: 70-72, Kücü, 2007: 25-29):

Step 1: Expressing the matrices where the performances of the criteria, weights, possible alternatives and determined alternatives according to the criteria that are determined are shown according to the decision problem.

Step 2: The preference function type for each criterion is determined. There are 6 preference functions that are different from each other. These; First Type (Ordinary), Second Type: (U) type, Third Type: (V) type, Fourth Type (Level), Fifth Type (Linear), Sixth Type (Gaussian).

Step 3: Based on each criterion, preference functions are defined for the alternatives included in the solution set.

Step 4: Preference indices are determined on the basis of the determined preference functions.

Step 5: Positive (Φ^{+}) and negative (Φ^{-}) superiorities are determined for each alternative.

Step 6: Partial priorities are determined using the PROMETHEE I method.

Step 7: The net priority of each alternative is calculated using the PROMETHEE II method.

Methodology

The study was designed on the basis of the AHP-PROMETHEE Hybrid method to provide optimum benefits to the authorities in determining the location of the multi-storey car park, which is necessary for relieving the intra-city traffic of a provincial municipality in Turkey.

The criterial weights of the optimal parking layout model were determined by the AHP method. The analysis steps of the PROMETHEE method are then switched. The model for the determination of the multi-storey car park facility of the municipality operation was analyzed through the decision-making Lab 2000 package program.

Criteria of related decision problem are; traffic density, transportation convenience, physical structure of the land, closeness to fire department, suitability of ground structure and other activities. The alternatives are; A1 (Şerefiye Nbh.), A2 (Camiikebir Nbh.), A3 (Cedidiye Nbh.), A4 (Nusreddin Nbh.), A5 (Uzun Mustafa Nbh.) and A6 (Kültür Nbh.), (Nbh: Neighbourhood). The decision makers are the authorities of the relevant municipality. The performances of the alternatives according to the criteria mentioned above are stated in Table 3.

Table 3: First Data Matrix

	K1 (max) Pcs.	**K2 (min.) m**	**K3 (max.) m^2**	**K4 (min.) m**	**K5 (max.) Parameter**	**K6 (max.) Pcs.**
A1	325	1050	8500	550	4	43
A2	346	1100	4600	600	3	23
A3	423	850	5400	350	4	27
A4	406	1150	6200	650	4	31
A5	412	1400	7300	800	4	36
A6	307	1600	6500	900	4	32

When Table 3 is examined, it can be said that K1 is the number of cars passing in front of alternative places in relation to the traffic intensity and at certain time intervals. The K2 criterion is the bus termination distances where alternatives relieve urban traffic. The K3 criterion is the area size of alternative sites. K4 is the closeness of the alternatives to the fire station. K5 is the number of story permits allowed by the authorities in the region where the alternatives are located. The K6 criterion is the number of businesses that can be established for different purposes on alternatives. Table 3 also shows the maximum or minimum of each criterion according to the feature of the decision problem.

In the direction of the above-mentioned data, after the determination of the criterial weights of the most suitable multi-storey car park model by the AHP method it is

determined by PROMETHEE method in seven steps. Decision makers' alternative evaluations by criteria were analyzed separately by the AHP method and the geometric mean of these evaluations were calculated to reach real weight values (Zakarian and Kusiak, 1999). As a result of the analysis carried out by the AHP method, the consistency ratio was 0.0309. Since this result is less than 0.1, it can be said that decision makers' evaluations for the criteria are consistent. As a result of the calculations made by the AHP method, the weights of the criteria are; 0.394, 0.221, 0.174, 0.095, 0.074 and 0.042.

Findings and Comments

Step 1: The first data matrix is expressed. As indicated in Table 3, the performances of the alternatives are shown in the framework of the criteria.

Step 2: Determine weights for each criterion. The weight of the criterion was determined by considering the analysis stages of the AHP method in the light of the opinions of the decision makers as explained in the previous section.

Step 3: The preference function of each alternate is determined and the preference functions are calculated one by one. As the preference function of the alternatives, the usual type preference function was accepted and all calculations were made using this type of formula.

Step 4: Determine preference indices. The index table is used to express all of the alternatives as a table after the preference functions have been calculated separately. The index table of the decision problem of the study is shown in Table 4.

Table 4: Index Table

	A1	A2	A3	A4	A5	A6
A1	0	0.606	0.216	0.532	0.532	0.926
A2	0.394	0	0	0.316	0.316	0.710
A3	0.710	1.000	0	0.710	0.710	0.710
A4	0.394	0.684	0.216	0	0.316	0.710
A5	0.394	0.684	0.216	0.610	0	0.926
A6	0	0.290	0.216	0.216	0	0

Step 5: Calculation of positive and negative superiority values. Positive and negative superiority values were found using the formulas (1) and (2) given below, respectively.

$$\varphi^{+}(A_1) = \frac{1}{n-1}\sum \pi(A_1, x) \qquad (1)$$

$$\varphi^{-}(A_1) = \frac{1}{n-1}\sum \pi(x, A_1) \qquad (2)$$

Step 6: Determine the positive and negative superiority values as a table. Positive and negative superiorities are calculated separately using the formulas described in Step 5 and the superiority values of all alternatives are shown collectively in Table 5.

Table 5: Positive and Negative Superiorities Table

	Pos. Super. (φ^{+})	Neg. Super. (φ^{-})
A1	0.562	0.378
A2	0.347	0.652
A3	0.768	0.172
A4	0.464	0.476
A5	0.566	0.374
A6	0.144	0.796

Step 7: Determine the final ranking of the alternatives by the PROMETHEE II method. By using this method, the final order can be determined by subtracting the negative advantage value from the positive advantage value of each alternative in ordering of alternatives. This is expressed by formula (3).

$$\varphi(A_1) = \varphi^+(A_1) - \varphi^-(A_1) \qquad (3)$$

The final dominance values of each alternative were calculated using formula (3) and the relevant results are presented in Table 6.

Table 6: Table of the Final Dominance Values of Each Alternative

	Dominance Values of Alternatives	**Rank**
$\boldsymbol{\varphi}$**(A1)**	0.184	3
$\boldsymbol{\varphi}$**(A2)**	-0.305	5
$\boldsymbol{\varphi}$**(A3)**	0.596	1
$\boldsymbol{\varphi}$**(A4)**	-0.012	4
$\boldsymbol{\varphi}$**(A5)**	0.192	2
$\boldsymbol{\varphi}$**(A6)**	-0.652	6

When seven steps of the PROMETHEE method were applied, the results shown in Table 6 were found. According to these results, when alternatives are listed taking their priorities into account;

- Cedidiye Nbh.
- Uzun Mustafa Nbh.
- Şerefiye Nbh.
- Nusreddin Nbh.
- Camiikebir Nbh.

- Kültür Nbh.

Conclusions and Suggestions

In the face of increasingly complex decision problems, organizations have tended to apply modern and scientific decision analysis methods. Otherwise it is obvious that they will have difficulty in maintaining their lives. The enormous number of modern and scientific methods make operators controversial. Essentially a decision problem can be solved using many different decision analysis methods but the most appropriate method for that decision problem must be explicitly stated in the literature.

In this respect, it is the major problem to study the current classification of the disorganized MCDM methods in the literature as a need. Related literature has been searched in this issue and the need for a classification according to the nature of the solution path and a classification scheme as described in Figure 4 is proposed.

It has been stated in the study that many different public enterprises have solved many decision problems in a way that will provide them optimum benefit by using the MCDM methods.

In the application section, the utility of the AHP-PROMETHEE hybrid method has been demonstrated in the determination of the optimum location of a multi-storey car park building that a public enterprise needs. Possible plant locations for multi-storey car parks have been accepted as alternatives and analyzed with the AHP-PROMETHEE hybrid method in the framework of six criteria that were determined together with the decision makers and alternatives are ranked according to their superiority. According to this order, the municipal administration has determined that it is appropriate to establish the multi-storey car park primarily on the Cedidiye Neighbourhood, secondly on the Uzun Mustafa Neighbourhood and thirdly on the Şerefiye Neighbourhood.

The work has many different aspects that can be developed or changed by researchers. Particularly, studies can be carried out on updating the classification schemes which take into account the qualifications of the decision makers on the current classification of the MCDM methods.

References

Al KAMAL, M. and Al HARBİ, S. (2001). "Application of the AHP İn Project Management", International Journal of Project Management, 19, 19-27.

ARSLAN, H. M. and YILDIZ, M. S. (2015a). "Afet İstasyonlarının Konuşlandırılmasında Bulanık Topsis Yöntemi ve Düzce İlinde Bir Uygulama", 34. Yöneylem Araştırmaları ve Endüstri Mühendisliği Kongresi, Vol: 1, Issue: 34, p. 113-114

ARSLAN, H. M. and YILDIZ, M. S. (2015b). Eğitim Tesislerinin Kuruluş Yeri Seçiminde Bulanık Topsıs Yönteminin Uygulanması: Düzce 'de Bir Lokasyon Analizi, Journal of International Social Research, Cilt 8, Sayı 36, P. 763-773,

ARSLAN, Ö. and GULER, N. (2011). "Kimyasal tanker İşletmeciliği İçin Stratejik Yönetim Modellemesi", ITÜ Mühendislik Dergisi, 10(1), 55-67.

AYDIN, Ö., ÖZNEHİR, S. and AKÇALI, E. (2009). "Ankara İçin Optimal Hastane Yeri seçiminin Analitik Hiyerarşi Süreci İle Modellenmesi", Süleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics Administrative Sciences, 14 (2), 69-86.

CHEN, S.J. and C.L. HWANG, (1992). Fuzzy Multiple Attribute Decision Making: Methods and Applications, Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems, Springer, No. 375.

DAĞDEVIREN, M., ERASLAN, E. (2008). "PROMETHEE Sıralama Yöntemi İle tedarikçi seçimi", Gazi Univ. Journal of Faculty of Engineering and Architecture, Ankara, 23(1) : 69-75,

DURAK, İ. and YILDIZ, M. S. (2015). "P- Medyan Tesis Yeri Seçim Problemi: Bir Uygulama", Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, C:7, S:2, s. 43–64

ERDEN, T. and COŞKUN, M.Z. (2010). "Acil Durum Servislerinin Yer Seçimi: Analitik Hiyerarşi Yöntemi ve CBS Entegrasyonu", İTU Journal of Engineering, 9 (6), 37-50.

GOUMAS, M. and LYGEROU, V. (2000). "An extension of the PROMETHEE method for decision making in fuzzy environment: Ranking of alternative energy exploitation projects", European Journal of Operational Research, Greece, 123: 606- 613,

HWANG, C. L., and YOON, K. (1981). "Multiple Attributes Decision Making Methods and Applications", Berlin: Springer.

ISHIZAKA, A. and NEMERY, P. (2013). "Multi-Criteria Decision Analysis Methods and Software", Wiley, United Kingdom.

KÜCÜ, H. (2007). "PROMETHEE Sıralama Yöntemi İle Personel Seçimi ve Bir İşletmede Uygulanması", Gazi University Institute of Science and Technology Master's Thesis, Ankara, 1-73,

MENDOZA, G.A. and H. MARTİNS (2006). "Multi-Criteria Decision Analysis İn Natural Resource Management: A Critical Review Of Methods And New Modeling Paradigms", Forest Ecology and Management 230: 1-22.

NOORUL, H. Z., KAMAL A. S., MONİRUZZAMAN S. and ZULKİFLİ B. Y. (2015). "Weighting Methods and their Effects on Multi-Criteria Decision Making Model Outcomes in Water Resources Management", Springer

ONER, N. (1969). "Mantığın Ana İlkeleri ve Bu İlkelerin Varlıkla Olan İlişkileri", Ankara University Journal of Theology Faculty, XVII, 285-303.

RUIZ, F. (2012). "International Society on Multiple Criteria Decision Making", http://mcdmsociety.org/facts.html (01.02.2013).

SAATY, T.L. (1980). "The Analytic Hierarchy Process", McGraw Hill, USA.

SAATY, T.L. (1986). "Axiomatic Foundation of the Analytic Hierarchy Process", Management Science, 32 (7), 841-855.

SAATY, T.L. (1990). "How to Make A Decision: The Analytic Hierarchy Process", European Journal of Operational Research, 48 (1) , 9-26.

TRİANTAPHYLLOU, E. and MANN, S.H., (1995). "Using the Analytic Hierarchy Process for Decision Making in Engineering Applications: Some Challenges", International Journal of Industrial Engineering: Applications and Practice, Cilt 2, No 1, 35-44,

TZENG, G.H. and HUANG, J.J. (2011). "Multiple Attribute Decision Making Methods and Applications", USA: CRC Publishers

XU, L. and YANG, J.B. (2001). "Introduction to Multi-Criteria Decision Making and the Evidential Reasoning Approach", Working Paper No. 0106, Manchester School of Management.

ZAKARİAN, A. and KUSİAK, A. (1999). "Forming teams: An analytical approach", IIE Transactions, Jan99, IIE Transactions, 31 (1): 85–97.

ZAVADSKAS, K., EDMUNDAS, K., GOVINDAN, J. A. and ZENONAS T. (2016). "Hybrid multiple criteria decision-making methods: a review of applications for sustainability issues". Economic Research-Ekonomska, Istraživanja, 29:1, 857-887.

13

EVOLUTION OF E-GOVERNMENT AND ITS IMPACT EVALUATION APPROACHES: STATE OF THE ART

Mehmet Yıldız

Abdulkadir Hızıroğlu

Musab Talha Akpınar

Abstract

World Wide Web and the Internet has played a vital role in the deployment of Information and Communication Technologies in public sector. Consequently, egovernment has become a reality of our lives. However, a report by International Telecommunication Union suggests that public administrations around the World should not only provide infrastructure and ICT access but also facilitate effective use and uptake of information and communication technologies so that they may benefit from the full potential of ICTs and support transformation to knowledge-based societies. In line with the spread of the internet and ICT investments, expectations of citizens regarding the value of e-services has been further raising. Researchers contend that despite substantial investments in the area of e-government in recent years the expected impacts and outcomes are still rather ambiguous. In this regard, impact evaluation provides the opportunity to foresee potential impacts or outcomes of proposed policy actions. Thus, this paper aims at reviewing the evolution of impact evalution approaches in the context of e-government as well as the state of the art regarding the egovernment investments in Turkey.

Key words: *E-government, Impact Evaluation, Turkey*

Introduction

World Wide Web and the Internet has played a vital role in the deployment of Information and Communication Technologies in public sector (Calista and Melitski 2007). As the number and diffusion of mobile applications increases, and higher growth

rates being experienced in mobile Internet uptake, parallel to the rise in the number of Internet users in all countries and increasing availability of online content, more and more people are joining, and participating actively in the Information Society (ITU, 2014). As a result of all these developments, the ways of interaction between governments, business, third sector and public at large have been continuously transformed by the diffusion of e-government (UN 2003).

As a result of these developments, egovernment become a reality of our lives. However, a report by International Telecommunication Union (ITU) (2010) suggests that public administrations around the World should not only provide infrastructure and ICT access but also facilitate effective use and uptake of information and communication technologies so that they may benefit from the full potential of ICTs and support transformation to knowledge-based societies. Therefore any attempt to increase ICT use of citizens, organizations and any other social entities become important. Governments also have been becoming conscious of that the rapidly developing knowledge societies have the potential to create a greater demand for increased transparency, participation and empowerment by people worldwide (UN,2003).

Citizens around the World demand more and better public services with higher quality in a cost-effective manner. Moreover, there has been an increasing emphasize on enhancing performance and taking account of outcomes in the public sector. In line with the spread of the internet expectations of citizens regarding the value of services has been further raising (Cole and Parston 2006). Similarly, Stanimirovic and Vintar (2013) argue that despite substantial investments in the area of e-government in recent years the expected impacts and outcomes are still rather ambiguous.

IA is so important in fomulating strategies, designing policies and making decisions at organizational, local, national and international level since it facilitates effective resource allocation. IA not only contributes to the transparency of proposed policies but also facilitates evidence-based decision making. It provides the opportunity to foresee potential impacts or outcomes of proposed policy actions as well (EC 2009). Similarly, it can provide robust and credible evidence on performance of decision makers and, crucially, on whether a particular program achieved its expected outcomes or not in such an environment in which transparency, accountability and quality of decision

making processes are valued and expected by citizens, businesses and other stakeholders (Gertler et al. 2011).

Evolution of e-Government

Before the advent of the Internet, the basic purpose of technology use in public administration was dealing with automation of mass processing (Schelin, 2003). Technology use in government was regarded as an enabler which would contribute to enhance the managerial effectiveness of government and increase its productivity until that time (Yildiz, 2007). Accordingly, the diffusion of the use of information and communication technologies such as the World Wide Web and the Internet in the public sector was regarded as an important public sector innovation (Calista and Melitski, 2007) which might be considered as a major advancement that would pave the way for employing e-government.

Heeks (2006a) considers e-government as; all use of digital information technology. From the point of OECD (2003) e-government is considered as:

"The use of information and communication technologies, and particularly the Internet, as a tool to achieve better government"

Considerable progress has been made over the past decade since the provision of e-services and having online information and services on government website portals increased threefold (UN 2014). Consequently, e-government has dramatically grown as a term, as an identified activity, and as a topic for research for the last two decades (Heeks and Bailur 2007).

On the other hand, progress made so far associted with e-initiatives might be attributed to some drivers such as the modernization and reforms in public administration and the development of the Information Society (Centeno, Van Bavel and Burgelman 2005). In the same way, Malkia, Anttiroiko and Savolainen (2004) report that there are four main reasons for the transformation in governance, politics and overall society:

- The changing role of knowledge

- The changing forms of social organization and cooperation
- Globalization
- Utilization of new ICTs

E-government in Turkey

The beginning of the earliest attempts related to ICT initiatives in Turkey dates back to the first years of 1990s. At that time initial actions were taken with a purpose of providing public services in a more efficient and more effective way through information and communication technologies (Ministry of Development 2013a).

One of the first e-government projects in Turkey is internet tax project (VEDOP) which was initiated in 1998 and started as a country-level automation project for tax offices by the Ministry of Finance. In this year, the central population management system "MERNIS" was initiated too. The data entry for approximately 120 million people was completed in 1999. Implementation started in the same year and every Turkish citizen is given a unique 11-digit ID number. In 2003, "MERNIS" became operational (Ministry of Development 2013a; EC 2014).

In 2003, ''e-transformation Turkey project'' was launched. Following this a short term action plan was prepared covering the years 2003-2004. Aftermath, 2006-2010 Information Society Strategy and Action Plan was set up. During that time some important public services began to be provided through e-government. In May 2004, e-Filling (eBildirge), the social security project for employers, began to be used for the private and the public sector. e-Filling makes it possible for employers to send the insurance premium documents of employees via the Internet and to make cost payments via automatic payment, or internet banking (Ministry of Development 2013a; EC 2014).

European Commission's report on e-government (2014) outlines that ICT technologies in Turkey has been becoming more modernized and expanding especially with cellular telephones. A number of other digital exchanges pave the way for a rapid increase in subscribers, while the construction of a network of technically advanced intercity trunk

lines, using both fibre-optic cable and digital microwave radio relays makes it possible to communicate between urban centres. The communication with remote areas is provided by a domestic satellite system. In Black Sea and Mediterranean Sea, there are three submarine fibre-optic cables that connect Turkey with Italy, Greece, Israel, Bulgaria, Romania, and Russia to provide international service. In addition, Intelsat earth stations and mobile satellite terminals in the Inmarsat and Eutelsat systems are components of Turkey's communication and connection with the world.

The commission's report (2014) also explains that Turkey's e-government gateway, ''e-Devlet Kapisi'', was launched on 18 December 2008. By launching the gateway, the government aimed to provide citizens and enterprises with a single point of access to e-government services. The gateway also aimed to serve a third group of users, the public sector agencies themselves, providing communication and information exchange between each other. It provides information about administrative procedures and links to the services provided through websites of each public agency. Electronic signatures and mobile electronic signatures are used to ensure secure transaction. In the future, smart cards are to be used to access the portal. In addition, the system is extended to serve additional communication devices such as cell phones and Pocket PCs. Turksat, Turkey's main provider of Satellite and IT infrastructure, has the responsibility of the e-government gateway project.

Another comprehensive survey statistics, the e-Government benchmark study, by EU (2014) examines the e-government state of play in Turkey. There are five different top-level benchmarks taken into consideration. Top-level benchmarks consist of user centricity, transparency, cross border mobility, key enablers and effective government.

- *User centricity* benchmark represents the degree to which a service is provided online and how it is perceived by different stakeholders of e-government. Online usability and online availability are the themes that are related to user centricity. The former indicates whether a public service is online or not while the latter indicates whether support, help and interactive feedback functionalities are online or not.

- *Transparency* demonstrates to what extent government is transparent in terms of responsibility and performance, the process of service delivery and personel

data involved. It includes transparency of public organisations, service delivery and personal data.

- *Cross border mobility* represents the degree to which EU citizens can use online services in another country. It takes online availability and online usability into consideration.

- *Key enablers* examines the online availability of five technical pre-conditions which are Electronic identification (eID), Electronic documents (eDocuments), Authentic sources, Electronic safe (eSafe), Single sign on (SSO).

- *Effective government* shows the performance of government in terms of user satisfaction, achieving re-use and meeting needs and expectations of users. It includes a) impact representing the average probability of re-use and agreement with perceived benefits, b) e-government efficiency representing the average level of user satisfaction and meeting user expectations, c) e-government use pointing out the number of people who have used e-government to contact with government (EU 2014).

Balci, Medeni and Nohutçu (2013) conducted a research in Turkey on how improved Turkish e-government system was and to what extent e-transformation has been completed was evaluated. They reported that e-government processes need to be of more importance as a critical public policy area in order to improve the quality and efficiency of the pertinent public services and to reduce the setbacks. As a result of analysis on main developments, main figures and trend of e-government policies in Turkey, it can be said that e-government policies are slowly shifting from a state-centered development to a partnership of public and private enterprises, participatory decision-making, and novel ways of accountability, communication and collaboration between institutions. Involvement of several stakeholders and dispersion of decision-making power and control will contribute to not only the social acceptance of policies and commitment of parties, but also participative democratic culture. Participation of difference actors in the development will lead to sharing knowledge, attitudes and skills that will contribute to innovation, improvement and effectiveness in policy-making process.

Impact Evaluation

The idea of assessing the reaction of human communities to government actions and policy-driven interventions is not new (Turnley 2002). Accordingly, the countries in Central and Eastern Europe have been undergoing a substantial overhaul of their existing structures, systems and legal frameworks. Across Europe governments and public managers must further develop capacities of policy formulation and attempt to assure that laws, regulations and programmes are effectively and efficiently designed and implemented and they satisfy the needs and interests of the society. To this end, impact assessment is considered as a useful means for furthering governments' capacity of policy design thereby contributing to furthering the quality of political decision-making and policy instruments. (OECD 2001).

European Commission (2009) defines IA as a set of logical steps to be followed in the process of development of policy proposals. It is a process that prepares evidence for political decision-makers on the advantages and disadvantages of possible policy options by assessing their potential impacts. It is also the process of identifying, predicting, evaluating and mitigating the biophysical, social and other relevant impacts of development proposals or policies prior to major decisions being taken and commitments made. Governance of resources is involved in IA. Determination and allocation of costs and benefits within the society was concerned by the decisions resulting from impact assessments. The recognition that IA must account for the stakeholders in any issue, accommodate their goals and utilize approaches that empower communities within decision making is growing. In addition, a role in defining not just the substantive content of planning but the planning approach itself must be given to the stakeholders. (Smith, 2014).

Gertler et al. (2011) reported in their study that impact assessment can be considered as part of a broader agenda of evidence-based policy making. This growing global trend marked by a shift in the focus from inputs to outcomes and results or impacts reshaping how public policies are being conducted. If governments around the World are successful in achieving their predetermined goals then they can monitor and evaluate the performance of their interventions and share the information produced by monitoring and evaluation systems to inform citizens about the performance of

government programs and to build a strong foundation for transparency and accountability.

Jacob et al (2008) reported that in some countries, to increase the political profile of impact assessment, the responsibility for impact assessment have been transferred to the heart of government from specialized departments. This fact indicates the eminent political importance of IA. For improving the practice of IA, considering that high levels of mandate and sufficient administrative capacities are necessary for internal evaluations; and external evaluation have to be based on a very clear remit and protected from interest-based political lobbying, internal and external evaluations are to be used systematically. Similarly, the Turkish government established an impact assessment department under the ministry of Science, Industry and Technology in the last year to assess the impacts and the social contribution of R&D and innovation subsidies in 2014.

International Association for Impact Assessment (IAIA) explains that objectives of IA can be summarized as follows:

- to provide information for decision-making that analyses the biophysical, social, economic and institutional consequences of proposed actions
- to identify procedures and methods for the follow-up monitoring and mitigation of adverse consequences in policy, planning and project cycles,
- to promote transparency and participation of the public in decision-making,
- to promote development that is sustainable and that optimizes resource use and management opportunities. (IAIA, 1999).

On the other hand, impact assessment does not yet have a fully elaborated, generally accepted typology. In many cases a rather simple typology is used by impact assessors. The initial type of IA was environmental impact assessment. In line with the developments occurred in the field new forms of impact assessment came into presence as being community assessment, technology assessment, regulatory impact analysis, trade impact assessment, adaptive environmental assessment and management, risk

analysis, strategic environmental assessment, competition assessment, environmental impact assessment, sustainability impact assessment, poverty impact assessment, social accounting and input-output matrix, modelling etc. These different types of impact assessment reflect differences with respect to the stress put on the subject; geographic focus (local, regional, national); time perspective (immediate, the next generation, the distant future); format (project explanations, planning scenarios, investment proposals); and intended uses of the output (project acknowledgement, policy evaluation, plan determination). This typology provides a global overview and each impact assessment project can be categorized using this typology (Becker 2001; OECD 2010; Rossini and Porter 1983 as cited in Smith, 2014).

There are several key features all forms of impact assessment ideally have:

- Effects-focused
- Future oriented
- Centred around technological developments
- Systematic, comprehensive and interdisciplinary in approach,
- Comparative and policy-oriented (Rossini and Porter 1983 as cited in Smith, 2014).

Applications of Impact Evaluation in the Context of e-Government

Assessing the investments in e-government is necessary for better and informed policy making.

Parallel to this, Stanimirovic and Vintar (2013) argue that public administration and particularly the formulation of the public policies have undergone various stages. Moreover there are some key factors that will probably have an influence on policy formulation in the public sector in the future:

- proliferation of use of policy analysis techniques as an emerging social science discipline that paves the way for measuring and assessing the impacts and outcomes of public policies by utilizing multiple research methods and the progress in the field of social sciences

- protection of the public interest in all phases of the policy-making cycle, evolving role of the civil society and nongovernmental organizations in policy-making processes and increasing demands and expectations of citizens and other stakeholders of governments with respect to more participation, engagement and democratization.

- need for protection of the public interest and increasing public pressure on public managers regarding transparency, efficiency and sustainable development.

As a result of these developments e-government projects has begun to be assessed in terms of its impacts and outcomes. Heeks and Molla (2009) report that impact assessment of ICT projects can be based around six questions:

Why: what is the rationale for impact assessment? (assessment of what has been achieved, accountability etc.).

For whom: who is the intended audience for the impact assessment? (decision makers, policy makers, project beneficiaries/users etc.).

What: what is to be measured? (indicators).

How (1): how are the selected indicators to be measured? (specific measurement issues,

the extent of participation of project users in measurement etc.).

When: at what point in the ICT project lifecycle are indicators to be measured? (ex-ante, interim, ex-post).

How (2): how are impact assessment results to be reported, disseminated and used? (includes questions on whether indicators are communicated via causal models, stories, etc.).

Impact assessment of ICT projects can be clustered around four main targets or categories namely readiness assessment, availability assessment, uptake assessment, and impact assessment (Kunstelj and Vintar 2004; Heeks and Molla 2009).

Impacts can be divided into three sub-elements:

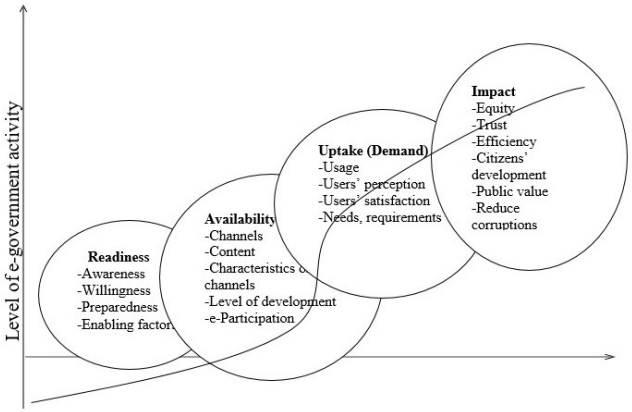
1. *Outputs*: the micro-level behavioural changes associated with the ICT projects.

2. *Outcomes*: the specific costs and benefits associated with the ICT projects such as equity, trust and sustainable development etc. (Karunasena and Deng 2010).

3. *Development Impacts*: the contribution of the ICT projects to broader development goals (Kunstelj and Vintar 2004, Heeks and Molla 2009, Stanimirovic and Vintar 2013).

Similarly, according to Stanimirovic and Vintar (2013) until the first half of the previous decade, most of the e-government research focused on technological aspects of e-government initiatives. But then the researchers in the field began to pay more attention to usability and usage of egovernment services, and in recent years, issues related to successful planning and implementation of e-government policies on different levels (national, regional, local) and in different sectors (e-health, e-education, e-social affairs, etc.) are becoming increasingly important.

Figure 1: Evolution of e-government evaluation



Source: Karunasena 2012 adapted from Heeks 2006

Stanimirovic and Vintar (2013) suggests that, in line with the progress in the e-government development process, numerous e-government assessment methodologies emerged that aim to evaluate the impacts, outcomes, costs and benefits and the development of e-government. They argue that it can be possible to make a classification of the different evaluation methodologies according to their characteristics and subject of the evaluation. There has been a shift in the focus of e-government performance assessment from readiness to availability to uptake and ultimately to impact assessment over time (Heeks 2006b). Impact assessment of e-government projects focuses on some factors such as equity, trust, efficiency, citizens' development, public value and reducing corruptions (Karunasena 2012). Figure 1 by Karunasena (2012) adapted from its original by Heeks (2006b) demonstrates the evolution occured in the nature of impact assessment of e-government projects.

E-government Evaluation Methodologies

Among numerous e-government assessment methodologies some of the prevailing ones are WiBE, VMM and MAREVA.

The WiBe4.1 framework for economic efficiency assessments is provided by the German Ministry of the Interior. It is based on two steps:

a) In the first step, parameters that have an impact on the economic efficiency of the project and the manifestations of these impacts are identified.

b) In the second step, economic efficiency of the project is determined. It focuses on economic efficiency in the monetary sense and economic efficiency in a broader sense (Röthig 2007; 2010).

In addition, as reported by Röthig (2007; 2010) the framework is concerned with ICT project proposals (not yet in use products) and depends mainly on expert opinion and calculation during the planning cycles of a project. It is mainly applied ex ante (project proposals and portfolio considerations). In the monetary sense economic efficiency of an e-government project proposal is expressed by its net present value, qualitative data are transformed into different benefit analysis key figures. Economic impacts of an e-government or ICT project can be assessed diligently and comprehensively. However, user satisfaction is not measured as well as economic impacts.

There are four dimensions in the assessment process of the WiBE4.1 framework.

Economic efficiency in a monetary sense (profitability): Under this dimension development costs and development benefits and operating costs and operating benefits are taken into consideration.

Urgency of the IT measure(project): Urgency to replace the old system and compliance with administrative regulations and laws are considered.

Qualitative ad strategic importance of the IT measure(project): Includes assessment of priority of the IT project, increase in quality of dedicated tasks, control of information of the administrative/political level and finally staff-related effects.

External effects of the IT measure (project): Evaluation of replacement urgency from the external customer's perspective, user friendliness from the customer's perspective,

external economic effects, increased quality and performance and finally synergies (Röthig 2007; 2010).

Another framework that measures the value of e-services is the Value Measuring Methodology (VMM) developed in America in 2002. The framework aims to define, capture and measure the value of e-services with a focus on value, risk and cost associated with an ICT project. In the process of decision making, VMM considers three essential factors namely value, cost and risk. Value aspect is interested in the potential benefits of an e-service to direct users, society as a whole and government itself while cost aspect pays attention to economic efficiency and finally risk aspect takes account of what could make costs increase or what could affect performance goals negatively. In the framework, five factors of value are taken into consideration in the process of assessment: direct user value, social value, government operational / foundational value, government financial value and strategic / political value (Booz 2004).

The next framework is called MAREVA, developed by the French e-Government Agency (ADAE), was set up in 2005. It can be applicable to both ex-ante and ex-post assessment of ICT projects. The framework includes calculation of return on investment (ROI) before implementation of a project. MAREVA framework takes full account of: a) state financial value b) public service social and operational value, c) direct customer value d) project necessity, and e) risk in the measurement process (ADAE 2007 as cited in Bhatnagar and Singh 2010; Stanimirovic and Vintar 2013).

When it comes to Turkey, there are some studies carried out in the country in the context of e-government evaluation so far. For instance, Osman et. al.(2014) in their study developed a measurement framework for user satisfaction. Their framework consist of four main constructs: cost; benefit; risk and opportunity (COBRA). After developing the framework they tested and validated it. COBRA framework is a useful approach for evaluating the success of different e-services from citizens' perspective and it can be generalised to other perspectives.

Another study by Karkin and Janssen (2014), focuses on evaluating PVs by creating an overview of common measures for evaluating websites and by adding the PV perspective. The PV perspective is introduced for assessing web-sites and

operationalized public values, in this way contributing to making the public value perspective measurable. These measures are used to analyze Turkish metropolitan municipality websites. A combination of conventional and PV criteria was employed for evaluating the websites. As a result of assessments, it was observed that the websites performed satisfactorily on conventional indicators, but much less well on PVs measures. PVs realization is most of the time omitted while building websites user orientation and functionality are the main criteria. In the process of building websites, the overall objectives and PVs are not taken into account and how to realize value creation mechanisms is not considered. A shift is proposed from the focus from user-oriented design to PVs-oriented design. Nevertheless, PVs orientation does not mean that the shift will exclude user orientation in website design. The authors create a new model for website operation and design.

References

Balci, A., Medeni, T.D., Nohutçu, A. (2013) Turkish Case of e-Government Strategy Development and Policy-Formulation Process: Recent Developmens on Evaluations of e-Government Rankings, International Journal of Technology Diffusion, 4(4).

Becker, H. A. (2001), Social impact assessment. European Journal of Operational Research, 128 (2)

Bhatnagar, S. C. and Singh N. (2010) 'Assessing the Impact of E-Government: A study of E-Government Projects in India', Information Technologies and International Development, Vol. 6, Issue. 2.

Booz, A. H. (2004) An introduction to the value measuring methodology, Retrieved July 10, 2015 from the World Wide Web: https://www.fgdc.gov/policyandplanning/50states/introduction-to-vmm-bah-0ct-2004.pdf

Calista, D.J. and Melitski, J. (2007) e-Government and e-Governance: Converging Constructs of Public Sector Information and Communications Technologies, Public Administration Quarterly, Vol 31 Iss ½

Centeno, C., Van Bavel, R., and Burgelman J.C. (2005) "A Prospective View of e-Government in the European Union" The Electronic Journal of e-Government Vol 3, Iss 2

Cole, M., and Parston, G. (2006), Unlocking public value: New model for achieving high performance in public service organization. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

European Commission (2009), Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009

European Commission (2014) e-Government Factsheets, 'eGovernment in Turkey', Edition 11.0, May 2014. Retrieved October 5, 2014 from the World Wide Web: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/74/7c/d2/eGov%20in%20TR%20May%202014%20v.11.0.pdf

European Union (2014) EU eGovernment Report 2014 - Country Factsheets E-Government, Turkey, Retrieved July 9, 2015 from the World Wide Web: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=5573

Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., Vermeersch, C. M. J., (2011), Impact Evaluation in Practice, World Bank, Retrieved May 24, 2015 from the World Wide Web: http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_Practice.pdf

Heeks, R. (2006a), Implementing and Managing e-Government, Sage Publications, London, UK

Heeks, R. (2006b). Benchmarking egovernment: Improving the national andinternational measurement, evaluation and comparison of egovernment. Manchester, UK. Institute for Development Policy and Management Working Paper No: 18, Retrieved May 14, 2015 from the World Wide

Web:http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan032114.pdf

Heeks, R., Bailur, S. (2007), ''Analyzing e-Government Research: Perspectives, Philosophies, Theories, Methods, and Practice'', Government Information Quarterly, Vol: 24,

Heeks, R. & Molla, A. (2009). Compendium on Impact Assessment of ICT-for-Development Projects. Development Informatics Working Paper Series, No.36/2009. Manchester: Institute for Development Policy and Management

IAIA, (1999) Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice, 1999

ITU (2010), Monitoring the WSIS Targets: A mid-term Review, World Telecommunication ICT Development Report, Geneva, Switzerland

ITU (2014), Measuring the Information Society Report, Retrieved May 04, 2015 from the World Wide Web: http://www.itu.int/en/ITUD/Statistics/Pages/publications/mis2014.aspx

Jacob, K., Hertin, J., Hjerp, P., Radaelli, C., Meuwese, A., Wolf, O., Pacchi, C., Rennings, K. (2008) Improving the Practice of Impact Assessment, EVIA (Evaluating Integrated Impact Assessments), Project No: 028889, EC Sixth Framework Programme, European Commission, Brussels.

Karkin, N., & Janssen, M. (2014). Evaluating websites from a public value perspective: A review of Turkish local government websites. International Journal of Information Management, 34(3),

Karunasena, K., & Deng, H. (2012). Critical factors for evaluating the public value of e-government in Sri Lanka, Government Information Quarterly, 29, 76–84.

Kunstelj, M., and Vintar, M. (2004), Evaluating the progress of e-government development: A critical analysis. Information Polity, 9, Retrieved 29.05.2015, 15:27 AM, from the World Wide Web http://www2.fu.uni-lj.si/iiu/Clanki/Evaluating_the_Progress_of_eGovernment_Development_A_Critical_Analysis.pdf

Malkia, M., Anttiroiko, A. and Savolainen, R. (2004), ''eTransformation in Governance: New Directions in Government and Politics'', Idea Group Publishing, Hershey PA, USA

Ministry of Development (2013a), The Renewal Project of Information Society Strategy, 25 June

OECD (2001), "Improving Policy Instruments through Impact Assessment", SIGMA Papers, No. 31, OECD Publishing. Retrieved 13.04.2015, 3:11 AM, from the World Wide Web: http://dx.doi.org/10.1787/5kml60vnhc6h-en

OECD (2003), "The e-Government Imperative'', OECD Journal on Budgeting, Vol: 3, No: 1

OECD. (2010), Guidance on Sustainability Impact Assessment, Paris: OECD, Retrieved 23.04.2015 from the World Wide Web: http://www.oecd.org/greengrowth/48305527.pdf

Osman, İ.H., Anouze, A.L., Irani, Z., Al-Ayoubi, B., Lee, H., Balci, A.,Medeni, T.D, Weerakkody, V, (2014) COBRA Framework to Evaluate e-Government Services: A Citizen-Centric Perspective, Government Information Quarterly, 31.

Röthig, P., (2007), WiBe 4.0 Methodology,Recommendations on Economic Efficiency Assessments in the German Federal Administration in Particular with Regard to the Use of Information, Berlin, Germany, Retrieved Jun 21, 2015 from the World Wide Web: http://wibe-tco.com/wp-content/uploads/2013/12/WiBe41_TCBO-EN-Recommendations-on-Economic-Efficiency-Assessments.pdf

Röthig, P., (2010), The WiBe Framework (Germany), Overview of an European Measurement Approach to eGovernment Efficiency Assessment and User Satisfaction, Paper presented to Emilia-Romagna Regional Government, Retrieved Jun 21, 2015 from the World Wide Web: http://wibetco.com/wpcontent/uploads/2013/06/eGovernment_MeasurementApproach_WiBe_Germany2.pdf

Schelin, S. H. (2003), E-Government: An overview, Idea Group Publishing, Hershey, USA.

Smith, L.G. (2014), Impact Assessment and Sustainable Resource Management, Routledge, New York, USA

Stanimirovic, D., Vintar, M. (2013), A critical insight into the evaluation of e-government policies: Reflections on the concept of public interest. International Journal of Advances in Life Sciences 5 (1 and 2).

Turnley, J.G. (2002), Social, Cultural, Economic Impact Assessments: A Literature Review. Prepared for the Office of Emergency and Remedial Response, US Environmental Protection Agency. Retrieved April 13, 2015 from the World Wide Web: http://www.epa.gov/superfund/policy/pdfs/SILitRevFinal.pdf

United Nations (2003), UN Global eGovernment Survey, New York.

United Nations (2014), e-government Survey, e-government for the Future We Want, Retrieved May 23, 2015 from the World Wide Web: http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014

White, S. (2010), Impact Assessment – Experience from the European Commission, In Bizer, K., Lechner, S. And Führ M. (eds.), The European Impact Assessment and the Environment,

Yildiz, M. (2007), E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward, Government Information Quarterly, Vol: 24, Issue: 3

14

EUROPEANIZATION IN THE CONTEXT OF GOOD ADMINISTRATION AND GOOD GOVERNANCE APPROACHES: AN ASSESSMENT OF TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

Fulya Akyıldız

Abstract

As part of the current developments in public administration, the notion of good administration means that modern administration understands how the needs of the people and public interest must be provided in a most effective and fair manner. Good administration involves that the administrative authorities respect the interests of the citizen and interest to the benefit of the citizen. Governance is the involvement of national and international organizations, private sector, non-governmental organizations and other institutions, besides the state, in the framework of "co-administration" and "multi-actor administration", in particular in the designation and implementation of public policies. The aim of this study is to give information about Europeanization in the public administration, the European Administrative Space (EAS), good administration/right of good administration and governance concepts and approaches, and to evaluate them in the context of Turkey, European Union (the EU) candidate. Within the scope of the study, Turkey's public administration reforms carried out during the EU candidacy process, especially after 2000, are evaluated on these concepts.

Key Words: *European Union, good administration / right of good administration, governance, Turkish public administration, Europeanization*

Introduction

Turkey applied on July 31, 1959 to become a member of the EU (European Economic Community - EEC), which was founded on the basis of the Paris Treaty of 1951 and

the Rome Treaty of 1957, and the process continues today. The EEC Council of Ministers adopted the application made by Turkey and the partnership regime was formed by the Ankara Agreement signed on 12 September 1963. The Ankara Agreement, which entered into force on December 1, 1964, is essentially a framework agreement. Turkey, which was included in the Customs Union in 1995, applied for the "full membership" in 1987. The full membership application was accepted by the Helsinki Summit of December 1999 and Turkey was declared a candidate country to become an EU member. Taking into account the first application in 1959, Turkey's adventure with the EU has crossed half a century. In this respect, Turkey has the feature of a country where the Union runs its membership and candidacy process the slowest and spreads widely.

The EU, whose bases are laid by six states, has changed from that day to today and has entered into enlargement and deepening processes. Today we are faced with an EU that has 28 members and discusses the goal of integration in the political arena beyond economic integration. Therefore, the EU's relationship with Turkey and its expectations and demands for membership from Turkey are constantly increasing, as it is spreading for such a long time and constantly renewing itself, increasing the number of its members and deepening its policies.

Even though the enthusiasm of membership sometimes decreases, EU membership in front of Turkey is a very important goal that is demanded as much as it is now. Many field reform agendas have been brought in to reach this goal and to meet the EU's own requirements. Although the reforms of the EU in fact did not result in membership in the EU, they contribute to the significant change and development of Turkey in political, economic and administrative spheres. Accordingly, maintaining the continuity of Turkey-EU relations is very important at this point.

Following the declaration of Turkey as a candidate country in 1999, membership negotiations started on 3 October 2005. In the process of harmonization with the EU acquis and the temporary opening and closing of chapters on negotiation chapters, Turkey has succeeded in making important reforms in some areas, but reforms in some areas are still inadequate. Especially after the refugee crisis and the coup attempt in Turkey on July 15, 2016, it is possible to say that the relations with the mutual discourses have entered a more difficult and distressing stage.

In Turkey, interest in Europeanization, which is a period of intense interest, is diminishing due to the outbreak of Turkey-EU relations. However, due to the changing and evolving policies of the EU, the impact of the EU and the EU is still regarded as hot topic in the academic circles in Turkey and is being monitored and examined. Just as the views on Turkey's membership in the EU are constantly changing, the views on Turkey's membership to the EU in Turkey are also shaped on a very variable and slippery basis. At one time, those who support Turkey's membership to the EU are opposed today, while those who opposed it in the past support it today. Therefore, it is important for the future of Turkish public administration to examine the effects of Europeanization, multi-level governance, good governance, good governance approaches and participation in the EAS to Turkish public administration by excluding these heated debates in the political arena.

Europeanization in the Context of Public Administration

The process of establishing a common European identity through a kind of EU influence (Okçu, 2005: 258; Demiral, 2009: 1), political institutionalization at the EU level (Caporaso and Jupille, 1998: 2) or through the interplay of language, discourse and values (Hay and Rosamond, 2002), has gained prominence, especially as the EU has expanded towards Central and Eastern European countries. The enlargement and especially the deepening of the EU continues to be important as a condition to the process. Until the enlargement process in 2004, there is no mention of full Europeanisation within the EU in the field of public administration. Along with the enlargement of the EU in 2004, a number of principles and criteria have been developed for the administrative area similar in quality to the 1993 Copenhagen Criteria, due to differences in the administrative structures and functioning of newly admitted EU countries. Since this date, a Europeanization or EU influence has begun to be mentioned in the field of public administration similar in many other policy fields.

The fact that the EU initially consists of countries with similar characteristics of social, cultural and economic aspects and that it is considered as an economic organization in its establishment but later the integration of political, social, cultural and technological items into the integration process, not to be perceived as internal affairs (Beşe, 2003: 446). As Olsen (2002: 583) points out, the demands for a comprehensive institutional reform in the EU are based on three main themes: (i) policy reforms and the expanding

social and economic agenda; (ii) the expansion process; and (iii) changes in world economy and geopolitics.

The EU does not foresee a general model of public administration (Balci, 2005: 24-25; Şener, 2009: 13; Kösecik, 2004: 6; Çelenk, 2009: 44). The most important reason for this is the different administrative practices in the member and candidate states. States have adopted different public administration systems within their own state traditions, political, economic, social and cultural characteristics. Different country experiences reveal that the effect of Europeanization is not a one-sided relationship, it mediates between national and local level actors, and that the result of this mediation depends on the pre-existing power balance between these actors. The administrative traditions and preferences of the political actors of each state shape how states will react to repression similar to changes at the EU level (Çelenk, 2009: 44). However, member states have placed these differences in public administration systems on a common ground within certain principles. Public administration in the EU is shaped by common values and principles instead of common structures. The acquis continues to be implemented within the framework of these principles. In the EU, good governance principles such as openness (transparency), participation, accountability and effectiveness have contributed to the formation of a common public administration approach (Demir, 2009: 79-80). Thus, a common public administration model specific to the EU has begun to emerge and shape (Rutgers and Schreurs, 2000). However, no Union legislation on the main structure of public administration on the national level is still present. Different legal traditions, different management systems, still walk side by side (Bozkurt, 2002: 42).

Although there is no public administration model provided by the EU, candidate countries are required to fulfill certain obligations in the harmonization process. In principle, the candidate country is approaching its goal of full membership in the EU, where the stated obligations are fulfilled and the EU welcomes the demands. This indicates that there is an EU conditionality, which is one of the important means of "Europeanization". In the context of the conditionality mechanism, the EU is committed to meeting the economic and political criteria from the candidate countries and undertaking the EU acquis which is composed of several common policy areas, and pledges that the candidate country will gain many benefits in a range of ways, from technical and financial assistance to full membership (Sobacı, 2011: 86). However,

there are serious differences between the countries that are now members of the Union and those that are expected from the candidate countries of membership.

Europeanisation is directly concerned with the question of when and how the integration that the EU is living in terms of the functioning of the national administrative system, public policies and political mechanisms in terms of the constituent members and the countries participating in previous enlargements (Demiral, 2009: 2-3). For the first time in the history of the EU in 1997, the Commission has analyzed the capacity of the candidate countries to implement the EU acquis in their administrative structures. Since that date, the Commission has not only been present in the proposals, but has put in place "Reform Packages" in detail in the presence of candidate countries with the "Accession Partnership" agreements signed by them. Thus, many new debates have come to the agenda in terms of member state public administrations. One of the most important of these debates is what the EU integration process means in terms of public administration (Demiral, 2009: 9; Kösecik, 2004; Ömergönülşen and Öktem, 2007).

Candidate countries must accept the Union acquis before joining the Union. The acquis, which consists of common rights and responsibilities that link Member States in general, has a common objective and structure of common objectives related to many issues, which is not established for the member state public administration standards. The subjective obligations on the organizational and governance conditions of the Member State public administrations have not been determined for a long time (SIGMA, 1999). The most important reason for this is that there are great similarities in terms of public governance among the initially member countries (Rutgers and Schreurs, 2000). However, the ongoing enlargement process in 2004, 2007 and 2013 has indicated the necessity of introducing certain standards in terms of public administrations in order to implement the Union acquis.

The report entitled "Preparation of Public Administrations for the European Administrative Space" issued in 1998 by the SIGMA Program (Support Program to Improve Governance and Management in the Countries of Central and Eastern Europe), a joint initiative of the OECD with the EU, draws attention as the first comprehensive study of what kind of public administration the EU has foreseen (Kösecik, 2004).

Good Administration in the Context of the European Union

Good administration, which is a fairly new concept in the field of public administration, is a transparent administration where the individual is subject to a decent treatment for human dignity, any reasonable and justifiable anticipation is realized, and he / she always feels and trusts himself / herself (Akyılmaz, 2003: 145). It is a requirement of the rule of law that the individual as a rightful person entails participation in the administration, protection against the state, and treatment of human dignity in relation to administration. Good administration, a fundamental right recognized by the EU and an administrative principle established by the European Court of Justice at the same time, defines the way the administration works and is a sign of the public administration's performance. Good admnistration summarizes the boundaries of public administration activity by setting a set of ethical codes of behavior from one side and setting standards that should be taken into account by the public on the other (Matei and Băieşuu, 2014: 684). Thus, it is aimed to carry out public administration activity effectively, efficiently and economically.

Good administration expresses how a modern government should provide the needs of the people and public benefit in the most effective and fair manner. This approach, which centers the interests of the citizen and the public interest, imposes some responsibilities on the administrative authorities. Therefore, the administrative authorities must respect the interests of the citizen and carry out actions and transactions that respect the citizen's interest. An administration based on and implementing a good administration approach must base its decisions on a preliminary examination and act cautiously. Good administration, expressed as a subjective individual right by Wakefield (2007: 58-59), does not only require that managers comply with legal requirements, but also protects citizens as a viable right to rely on in relation to administrative organs.

Good administration is an "umbrella right". It includes a number of rights: equality before the law, free access to the judiciary, the right to defense, petition, access to information, the right to appeal to the public inspector, and so on (Mendes, 2009: 7-8). Another issue that needs to be expressed about good administration is the reduction of bureaucratic procedures and the shortening of business processes. Therefore, it is also within this scope to set public service standards, to reduce the bureaucracy and to

simplify the administration. Administrative procedures should be used to combat bureaucracy and corruption and should not encourage them (Matei and Băieşuu, 2014: 685).

Good administration has been a matter of legal and administrative regulation in a relatively recent period. Good administration principles and right in public administration are developing around work done mostly by the EU. The right to good administration, as defined by the case law of the European Court of Justice, the European Charter of Human Rights and the European Code of Good Administrative Behavior, is a right defended by the European Ombudsman.

Administrative procedures and rules play an important role in the functioning of the administration and in protecting the fundamental rights of the citizen. For this reason, administrative law is an important factor in protecting the rights. The existence and proper functioning of a procedural framework is a precondition for the effective application of EU laws (Kristjánsdóttir, 2013: 238; Nehl, 1999: 2; Kanska, 2004: 10). When EU legislation is examined in the context of good administration, relevant documents include the Charter of Fundamental Rights of EU and the European Code of Good Administrative Behaviour. In Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of EU, "the right to good administration" is regulated as follows: "Everyone has the right to ask for their work to be seen by the institutions and bodies of the Union in an impartial, fair and reasonable manner. This right includes: (a) the right to ask everyone to listen to their views before any action may be taken which could adversely affect him; (b) everyone's right to access their own files and respect for legitimate secrecy interests and professional and commercial confidentiality; (c) the obligation to provide justification for the decisions of administration. Everyone has the right to indemnify the Union or the officials of the Union for any damages which they may have caused during the performance of their duties, in accordance with the common general principles of the laws of the Member States. Everyone may send letters to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and it must be given the same language." "This Article is a statement of the subjective rights of persons to good administration and, as stated by Kristjánsdóttir (2013: 238), while the provisions of the Charter shall apply to the institutions and bodies of the Union and to the Member States which apply the law of the Union, Article 41 may apply only to EU institutions and bodies. Therefore, the European Court of Justice appears to have

defined the scope of the right to good administration as narrower than the limit set out in the Charter, neglecting the applicability of Article 41 to the Member States when applying the law of the Union. This issue is criticized.

Therefore, the fact that Article 41 aims to be limited to the EU, in fact, affects the actual applicability of the right to good administration. Citizens are more concerned with the practices of the Member States than with EU practices. Citizens often interpret their rights as rights guaranteed by the state. It is important in this context that the European Court of Justice recognizes the right to good governance as a general principle of EU law (De Vries, 2012: 13, 22-23).

The other key document that regulates the right to good administration is the 27-item European Code of Good Administrative Behavior. The Code regulates the behavioral principles that public authorities and civil servants must comply with in their relations with society. According to Code, behavioral principles (EC, 2001) are: Lawfulness, absence of discrimination, proportionality, absence of abuse of power, impartiality and independence, objectivity, legitimate expectations, consistency, and advice, fairness, courtesy, reply to letters in the language of the citizen, acknowledgement of receipt and indication of the competent official, obligation to transfer to the competent service of the institution, reasonable time-limit for taking decisions (no later than two months), duty to state the grounds of decisions, indication of appeal possibilities, notification of the decision, data protection, requests for information, requests for public access to documents, keeping of adequate records, publicity for the Code, Right to complain to the European Ombudsman.

In short, the EU does not only seek to reform the candidates and the member states, but also reforms its own functioning with increasing criticism of its functioning. The right of good administration of EU citizens and code of good administrative behavior that EU officials must observe have developed in this process.

Good Governance in the Context of the European Union

The concept of governance, which is based on the creation of temporary networks through mechanisms such as negotiator parliaments with public and private, individual and collective actors, and which is dealt with in the context of the democratic movement

of participatory democracy in democracy, is one of the basic concepts of EU integration today. In the literature, the concept of governance, defined as multi-actor management or participatory management, is divided into such as good governance, corporate governance, public governance, private governance, and multi-level governance (MLG). From an EU perspective, governance conceptualized as good governance and MLG is an important part of European integration.

The European Commission published the "White Paper on European Governance" in 2001 (CEC, 2001a). This paper can be considered as part of the Commission's ongoing debate on the need for a fundamental institutional reform in the EU. Good governance describes a footnote in the White Paper (CEC, 2001a: 8): "The rules, processes and behaviors that affect the way in which power is used on the European level, particularly in terms of openness, participation, accountability, effectiveness and consistency." At the same time, these principles are accepted as the principles of the EAS. Negotiations for EU enlargement in 2004 and beyond have been based on these principles for administrative restructuring efforts (Demir, 2009: 80). Good governance principles are also considered as principles to be respected in the functioning of EU institutions.

The EU treats the governance approach at the same time in MLG framework. MLG is a dynamic, three-dimensional concept that blurts and questions the three analytical distinctions that are at the center of "traditional thinking" in the European modern state (Piattoni, 2009: 163): (1) between the center and the environment, (2) between the state and society, (3) between national and international. Each dimension or axis includes changes that occur at three analytic levels, respectively: political mobility, policy setting, and policy restructuring. From a theoretical point of view, it is not clear whether MLG expresses processes or situations, strategies or structures. What is meant by 'level' is also a concrete level of government or just a 'jurisdiction' (Frey and Eichenberger, 1999) or a 'jurisdiction' (Skelcher, 2005)? One of the most striking features of MLG is the activation of general purpose jurisdictions at the national and local levels with the jurisdictions of special-purpose actors such as voluntary organizations, non-governmental organizations, expert committees. It is also necessary to question whether MLG decisions are more legitimate than decisions made through other processes. In terms of the EU, legitimacy is based solely on the basis of 'output legitimacy (efficiency, response)' or 'legitimization of input' (Piattoni, 2009: 164; Andersen and Eliassen, 1996).

The issue of governance in MLG and European integration is a very important issue in terms of candidates and member states, because of the still debated issues between the state-centered and those approaching with MLG. In particular, when participation in EU policies and policy design is on the rise, it is important to identify the actors of the governance horizontally and determine the levels vertically. Today, it is known that the state (national governments) is not the main actor of EU policies, the state authorities are transferred to the EU institutions and the sub-national administration levels, and the EU has involved with the actors in question the policy setting. Therefore, for Turkey, which has a strong central government and is governed by a centralist approach in every period of its history, this process continues to be a hot topic.

Evaluation of Turkish Public Administration in the Context of the European Union

Turkey's roadmap in the EU accession process is the Accession Partnership Document (APD). How to adapt to the short- and medium-term objectives set out in the APD is stated in the 2001 National Program. A timetable for harmonization with the EU acquis has been included in the National Program. This program was prepared by General Secretariat of the European Union, taking into account the Copenhagen criteria, the Helsinki Summit results, the APD, the 2000 Progress Report and the 8th Five Year Development Plan. The National Program was completed with the contributions of the relevant public institutions and organizations and was delivered to General Secretariat of the European Union on 29 November 2000 (Karluk and Tonus, 2002: 105).

The National Program is based on the governance principles set out in the EU's 2001 White Paper and the 1999 SIGMA Report. The program foresees the implementation of a comprehensive public administration reform to create the legal and institutional environment necessary for effective, transparent and participatory public service delivery. The reforms to be implemented in this framework are listed below (General Secretariat of the European Union, 2001: 435-445): enactment of the Draft of the Basic Law on Public Administration; Realization of State Personnel Regime reform; the making of local governments reform and the establishment of (regional) development agencies; The enactment of the Public Financial Management and Control Act;

Restructuring of the SEEs; legislative regulations on strengthening governance frameworks.

In 2004, the European Commission asked SIGMA, financed by the EU, to collect information on the current central structures in Turkey. The SIGMA Program was put into effect by the agreement signed between OECD and the EU for Turkey on 8 May 2004. The first task set by the Commission was the assessment of Turkey's managerial capacity. Increase the knowledge and awareness of the EAS with the needs and objectives of the public administration reform aimed at the SIGMA Program; and to initiate discussions on the effects of EU membership on the management levels in Turkey. In addition, the Program aims to discuss important issues in the field of public administration reform and to reach an agreement on new actions, as well as debate the evaluation process (Demiral, 2009: 10-11).

Since 1998, the EU, which has published its Progress Reports with regard to Turkey's compliance with the EU, has for the first time discussed the public administration reform issue in the context of political criteria in the 2000 Progress Report. In the report criticized the central government's strength and oppression over local governments and called for reform (CEC, 2000). In its 2001 progress report, the Commission criticized that Turkey had not made any progress on the requirements of the previous progress report. In particular, it has drawn attention to the region, which is an important dimension and level for MLG, and has recommended the step of institutional structure, programming and financial and administrative planning necessary for the implementation of the regional development policy (CEC, 2001b).

In the meantime, after the economic crises of November 2000 and February 2001, Turkey has established independent administrative authorities, which are important institutional structures for governance in key sectors such as banking, tobacco and energy. As a result of parliamentary elections on November 2, 2002, the ruling AKP (Justice and Development Party) came to power in Turkey. After this date, comprehensive public administration reforms have been on the agenda of Turkey. During the period of the AKP governments that have ruled the country since 2002, important reforms have been made especially in the field of public administration until 2005: In 2003, the Law on Information Acquisition and the Law on Public Financial Management and Control; In 2004, the Metropolitan Municipality Law, the Law on

the Establishment of the Council of Ethics for Public Officials; In 2005, such as the Special Provincial Administration Law, Municipal Law.

Significant progress has been made in the area of Europeanization of the public administration, the EAS, good administration, MLG and good governance, together with the mentioned Laws. Administrative and financial autonomy of local governments has been improved through reforms of local governments. City councils, which are important mechanisms for governance and participation at the local level, were established. It has been agreed that local services should be carried out within the framework of the subsidiarity principle. As an important step in the context of good administration, access to information has been recognized. Among the major debates in 2004, the Law on Basic Principles and Restructuring of Public Administration (No. 5227), known as the Public Administration Basic Law, was adopted and enacted by the Turkish Grand National Assembly (TBMM). However, President Ahmet Necdet Sezer vetoed this law without approval and was returned to the TBMM. Thus, Law 5227 was a law of law that could not enter into force. This law, which contains very important and controversial elements for good administration, governance and Europeanization of public administration, has not taken the Government back to the Parliamentary agenda. However, the subject matter was put into practice by other Acts. The law states that "... the creation of a public administration based on participatory, transparent, accountable, human rights and freedoms; to ensure that public services are carried out fairly, quickly, in good quality, efficiently and effectively; ... to regulate the basic principles of public services...". In its opinion, the basic principles of the establishment and operation of the public administration are as follows (Article 5): In the establishment and functioning of the public administration, the integrity of the administration is in essence; transparency, accountability, predictability, well-being, and confidence in the fulfillment of public services are essential to the needs of the beneficiaries and the consequences of services; a regulatory impact analysis is carried out for the new regulations to be made and the units to be established; no discrimination shall be made in the fulfillment of the public services and in the enjoyment of these services; duties, authorities and responsibilities are given to the most suitable and closest union to the beneficiaries of the service; the opinions and suggestions of civil society organizations and public professional organizations are utilized in taking decisions on public services; public institutions and organizations take the necessary measures to enable the public to exercise their right to information; information technologies are

utilized effectively and widely in public services; public institutions and organizations use human power, knowledge and material resources effectively and efficiently and cooperate with each other for this purpose; the procedures and standards of public services are determined; procedures and standards relating to information and documentation are regularly audited to ensure effectiveness, efficiency and simplification.

In the text of the law, the duties, powers and responsibilities of the central government are limited by the method of counting, the duties, powers and responsibilities of the local governments are broadened to cover all kinds of services in the local common quality. The law also ruled quite new issues for Turkish public administration such as strategic management, performance management, access to information, application to ombudsman. Depending on the veto of this Law, the above mentioned provisions have been put into force through other laws: the Law on Public Financial Management and Control, the Law on Information Acquisition, the Law on the Establishment of the Ethics Board of Public Officials, the Law on the Establishment and Operation of Development Agencies, Municipal Law, Special Provincial Administration Law, Law of the Metropolitan Municipality, Law of the Ombudsman Institution.

Therefore, the 2004 Progress Report acknowledged the importance of public administration reforms. In the Report stated that the realization of these reforms would modernize Turkish public administration and bring it to EU standards and facilitate Turkey's accession to the EU (CEC, 2004).

According to the system of NUTS (Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques) for the collection of statistical data in the framework of EU adaptation in 2002, Turkey lands have been classified at three levels. NUTS 1: 12 regions, NUTS 2: 26 regions and NUTS 3: 81 provinces. The process progressed with the establishment of development agencies (regional) in 2006.

When dealt with in the framework of MLG, there are development agencies established in 2006 at the level of NUTS 2 in the vertical position of governance in Turkey. The creation of development agencies has significantly strengthened the vertical dimension of MLG, which in the past has been extremely weak in Turkey. Each of the 26 development agencies corresponds to a NUTS 2 zone in its field of activity. There is no

area not included in the NUTS 2 level. The whole country is therefore managed by a relevant development agency in a regional development policy (Marks and Hooghe 2004: 28; Ertugal, 2010: 102).

Development agencies intensify interactions and interdependence between actors at national, regional and local levels. Development agencies are shown as "the relevant organization" of the Ministry of Development in the scheme of state organization. Central administration over development agencies is using some powers. In essence, development agencies are autonomous institutions. The agencies have a governing board consisting of non-governmental organizations, business circles, central and local government representatives in the region, and a development board with a total membership of 100 (Law on the Establishment, Coordination and Duties of Development Agencies).

Nevertheless, the central government continues to use force and authority against development agencies in a number of ways. Firstly, the law on development agencies is a framework law, because the assets of agencies can not be guaranteed in the constitution. The decision of the Council of Ministers is required for the establishment of each development agency. For this reason it is possible for the Council of Ministers to make a later decision to close down development agencies; this means that the process is irreversible. Second, the heads of development agencies are the provincial governors. Furthermore, the general secretaries responsible for day-to-day management are selected by the Ministry of Development from a list of candidates proposed by the development agency. Third, regional plans and strategies formulated by development agencies must be approved by the Ministry of Development. The Ministry of Development is also responsible for assessing the performance of development agencies. The fourth is dependent on the central government for most of the resources of development agencies (Ertugal, 2010: 102-103).

The EU, which concentrates on the development of local and regional administrations rather than the central government and tries to establish relations with subnational administrations, is mainly influenced by funding for regional development projects in Turkey. However, in Turkey with strong state (center), weak civil society (Heper, 1985), central government is in an efficient position in the distribution of EU structural funds and in the selection and management of local projects. The Ministry of

Development (DPT in the past), which forms part of the central government, makes the final decision on the projects to be financed by the EU and local entrepreneurs can not communicate directly with the EU (Çelenk, 2009: 55-56).

The EU impact on the MLG framework is the establishment of development agencies at the regional level and city councils at the local level. City councils, which are established in the cities and have the feature of being a local council other than the municipal council, are formed with the participation of civil society organizations, universities, local governments and people in the city. The decisions of the city councils on which local problems are discussed, and to which it is in conflict, are, unfortunately, not binding. The city council sends its decisions to the municipal council and the municipal council decides by re-debating the city council decisions.

As a result, in the context of Turkey, the EU membership or Europeanization process has led to several legal amendments to the administrative practices and the structure in the 2000s. However, this process has not initiated the process of value change for key political actors as central as now. The institutional change process requires changes in values. In Turkey, legal changes in the administrative system triggered by the EU in the 2000s did not lead to a change in value in terms of administrative philosophy at the central level (Çelenk, 2009: 55-57). For example, with the enactment of the Public Financial Management and Control Law No. 5018, all central and local governments within the scope of the Law have begun to prepare strategic plans. With the strategic planning process, organizations began to announce their mission, vision and goals, and to publish performance targets and activity reports. However, in practice, it has been observed that strategic plans are not in a participatory framework and that the institution is not prepared in the form of a policy design, or that the institutions have a strategic plan but are not strategically managed.

While good administration principles were established at the EU level with the contribution of administrative law, lawmakers in Turkey have made similar efforts. In 2004, the Law on the Establishment of the Ethics Committee of the Public Officials was adopted and the Ethics Committee was established to determine the behavioral principles that public officials should obey in administrative actions and procedures. The codes of ethical behavior that public officials should obey are specified in the Regulation prepared by this Board. In short, the principles set forth in the European

Code of Good Administrative Behaviour, accepted by the EU, are put into practice as ethical behavior principles in Turkey.

With the amendment made in the 1982 Constitution in 2010, the right to access to information and to appeal to the ombudsman has become a constitutional right. These rights, which are added to Article 74 of the Constitution which regulates the right of petition, are aimed to be framed in relation to the administration of the citizen.

The Right to Information Act was enacted in 2003. With the Regulation published in 2004, citizens and their reciprocity relationship, foreigners have the right to obtain information on matters pertinent to themselves and the general public (Article 4). The Act has contributed to the process of openness and transparency of the Turkish public administration around secrecy. State secrets, trade secrets, national security are registered as exceptional subjects for which information can not be requested (articles 14-28). By Act, openness is now a rule for Turkish public administration, and privacy is an exception (Akyıldız and Demir, 2011: 589; Eken, 1994: 33; Koçak, 2010: 118). Institutions have to answer the application made to them within 15 days in a positive / negative way.

Established in 2012, the Public Auditing Agency (Ombudsman) aims to create an independent and effective complaints mechanism in the functioning of public services. The Agency also intends to investigate, inquisition and propose all kinds of actions and procedures and attitudes and behaviors of the administration in accordance with the principles of human rights based justice, law and justice. Ex officio does not act, the agency does its duty upon application and reports its results to the person concerned and the administration. Since the decisions of the agency are not binding, their effectiveness is discussed in this regard.

Finally, it can be said that the studies made by the Prime Ministry Administration Development Department are important in terms of good administration. In these studies for simplification of administration and reduction of bureaucracy, in the service provision of public administrations; reducing the required documents for service delivery, shortening the service delivery period by keeping in mind the internal and inter-institutional correspondence, public service standards being determined and announced to the public. The Regulation on the Procedures and Principles to be

Implemented in the Presentation of Public Services prepared for the purpose of ensuring that the work done for this purpose is both permanent and in a system in terms of all public administrations was approved by the Council of Ministers in 2009 and entered into force. In this Regulation, the preparation of public service inventory and the establishment of public service standards are foreseen. Service Inventory was first started by the Prime Ministry Administration Development Department in 2006 and service inventory tables were sent to be filled to all public institutions. In the mentioned studies, the services recorded on the tablature are classified according to the 32 different service items determined. Approximately 40,000 service registrations were collected within the scope of the Service Inventory studies conducted in 2008. These records have been used by the Prime Ministry Administration Development Department within the scope of Bureaucracy Reduction and Operations Simplification Project, Authority Transfer Project in Public Administration, Service Standards Project. With the publication of the works done; 72 services have been transferred to the authority, 46 units have been transferred from the center to the provinces, 26 units have been transferred to the lower level from the governorship and regional directorate. For 215 services, notarized approval was removed and 421 different documents were removed from the transaction. Now, on the declaration from the citizen, the records are provided by the institution and only the citizenship / ID number is requested instead of the registration form and the residence certificate (Çetin, 2017).

Conclusion

The concept of Europeanization, which includes the transformation that the EU accession process has created in the candidate and member states (Grabbe, 2001), continues to be transformative over the EU policy-setting areas. Europeanisation is understood as an interaction between institutions, policies and demands at the EU level and the EU and national institutions. One way to explain this interaction is to take Europeanisation as a form of governance that affects different levels of policy in the EAS (Bache, 2003; Buller and Gamble, 2002; Guilani, 2003). Good administration, which forms another aspect of the Europeanization of public administration, is regulated by the Good Administration Act, which is recognized by the EU. The law will provide for the implementation of good administration principles in the routine functioning of administration and will provide appropriate means for administration in this respect. This law is in the interest of the individual as well as the administration and its staff. By

law, the intelligibility of the public will be increased and public services will be seen as effective and productive (Akyılmaz, 2003, 1).

Although the EU initially did not offer a common model of public administration, it is increasingly increasing its work in this direction. One reason for this is that in order to fully implement the regulations made by the EU, the administrative capacity in the country must be at a certain level. Hence, the improvement of the administrative capacity is the basis for alignment with the EU at this point, in other policy areas and in the negotiating chapters. In particular, following the declaration of Turkey as a candidate country in 1999, Turkey began to perceive and use the EU membership bid as an opportunity to improve the administrative capacity of the country.

The public administration reform work carried out in Turkey in the 2000s in particular represents the desire to improve Turkey's national legislation and institutional structure to increase its administrative capacity and harmonize it with the EU acquis. In order to implement the EU acquis and to increase the administrative capacity, public administration must be brought to an effective, transparent and accountable level (Sungar, 2005). As a matter of fact, there is a link between the concept of administrative capacity and performance (Christensen and Gazley, 2008: 265; Meier and O'Toole, 2001; Eisinger, 2002). Therefore, there is a link between performance and evaluation of output and results. Accordingly, the transformation of the concept of administrative capacity into a criterion for membership by the EU is in line with the development of New Public Management (NPM), which is also a performance management and outcome-oriented management approach. It is possible to say that the reforms proposed by the EU are in line with the understanding of the NPM. As a matter of fact, Rhodes (1996: 655) conceptualizes public administration reforms carried out by Turkey as "governance as New Public Management". The EU also promotes particularly good governance and multi-level governance for Turkey's adaptation to the EU in the administrative area. As a matter of fact, this finding was derived from the assessments of the Commission's Progress Reports. However, a good administration approach is not a pressure on the member countries, as it is a sought-after principle in the functioning of the EU institutions. However, Turkey has established a good administration right by linking good administration principles and ethical conduct principles.

In Turkish politics, the EU process is often equated with institutional change and more democracy. One of the areas where change is expected is to reorganize the Turkish administrative system in a more democratic and participatory line. However, research conducted at both central and local levels has revealed that, unlike these expectations, no institutional change has taken place until now (Çelenk, 2009: 57). In spite of the steps to increase the autonomy of the local governments, the centralization in the local area is progressed with the Law amending the structure and functioning of the metropolitan municipality numbered 6360, The situation is also unchanged for development agencies and city councils.

The most basic qualities of the Turkish public administration are: The centralist structure and functioning, the multiplicity of bureaucratic processes, the politicization of public staff appointments, and so on. As a result, EU influence is more concentrated on these issues. Such as the transfer of the power and authority of the central government to local governments, the strengthening of the local governments, the domination of the openness principle in the functioning of the administration, the support of the mechanisms for ensuring the citizen's participation in the administration and supervision of administration, the domination of merit principle in public personnel assignments, simplification of administration, the establishment of mechanisms to provide accountability. Until 3 October 2005, when negotiations started, many important steps were taken and many reforms were put into practice in these areas. However, it is possible to say that reforms entered the phase of slowing and stopping after 2005.

The Law on Basic Principles and Restructuring of Public Administration dated 2003 and numbered 5227 are the most important legal arrangements prepared in the process of harmonization of the Turkish public administration with the EU. The Law, which led to intense debates in the political and academic field in Turkey, has been vetoed by the President and has not entered into force. The provisions of the Law, which were not brought back to the Parliamentary agenda by the AKP government after the veto, have been put into practice by other laws. For example, accountability, strategic management and performance management (2003); openness and access to information (2003); the ethics committee of public officials (2004); city councils, subsidiarity principle (2005); regulatory impact analysis (2006); development agencies (2006); ombudsman (2012). All of these regulations have the effect of the EU. With

these reforms aiming at increasing the administrative capacity of the Turkish public administration, Turkey has made significant progress towards Europeanization, involvement in EAS, good administration, MLG and good governance.

References

Akyıldız, F. and F. Demir (2011), "Beşinci Yılında Bilgi Edinme Hakkı: Uşak İli Örneği", *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 9 (2): 588-612.

Akyılmaz, B. (2003), "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası -Good Administration and Code of Good Administrative Behaviour", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* VII (1-2): 1-15.

Andersen, S.S. and K.A. Eliassen (eds.) (1996), *The European Union: How Democratic is It?,* Sage, London.

Bache, I. (2003), "Europeanization: A Governance Approach", Paper presented at the EUSA 8th International Conference (Nashville), Available at: *http://aei.pitt.edu/1722/1/Bache.pdf*, Accessed Date: 2017, September 12.

Balcı, A. (2005), "Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması", *Amme İdaresi Dergisi*, 38 (4): 23-37.

Beşe, E. (2003), "Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişleri Politikası", in *Avrupa Birliği: Ortak Politikalar ve Türkiye,* (edt.M. Kar and H. Arıkan), Beta, İstanbul, pp. 445-485.

Bozkurt, Ö. (2002), "Avrupa Birliği Süreci ve Kamu Yönetimi". *Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Sempozyumu,* Türk Parlamenterler Birliği, Ankara.

Buller, J. and A. Gamble (2002), "Conceptualizing Europeanization", *Public Policy and Administration*, 17 (2): 4-24.

Caporaso, J. A. and J. Jupille (2004), "Sovereignty and Territoriality in the European Union: Transforming the UK Institutional Order", in *On Restructuring Territoriality: Europe and the United States Compared,* (edt. C. Ansell and G. Di Palma), Cambridge University Press, New York, pp.67-89.

CEC - Commission of the European Communities (2000), 2000 *Regular Report: From The Commission on Turkey's Progress Towards Accession,* 8 November 2000.

CEC - Commission of The European Communities (2001a). *White Paper, COM(2001) 370 Final,* 12.9.2001, Brussels.

CEC - Commission of the European Communities (2001b), *2001 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, SEC(2001) 1756,* 13.11.2001, Brussels.

CEC - Commission of the European Communities (2004), *2004 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, {COM(2004) 656 final}, SEC(2004) 1201,* 6.10.2004, Brussels.

Christensen, R. K. and B. Gazley (2008), "Capacity for Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement", *Public Administration Development*, 28 (4): 265-279.

Çelenk, Ayşe Aslihan (2009). "Europeanization and Administrative Reform: The Case of Turkey". *Mediterranean Politics.* 14 (1): 41-60.

Çetin, G. H. (2017), "Kamuda Bürokrasinin Azaltılması ve İş Süreçleri Analizinde Hizmet Envanteri Yönetim Sisteminin (HEYS) Önemi", Available at: *http://www.igb.gov.tr,* Accessed Date: 2017, September 12.

De Vries, S. A., X. Groussot and G. T. Petursson (2012), *Balancing Fundamental Rights with the EU Treaty Freedoms: The European Court of Justice as 'Tightrope' Walker,* Eleven International Publishing, Netherlands.

Demir, F. (2009), "Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci", *Amme İdaresi Dergisi,* 42 (4): 79-100.

Demiral, N. (2009), *Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Yunanistan, Portekiz, Polonya ve Bulgaristan Deneyimleri Işığında Avrupalılaşma Olgusunun Türk Kamu Yönetimine Etkisi,* Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Hazırlanan Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Eisinger, P. (2002), "Organizational Capacity and Organizational Effectiveness Among Street-Level Food Assistance Programs", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly,* 31 (1): 115-130.

Eken, M. (1994), "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", *Amme İdaresi Dergisi,* 27 (2): 25-5.

Ertugal, E. (2010), "Europeanization and Multi Level Governance in Turkey", *Southeast European and Black Sea Studies*, 10 (1): 97-110, DOI: 10.1080/14683851003606887.

EC - European Commission (2000), Code of Good Administrative Behaviour Relations with the Public, *the Official Journal of the European Communities*, OJ L 267- 20.10.2000.

Frey, B. and R. Eichenberger (1999), *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions,* Edward Elgar, UK.

General Secretariat of the European Union (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği) (2001), *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı,* Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara.

Grabbe, H. (2001), "How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity", *Journal of European Public Policy*, 8 (6): 1013-1031.

Guilani, M. (2003), "Europeanization in Comparative Perspective: Institutional Fit and National Adaptation", in *The Politics of Europeanization*, (edt. K. Featherstone and C. M. Radaelli), Oxford University Press, Oxford, pp.134-155.

Hay, C. and B. Rosamond (2002), "Globalization, European Integration and the Discursive Construction of Economic İmperatives", *Journal of European Public Policy*, 9 (2): 147-167.

Heper, M. (1985), *The State Tradition in Turkey,* The Eothen Press, Walkington, UK.

Kanska, K. (2004), "Towards Administrative Human Rights in the EU: Impact of the Charter of Fundamental Rights", *European Law Journal*, 10 (3): 296-326.

Karluk, R. and Ö. Tonus (2002), *Avrupa Birliği Kapısında Türkiye*, Turhan, Ankara.

Koçak, S. Y. (2010), "Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 23: 115-125.

Kösecik, M. (2004), "Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri" in *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (edt.M. Acar and H. Özgür), Nobel, Ankara, pp.3-31.

Kristjánsdóttir, M. V. (2013), "Good Administration as a Fundamental Right", *Icelandic Review of Politics and Administration,* 9 (1): 237-255.

Law on Basic Principles and Restructuring of Public Administration (Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun) (2004), No: 5227, Accepted Date: 15.07.2004.

Law on Public Auditors Institution (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu) (2012), No: 6328, Accepted Date: 14/6/2012, *Resmi Gazete,* Issue: 28338, Date: 29/6/2012.

Law on the Establishment, Coordination and Duties of Development Agencies (Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun), No: 5449, Acceptd Date: 25.1.2006, *Resmi Gazete*, Issue: 26074, Date: 8.2.2006.

Marks, G. and L. Hooghe (2004), "Contrasting Visions of Multi-Level Governance", in *Multi-Level Governance*, (edt. I. Bache and M. Flinders), Oxford University Press, Oxford, pp.15-30.

Matei, A. and R. Băieşiu (2014), "Good Administration and Performance of Local Public Administration", 2nd World Conference on Business, Economics and Management – WCBEM 2013, *Procedia - Social and Behavioral Sciences,* 109 (2014): 684-687.

Meier, K. J. and L. J. O'Toole Jr. (2001), "Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3): 271-293.

Mendes, J. (2009), "Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour", *EUI Working Papers LAW,* European University Institute, Italy.

Nehl, H. P. (1999), *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford.

Okçu, M. (2005), "Avrupa Yönetsel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim", in *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1*, (edt. A. Nohutçu and A. Balcı), Beta, İstanbul, pp.257-298.

Olsen, J. P. (2002), "Reforming European Institutions of Governance", *Journal of Common Market Studies,* 40 (4): 581-602.

Ömürgönülşen, U. and M.K. Öktem (2007), *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi,* İmaj Yayınevi, Ankara.

Piattoni, S. (2009), "Multi-Level Governance: A Historical and Conceptual Analysis", *Journal of European Integration,* 31 (2): 163-180.

Regulation on Procedures and Principles to be Implemented in Public Services Presentation (Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik) (2009), Decision of the Council of Ministers, No: 2009/15169, *Resmi Gazete,* Issue: 27305, Date: 31.7.2009.

Rhodes, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies,* 44 (4): 652-667.

Right to Information Act (Bilgi Edinme Hakkı Kanunu) (2003), No: 4982, Accepted Date: 9/10/2003, *Resmi Gazete,* Date: 24/10/2003, Issue: 25269.

Rutgers, M.R. and P. Schreurs (2000), "Briefly Noted From Europe: Discovering The European Idea of Public Administration", *Administrative Theory & Praxis,* 22 (3): 621-629.

SIGMA (1999), *European Principles for Public Administration,* SIGMA Papers: No. 27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1.

Skelcher, C. (2005), "Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and The Design of Democratic Governance", *Governance,* 18 (1): 89-110.

Sobacı, M. Z. (2011), "Avrupa Birliği Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye'de Reform Üzerine Bir Analiz", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi,* 10 (1): 85-100.

Sungar, M. (2005), "Turkish-EU Negotiations: Prospective Effects on Public Administration and Regional Development", *Turkish Policy Quarterly*, 4 (3): 19-24.

Şener, H. E. (2009), *Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci (Administrative Reform as an Opportunity: The EU Accession Precess in Hungary and Turkey),* Phoenix, Ankara.

Wakefield, J. (2007), *The Right to Good Administration*, Kluwer Law International, The Netherlands.

15

SEARCHING FOR NEW METHODS IN THE DELIVERY OF LOCAL PUBLIC SERVICES: CO-PRODUCTION AND THE CASE OF TURKEY[1]

Fulya Akyıldız

Abstract

The aim of this study is to examine the public services offered in Turkey, especially through the co-production method at local scale. Co-production of public services; are out of public-public and public-private cooperation methods, and are realized by public-civil society or public-citizen cooperation method in particular. The issue of co-production of public services has been underestimated in Turkey. This study aims to fill this gap and to attract the attention of the academic field to this topic and to give new ideas especially to local politicians and practitioners. It has been determined that the co-production method has been widely used in social welfare services, which especially affect the daily life and the quality of life of the people at the local scale.

Key Words: *Local public services, co-production, citizens, civil society*

Introduction

Today, many governments and local governments are looking for new ways to design and present public services. In this context, modalities such as public-private

1 This paper was created with the review and development of the papers entitled that "Citizen Participation in Local Government Services: Izmir Metropolitan Municipality Example" presented in 13th International Conference on Social Sciences (ICSS XIII 2017) held in Vienna, Austria on 06-07 October 2017 and "New Public Service Against New Public Management: Local Services Voluntary Participation and Metropolitan Municipalities" presented at Büyükçekmece I. International Local Governments Congress held in Istanbul, Turkey.

partnership, co-production, privatization, citizen participation in services at every level of the state are key elements of current public service reforms of many countries. All states and all right-wing powers in the world have reached consensus on the submission of bureaucracy under the social / welfare state (Peck and Dickinson, 2008) in the period of public services, especially after the Second World War and the oil crises of the 1970s. This paradigm, which is called Traditional Public Administration (TPA), dominates the petroleum crises of the 1970s. According to TPA, "the goal of public administration" is to provide public services and public benefit through effective, impartial, specialized bureaucracy. However, due to problems arising from the institutional structure, control and audit system, the public service process is clogged at the public good point. TPA has begun to be questioned for the following reasons: to keep citizens out of operation as users of the services offered, to not pay attention to democratic values, to have a hierarchical and centralized solid bureaucratic structure, to lead to budget deficits, to be inefficient and cumbersome. Again, a number of developments at the end of this century have accompanied this: the acceleration of globalization, developments in information and communication technologies, the end of the Cold War. In short, the criticisms of TPA have also increased at the end of this century. For all these reasons, the 20th century is a very interesting century in terms of public services. The century began with an economic crisis, stemming from the absence of state intervention, and the use of the word market failure; and he ended up with another economic crisis, in which state intervention was criticized and the thesis of state failure was put forward. Accordingly, the twentieth century is a century in which the views of state intervention in terms of public administration and basic public services have changed - in a bracing way. The end of the 20th century and the beginning of the 21st century witnessed the reconciliation of all states and left and right governments around the world on the provision of public services: the New Public Management (NPM) paradigm and the state's downsizing policies.

The NPM approach, presented in a political and economic discourse, is the dominant paradigm in the theory and practice of public administration after the 1980s. NPM assumes that liberal theory is based on the rational human approach and that the best way to understand human behavior is to choose and act based on the interests of the government and other actors themselves. In this case the role of the government is to facilitate the individual preference, and to release market forces to ensure effectiveness. Citizens are seen as customers, and problems are addressed by manipulating incentives.

The behavior expected of public officials in this process is to act as entrepreneurial risk takers who get opportunities and reduce costs (Denhardt and Denhardt, 2007: 189).

On the other hand, the approach of NPM, which puts the market in the foreground in the presentation of public services, but ignores the rights of the people stemming from being a citizen, has been criticized extensively in academic and social settings. Such as the New Public Service (NPS) and the New Public Governance (NPG) approaches.

In the late 2000s, the theme of "citizen-centered governance" steadily rose to the top of the public administration agenda (OECD, 2009). Almost everywhere in the world, governments have been struggling to find ways to better respond to the expectations and needs of their citizens through better-designed programs and projects. Citizen-centric governance for many is a natural extension of the NPM approach that evaluates citizens as customers (Halligan and Wells, 2008). According to others, citizen-centered governance is the model of democratic governance and incorporates citizens at every stage of public administration and public services (Denhardt and Denhardt, 2007).

Citizen participation in public services is on the agenda, especially with local services. Local governments are regarded not only as institutions where effectiveness can be achieved in service provision, but also as institutions where local people can actively participate in decision-making and implementation processes related to services as users of local services. The common participation of the public in the production of local services is also necessary for effective, efficient and economic delivery of local public services. "Co-production", "citizen participation in services" or "volunteering in services" is defined as a part of democratic public service provision and mainly involves the participation of those affected by the performance of the service provider. Co-production and voluntary participation in local services in Turkey was regulated in the Metropolitan Municipality Law No. 5216, the Special Provincial Administration Law No. 5302, the Municipal Law No. 5393 and the Voluntary Participation Regulation for the Special Provincial Administration and Municipal Services dated 2006.

Nevertheless, in the last decade, there has been no significant progress in co-production of local services in Turkey, except for some exceptions. These exceptions and good examples include applications made by Izmir Metropolitan Municipality. As a matter of fact, in this study, co-production and voluntary participation in local services are

evaluated within the framework of the applications carried out by Izmir Metropolitan Municipality. When studying the strategic plans and activity reports of the municipalities in Turkey, one of the few municipalities where the best practices are implemented is the Izmir Metropolitan Municipality, which is why the study of the applications made by Izmir Metropolitan Municipality is preferred.[2]

The co-production of local government services in Turkey has been used in a very limited way as an alternative service delivery model, and the academic work on this issue is few. This study aims to contribute to the understanding of this important field and fill the gap in the literature. In this context, the author's aim is to attract the attention of the academic field to this topic and to give new ideas to local politicians and practitioners.

Izmir is the third largest province of Turkey in terms of population, and a "favorite city" attracting immigrants. Co-production and voluntary participation projects of Izmir Metropolitan Municipality are examined in the study. This will reveal which types of services Izmir Metropolitan Municipality is using from this service delivery model and who participates in the delivery of these services. Accordingly, an analysis is carried out on the Izmir Metropolitan Municipality's Strategic Plan, Annual Report and Web page of the municipality.

Co-Production and Public Services

Co-production is nowadays expressed as one of the cornerstones of public policy reform all over the world (Horne and Shirley, 2009). Co-production is also viewed as a source of public service reform, planning and delivery of effective public services, a response to

2 In addition, Istanbul and Kocaeli Metropolitan Municipalities give examples of good practice in this respect. However, these two metropolitan municipalities, unlike the other 28 metropolitan municipalities, began to provide services in full in the provincial property boundary in 2004. Accordingly, both Metropolitan Municipalities started to implement co-production especially in rural areas before the Regulation published in 2005. For this reason, Izmir Metropolitan Municipality is examined in this study because it gives the best practice example except these two Metropolitan Municipalities.

democracy, a path to active citizenship and active communities (Osborne, Radnor and Strokosch, 2016: 639).

The concept of co-production was originally developed by Elinor Ostrom and the Workshop in Political Theory and Policy Analysis at Indiana University during the 1970s, to describe and delimit the involvement of ordinary citizens in the production of public services. Thus, they developed the term co-production to describe the potential relationship that could exist between the 'regular producer' (street-level police officers, school teachers, or health workers) and their clients who want to be transformed by the service into safer, better-educated or healthier persons (Parks et al., 1981; Parks et al., 1999). Definitions of co-production range from "the mix of public service agents and citizens who contribute to the provision of public services" to "a partnership between citizens and public service providers" (Pestoff, 2012: 16-17).

Governments sometimes try to involve their citizens in the provision of goods and services either to improve the efficiency of public services and the effectiveness of public policies or to promote other important social goals such as citizens' empowerment, participation and democracy. Here, in a more general sense, it can be said about co-production from government to citizen or co-production at municipal level at local level. Alford (2009) compares the use of postal codes for letters and the filling of personal income tax pronouncements as co-production examples of citizens in Anglo-Saxon countries (Pestoff, 2012: 14). However, studies on co-production show that this method is mostly used in the social services sector. In addition, most of the application examples are about co-production services at local government level. [3]

According to Bovaird (2007), co-production is to encourage the third sector as non-service providers to participate in the delivery of public services on the basis of democratization and innovation. According to Osborne, Radnor and Strokosch (2016: 639), co-production is defined as the voluntary or involuntary participation of public service users in the design, management, distribution and / or evaluation of public services.

3 See. Stephen P. Osborne & Kate McLaughlin (2002) Trends and Issues in the Implementation of Local 'Voluntary Sector Compacts' in England, Public Money & Management, 22 (1): 55-64.

According to Alford (1998: 128), co-production refers to "citizens, customers, consumers, volunteers and / or non-governmental organizations to take their place in the production of public services, or to consume or otherwise exploit them". In the US, especially at the University of Syracuse, Maxwell School, there is a rapidly growing series of academic studies on the concept of co-operation[4] and co-production (Poocharoen and Ting, 2015: 588). As a matter of fact, the literature on this subject is predominantly based on studies from the United States, Europe and Australia (Osborne and Strokosch, 2013; Osborne, Radnor and Strokosch, 2016: 640).

Co-production is considered to be a process or set of actions carried out by the relevant actors. According to Poocharoen and Ting (2015: 589-590), co-production can not be regarded as a platform for people to give their views. On the contrary, it is a platform by which state institutions and individuals can provide public services and benefit from their practical use, together with public service specialists. In this respect, co-production can not be regarded as a mechanism of democratic participation.

However, there are many forms of co-production and different concepts described in the literature. There may also be various forms of co-production in service planning, design and management processes, or a more direct role in service provision (Bovaird, 2007). Co-production can also take place at the stages of monitoring and evaluation of programs. As clearly divided by Pestoff and Brandsen (2008), co-production can also be divided into three different but related concepts at the same time. The sub-concept is co-governance, an arrangement that enables the third sector to participate in the planning and delivery of services previously or normally provided by public service specialists. There are also co-governments that enable third sector organizations to produce services in cooperation with government agencies. A third sub-concept, called narrower definition of co-production, is an arrangement in which citizens produce their services entirely or partially through public service experts. This may include a community police service or environmental protection activity in which citizens play

4 Collaboration or collaborative management as a concept defining the business process is used to solve problems that are not easily solved by a single organization and to facilitate multi-organizational arrangements. Collaboration means working together to achieve common goals, beyond borders and conducting multi-sectoral and multi-actor relationships. Cooperation depends on reciprocity and may involve the public (Agranoff ve McGuire, 2003: 4).

an active role in the implementation (Poocharoen and Ting, 2015: 589-590). Osborne and Strokosch (2013) present three types of co-production: Consumer co-production (improving the quality and impact of existing public services), participative co-production (improving the planning of existing public services often through citizen engagement), and enhanced co-production (bringing consumer experience together with participative planning to generate new approaches to public services – innovation).

This cooperation, aimed at transforming and consolidating ideas and resources between the public and private sectors to improve democratic governance, is challenging by establishing multi-faceted negotiations, networks and partnerships among public institutions, and strengthening public and private sector interactions. From this inter-organizational co-operation, to produce more flexible and inclusive policy solutions for social problems; facilitating innovative approaches; knowledge, expertise and resource sharing; consolidating resources and achieving synergy; strengthening legitimacy for new policies on issues; efficiency and accountability are expected (McQuaid, 2010: 130-133; Sobacı and Köseoğlu, 2015: 241).

There are also disadvantages or problems caused by the benefits of co-production. For example, people who are more skilled and talented can dominate co-production processes. In addition, professionals may be able to resist to not lose the position they have in directing and producing public services (Bovaird, 2007). However, the most important is the alleviation of public accountability in assessing outcomes in the policy field of co-production. Governments may not accept responsibility for any policy failure alone (Poocharoen and Ting, 2015: 589-590). Moreover, public administration is dependent on the involvement of third sector or citizens in the production of public services as co-producers. Without the participation in such services, continuity of services becomes a danger.

The co-production model redefines the third sector and the position of citizens in relation to public service. Considering the great social changes in Europe and Scandinavia, the interaction of citizen and government has changed significantly, especially with the growth of the welfare state at the end of the Second World War. Immediately after the Second World War, community services were presented by a rapidly growing state within the hierarchical chain of command where citizens are mostly passive, and basically within the framework of TPA. Later, with the spread of

neo-liberalism and the introduction of reforms in NPM, citizens became active consumers. Citizens have come to the status of making more choices among various public finance service providers as public and non-profit organizations. Here the market has changed the state as the main management mechanism for the expression of citizens' preferences. In the recent past, with the widespread understanding of the network society (Hartley, 2005) and NPG (Osborne, 2006; Osborne, 2009), a more pluralistic model of governance and welfare services based on public-private networks has come to the fore. In this model, the role of the state is not just to organize, distribute, and redistribute it but to be a catalyst actor bringing different actors together (Sobacı and Köseoğlu, 2015: 236). In this approach, it is important to involve citizens in the conduct of public services and to establish a 'partnership' between the citizen and the state. The state and public administration have the task of empowering / entitling citizens and establishing common values and ensuring social harmony among them. In the co-production model, citizens are more actively involved and are encouraged by the relevant administration, as co-producers and co-suppliers of the services they are waiting for and in a passive position (Pestoff, 2012: 15-16). In this context, the promotion of citizens to the status of co-producers also imposes responsibilities on citizens as well as rights (Sobacı and Köseoğlu, 2015: 239).

Co-Production of Local Government Services in Turkey

Local governments in Turkey are divided into three types as provincial special administration, municipality and village. In Turkey, which consists of 81 provinces, with the Law No. 6360 dated 2012, the number of metropolitan municipalities has been increased to 30. Accordingly, the local services of the 30 provinces are being carried out by the municipalities. 51 provincial municipal services are carried out by provincial municipalities. In metropolitan cities, only the metropolitan municipalities and district municipalities are serving as local administrations. If it is 51; provincial / district / municipal municipalities, special provincial administrations and villagers; serves as local government bodies. Therefore, with the same law, 30 provinces, provincial special administrations, town municipalities and villagers were brought to an end, and these local government units continue to provide services to 51 countries. In short, today in Turkey, the concept of local government is expressed as "30 + 51 system" and is divided into two parts.

Metropolitan municipalities are regulated by the Metropolitan Municipality Law No. 5216 dated 2004. Special provincial administrations are regulated by the Law on Special Provincial Administration No: 5216 dated 2005. Municipalities are regulated by the Municipal Law no. 5393 of 2005. The villagers were also regulated by the Village Law No. 224 of 1924. In short, the 2000s were years of extensive reforms in local government, with the exception of the villagers.

The method widely used in the presentation of local government services in Turkey is the provision of services either directly by local authorities; or by the private sector, or by public-private and public-public partnerships. Providing public services with citizen participation based on volunteerism is a relatively new and underreported method. Citizen participation is, as mentioned before, a suitable method for the presentation of local public services according to its quality. Citizen participation in local services in Turkey was possible with the reform of the local governments, which came to the fore especially after 2000. Co-production in local services were issued under the heading of "voluntary participation" in Municipal Law No. 5393 and Law on Special Provincial Administration No: 5302 in 2005.

In the 77th article of the Municipal Law, entitled "Voluntary Participation in Municipal Services", the services that can be realized with co-production or voluntary participation are as follows: "health, education, sports, environment, social services and aid, library, parking, traffic and cultural services, services for the children, the disabled, the poor and the poor". In other words, the services that citizens (real and institutional) can participate in and contribute to in the framework of volunteering are services that increase social welfare and quality of life of local people. In this context, in the Article 14 of the Municipal Law titled "Duties and Responsibilities of the Municipality", the following services, which are considered to be the tasks of the municipalities, can not be carried out with the co-production or the voluntary participation method: Urban infrastructure services such as reconstruction, water and sewerage; geographical and urban information systems; cleaning and solid waste; municipal police, fire brigade, emergency aid, rescue and ambulance; burials and cemeteries; afforestation, housing; tourism and promotion, profession and skills, etc.

According to the Law No. 5393, the aim of the services by means of voluntary participation is "to provide solidarity and participation at the site, increase efficiency,

efficiency and efficiency in services". In order to achieve the objectives stated in the law, it is stated that the municipalities should "implement programs for the participation of volunteers". This provision should be considered as a duty and responsibility assigned to the municipalities. That is, volunteers will participate in services, including "programs / projects" designed for volunteers, rather than existing services carried out by the municipality. The law stipulates that the procedures and principles regarding the qualifications and employment of volunteers will be determined by the regulation issued by the Ministry of Interior. The same expression is stated in the relevant article of the Special Provincial Administration Law (Article 65). Based on both the Laws, the Ministry of Interior issued "Regulation on Voluntary Participation in Provincial Administration and Municipal Services" in 2005.

The metropolitan municipalities in Turkey are regulated by the Metropolitan Municipality Law No. 5216 dated 2004. The law does not directly regulate co-production in the services of the metropolitan municipality. On the other hand, the Law provides for a cooperative mechanism in Article 7 / i / v, which regulates the duties of the metropolitan municipality. Accordingly, the tasks that the metropolitan municipalities can carry out in cooperation are listed as follows. "With health centers, hospitals, mobile health units; to carry out all kinds of social and cultural services for adults, elderly people, people with disabilities, women, youth and children; develop; and to establish social facilities for this purpose; open courses for vocational and skill-building; to operate; or operate; to cooperate with universities, colleges, vocational schools, public institutions and non-governmental organizations while carrying out these services." This article stipulated that the metropolitan municipality will fulfill both its duties and the manner in which those duties are to be carried out. In short, the metropolitan municipality will cooperate with different actors for social welfare services.

However, since the "Regulation on Voluntary Participation of Special Provincial Administration and Municipal Services" published by the Ministry of Interior in 2005 includes all the municipalities in Turkey (metropolitan / province / district / district), the other services provided by the metropolitan municipality and metropolitan municipalities may also be carried out in the context of co-production or voluntary participation.

A Directive regulating co-production in the services provided by the metropolitan municipalities was published by the Ministry of Interior in 2006: "Regulation on Handicapped Service Units of Metropolitan Municipalities". In the 13th article entitled "Voluntary Services for Disabled Persons", the Regulation on Disabled Persons/Disabilities states that "the tasks of the disability services unit to be established in the metropolitan municipality are stated as follows: Provides voluntary services in cooperation with universities, private foundations, foundations, associations and their superiors, public institutions and public institutions, established for the purpose of providing services to the disabled". Disability, the Regulation on Voluntary Participation of Provincial Administration and Municipal Services is also included in the sections to be served in the framework of voluntary participation. However, with this Regulation, it is important to establish a unit in the metropolitan municipalities that will serve directly through disability and through voluntary participation. Furthermore, the Regulation states that the framework of voluntary participation is the same as in the Regulation on Voluntary Participation of Provincial Administration and Municipal Services. The Regulation has included in institutional voluntary participation, or rather institutional cooperation, rather than individual voluntary participation in services to be provided by disabled service units. In this respect, this Regulation is separated from the Regulation published in 2005 in terms of both the segments to be served and the voluntary participants.

The Ministry of Interior published "Regulation on the Voluntary Participation of Special Provincial Administration and Municipal Services" in 2005 in order to determine the procedures and principles regarding the qualifications and employment of the volunteers involved in the co-production process. The Regulation stipulates that the scope of the services that can be realized in the form of voluntary participation is defined as "health, education, sports, environment, park, traffic, fire, library, culture, tourism and social services; services for elderly, women, youth, children, disabled people, the poor and the poor". The most noteworthy of these is the fact that "firefighters" services, which have not been mentioned before in both Sections, are considered to be among the services that can be carried out voluntarily. This is thought to be related to the fact that in particular the fire services are taken out of the compulsory service units of the municipalities in the Municipal Law no. 5393 and that the municipalities can be counted as the units they can create to the financial possibilities.

The definition of "volunteer" is included in Article 3 of the Regulation. Accordingly, the definition of a voluntary participant is as follows: Volunteers are real persons and legal entities participating in local government services without expecting a financial gain in the field of work by putting their knowledge, skills and ability into local services, all kinds of cooperation, opportunities and time; and the public institutions that can assign their personnel to these services. The Regulation evaluates real and legal persons and public institutions together in this scope. It is important that people and institutions are equally counted on the basis of citizenship law without discrimination of individual and corporate citizenship and responsibility at the place of residence of the Regulation.

Other Regulations issued by the Ministry of the Interior on co-production or voluntary participation in municipal services are: "Municipal Police Regulations" and "Municipal Fire Brigade Regulations".

It is possible to make the following judgments about the mentioned legal regulations: Firstly, in the mentioned legal regulations, the expression "voluntary participation" was used instead of the phrase "co-production" or "citizen participation". Thus, participation includes contributions made on a voluntary basis to local services, including real or legal persons. Moreover, it can be said that the involuntary participation procedure stated in the co-production description of Osborne, Radnor and Strokosch (2016: 639) is not included in Turkey. Secondly, the co-production services to be carried out with the participation of the citizen are specified individually by the counting (list) method. For this reason it is not possible to expand the services to be provided by the co-production, including all services within the duties and responsibilities of the local governments. Third, citizen participation in local services is regulated only in partnership with the production of services. Therefore, citizens are not involved in taking decisions about services, but in producing. In this regard, co-production in the form of "voluntary participation" in Turkey, which is in line with the views of Poocharoen and Ting (2015: 589-590), can not be regarded as a platform for people to give their views. Fourthly, in the regulations issued by the Ministry of Interior to regulate the procedures and principles to be followed in the execution of municipal police and fire brigade services, it is mentioned that the implementation of these two local public services by means of voluntary participation and the establishment of the institutions where appropriate for these two services are mentioned, it can be interpreted

that the method of co-production and voluntary participation is intended to be transformed directly into centralized and established institutionalized practice, without being left to the mood of the municipalities in these two service areas. As stated in Municipal Law, it is necessary to provide uninterrupted services to both services, and in particular to ensure that the fire brigade is not obliged to be established by every municipality, it can be argued that the main reasons why the provision of these two services through co-production and voluntary participation are subject to legal and administrative regulations is that it is the main purpose of the contribution to local democracy and citizenship, effectiveness, economy and efficiency in services. The aim is to criticize the fact that it does not include democratic initiatives in participating in local government decisions, including elements that contribute to citizen satisfaction.

Izmir Metropolitan Municipality in the Co-Production Context of Local Services

Izmir is the third largest city of Turkey after Istanbul and Ankara in terms of population. It is located in the western part of Turkey and in the Aegean Region. According to 2016 TUIK (TURKSTAT) data, the population of Izmir is 4.223.545 and its surface area is 7.340 km². With the Law no. 6360[5] dated 12.11.2012, the number of municipalities having the status of metropolis in Turkey has been increased from 16 to 30. The service areas of the metropolitan municipalities, including Izmir, have been expanded to cover the entire province.[6] Thus, all of Izmir, which has 30 counties, is included in the authority limits of Izmir Metropolitan Municipality.

In this part of the work, information is given about the activities carried out by the Izmir Metropolitan Municipality on the co-production and voluntary participation basis. Within the scope of the study, the Strategic Plan, Annual Report and website of

5 Law on the Establishment of the Metropolitan Municipality and Twenty-Seven Districts in Fourteen Provinces and the Amendment of Certain Laws and Decrees on the Laws.

6 Local governments in Turkey are divided into three types as provincial special administrations, municipalities and villagers. In Turkey, which consists of 81 provinces, with the Law No. 6360 dated 2012, in 30 provinces are working metropolitan municipalities and in 51 provinces are province municipalities. In metropolitan cities, there are only metropolitan municipalities and district municipalities. With the same law, the existence of these 30 provincial special provincial administrations and villagers has been terminated. The provincial special administration and the villagers continue to be active in 51 provinces.

Izmir Metropolitan Municipality were examined and the general appearance of co-production and voluntary participation in the services of Izmir Metropolitan Municipality was revealed by means of content analysis method.

According to Izmir Metropolitan Municipality's 2015-2019 Strategic Plan, the services realized with co-production and voluntary participation are social solidarity and health services and firefighting services. Accordingly, the branch directorates established within the Presidency of the Social Project Department carry out some services with the participation of the volunteers. For example, with the decision of Izmir Metropolitan Municipality Assembly dated 30.04.2014, Disability Services Branch Directorate was established in connection with the Presidency of Social Projects Department. This Directorate serves to provide psychological social rehabilitation and personal development of disabled people. For these purposes, in cooperation with the universities, NGOs and other related institutions in the city, projects are being organized and events are organized (Izmir Metropolitan Municipality, 2015: 104).

The activities of the Social Projects Branch Office, which is also linked to the same Department, are important for co-production and voluntary participation. The Directorate continues to work towards becoming a center that can reach social projects for citizens living in the city, aiming to increase the quality of life of the people by using resources efficiently. The aim is to develop and implement projects that match the expectations of the city. In this framework, it works in cooperation with universities, NGOs, professional chambers and other institutions and organizations. In particular, the activities / projects that contribute to the cultural and social development of children and youth in children and youth centers are carried out voluntarily under the Voluntary Participation Regulation for Special Provincial Administration and Municipal Services (Izmir Metropolitan Municipality, 2015: 105).

Again, the activities of the Urban College Branch Directorate, which is established within this Department, are also important. This Directorate conducts studies and researches on vocational education of citizens living in the city and produces projects in this framework. These activities are carried out in cooperation with civil and public actors in the city. When necessary, volunteers receive support from the Volunteer Participation Regulation for Special Provincial Administration and Municipal Services (Izmir Metropolitan Municipality, 2015: 105).

The Directorate of Fire Brigade Training Branch, which was established within the scope of Izmir Metropolitan Municipality Fire Brigade Department, also started voluntary fire brigade training in accordance with the Voluntary Fire Brigade Regulation issued by the Ministry of Interior. This Branch Office assists volunteer firefighters in training and training (Izmir Metropolitan Municipality, 2015: 108).

One of the threats to the municipality according to the SWOT Analysis of the Izmir Metropolitan Municipality Strategic Plan (Izmir Metropolitan Municipality, 2015: 136): Challenges in the continuity of voluntary continuity in social projects based on volunteerism. This is the biggest handicap of conducting public services on a voluntary basis. Continuity in public services is essential. However, when these services are carried out on a voluntary basis, the "continuity in services" principle may suffer. According to the SWOT analysis, there are more opportunities for the municipality (Izmir Metropolitan Municipality, 2015: 174): (1) The number of disabled NGOs contributing to the disabled services unit in Izmir is more than (2) the number of universities in the city is excessive and this increases the number of volunteers involved in the projects, and (3) those who live in the city have a sense of social responsibility.

Izmir Metropolitan Municipality determines the performances of the municipal units offering voluntary service based on the number of volunteers and participants of the projects. So, for these units, the voluntary number of projects is a performance criterion. The success of the municipality in carrying out voluntary services is a bit related to this. For example, the number of volunteers and participants participating in the Elder Sister-Elder Brother-Sibling Project or the Youth Aged Hand Project is a performance criterion in evaluating the performance of the Presidency of the Social Projects Office (Izmir Metropolitan Municipality, 2015: 175). Likewise, providing basic disaster awareness and training to volunteers, which is a strategic goal of the Fire Department, is a criterion for evaluating performance at the same time. The number of volunteers who receive basic disaster awareness and education is taken into consideration in the evaluation of performance for this Department (Izmir Metropolitan Municipality, 2015: 193).

Co-production and voluntary participation in public services also contributes to the governance process. As a matter of fact, the Izmir Metropolitan Municipality has placed the aim of developing awareness of NGO and volunteerism in Izmir under the title of

Good Governance and Strong Civil Society in the 2015-2019 Strategic Plan (Izmir Metropolitan Municipality, 2015: 35).

Some of the services / activities carried out by the Izmir Volunteer Team within the framework of co-production and voluntary participation are as follows:

Elder Sister-Elder Brother-Sibling Project (Abla-Ağabey-Kardeş Projesi)

The aim of Project is to bring together young people who are university students or graduates between the ages of 18 and 30 with their primary school siblings. The aim of the project is to contribute to social awareness and interlocking by teaching and promoting sharing. It is to increase the sensitivity of the young people to the needs of the city in the social context, in the urban consciousness framework. It is to contribute to the growth of young people as peaceful, thinking, questioning, self-confident, sensitive to the environment, respecting different opinions and beliefs, and gender, race, religion and language differences in human relations. With the project, children (siblings) who have limited access to urban facilities are brought together with university students or graduated young people whom they can adopt as role models. Thus, both sides are aiming to raise their expectations from life with mutual interaction. Children are encouraged to take university education and to adapt the conditions of their families to this situation (Izmir Metropolitan Municipality, 2017a).

This project, which is held hand in hand with university students or university graduates, is held on Saturdays between November and May each year. The volunteer elder sisters and elder brothers are guests to the houses of the families determined by their previous home visits on Saturdays and apply the activities determined by the expert team of the Metropolitan Municipality together with their siblings. They also participate in cultural-social-sports events organized on important days and weeks or at various times (Izmir Metropolitan Municipality, 2017a).

The 7-person team of sociologists and psychologists affiliated to the Izmir Metropolitan Municipality Social Projects Directorate helps volunteers. They are involved in the following activities: accepting volunteer applications, conducting preliminary talks, conducting volunteer trainings and practices, providing counseling and guidance for volunteers during volunteering periods, preparing activities for volunteers to implement

with their siblings, planning and organizing promotional activities, collaborating with NGOs on voluntary work to organize informative, supportive and psychological nutrition seminars according to their interests, to give social consultation to the siblings and their families participating in the project (Izmir Metropolitan Municipality, 2017a).

Young People Elderly Hand in Hand Project (Gençler Yaşlılar El Ele Projesi)

The aim of the project is to support the psycho-social rehabilitation of an increasingly older population, to ensure that young people take part in social responsibility projects, and to strengthen equality and solidarity among generations. The project focuses on the elderly as a social resource and undertakes initiatives aimed at developing mutual and productive sharing among the generations.

According to the 2005-2030 population projection project, which is included in the IGEP[7] needs analysis report, it is predicted that the number of people aged 65 and over who are determined as 220 thousand people in 2005 in Izmir will reach 756 thousand in 2030. In the same way, Raporda predicts that the old dependency rate will reach 18.68% in 2030 from 9.72%. From this data, Izmir Metropolitan Municipality has decided to carry out its services aimed at elderly people included in the definition of duty, with projects based on volunteerism. According to 2007 population figures, there are approximately 12 million young people in Turkey between 15-24 years old, and 568 thousand young people in Izmir between 15-24 years old according to 2008 adrese based registry system. Again, this data shows why young people are the target group in voluntary services (Izmir Metropolitan Municipality, 2017b)

The students in the project are generally determined by pre-interviewing among university students who work voluntarily or receive scholarship in the NGOs. The

7 IGEP (Internal Migration Integration Project) is a Project launched in 2008 with EU funds. The project includes 4 metropolitan municipalities (Istanbul, Ankara, Izmir and Bursa) and the project budget is 8 million Euros in total. The duration of the project was set at 18 months and was completed in May 2010. The aim of the project is to reduce the adverse effects of rapid migration in the four largest cities of Turkey (Ministry of the European Union, 2011).

experts give a day's training to the young before the visits to the elderly. The elderly people determined by the municipality within the scope of the project are visited by the volunteers at regular intervals and social activities are carried out together. Elderly visits occur four times a month, once a week, with weekly visits lasting at least one hour. The following activities are carried out during their visit to the elderly: solve puzzles together to improve memory; help elderly against house accidents; reading books and newspapers; oral history / memory study; light house and bazaar assistance; as well as accompanying foreign affairs, as well as having concerts, theater and hiking (Izmir Metropolitan Municipality, 2017b).

Leader Family Project (Önder Aileler Projesi)

The Leader Family Project is anther co-production or voluntary participatory project carried out by the Izmir Metropolitan Municipality Social Projects Branch Directorate. With the project, volunteer leader family living in Izmir are given trainings on topics that the society needs.

The purpose of these trainings is to create awareness across the society by providing awareness of the environment in which the leading families interact with the leading families. The municipality organizes various social and cultural events together with the leading families to increase participation in the city life (Izmir Metropolitan Municipality, 2017c).

Project trainings are given in the areas required by on-site service understanding. Since 2007, when the project has been passed on, the municipal psychologists and sociologists have been giving trainings to leading families on topics such as family communication, adolescence, parenting attitudes, drug addiction and addiction, gender and feminist roles, domestic violence and women's rights. Training programs are renewed every year in the direction of needs and demands (Izmir Metropolitan Municipality, 2017c).

Voluntary Firefighting Project (Gönüllü İtfaiyecilik Projesi)

Izmir Metropolitan Municipality continues to work to establish a voluntary firefighting organization affiliated to the municipality in order to publicize the firefighting

profession to the public, to create volunteer people trained to deal with fires and disasters and to provide support to the people.

Voluntary Firemen are trained to support the fire brigade in situations of extraordinary fire and disaster, where the staff of the fire brigade is inadequate. Volunteer firefighters in all developed countries in the world support professional firefighters (Izmir Metropolitan Municipality, 2017d).

The "Voluntary Firefighting Association", which was established in the Izmir Fire Department in cooperation with the neighborhood mukhtars, universities and industrial sites, aims to provide professional staff logistics support in Izmir Fire Department. Trainings will be held at the Toros Firefighting Training Center. The conditions for participating in the Voluntary Firefighting Union are: to have graduated from high school and balanced school and college and have completed 18 years of age, not to be 45 days old. Both male and female volunteers must fulfill the other conditions set forth in the Voluntary Firefighting Regulations issued by the Ministry of Interior (Izmir Metropolitan Municipality, 2017d).

When the co-production and voluntary service applications carried out by Izmir Metropolitan Municipality are evaluated, the following conclusions and findings are reached:

The Izmir Metropolitan Municipality is managed by the Republican People's Party (CHP), a social democratic party since 1999. Mayor of Metropolitan Municipality of CHP is trying to reflect the CHP's concept of social municipality to municipality applications.

There are seven universities in Izmir, including four state universities. Due to the large number of universities, there are more university students in the city. In particular, with the teaching of Community Support Practices in universities, university students have begun to take more place in a city-related social project. The Metropolitan Municipality carries out social welfare services based on volunteerism by means of co-production through these educated segments, university students or university graduates.

Izmir is a city preferred by the retired population from outside the province, especially due to its soft climate and convenient geographical conditions. Accordingly, the existing capacity and service diversity for the elderly population in the city needs to be increased through voluntary projects. In particular, after the Law No. 6360, not only Izmir Metropolitan Municipality, but also other Metropolitan Municipalities should begin offering services based on the voluntary method to elderly, inferior, disabled and homeless citizens living in remote rural areas especially from the province center. It is not possible for these services, which can not be divided and can not be priced, to be delivered efficiently by the private sector. These services, which are public good in their presentation, can also be presented together with the civil society in solidarity under the close supervision of the state or the state. To ensure the continuity of these services, the metropolitan municipalities should focus on training activities that increase public awareness of social responsibility.

Conclusion

Citizen participation or voluntary participation in public services is more about local government services than central administration services and is an alternative service delivery model that can be used against the privatization of public services in particular. The reasons why local governments have the advantage of offering public services with a common production approach are: Central administration is almost absent from the mechanisms and means of participation when compared to local governments. Local governments are closer to concepts such as democracy, participation and freedom. As municipalities or the most widespread local government agency, municipalities provide services that increase the prosperity of the local population and meet their social needs. Services expressed as voluntary participation or citizen participation in local governments are also social services provided by local governments and increasing the quality of urban life. Local governments have advantages such as election, participation and control. Accordingly, the citizens, the process relating to the functioning of local governments is followed by more, and spend more effort to be included in this process. Finally, local managers are coming to terms with elections. Re-election of a local manager is directly dependent on having a service policy that is transparent, accountable, effective / effective and based on citizen participation when presenting public services.

Citizen participation in the production of local services, ie co-production, is advocated as an effective method because it reduces the problem of mistrust of citizens against local governments and informs / educates citizens about management (municipal) activities (Berner, Amos and Morse 2011: 128) .This service model is based on the inclusion of citizens in the governance processes. Incorporation of the citizen into the governance and governance processes will provide the citizen's supervision of the administration. This may contribute to the prevention of corruption and bribery. Co-production in public services also contributes to the effective, efficient, efficient, transparent, accountable and citizen-centered presentation of public services.

With the inclusion of citizens in local public service processes in Turkey, it may be possible to establish public values such as democracy and citizenship of the NPG, at least at the local level, instead of the values of the NPM approach. Due to NPM and privatizations, the contribution and influence of the citizen to the service processes goes down to a minumum level. It is possible to contribute to local democracy and to increase the interest of citizen's services through the programs and processes which increase citizen participation.

Local managers should increase the number of co-production projects that provide citizens with voluntary participation in local services. They should introduce the citizens to these projects and describe their contributions to the municipal budget. With this method, it is also possible to plan the services according to the needs of the citizen.

The co-production of services does not mean that they are produced solely by the participation of the citizen. Relevant administration should also support with some actions, behaviors and incentives or with planning and design (Alford, 2013: 76). Also, it must have responsibility. In other words, co-production services are not merely co-operative services; at the same time, with the actions and behaviors of a government agency, and with the incentives it provides. These behaviors and actions may involve planning and design, but mostly by participating groups.

In Turkey, which has a centralist approach to public administration, the financial resources allocated to local governments are rather limited. With the Law No. 6360 dated 2012, the existence of special provincial administrations, villages and municipalities in 30 provinces has been terminated. The local government services of

these 30 provinces have been left to the big city municipalities. Therefore, the powers and responsibilities of the metropolitan municipalities are the whole provincial scale. Considering this, it is difficult for the metropolitan municipalities to take the most remote services effectively. The increasing duties of the municipal municipalities are likely to challenge the resources and personnel of the metropolitan municipality. In this context, big cities like Izmir and immigration need to make a better service planning. Utilizing the voluntary participation model, especially in services that affect social welfare and daily quality of life, will also increase the satisfaction of the local people. However, since the municipal municipalities were closed, the municipalities had to carry out municipal police and firefighting services with co-production or voluntary participation especially in rural areas far from the province center. It is not true that the municipalities are obliged to provide these services by compulsory volunteerism when considering the quality of the services.

Considering the definition of "township" in Turkey, especially in the Municipality Law No. 5393, everyone has equal rights as a citizen, benefiting from municipal services and participating in municipal services. Throughout, citizen law brings with it responsibility as much as an entitlement to the municipality. The municipalities should therefore inform the local people about their citizenship and local citizenship. They should remind them of their responsibilities to the city they live in, and to those living in the borders of the municipality. Thus, it will be possible to take ownership of the towns and problems of the people living in the city, and to contribute to the management of the municipality at the solution point.

There is little research on what constitutes co-production in local services in Turkey. This article aims to contribute to the field. Especially local governments should move to direct democracy from representative democracy. In direct democracy citizens are active and local electors are effective, efficiency and accountable. The involvement of citizens in the process of deciding and submitting local services effectively coincides with the spirit of direct democracy and NPG approach.

References

Agranoff, R. and M. McGuire (2003), *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments,* Georgetown University Press, Washington, DC.

Alford, J. (1998), "A Public Management Road Less Travelled: Clients as Co-producers of Public Services", *Australian Journal of Public Administration,* 57 (4): 128–137, doi:10.1111/j.1467-8500.1998.tb01568.x.

Alford, J. (2009), *Engaging Public Sector Clients: From Service Delivery to Co-production*, Palgrave Macmillian, Basingstoke and New York.

Alford, J. (2013), "Engaging Citizens in Co-producing Service Outcomes", in *Putting Citizens First Engagement in Policy and Service Delivery for the 21st Century,* (edt. E. A. Lindquist, S. Vincent and J. Wanna), ANU E Press, Australia, 75-82.

Berner, M. M., J. M. Amos and R. S. Morse (2011), "What Constitutes Effective Citizen Participation in Local Government? Views from City Stakeholders", *Public Administration Quarterly*, 35 (1): 128-163.

Bovaird, T. (2007), "Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services", *Public Administration Review*, 67 (5): 846–860, doi:10.1111/puar.2007.67.issue-5.

Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt (2007), *The New Public Service: Serving, Not Steering,* M.E.Sharpe, New York and London.

Halligan, J. and J. Wills (2008), *The Centrelink Experiment: Innovation in Service Delivery,* ANU E Press, Canberra.

Hartley, J. (2005), "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present", *Public Money & Management,* 25 (1): 27-34.

Horne, M., and T. Shirley (2009), *Co-production in Public Services*, Cabinet Office, London.

Izmir Metropolitan Municipality (Izmir Büyükşehir Belediyesi) (2015), *Stratejik Plan: 2015-2019,* Izmir Büyükşehir Belediyesi Yayını, Izmir.

Izmir Metropolitan Municipality (2017a), "Abla-Ağabey-Kardeş Projesi", Available at: https://www.Izmir.bel.tr/Projeler/2/100/ara/tr, Accessed Date: 2017, November 22.

Izmir Metropolitan Municipality (2017b), "Gençler Yaşlılar El Ele", Available at: https://www.Izmir.bel.tr/Projeler/2/101/ara/tr, Accessed Date: 2017, November 22.

Izmir Metropolitan Municipality (2017c), "Önder Aileler", Available at: https://www.Izmir.bel.tr/Projeler/2/120/ara/tr, Accessed Date: 2017, November 22.

Izmir Metropolitan Municipality (2017d), "Gönüllü İtfaiyecilik", Available at: *https://www.Izmir.bel.tr/GonulluItfaiyecilik/53/112/tr, Accessed Date: 2017*, November 22.

Law on the Establishment of the District within the Borders of the Metropolitan Municipality and Amendments to Some Laws (Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun), No: 5747, Accepted Date: 6/3/2008, *Resmi Gazete,* Date: 22/3/2008, Issue: 26824.

Law on the Establishment of the Metropolitan Municipality and Twenty-Seven Districts in Fourteen Provinces and the Amendment of Certain Laws and Decrees on the Laws (On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun), No: 6360, Accepted Date: 12/11/2012, Resmi Gazete, Date: 6/12/2012, Issue: 28489.

Metropolitan Municipality Law (Büyükşehir Belediyesi Kanunu), No: 5216, Accepted Date: 10/7/2004, *Resmi Gazete,* Date: 23/7/2004, Issue: 25531.

Ministry of the European Union (Avrupa Birliği Bakanlığı) (2011), "İç Göç Entegrasyon Projesi (İGEP)", Available at: *http://www.ab.gov.tr/46071.html,* Accessed Date: 2017, November 22.

McQuaid, R. W. (2010) "Theory of Organizational Partnerships: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factors", in *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance,* (edt. S. Osborn), Routledge, London, pp. 127-148.

Municipal Fire Brigade Regulations (Belediye İtfaiye Yönetmeliği), *Resmi Gazete,* Issue: 26326, Date: 21.10.2006.

Municipal Law (Belediye Kanunu), No: 5393, Accepted Date: 3/7/2005, *Resmi Gazete,* Date: 13/7/2005, Issue: 25874.

Municipal Police Regulations (Belediye Zabıta Yönetmeliği), *Resmi Gazete*, Issue: 26490, Date: 11.04.2007.

OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services,* OECD Publishing, Paris.

Osborne, S. P. (2006), "The New Public Governance", *Public Management Review,* 8 (3): 377-387.

Osborne, S. P. (edt.) (2009), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance,* Routledge, London and New York.

Osborne S. P. and K. McLaughlin (2002) "Trends and Issues in the Implementation of Local 'Voluntary Sector Compacts' in England", *Public Money & Management*, 22 (1): 55-64.

Osborne, S. P. and K. Strokosch (2013), "It Takes Two to Tango? Understanding the Co-Production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives", *British Journal of Management,* 24 (1): 31-47, doi:10.1111/bjom.2013.24.issue-s1.

Osborne, S. P., Z. Radnor and K. Strokosch (2016), "Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A Suitable Case for Treatment?", *Public Management Review,* 18 (5): 639-653, DOI: 10.1080/14719037.2015.1111927.

Parks, R. B., P. C. Baker, L. Kiser, R. Oakerson, E. Ostrom, V. Ostrom, S. L. Percy, M. B. Vandivort, G. P. Whitaker and R. Wilson (1981), "Consumers as Co-Producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations", *Policy Studies Journal,* 9 (7): 1001–1011, doi:10.1111/psj.1981.9.issue-7.

Parks, R. B., P. C. Baker, L. Kiser, R. Oakerson, E. Ostrom, V. Ostrom, S. L. Percy, M. B. Vandivort, G. P. Whitaker and R. Wilson (1999), "Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economical and Institutional Considerations", in *Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis,* (edt. M. D. McGinnis), The University of Michigan Press, Ann Arbor MI, pp. 381-391.

Peck, E. and H. Dickinson (2008), *Managing and Leading in Inter-Agency Settings,* Policy Press, Bristol.

Pestoff, V. (2008), *A Democratic Architecture for the Welfare State*, London and New York.

Pestoff, V. (2012), "Innovations in Public Services: Co-Production and New Public Governance in Europe", in *Towards Peer Production in Public Services: Cases from Finland*, (edt. A. Botero, A. G. Paterson and J. Saad-Sulonen), Aalto University Publishing, Helsinki and Finland, pp.13-33.

Poocharoen, O. and B. Ting (2015), "Collaboration, Co-Production, Networks: Convergence of Theories", *Public Management Review*, 17 (4): 587-614, DOI: 10.1080/14719037.2013.866479.

Regulation on Handicapped Service Units of Metropolitan Municipalities (Büyükşehir Belediyeleri Özürlü Hizmet Birimleri Yönetmeliği), *Resmi Gazete,* Date: 16.08.2006, Issue: 26261.

Regulation on Voluntary Participation in Special Provincial Administration and Municipal Services (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği), *Resmi Gazete,* Date: 09.10.2005, Issue: 25961.

Special Provincial Administration Law (İl Özel İdaresi Kanunu), No: 5302, Accepted Date: 22.2.2005, *Resmi Gazete,* Date: 04.03.2005, Issue: 25745.

Sobacı, M. Z. and Ö. Köseoğlu (2015), "Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teorik Çerçevesi", (edt. Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi,* Bursa: Dora Yayınları, pp.231-248.

TUIK (Turkish Statistical Institute/Türkiye İstatistik Kurumu) (2017), Yıllara Göre İl Nüfusları: 2000-2016, Available at: *www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1590,* Accessed: 2017, November 22.

16

HALKIN BAKIŞ AÇISI İLE ÇEVRE HAKKININ KORUNMASINDA KENT KONSEYLERİNİN İŞLEVİ: ESKİŞEHİR KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ

THE FUNCTION OF CITY COUNCILS IN PROTECTION OF THE ENVIRONMENTAL RIGHT FROM THE PUBLIC POINT OF VIEW: ESKIŞEHIR CITY COUNCIL CASE

Sanem Berkün

Abstract

City councils are of great importance among the organisations functioning with the aim of strengthening local participation. City councils contributing the administration of the urban managements with a transparency and accountability understanding have the analyzing of the urban problems within a democratic environment on their sights. The number of city councils gathered steam after the constitution of city councils has become a legal obligation. Environmental awareness is also mentioned among the principles the city councils have adopted within the related article. In this study that is conducted with the aim of observing the changes and developments experienced within this period clearer, the function of city councils in the protection of environmental right is evaluated via Eskişehir City Council case. Within this study that the claim of strengthening of the city councils would provide efficiency and clearness in providing local administration services and the public trust, interest and commitment in local administration would increase accordingly are questioned specific to the environmental right, it is detected with the research findings that city council has positive effects on the protection of environment right of the urbanites. The ultimate aim of the study is to draw attention on the importance of the relationship between the urban life satisfaction and the involvement in urban administrative process.

Key words: *City Council, Local Administrations, Involvement, Environmental Right, Eskişehir*

Giriş

Yerel yönetimler, küreselleşme ile yetki ve sorumlulukları sürekli artan yönetsel birimlerdir. Ülkelerin sahip oldukları siyasal, sosyal ve tarihsel arka plana bağlı olarak yerel yönetimlere ilişkin mevzuat ve yapılanma önemli farklılıklar gösterse de, günümüzde yerel yönetimler demokratik değerlerin gelişmesinde önemli aktörler arasında yer almaktadırlar. Yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen bu işlevi gösterebilmesinde yararlandığı katılım mekanizmalarından biri de kent konseyleridir. Kent konseyleri yerel yönetimlerin yetersizliklerinin aşılmasında, kuruluşları ve mahalle temsilcileri aracığıyla doğrudan halkın ihtiyaçlarını tespit edebilmektedir. Çağdaş belediyecilik açısından çözümler sunabilen kent konseyleri, belediye imkânsızlıklarını halk katılımı ile giderilmesi için çalışmaktadır(Çelik, 2013: 216).

Türkiye'de kent konseylerinin yapılanması oldukça yenidir. Hukuki dayanağını 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 2006 tarihli ve 26313 sayılı Kent Konseyi Yönetmeliği'nin oluşturduğu kent konseylerinin sayıları hızla artmaktadır. 2017 Ekim ayı itibari ile Türkiye Kent Konseyleri Birliği'ne kayıtlı 75 kent konseyi bulunmaktadır. Bu artışta kent konseylerinin kurulmasının yasalarla zorunlu hale getirilmesi yanında, kentlerde yaşanan büyüme ve gelişmelere bağlı sorunlardaki artışla başa çıkmak için aranan alternatif çözüm arayışları da etkili olmuştur. Çünkü yaşanabilir kentlere ulaşma amacı önündeki engeller, geniş tabanlı bir katılıma imkân veren demokratik bir ortamda aşılabilir gözükmektedir.

Kentsel yaşam kalitesini yükseltmek kentli haklarına sahip çıkmak ile mümkündür. Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının bir uzantısı olarak kentli hakları; yerel düzeyde ekonomik, sosyal ve kültürel fırsatlar oluşturmayı ve yerel yönetimin demokratik süreçlerine katılarak yerel hizmetlerde kalite ve etkinliğin artırılmasını içermektedir(Gönüllü, 2014: 38). Keza çalışma konumuz bağlamında Belediye Kanunu'nun kent konseyleri ile ilgili maddesinde kent konseylerinin hayata geçirdiği ilkeler arasında çevreye duyarlılıktan da söz edilmiştir. Kent konseylerinin çevre hakkının korunmasındaki işlevlerinin değerlendirildiği çalışmanın ilk bölümünde; Türkiye'de kent konseylerinin gelişimine yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde

Türk mevzuatında çevre hakkı ve bu hakkın tesisinde kent konseylerinin yapabilecekleri irdelenmiştir. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise kent konseylerinin çevre hakkının korunmasındaki işlevselliği Eskişehir Kent Konseyi örneği üzerinden değerlendirilmiştir. Eskişehir Kent Konseyi Çevre Sağlık Çalışma Grubu faaliyetlerine yöre halkının bakış açısının incelendiği çalışma bulguları ile kentlilerin çevre hakkının korunmasında, kent konseyinin olumlu yönde etkide bulunduğu saptanmıştır. Kent konseylerinin güçlenmesinin yerel yönetim hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve şeffaflık sağlayacağı; halkın yerel yönetimlere olan güvenini, ilgisini ve bağlılığını olumlu yönde etkileyeceği sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmanın nihai amacı kişilerin kentsel yaşam memnuniyetleri ile kentsel yönetsel süreçlere katılım arasındaki ilişkinin önemine dikkat çekmektir.

Türkiye'de Kent Konseyleri

İnsanoğlunun, doğal çevre ilişkilerini bozucu ve ekosistemin taşıma gücünü zorlayıcı etkinlikleri sonucunda; yenilenemez kaynakların hızla tükenmesi, yenilenebilir kaynakların tahribi ve fiziksel çevrenin kirlenmesi hızla devam etmektedir. Azalan biyolojik çeşitlilik, yok olan ormanlar, tahrip olan topraklar, genişleyen çöller, artan karbondioksit düzeyleri, artan sıcaklıklar, daha yıpratıcı fırtınalar, eriyen buzullar, yükselen deniz seviyesi ekonomi ile dünyanın ekosistemleri arasında giderek artan gerilimli ilişkiyi ortaya koyan göstergelerden yalnızca birkaçıdır (Berkün ve Ofluoğlu, 2016: 1097-1098). Çevre sorunlarının yoğunlaşması Sanayi Devrimi sonrasına uzanmakla birlikte, 20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren bu sorunlar etkilerini daha fazla hissettirmişlerdir. Üstelik çevre sorunları sadece sorunun kaynaklandığı alanda değil, küresel ölçekte insanlığı tehdit eden çevresel felaketlere dönüşmüşlerdir. Durumun ciddiyeti çözüm için uluslararası kuruluşları bir araya getirmiş ve çevrenin korunması odaklanılan ortak nokta halini almıştır (Bakır Öğütveren, 2012: 1).

Dünyamızı 21. yüzyılın tehditlerine karşı hazırlamayı hedefleyen Gündem 21, kalkınma ve çevre işbirliğinde küresel uzlaşmanın ve politik taahhütlerin en üst düzeydeki ifadesi olarak nitelendirilmektedir. Gündem 21 içerisinde, "sürdürülebilir kalkınma için küresel ortaklıklar oluşturulması" konusuna verilen önem ve öncelik doğrultusunda, yerel yönetimlerin katılımı ve işbirliği desteklenmektedir (Karakuzulu, 401). Kalkınmanın bir anlık değil süreklilik taşıması gerektiğine vurgu yapan "sürdürülebilir kalkınma" sustainable development),

kavramı ile ekonomistlerin ve ekologların birlikte çalışması gerektiği anlaşılmış; çevre kirliliği ile mücadele, doğal kaynakların korunması, yoksulluk, salgın hastalıkların önlenmesi, cinsiyet eşitliğinin sağlanması gibi hedefleri sağlamada küresel girişimlerin yerini yerel girişimler almaya başlamıştır. Bu gelişimlerin bir uzantısı olarak Yerel Gündem 21 programı önem kazanmıştır (Brown, 2003: 95; Eroğlu, 2010: 45). Yerel Gündem 21, Hükümetlerin, kalkınma örgütlerinin, Birleşmiş Milletler kuruluşlarının ve bağımsız kesimlerin çevre ve ekonomiyi etkileyen tüm alanlarda yapması gereken etkinlikleri tanımlayan bir eylem planıdır ve Yerel Gündem 21 programı kapsamında yerelin ekonomik, sosyal, insani ve kültürel olarak gelişimi hedeflenmektedir (Keleş vd., 2009: 450; Eroğlu, 2010: 45). 1996 yılında İstanbul'da yapılan Habitat 2 Konferansı'nda Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından (United Nations Development Programme UNDP) Yerel Gündem 21 uygulamaları, uluslararası bir program olarak benimsenmiş ve içlerinde Türkiye'nin de yer aldığı 85 ülkede Yerel Gündem 21 projesi uygulamaları yaygın olarak hayata geçirilmiştir(Yıldırım ve Öner, 2003: 14). Türkiye'de yerel Gündem 21'in bir yansıması olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda halkın yerel kararlarda fikirlerinin dikkate alınması ve yönetsel süreçlerde yer alması yanında kurumlar arası işbirliğinin sağlanması amacıyla belediye meclis toplantılarına katılım, ihtisas komisyonları, stratejik planların oluşturulma süreçleri ve kent konseyleri gibi çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir (Karakurt Tosun, 2017: 202).

Türkiye'de yerel katılımı güçlendirme amacıyla işlev gösteren kurumlar arasında, kent konseyleri önemli bir yere sahiptir. Çünkü kent konseyleri katılımcı bir yönetim modelini sağlamak üzere yönetenler ile yönetilenleri karşı karşıya getirmektedir (Demirci, 2010: 22). Kent yönetimlerinin şeffaf ve hesap verilebilir bir anlayışla yönetilmesine katkı sağlayan kent konseyleri, kentsel sorunların demokratik bir ortamda çözümlenmesini hedeflemektedir. Daha kapsamlı bir ifade ile kent konseyleri; kentin yaşam kalitesinin arttırılması için, kentte yaşayanlar tarafından kentin hak ve hukukunun korunmasını, hemşehrilik bilincinin güçlenmesini ve hemşehriler arasında sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın geliştirilmesini sağlayan katılım, yönetişim eksenli demokratik bir zemin sunmaktadır(Çelik, 2013: 216). Bu çerçevede "kent konseyleri, "kente dair paydaşlık", "aktif vatandaşlık", "kentine sahip çıkma", "hemşehrilik bilinci" ve "çözümde ortaklık" şeklindeki temel ilkelere dayanan, kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir ortaklık modelidir" (Özdemir, 2011: 35).

"Yerel Gündem 21" adı ile kentin vatandaşlarını bir araya getiren bir mekanizma olarak 1996 yılında Bursa, İzmir, Adapazarı, Adana, Trabzon, Kars, Tekirdağ, Van, Eskişehir, Edirne, Afyonkarahisar, Antalya, Diyarbakır ve Manisa illerinde çeşitli yapılanmalar kurulmuştur (Özdemir, 2011: 36-38). İlerleyen yıllarda yasal düzenlemeler ile "Yerel Gündem 21" kavramı yerini "Kent Konseyi" kavramına bırakmış ve böylece birçok belediyede kent konseyleri oluşturulmuştur (Çetinkaya ve Korlu, 2012: 100-101). 2017 Ekim ayı itibari ile Türkiye Kent Konseyleri Birliği'ne kayıtlı 75 kent konseyi bulunmaktadır. Bu artışta kent konseylerinin kurulmasının yasalarla zorunlu hale getirilmesi yanında, kentlerde yaşanan büyüme ve gelişmelere bağlı sorunlardaki artışla başa çıkmak için aranan alternatif çözüm arayışları da etkili olmuştur.

Türkiye'de kent konseyi oluşumunun kanuni başlangıcını 1997 yılının sonunda alınan bir Bakanlar Kurulu kararına dayanmaktadır. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, yönetişim yaklaşımı doğrultusunda sivil toplum örgütlerinin, meslek teşekküllerinin ve diğer aktörlerin karar ve uygulamalarda yer alabilmesi amacıyla "Kent Konseyleri" uygulamasını getirmiş ve kanunun 76. maddesine dayanarak her belediyenin kent konseyi oluşturma esası, karara bağlanmıştır (Kestellioğlu, 128; Kılınç, 2017: 101). 2006 yılında çıkarılan "Kent Konseyleri Yönetmeliği" ile ise Yerel Gündem 21 bünyesinde oluşturulan meclisler, Kent Konseyi çatısı altında birleştirilmiştir (Karakurt Tosun vd., 2016: 99). 5393 sayılı Belediye Kanununun 76. maddesine dayanılarak hazırlanan bu yönetmelik, Kent Konseylerinin oluşumu, yapısı, organları, yönetim ilkeleri, görev ve yetkileri ile çalışma usul ve esaslarını belirlemektedir (Kent Konseyleri Yönetmeliği, 2006). 2009 yılında ise yönetmelik üzerinde çeşitli değişikler yapılmıştır.

Kent Konseyleri belediye teşkilatı olan yerlerde yerel yönetim seçimlerini takip eden üçüncü ayın ilk haftasının ilk iş gününde kurulmaktadır. Yönetmeliği 8. maddesinde kent konseyinin oluşumunda yer alan kişi, kurum ve kuruluş temsilcileri sıralanmakta ve 9. maddesinde ise konseyin organları Genel Kurul, Yürütme Kurulu, Meclisler veya Çalışma Grupları olarak belirtilmektedir. Kent konseyi yönetmeliğinin 6. maddesinde ise kent konseyi görevleri şu şekilde sıralanmıştır.

a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetişim anlayışının benimsenmesini sağlamak,

b) Sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,

c) Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak,

d) Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,

e) Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,

f) Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,

g) Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,

h) Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,

i) Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,

j) Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,

k) Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamak.

Kent konseyleri, kentin kalkınma önceliklerini, sorunlarını ve vizyonlarını sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde tartışmak ve çözüm geliştirmek üzere, merkezi yönetimi, yerel yönetimleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve sivil toplumu bir araya getiren bir işleve sahiptir (TEPAV, 2014: 36). Ayrıca kent konseyleri uygulamaya dönük olarak alınmış tavsiye niteliğindeki kararların, başta

belediye olmak üzere, ilgili kuruluşlarca benimsenmesi yönünde çaba gösterilmesi, yerel eylem planlaması sürecinin yürütülmesi, eylem planlarıyla tutarlılığın sağlaması amacıyla yerel politikaların ve eylemlerin izlenmesi gibi sorumlulukların ortaklar arasında dengeli bir şekilde paylaşılmasına da zemin hazırlamaktadır (Ercan, 2000: 71-74). Bu misyonları ile kent konseyleri, kentin kalkınma önceliklerinin ve sorunlarının tanımlanarak tartışıldığı demokratik ortamlardır ve kent yaşamında ve yönetiminde uzlaşmacı bir kültürün benimsetilmesini sağlamaktadır (Emrealp, 2005: 65; Deniz, 2013: 399).Ancak kent konseylerinin tüm bu işlevlerini yerine getirebilmesinde; demokrasiyi içselleştiren, kent halkını karar alma süreçlerine katması gerektiğine inanan yöneticilere ihtiyaç vardır. Diğer yandan ise kentte yaşayanların da; kentine sahip çıkan ve kentin sorunlarını çözmek için yönetsel süreçlere aktif olarak katılan bireyler olması gerekmektedir (Keskin, 2014: 58). Kent konseylerinde katılım konusunda ortaya çıkan sorunlardan öne çıkanlar şu şekilde sıralanabilir (Altın ve Toker, 2017:464):

a) Kent konseylerinin toplumsal bilinirliklerinin düşük olması,

b) Kent konseylerine katılım düzeyinin düşük olması,

c) Kentsel planlama (stratejik planlama) süreçlerinde kent konseylerinin etkin rol alamaması,

d) Kent konseylerinin yerel kararlara katılım mekanizması olarak işleyememesi,

e) Belediye yönetimi-kent konseyi ilişkilerinde belediye yönetiminin belirleyici olması

Kentlerde yaşanan büyüme ve gelişmelere bağlı olarak kentsel sorunlarda da önemli artışlar olmuştur. Bu sorunlarla başa çıkmak ve yaşanabilir kentlere ulaşmak, kentli haklarına sahip çıkmak ile mümkündür. Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının bir uzantısı olarak kentli hakları; yerel düzeyde ekonomik, sosyal ve kültürel fırsatlar oluşturmayı ve yerel yönetimin demokratik süreçlerine katılarak yerel hizmetlerde kalite ve etkinliğin artırılmasını içermektedir(Gönüllü, 2014: 38). Çünkü kentsel sorunlar geniş tabanlı bir katılıma imkân veren demokratik bir ortamda aşılabilir gözükmektedir. Kent konseylerinin çevre hakkının korunmasındaki işlevlerinin Eskişehir örneği

üzerinden değerlendirildiği çalışmanın teorik alt yapısını oluşturmak için çalışmanın ikinci bölümünde çevre hakkı ve bu hakkın Türkiye'deki gelişimine yer verilmektedir.

Mevzuatta Çevre Hakkı ve Bu Hakkın Tesisinde Kent Konseyleri

Çevre sorunlarının büyüklüğü karşısında çevresel değerlere hukuksal güvenceler kazandırılması gerekliliği duyulmuştur. Bu gereklilik çevre hakkı ve çevre hukuku alanında gelişmeleri ulusal ve uluslararası eksende önemle üzerinde durulan konular haline getirmiştir(Kaypak, 2012: 214). "Çevrenin korunması ve geliştirilmesinin hukukun konusu olması çok eskilere dayansa da bağımsız bir Çevre Hukuku, ancak son 35-40 yılda ortaya çıkmıştır"(Öğütveren, 2012: 130). Sorumluluk alanı her geçen gün genişleyen çevre hakkı; üçüncü kuşak temel hak ve özgürlüklerdendir ve UNESCO tarafından yeni insan hakları oluşturma çabası içinde belirlenmiş "dayanışma hakları" arasındadır. Geleneksel insan hakları araçları ile önlenemeyen çevreye yönelik ihlâllerin aşılmasında çevre hakkı, insan haklarında evrim sağlayan önemli bir hak türü olarak ortaya çıkmıştır(Ürkmez, 2006).

Çevre hakkının unsurlarını çevre hakkının sahibi/öznesi, muhatapları ve konusu oluşturmaktadır. Çevresel açıdan refahın önemi anlaşılınca bu refahın sağlanabilmesi için çevre bir insan hakkı olarak hukuk alanına dâhil edilmiştir. Ancak çevre hakkı diğer insan haklarından farklı olarak hak ve sorumluluk diyalektiği içermektedir. Bu diyalektik çevre hakkının sahiplerinin/öznelerinin aynı zamanda, hakkın sorumluları olmaları şeklinde somutlaşmaktadır. Çevre hakkının uygulanabilmesi usule ilişkin koşulları gündeme getirmekte; bu kapsamda bilgi edinme hakkı, katılma hakkı ve başvurma hakkının tanınması gerekmektedir. Çevre hakkının kullanıcıları aynı zamanda muhataplarıdır. Keza devlet de muhataplar arasındadır (Torunoğlu; Ertürk, 2012: 441). Çevre hakkı; bireye özgürlük, eşitlik ve refah içerisinde yaşayabileceği bir çevrenin gerçekleştirilmesini devletten isteme hakkını vermektedir ve çevre hakkı kavramından hareketle hukuk metinlerinde çevreye ilişkin düzenlemeler yer almaya başlamıştır (Kaypak, 2012: 226).

Çevre hakkının bir uzantısı olarak sorumluluk ve yaptırım mekanizmalarının gelişim süreci hızlanmış, konusunu çevre hakkının oluşturduğu ve kendine özgü nitelikleri bulunan çevre hukuku, hukuk alt dallarından biri olmuştur (Kabaoğlu, 1992: 24). Çevre hukuku, insanın doğal ve yapay çevresini oluşturan bileşenleri koruyan, geliştiren

ve onların hukuksal durumlarını düzenleyen hukuk dalı olarak tanımlanabilir (Harmancı, 1983; 245). 20. Yüzyılda gelişmeye başlayan çevre hukukunun nitelikleri şu şekilde sıralanabilir; (Ürkmez, 2006; Turgut, 2006: 17; Gürseler, 1993: 814).

a) Çevre hukuku disiplinler arası bir niteliğe sahiptir ve hukuk dışındaki diğer disiplinlerle de sıkı bir ilişki içerisindedir.

b) Ekolojideki temel kavramlar, veriler ve esaslar çevre hukukunu etkilemekte ve çevre hukukunda bütünsel bir yaklaşım benimsenmektedir.

c) Evrensellik ve zamana uyum özelliği çevre hukukunda çok daha belirgindir.

d) Çevre hukuku, toplumun tüm aktörlerini (devlet, kamusal-özel kuruluşlar, yerel yönetimler, bireyler) ilgilendiren toplumsal bir hukuktur.

e) Çevre hukukunda dayanışma felsefesinin ağırlığı hissedilir.

f) Hukukun konusunu insan oluşturur. Çevre hukukunda ise insana karşı canlıları ve doğayı koruma anlayışı da egemendir. Ayrıca, gelecek kuşaklar da hakkın konusunu oluşturmaktadır.

Birleşmiş Milletler'in öncülüğünde düzenlenen konferanslar, (Stockholm 1972, Rio 1992, Johannesburg 2002, Vancouver 1976, İstanbul 1996 vb.) bu toplantılarda alınan kararlar ve yayınlanan bildirgeler, Avrupa Birliği ve OECD gibi bölgesel örgütlerin aldıkları kararlar, hazırlanan ve yaptırım boyutu olan tüm uluslararası belgeler çevre hukuku alanında önem taşımaktadır (Öğütveren, 2012: 131). Çevre konusunda Türkiye'nin taraf olduğu çeşitli uluslararası antlaşmalar da bulunmaktadır. Bu antlaşmalar normlar hiyerarşisinde Çevre Yasası ile eşit düzeydedirler. Ancak aşağıda birkaçı sıralanan uluslararası antlaşmalar aleyhine Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılamadığından, bu anlaşmalar teknik açıdan Çevre Yasa'sından üstündürler (Gürseler, 1993; 828-829);

a) Avrupa ve Akdeniz Bitki Koruma Teşkilatı Kurulması Hakkında Sözleşme, Paris 1951/Türkiye 1965

b) Atmosferde, Uzayda ve Sualtında Nükleer Silah Deneylerini Yasaklayan Sözleşme, Moskova 1963/Türkiye 1965

c) Avrupa Kültür Anlaşması, 1954/Türkiye 1957

d) Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi, Barselona 1976/Türkiye 1981

e) Akdeniz'in Kara Kökenli Kirleticilere Karşı Korunması Hakkında Protokol, Atina 1980/Türkiye 1987

f) Tehlikeli Atıkların Sınırlarötesi Taşınımının ve İmhasımn Kontrolü Sözleşmesi, Basel 1980/Türkiye 1994

g) Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi ve Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü, Türkiye 1990

h) Karadeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması Sözleşmesi, 1992/Türkiye 1994

Ulusal mevzuat incelendiğinde Türkiye'de 1961 Anayasası içerisinde çevre hakkıyla ilgili doğrudan bir düzenlemeye yer verilmemektedir (Gürseler, 2011). Önceleri dolaylı olarak yapılan; Belediye Kanunu, İl İdaresi Kanunu, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Medeni Kanun, Ceza Kanunu, Borçlar Kanunu, Yeraltı Suları Kanunu, Su Ürünleri Kanunu, Sular Hakkında Kanun, Kara Avcılığı Kanunu gibi yasalar çevre koruma amacına hizmet etmektedir. 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonraki dönemde ise uluslararası platformda yaşanan gelişmelerin de etkisiyle doğrudan doğruya çevre korumasına ve geliştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır(Kaypak, 2012: 216-217). Çevre Kanunu, Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çevre ile ilgili en önemli mevzuatı oluşturur (Ertürk, 1996: 187-188). Ayrıca İmar Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Karayolları Trafik Kanunu, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Büyük Şehir Belediyeleri Kanunu, Turizmi Teşvik Kanunu, Maden Kanunu, Boğaziçi Kanunu, Kıyı Kanunu, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname konu ile ilgili diğer yasal düzenlemelerdendir (Gürseler, 2011).

1982 Anayasası'nda çevre hakkı "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" bölümünde yer almıştır. "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlığı ile 56. maddede*; "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir."* ifadesine yer verilmektedir. Bu hükümle, 1982 Anayasası, çevre hakkını oldukça geniş bir biçimde tanıyan anayasalar arasına girmiştir. 1982 Anayasası'nda yer alan çevre hakkına ilişkin diğer maddeler şu şekilde sıralanabilir (Öğütveren, 2012: 138-141);

- Anayasa'nın 35. maddesinde, herkesin mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğu, ancak bu hakların kamu yararına sınırlanabileceği hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla ilgili maddeden mülkiyet hakkının çevre hakkı yararına sınırlandırılabileceği yorumunun yapılması mümkündür.

- Anayasa'nın 43. maddesinde, kıyıların, Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceği hükme bağlanmıştır.

- Anayasa'nın 44. maddesinde, toprağın verimli olarak işletilmesini koruma ve geliştirmede, erozyonla kaybedilmesini önlemede veya yeterli toprağı bulunmayan çiftlikle uğraşan köylüye toprak sağlamada görev devlete verilmiştir. Aynı madde, çiftçiye toprak sağlanmasının, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz; hükmünü getirerek, orman ve yeraltı servetlerini koruma altına almak istemiştir.

- Anayasa'nın 45. maddesi, tarım topraklarının azalmasının önlenmesine ilişkindir. Devlet tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemekle ve tarımsal üretim plânlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmakla görevli kılınmıştır. Bu amaçla aynı maddede, Devletin tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerini ve diğer girdilerini sağlamasını kolaylaştırmasına ilişkin yükümlülük getirilmiştir.

- Konut hakkını düzenleyen Anayasa'nın 57. maddesi, Devlete, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir plânlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alma ve toplu konut teşebbüslerini destekleme görevini vermiştir. Bu madde plânlı bir kentleşme, çevre şartlarını gözeten bir plânlama ve plânlı konut politikası düzenlemekte ve Devlete bu konuda yükümlülükler getirmektedir.

- Anayasa'nın 63. maddesi, *"Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır",* hükmünü getirmektedir. Anayasa'nın 56. maddesinde yer alan çevre kavramı 63. maddede sözü edilen tarih, kültür ve tabiat varlıklarını da kapsayan geniş anlamda "çevre"dir.

- Anayasa'nın 168. maddesinde, tabiî servet ve kaynakların Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu, bunların aranması ve işletilmesi hakkının Devlete ait olduğu düzenlenmiştir.

- Anayasa'nın 169. maddesinde, *"Devlet ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerine yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir"* hükmü bulunmaktadır.

1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Kanunu, çevre hakkının korunmasına ilişkin doğrudan yapılan düzenlemelerin ilkidir. Birçok kez değiştirilen, çevrenin korunmasında vatandaşlar ve devlete birlikte sorumluluk yükleyen kanunun amaçları oldukça geniş bir perspektiftedir ve şu şekilde sıralanabilir (Özdek, 1993: 133)

1- Bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi,

2- Kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması,

3- Su toprak ve hava kirlenmesinin önlenmesi,

4- Ülkenin bitki ve hayvan varlığı ile doğal ve tarihsel zenginliklerinin korunarak, bugünkü ve gelecek kuşakların sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesi ve güvence altına alınması için yapılacak düzenlemeleri ve alınacak önlemleri ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak belirli hukukî ve teknik esaslara göre düzenlemek,

Çevre Kanunu "katılım" konusunda çeşitli hükümler getirmiştir. Çevre Kanunu'nun 1. maddesi, çevrenin "bütün vatandaşların ortak varlığı" olduğunu, 3. maddenin (a) bendi "çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesinin gerçek ve tüzel kişilerle vatandaşların görevi olduğunu" belirtmiştir. Yine 30. maddede "Bilgi Edinme ve Başvuru Hakkı" başlığı yer almış ve *"Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan herkes ilgili mercilere başvurarak faaliyetle ilgili gerekli önlemlerin alınmasını veya faaliyetin durdurulmasını isteyebilir."* hükmü getirilmiştir. Kent konseyleri, Çevre Kanunu'nun "katılım" konusunda belirtilen bu hükümlerin hayata geçirilmesinde oldukça kritik bir vazife üstlenmektedir (Berkün, 2016: 245-248). Çünkü kentin doğal kaynaklarının ve tarihi dokusunun korunması, kent kültürel mirasına sahip çıkılması, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine uygun olarak kentin yönetilmesi ve bu konuda yerel halkın bilinçlendirilmesi yanında kenti ilgilendiren kararlara halkın katılımının sağlanması ancak kent konseylerinin kent yönetiminde aktif rol alması ile sağlanabilir. Başka bir ifade ile oluşum şekilleri, işlevleri ve görevleri itibari ile kent konseylerinin çevre hakkının korunmasında sunabileceği açılımlar oldukça fazladır.

Eskişehir Kent Konseyi, Türkiye'de ilk kurulan ve aktif olarak çalışan kent konseyleri arasında bulunmaktadır. Tüm katılımcı kesimler arasında ortak akıl ve işbirliği ile kentin sorunlarını ve önceliklerini belirleyerek, konseyin Eskişehir'e çok daha yararlı ve etkin bir platform olması için çalışan Eskişehir Kent Konseyi; sosyal, sportif, kültürel ve doğal değerlere sahip çıkmayı hedeflemekte ve bu kapsamda önemli projeler yürütmektedir (www.eskisehirkentkonseyi.org).

Eskişehir Kent Konseyi Çevre Sağlığı Çalışma Grubu; insanların ve tüm canlıların daha güzel bir çevrede sağlıklı bir şekilde yaşamları için bilinçlendirme faaliyetleri yapmakta, çevre ve sağlık konusuna dikkat çekmekte ve kent ölçekli çalışmalar yürütmektedir. Bu amaçla kent konsey bünyesinde ayrıca Enerji Çalışma Grubu ve Hayvan Hakları

Çalışma Grubu gibi birimler de oluşturulmuştur. Eskişehir Kent Konseyi tarafından son 1 yıldır yürütülen faaliyetlerden bazıları şunlardır (www.eskisehirkentkonseyi.org);

1- Eskişehir sınırlarında tesis edilmesi ve işletilmesi planlanan yatırımların kent için yaratabileceği çevresel tahribatlara dikkat çekilmiştir,

2- Organik tohumun gelecek için önemi konusunda bilgi ve eğitim verilmiştir.

3- İnşaat atıklarının çevreyi tehdit ettiğine dair basın açıklaması yapılmıştır.

4- Yakın bir gelecekte su kıtlığı yaşanacağına dair basın açıklaması yapılmıştır.

5- Enerji sorununu aşılmasında yenilenebilir enerjinin önemine dikkat çekilmiştir.

6- Hayvan barınağı projesi yürütülmektedir.

7- Geri dönüşüm eğitimleri verilmektedir.

8- Geri dönüştür dünyayı değiştir" projesi yürütülmektedir.

9- Hayvan hakları konusunda bilgilendirme eğitimi verilmiştir.

10- Orman yangınlarının azalması için basın açıklaması yapılmıştır.

11- Porsuk'un kirletilmesine karşı basın açıklaması yapılmıştır.

12- 21 Mart Dünya Ormancılık Günü ve Haftası kutlanmıştır.

13- Sürdürülebilir Tarım Konulu konferans düzenlenmiştir.

Kent Konseylerinin Çevre Hakkının Korunmasındaki İşlevi: Eskişehir Kent Konseyi Örneği

Araştırmanın Amacı, Kapsamı ve Yöntemi

Araştırmada, kent konseylerinin çevre hakkının korunmasına yönelik faaliyetlerinin, halkın bakış açısı ile işlevselliği belirlenmeye çalışılmıştır. Kent konseylerinin güçlenmesinin yerel yönetim hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve şeffaflık sağlayacağı ve dolayısıyla halkın yerel yönetimlere olan güvenini, ilgisini ve bağlılığını çoğaltacağı savının çevre hakkı özelinde sorgulandığı çalışmada; kentlilerin çevre hakkının korunmasında kent konseyinin olumlu yönde etkide bulunduğu hipotezi test edilmiştir. Bu çerçevede "*çevre duyarlılığının artırılması ve çevrenin korunmasına yönelik önemli çalışmaları bulunan*", Eskişehir Kent Konseyi seçilmiş ve Eskişehir halkı örnek evren olarak alınmıştır. Literatür taraması ile gerekli altyapı oluşturulduktan sonra Eskişehir Kent Konseyi Çevre Sağlık Çalışma Grubu faaliyetlerine kurum web sitesi üzerinden ulaşılmıştır. Alan araştırması, Eskişehir'de Vişnelik, Tepebaşı ve Odunpazarı semtlerinde yaşayan ve kolayda örnekleme ile seçilen 400 katılımcı ile yapılmıştır. Soru formu içerisinde demografik bilgileri tespit etmeye, kent ve kent konseyleri hakkındaki ilgi ve farkındalığı belirlemeye ve kent konseyinin çevre hakkının korunmasındaki işlevselliğini değerlendirmeye yönelik sorular bulunmaktadır[1*]. Yapısal olarak ise suru formu; sıralama soruları, likert ölçekli sorular ve açık uçlu sorulardan oluşmaktadır. Sonuçlar frekans analizi kullanılarak değerlendirilmiş ve elde edilen bulgulara göre kentlilerin bakış açısı ile çevre hakkının korunmasında, kent konseyinin olumlu yönde etkide bulunduğu hipotezi desteklenmiştir.

Araştırmanın Bulguları

Demografik Bulgular

Araştırmaya katılan 400 kişilik grupta 187 kadın (%47), 213 erkek (%53) bulunmaktadır. Genel olarak katılımcıların yaş aralığı 20-59 arasındadır. Katılımcılar

1* Bu araştırmada kullanılan soru formu Karakurt Tosun vd., 2016 tarafından yapılan ve kaynakçada künyesine yer verilen çalışma anketinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

içerisinde 18-29 yaş aralığında 146, 30- 39 yaş aralığında 170, 40-49 yaş aralığında 69, 50-59 yaş aralığında ise 15 kişi bulunmaktadır. Katılımcıların %77,5'i, 20 yıldan uzun bir süredir Eskişehir'de yaşarken, % 18,5'i, 10 yıldan uzun bir süredir Eskişehir'de yaşamaktadır. %4'lük bir kesim ise 5 yıldan kısa bir süredir Eskişehir'de yaşamaktadır. Katılımcıların eğitim durumuna göre dağılımları şu şekildedir. İlköğretim mezunu olan 46 (%11), lise mezunu olan 119 (%30), ön lisans mezunu olan 3 (%1), lisans mezunu olan 229 (%57) ve yüksek lisans ve doktora mezunu olan ise 3 (%1) katılımcı bulunmaktadır.

Katılımcıların Kent ve Kent Konseyi Hakkındaki Bilgi ve Değerlendirmelerine Dair Bulgular

Literatürde de yer verildiği gibi kent konseyleri, kentine sahip çıkan ve kentin sorunlarını çözmek için yönetsel süreçlere aktif olarak katılan bireylerin bulunduğu kentlerde işlevsellik kazanır. Bu nedenle anket katılımcılarına öncelikle yaşadıkları kentle ilgili olup olmadıklarına dair bazı sorular yöneltilmiştir. İlk olarak katılımcılara Eskişehir kenti ile ilgili yerel bir TV, gazete veya yayın takip edip etmedikleri sorulmuştur. Katılımcıların %23'ü (90 kişi) yerel bir TV, gazete veya yayın takip etmezken, %13'ü (52 kişi) yerel bir TV, gazete veya yayınların birkaçını düzenli olarak takip ettiklerini belirtmiştir. %64'lük bir katılımcı kitlesi ise (258 kişi) düzenli olmamakla birlikte yerel bir TV, gazete veya yayın takip ettiğini belirtmiştir. Takip edilen yerel medya araçları içerisinde ilk sırada yerel televizyon, ikinci sırada yerel gazete ve son sırada ise yerel radyo bulunmaktadır.

Katılımcıların yaşadıkları kentte karşılaştıkları sorunların çözümü konusunda yetkili bir kuruluş olan belediyelere talep, öneri ve şikâyetlerle başvuruda bulunup bulunmadıkları sorulduğunda %78 (310 kişi) talep, öneri ve şikâyetlerle belediyelere başvuru yaptığını, %22 (90 kişi) ise, başvuru yapmadığını belirtmiştir. Araştırmada talep, öneri ve şikâyetleri ile belediyeye başvuru yapan katılımcıların başvuru araçlarının neler olduğu da açık uçlu soru ile sorulmuştur. Ancak verilen cevaplar içerisinde kent konseyleri aracılığıyla talep, öneri ve şikâyetlerle belediyelere başvuru yaptığını belirten bulunmamaktadır. Bulgular kent konseyinin, kent yönetimine ulaşmada yararlanılabilecek bir iletişim kanalı olduğu konusunda halkı bilgilendirmek gerektiğine işaret etmektedir.

Katılımcılara Eskişehir kent konseyinden haberdar olup olmadıkları sorusu yöneltilmiş, alınan cevaplara göre %36'lık bir kesim (142 kişi) Eskişehir kent konseyini bilmemektedir. Katılımcıların %64'ü ise (258 kişi) Eskişehir kent konseyinden haberdar olduğunu belirtmiştir.

Literatür kısmında da ifade edildiği üzere Belediye Kanunu'nda kent konseylerinin oluşturulması yasal bir zorunluluktur. Kent konseylerinin kurulmalarının zorunlu olduğunu bilip bilmediklerini öğrenebilme amacıyla yöneltilen soruda katılımcıların %21'i (85 kişi) kent konseylerinin kurulmasının isteğe bağlı olduğunu düşünmektedir. Zorunlu olduğunu düşünenlerin oranı ise %62'dir. (248 kişi) Fikrim yok seçeneğini işaretleyenler %17 düzeyindedir (67 kişi). Bu bulgular kent konseylerinin yasal dayanakları hakkında toplumun bilgi düzeyinin yüksek olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte katılımcıların %58'i (232 kişi) kent konseyinin kimlerden oluştuğunu bilmediklerini ifade etmiştir. Konu hakkında fikrim yok diyenlerin oranı %11'dir (46 kişi). Kent konseyi genel kurulunun kimlerden oluştuğunu bilenler tüm katılımcılar içerisinde %31'lik bir orana sahiptir(122 kişi). Bulgular kent konseyi oluşumları hakkında halkı daha fazla bilgilendirmek gerektiğine işaret etmektedir.

Katılımcıların %64'ü (258 kişi) Eskişehir kent konseyi faaliyetlerini takip ettiklerini, %36'lık bir kesim ise (142 kişi) Eskişehir kent konseyi faaliyetlerinden haberdar olmadıklarını belirtmiştir. Anket çalışmasında katılımcılara Eskişehir Kent Konseyi'nin çalışma alanlarının neler olduğuna yönelik sıralama sorusu da yöneltilmiştir. Katılımcılar tarafından verilen cevaplarda yer alan faaliyetler sırasıyla şu şekildedir;

1. Eğitim faaliyetleri
2. Çevre bilincinin artırılmasına ve çevre sorunlarının önlenmesine yönelik çalışmalar
3. Dezavantajlı gruplara yönelik çalışmalar (kadın, engelli ve gençler)
4. Kültür – sanat faaliyetleri
5. Kentlilik bilincinin oluşturulmasına ve tarihi dokunun korunmasına yönelik faaliyetler

6. Belediye faaliyetlerinde etkinliği sağlamaya yönelik faaliyetler

Katılımcıların %79'u (316 kişi) Eskişehir Kent Konseyi faaliyetlerinin kentte yaşam kalitesinin artmasına katkı sağladığı düşüncesini taşımaktayken, %21'lik bir kesim (84 kişi) tersini düşünmektedir. Eskişehir Kent Konseyi'nin çevre duyarlılığının artırılması ve çevrenin korunmasına yönelik faaliyetlerinin işlevselliğine ilişkin katılımcı görüşlerine ise Tablo:1'de yer verilmektedir. Tabloda de görüldüğü üzere genel olarak kent konseyi Çevre Çalışma Grubu faaliyetlerine yönelik olarak katılımcılar olumlu bir bakış açısına sahiptir.

Tablo 1: Katılımcıların Eskişehir Kent Konseyi Faaliyetlerine İlişkin Bakış Açısı

		Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Toplam
Kent konseyinin çevre bilincini artırmaya yönelik faaliyetleri halkın çevre duyarlılığını artırır.	N	25	23	57	121	174	400
	%	7	6	14	30	43	100,0
Kent konseyinde alınan kararlar kentin sürdürülebilir kalkınma hedeflerine uygun olarak yönetilmesinde etkilidir.	N	55	71	121	97	56	400
	%	14	18	30	24	14	100,0
Kentle ilgili çevre sorunlarının belediyeye aktarılmasında kent konseyi önemli bir işleve sahiptir.	N	19	23	44	171	143	400
	%	5	6	11	42	36	100,0
Çevre sorunları ile mücadelede Eskişehir Kent Konseyi çalışmaları önemli bir katkı sağlamıştır.	N	24	38	117	136	85	400
	%	6	10	29	34	21	100,0

Sonuç

Türkiye'de yerel katılımı güçlendirme amacıyla işlev gösteren kurumlar arasında, kent konseyleri önemli bir yere sahiptir. Kent yönetimlerinin şeffaf ve hesap verilebilir bir anlayışla yönetilmesine katkı sağlayan kent konseyleri, kentsel sorunların demokratik bir ortamda çözümlenmesine fırsat sunmaktadır. Kent konseylerinin sayıca artmasında kent konseylerinin kurulmasının yasalarla zorunlu hale getirilmesi yanında, kentlerde yaşanan büyüme ve gelişmelere bağlı sorunlardaki artışla başa çıkmak için aranan alternatif çözüm arayışları da etkili olmuştur. Zira yaşanabilir kentlere ulaşma amacı önündeki engeller, geniş tabanlı bir katılıma imkân veren demokratik bir ortamda aşılabilir gözükmekte ve Kanunun kent konseyleri ile ilgili maddesinde kent konseylerinin hayata geçirdiği ilkeler arasında çevreye duyarlılıktan da söz edilmektedir. Öte yandan kent konseyleri hakkında halkın bilgi ve farkındalık düzeyi yeterli olmamakla birlikte, artmaktadır

Türkiye'nin ilk kurulan ve aktif faaliyetlerde bulunan kent konseylerinden birisi de Eskişehir Kent Konseyi'dir. Kent konseylerinin güçlenmesinin yerel yönetim hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve şeffaflık sağlayacağı savının çevre hakkı özelinde sorgulandığı çalışmada; Eskişehir Kent Konseyi'nin halkın bakış açısı ile işlevselliği değerlendirilmiştir. Bulgular, kentlilerin bakış açısı ile çevre hakkının korunmasında, kent konseyinin olumlu yönde etkide bulunduğu hipotezini desteklemiştir. Katılımcıların önemli bir çoğunluğu Eskişehir kent konseyi faaliyetlerini takip etmekte ve Eskişehir Kent Konseyi'nin çalışma alanları içerisinde çevre bilincinin artırılmasına ve çevre sorunlarının önlenmesine yönelik çalışmaları ikinci sırada saymaktadır. Eskişehir Kent Konseyi faaliyetlerinin kentte yaşam kalitesinin artmasına katkı sağladığı düşüncesini taşıyanlar çoğunlukta olup, çevre duyarlılığının artırılması ve çevrenin korunmasına yönelik kent konseyi faaliyetlerinin işlevsel olduğu görüşündedir. Çalışma ile elde edilen diğer bulgular ve öneriler şu şekilde sıralanabilir;

Katılımcıların önemli bir çoğunluğu kentleri ile ilgili yerel bir TV, gazete veya yayın takip etmektedir. Takip edilen yerel medya araçları içerisinde ilk sırada yerel televizyon bulunmaktadır. Kent konseylerine yönelik halkın bilgi ve farkındalığını yükseltmek için başta yerel televizyon olmak üzere, diğer medya araçlarından daha aktif yararlanılması kent konseylerine katılımı artıracaktır.

Katılımcılardan elde edilen bulgular kent konseylerinin yasal dayanakları hakkında toplumun bilgi düzeyinin yüksek olduğunu göstermekle birlikte, kent konseyi oluşumları hakkında halkı daha fazla bilgilendirmek gerektiğine işaret etmektedir. Bu noktada kent konseylerinin web sitelerinde, kent konseylerinin oluşumu, yapısı, organları, yönetim ilkeleri, görev ve yetkileri ile çalışma usul ve esasları hakkında bilgilere yer verilmesi yararlı olabilir. Diğer yandan kent konseylerinin web siteleri sunulan hizmetleri yansıtır şekilde güncellenmeli, halkla interaktif etkileşime imkân verecek şekilde tasarlanmalıdır.

Katılımcıların büyük bir çoğunluğu yaşadıkları kentte karşılaştıkları sorunların çözümü konusunda yetkili bir kuruluş olan belediyelere talep, öneri ve şikâyetlerle başvuruda bulunmaktadır. Katılımcıların çoğu Eskişehir kent konseyinden de haberdardır. Ancak katılımcılar arasında kent konseyleri aracılığıyla talep, öneri ve şikâyetlerle belediyelere başvuru yaptığını belirten bulunmamaktadır. Bulgular kent konseyinin, kent yönetimine ulaşmada yararlanılabilecek bir iletişim kanalı olduğu konusunda halkı bilgilendirmek gerektiğine işaret etmektedir. Bu alanda farkındalığın artırılması kent konseylerine olan katılımı da olumlu yönde etkileyecektir.

Kaynaklar

ALTUN, D. –TOKER, H. (2017) "Kadınların Bakışıyla Kent Konseyleri Katılımcılık Aracı mıdır? İzmir Kent Konseyleri Örneği", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi,* 13(2), ss.461-474.

BAKIR ÖĞÜTVEREN, Ü. (2012) *Çevre Sorunları ve Politikaları*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayın No: 2554, Eskişehir.

BERKÜN, S. (2016) "The Development Of The Environmental Right And Its Reflection On Turkey's Legislation", *X. European Conference on Social and Behavioral Science IASSR Bildiriler Kitabı*, 19-22 Mayıs 2016, Saraybosna, Bosna-Hersek, ss. 241-250.

BERKÜN, S. VE OFLUOĞLU, G. (2016) "Sürdürülebilir Kalkınma Perspektifinden Yenilenebilir Enerji ve Türkiye". *Legal İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi,* Prof. Dr. Fevzi Demir'e Armağan Özel Sayısı, ss. 1097-1120.

BROWN, L (2003) *Eko-Ekonomi*, Çev: Y. Erkan, Tema Vakfı Yayınları, No.42, İstanbul.

ÇELİK, A. (2013) "Kent Yönetimi Bağlamında Kent Konseyinin İşlevleri Üzerine Bir Değerlendirme", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* 14 (2), ss. 215-230.

ÇETİNKAYA, Ö.- KORLU, R. K. (2012) "Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcılık Süreci ve Kent Konseylerinin Rolü", *Maliye Dergisi*, (163), ss.95-117.

DEMİRCİ, M. (2010), "Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 19 (1), ss. 21-46.

DENİZ, T. (2013), "Kentleşme, Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyleri", *Turkish Studies – International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 8, (12), ss. 391-402.

EMREALP, S. (2005), Türkiye Yerel Gündem 21 Programı, *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı,* IULA-EMME Yayını, 2. Baskı, İstanbul.

ERCAN, H. (2000), "Türkiye'de Sivil Toplum Tartışmaları Üzerine", *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 16 (1), ss. 69-79.

EROĞLU, H. T. (2010) "Sürdürülebilir Yerel Kalkınma ve Kent Konseyleri", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (26), ss.44-55.

ERTÜRK, H. (2012) *Çevre Bilimleri*, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.

ERTÜRK, H. (1996) *Çevre Bilimlerine Giriş*, Uludağ Üniversitesi Yayını, Bursa.

Eskişehir Kent Konseyi, http://www.eskisehirkentkonseyi.org.tr/index.php (30. 11. 2017).

GÖNÜLLÜ, G. (2014) "Çevresel-Kentsel Hakların Gelişimi: Dünyada ve Türkiye'de Kentsel Haklar", *İnsan Hakları Yıllığı,* 32, ss.31-52.

GÜRSELER, G. (2011) "Türkiye'de Çevre Hukuku Üzerine Genel Bir Değerlendirme", http://www.gurselertufan.av.tr/?s=29 (21. 04. 2017).

GÜRSELER, G. (1993) "Türkiye'de Çevre Hukuku", *Tekirdağ Barolar Birliği Dergisi*, 3, ss.811-830.

HAMAMCI, C. (1983) "Çevre ve Hukuk", *Fehmi Yavuz'a Armağan,* Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, ss. 239–250.

KABAOĞLU, İ. (1992) *Çevre Hakkı*, İletişim Yayınları, İstanbul.

KARAKURT TOSUN, E. (2017) "Bir Kentte Yaşamaktan Memnun Olma İle Kentsel Yönetsel Süreçlere Katılım Arasında İlişki Var mıdır? Bursa Kent Konseyi Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(26), ss.201-222.

KARAKURT TOSUN, E. – KESKİN, E. B. ve SELİMOĞLU, E. (2016) Bursa Kent Konseyinin Bilinirliğinin Araştırılması", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 23(1), ss.97-112.

KARAKUZULU, Z. "Sürdürülebilir Kentler ve Kasabalar, Yerel Gündem 21 ve Bursa Örneği", http://tucaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/280/2015/08/semp6_43.pdf (19.11.2017)

KAYPAK, Ş (2012) "Çevre Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Boyutları", *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(10), ss.205-242.

KELEŞ, R. - HAMAMCI, C. ve ÇOBAN, A. (2009), *Çevre Politikası*, İmge Yayınları, Ankara.

KESKİN, E. B. (2014). "Belediyeler ve Kent Konseyleri: Temsilden Katılıma", *Mimar ve Mühendis Dergisi,* (76), ss. 56-58.

KESTELLİOĞLU, G. "Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği", http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/download/article-file/107622 (29.11.2017).

KILINÇ, A. (2017) "Yerel Ölçekte Siyasal Katılım ve Temsiliyet Açısından Adana Kent Konseyi", *Bilgi Dergisi*, (34), ss. 95-116.

ÖĞÜTVEREN, "Çevre Hukuku ve Çevre Hakkı" *Çevre Sorunları ve Politikaları*, Anadolu Üniversitesi Yayın No: 2554, Açık Öğretim Fakültesi Yayın No: 1524, ss.128-148.

ÖZDEK, Y. (1993) *İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı,* TODAİE Yayını, Ankara.

ÖZDEMİR, A. T. (2011) "Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri", *Sayıştay Dergisi*, (83), ss. 31-56.

TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (2014) *Yönetişim ve Katılım: Etkili Katılım İçin Araçlar, Yöntemler, Mekanizmalar*. Başak Matbaa, Ankara.

TORUNOĞLU, E. "Çevre Hakkı İnsan Hakkıdır", http://sendika10.org/2005/02/cevre-hakki-insan-hakkidir-dr-ethem-torunoglu/ (21. 04. 2017)

TURGUT, N. (2006) "Çevre Hukukunun Temel Kavram ve İlkeleri", *Çevre Hukuku Sempozyumu* Ed: BADUR, E., Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, Ankara, ss.15-35.

ÜRKMEZ, T. (2006). "Çevre Hakkı Kavramının Tarihsel Gelişimi", http://www.hukuki.net/hukuk/index.php?article=762 (21. 04. 2017).

YILDIRIM, U. ve ÖNER, Ş. (2003) "Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımının Türkiye'ye Yansımaları: GAP'ta Sürdürülebilir Kalkınma ve Yerel Gündem 21", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(4), ss. 6-27.

26313 Sayılı Kent Konseyleri Yönetmeliği, (2006)
http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm
(30.11.2017)

17

A NEW WAY IN ECONOMY POLICIES OF ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN: THE DOCTRINE OF RESISTANCE ECONOMY

Esra Dik

Abstract

Western countries interest Iran historically due to its natural resources and geopolitical position. Iran has been under constant pressure from foreign interventions since the Islamic Revolution in 1979. In response to these different interventions and sanctions, Iran has developed various defense mechanisms. Although reformist governments seek to articulate with global capital in certain periods, it is not possible for Iran to preserve both its conservative elements and market economy conditions. The skeptical attitude towards western countries has resulted in neoliberal practices taking place not through foreign capital but through Iran's own internal dynamics. The security of the regime and the desire to strengthen the country's economy against domestic and foreign threats reveal new approaches in Iran. Ayatollah Khamenei's "doctrine of resistance economy" is a new road map for Iran's economic policy in this sense. The year of 2017 was called resistance economy: production and employment year by Ayatollah Khamenei and he declared that this doctrine will make the Iranian economy more resistant to external shocks and threats. The new economic policy is aimed at maximizing the internal dynamics of the country against the sanctions, especially reducing the dependency on oil incomes to the lowest level. The aim of this study is to analyze how far the doctrine of the resistance economy, which has been adopted recently in Iran, can be implemented by the elected reformist Rouhani government in the second period.

Keywords: *resistance economy, neo-liberal economy policies, reform, conservative elements, sanctions.*

Introduction

Following the completion of deliberation process of P5+1 with Iran in July 2015, a decision to accept that nuclear activities of Iran are peaceful and for the abolition of sanctions on Iran was officially put to life in the frame of the Joint Comprehensive Action Plan.[1] Donald Trump, who won the race of presidency in the USA after the date of signature of the agreement, first entered in a trend for refusal of this agreement it had inherited from Obama's period. Rouhani and his sphere, which constitutes the reformist-pragmatist wing in Iran, stated against this trend that the parties of the agreement were not only the USA and Iran, and the agreement was reached as a result of the consensus of multiple countries, while this trend was subjected to more severe criticism by the conservative wing and the religious leader Khamanei. Even, Rouhani government was accused with drifting away from revolutionist principles.[2] These criticisms were not unfair. Likewise, blockades in the abolition of restrictions could not be cleared. Particularly, the failure in the elimination of sanctions applied to Iran in the international banking transactions constituted an important problem. Rouhani, who was re-elected in 2017, is now fighting against the conservative wing leaded by Khamanei in the country, and is continuing his efforts in search of articulation with the external world.

The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), is called "berjam" (barname-ye jame eghdam-e moshtarak) in Persian language. As highlighted by Sinkaya, the call from Rouhani, who sees the nuclear agreement as a success, for a "second barjam" in his Nawruz message is reflected in the "resistance economy" doctrine, which in fact is

1 Following a two-year period after the call for commencement of negotiations between Iran and P5+1 in August 6, 2013, the Joint Comprehensive Action Plan was passed in November 1, 2013. The JCPOA was agreed upon in Vienna in July 14, 2015In July 20, 2015, the UN Security Council approved the JCPOA through its decision numbered 2231 (2015). Implementation of the JCPOA stage foreseeing the abolition of the embargo was started on January 16, 2016. Five permanent members of the UN Security Council (including the United Kingdom, China, France, Russia and the USA) together with Germany reached a historical agreement with Iran to prevent the production of nuclear weapons in July 2015. Many sanctions applied to Iran will be abolished in return of the stopping of nuclear program in Iran.

2 Trump's words in a speech he gave in American-Israel Public Affairs Committee (AIPAC) during his campaign that his priority was to tear off the agreement with Iran, which he called "awful" had increased the tension even more (http://orsam.org.tr/orsam/DPAnaliz/)

an approach being developed by the conservative wing since 2010 (Sinkaya, 2016: 8-11).

Khamanei criticized this agreement in his speech he gave for the Persian New Year in March 21, and said that Americans have expressed that they have been mobilized to prevent Iranian trade. He said, "Americans said that they would abolish the restrictions and they have done it on paper; however, they are acting in a manner that the outcomes of this abolition are never witnessed". The lesson that Khamanei had learned from this nuclear issue is that excessive dependence of Iran to gas sales and international finance institutions exposes Iran to pressure from America (Iran's 'Resistance Economy' Debate, Ray Takeyh, *April 07, 2016* ForeignAffairs.com).

While the Rouhani government, which came to the power again after a contentious election in 2017, tends not be collide with the resistance economy doctrine, on-going discussions are intense on its success in both articulating with the world and also in meeting the demands of conservatives within the country. In this study, it will be attempted to analyze the resistance economy.

Approach of Resistance Economy to Economy

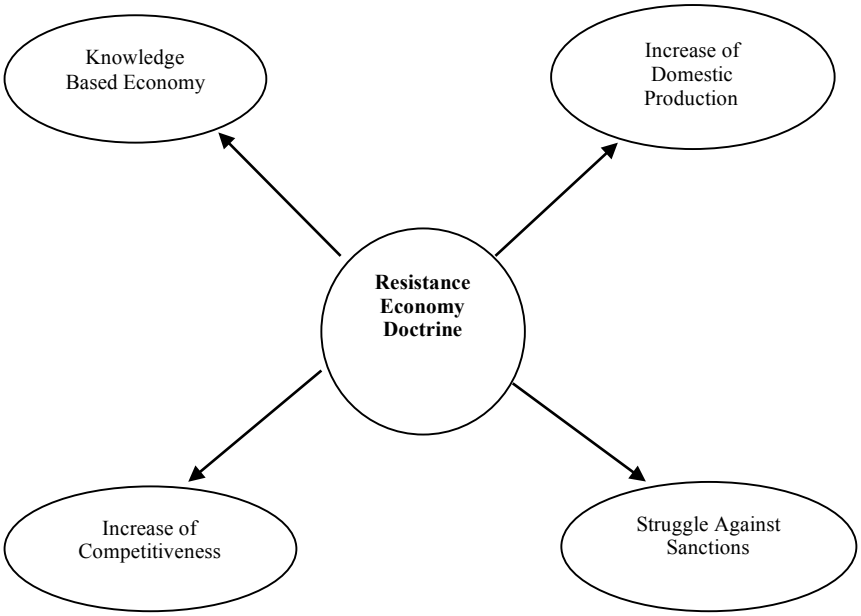
The resistance economy doctrine was in fact introduced first in 2010. This doctrine had the purpose of sustaining the development of economy in a country under pressure (Shamseddin Jalili Piran Mohammad Soleymani Dorche , 2015: 648-650).

In Khamanei's Nawroz message, 2017 was announced as the year for Resistance Economy, Production and Employment. According to Khamanei, resistance economy is a system. This system must be divided into important sectors, and then each of the key sectors must be scheduled. The first of these key sectors is "production" used to express the increase of domestic production, and the second one is "employment" meaning the elimination of unemployment, which is one of the biggest problems. These two goals must be aimed at. As stated by Khamanei, "resistance economy" is a general term accompanied by production and employment. This is why the name I chose for this year is "Resistance Economy: Production and Employment " (http://farsi.khamenei.ir/ndata/news/36068/).

This doctrine does not lock itself up from the external world. In contrast, it had the wish to act together with the global economy. However, Iran is in a status of defense as a country being subjected to continuous embargos. Both adhering with the revolution principles and preserving the regime, and creating a strong resistance mechanism against sanctions have been adopted as the Basic policy. The resistance economy doctrine is consistent with the 20-year vision of Iran. Reducing the dependence on income from gas and transition to knowledge-based economy are the main arguments of the plan. The basic goals of the 20-year vision plan as classified by Amuzegar include the following: (a) a sustainable economic growth with a quick tempo; (b) creation of durable possibilities of employment; (c) increasing the factor productivity; (d) active policy in regional and international markets; (e) developing a knowledge-based economy; and (f) establishing a market economy to ensure domestic and foreign entrepreneurship (Amuzegar, 2003). In this plan, Iran is fictionalized as "a country that takes the first place in the region in economic, knowledge and technologic areas; source of inspiration for the world with its Islamic and revolutionist identity, and a country with productive and effective interaction in its international relations (http://irandataportal.syr.edu/20-year-national-vision)

The resistance economy consistent with vision plan has four basic footings. As an illustration is attempted to be shown in Figure 1, the economic approach developed includes domestic production, knowledge-based economy, resistance against sanctions and ensuring a competitive environment. *Sustaining the national production and strengthening the domestic capital:* three footings are defined for this to include the state, stakeholders and public (people), and it is stated that these three are relational and the relations between them are defined as the state support for production increase, enhancement pf production quality by the capital, and ensuring the willingness of the people. Incentives for the private sector however are nurtured by a free interpretation of the article 14 of the Constitution.

Figure 1: *Interacting Parts of the Resistance Economy*



Elements of the Resistance Economy

The text of his notification sent to the Heads of the Legislative, Implementation and Judicial Organs of the Revolution Guide and to the Head of the Council for the Determination of the Benefits of Order on February 18, 2014 has been translated into Turkish by İRAM. The translation text will be used in this study.[3] Some headlines can be derived from a classification of the 24 items included in this text.

3 For this valuable contribution, please see: Iran Resistance Economy Doctrine, Basic Texts, Translated by: Mehmet Koç Ed: Yusuf Şahin, CEenter for Researches on Iran (İRAM), www.iramcenter.org

Encouragement of Domestic Production and Steering the Consumption

The task falling on the State to encourage domestic production is the mobilization of all the financial possibilities of the country with the purpose of encouraging national production. Objectives with priority include the development of characteristics of the human capital such as training, skills, creativity, entrepreneurship and experience. The financial sector must be re-organized in order to strengthen the real sector. Strengthening consumption however, include the following:

a) To increase the income levels of middle and lower classes to maximize the participation of individuals in economic activities

b) Domestic production must be increased in Basic foods and goods (particularly for imported goods), and priority must be given to the production of strategic products. Diversifying the sources must be given priority in the production of imported goods with the purpose of reducing dependence on certain countries

c) Consumption must be steered by encouraging the production of domestic goods

Adoption of Knowledge-Based Policies

In the recent years, Iran is allocating a significant portion of its budget to knowledge and communication technologies. Mobilization of domestic sources like in the national internet network (SHOMA) project to reduce dependence on the foreign world is one of the remarkable developments. Two basic points of action can be recognized for the transition of knowledge-based economy in the Resistance Economy text. The first of these s to establish a national technology system, and the second one is to ensure the transfer of high technology in the country and to develop export.

Establishing a Competitive Environment

The production sector must be developed in the first place to establish a competitive environment. At the same time, enhancement of the quality of the labor force is highlighted in the text. The requirement of enhancing the productivity in the economy

through the establishment of grounds for competition between regions and provinces and using the potential and capacity in the regions of the country with different qualities comes in the first place in the plan.

Increasing the Strength and Decreasing the Fragility of the National Economy

In order to decreasing the fragility of the national economy against the external threats and increasing its strength, strategic relations with the world and especially with the region must be developed and cooperation based on partnerships must be increased. An economy dependent on gas as one of the factors increasing fragility must be abandoned, and production must be diversified. Therefore, struggle against the fragility of income level in relation with petrol and natural gas export is an important item in the text. The following goals are listed with this purpose:

a) Determining strategic customers,

b) Diversification of sale methods,

c) Private sector taking place in sales,

d) Increase of natural gas export,

e) Increase of electricity export,

f) Increase of petrochemical product export,

g) Increase of petrol products export. 1

h) Strategic petrol and natural gas reserves of the country must be increased to be effective in global petrol and natural gas market and petrol and natural gas production capacities must be preserved with basins in the first place, and importance must be attached to development.

i) Value chain in petrol and natural gas sector must be developed, production of products with high productivity must be produced based on energy consumption and export of electricity and petrochemical and petrol products must be developed.

Economizing

With the purpose of economizing in overhead expenses of the public sector, institutions must be re-organized, borders of the State must be reduced to a reasonable level, redundant institutions equivalent to each other must be eliminated and unnecessary expenses must be prevented. For this:

i. Incomes from taxes must be increased and income system of the State must be improved.

ii. The annual share in the budget allocated from natural gas and petrol sources to National Development Fund must be increased till dependence on petrol dependency is eliminated.

iii. Economy must be rendered transparent and healthy, and factors causing fraudulency in financial, commercial and foreign currency areas and fraudulent activities must be stopped.

iv. The jihad culture must be encouraged in the areas of increasing the added value, production of wealth, increasing productivity, and developing entrepreneurship, capital-owning and developing productivity, and persons with distinguished services in this area must be rewarded with Resistance Economy Medal.

Duties of the Government

- Determining and using scientific, technical and economic capacities to reach proactive power and realize the planned interventions,

- Monitoring the embargo programs and closely and increasing the price to be paid by the enemy,
- Managing the economic risks through the activation of reasonable, energetic, quick and well-timed plans against internal and external threats and riots.
- Distribution and pricing systems must be rendered transparent and effective, and the market supervision methods must be updated.
- Standards for the entire domestic production must be improved and their use must be encouraged.

Foreign Capital

- Rules must be facilitated and the required incentives must be increased,
- Foreign and transit t5rading services and the required substructure must be developed,
- Foreign capital must be encouraged for export,
- Planning the national production, creating new markets and diversifying the economic relations with other countries with the countries of the region in the first place to be able to export,
- Making use of barter mechanism where required in order to facilitate trade,
- Rendering the export rules and regulations stable with the purpose of continuous improvement in Iran's share in target markets.

Conclusion

Rouhani government had developed its package aiming at the ,invigoration of economy ("the stimulus package") when it came to power in 2013 on sanctions and fight against

obstacles that created difficulties in the economy such as the reducing incomes from export and reform in subsidies. In the structural sense, they were in fact encouraging change in the manner of intervention of the government on economy (DİK, 2016). However, not much distance could be covered. While the expectations for reforms still continue in Iran in the second period of Rouhani, many diverse trends have been emerged. Outburst of Khamanei, who declared 2017 as the years for Resistance Economy: Production and Employment, reminds the existence of the search for a new pathway, but most important of all, the values of revolution of governments. According to Peter Koenig commenting on Khamanei*'s words of "Islamic structure, improvement on the whole, independence from global hegemonic forces, full development of skills, rescuing the country from social diseases and national dignity lies in security and realization of power,"* this expression indicates a clear determination in the search for independence from destructive banking and financial systems of the West and from neo-liberal economy directed by export and international trade. The economist Koenig, who is a former World Bank (WB) expert, writes, "The Resistance Economy is mostly the equivalent of the concept of "import substitution" that develops the local capacities against import" (khamenei.ir)[4]

The re-obstructed relations with the USA and Iran's coming closer to countries like Turkey and Russia are intensifying the tension even more. The Rouhani government marked by the conservative wing is displaying a negative attitude against the Resistance Economy. In contrast, the importance of this economy is highlighted in some press statements. On the other hand however, the wishes to be articulated with the external world are also expressed. For example, "The First Deputy President of Iran Islamic Republic has stated that the Resistance Economy Policies implemented in Iran aims at the development of relations with the global economy, enhancing trends and attracting the foreign capital (Pars Today, 14 Nisan 2016).

4 A series of interviews by Peter Koenig published in Khamanei's website had been translated into Turkish language also. You cand find the translation headed "Peter Koenig: İran'ın Direniş Ekonomisi, Öteki Ülkelerin İzleyeceği Parlayan Bir Işık" in this web address: http://medyasafak.net/haber/2291/peter-koenig--iran-in-direnis-ekonomisi 27 Nisan 2017

In conclusion, the cracks between the neoliberal economy policies and values of the revolution in Iran's economy are visible clearly since the early 2000s. The tension between the reformist governments and religious structures interrupts the creation of a stable policy greatly. The Resistance Economy aims at the elimination of Iran's dependent economy. The shift from an economy dependent on gas to an economy with diversity of production is stated in this doctrine as a policy. It is clearly seen that Rouhani government will also act according to this doctrine; however, difficulties will be encountered in the process of simultaneous use of neoliberal political tools.

References

AMUZEGAR, J. (2009), "Iran's 20-Year Economic Perspective: Promises and Pitfalls", Middle East Policy, 16- 3, 41-57.

DİK, E. (2016), "Obstacles to the Reform Initiatives in Iran: Economic Stimulus Package of the Rouhani Government", Middle East Analysis, ORSAM, 8-72, 76-78.

Iran Resistance Economy Doctrine, Basic Texts, Translated by: Mehmet Koç Ed: Yusuf Şahin, CEenter for Researches on Iran (İRAM), www.iramcenter.org.

KOENIG, P. (2017), "Iran is a Bright and Shining Light for Other Countries to Follow" http://english.khamenei.ir/news/4740/Iran-is-a-bright-and-shining-light-for-other-countries-to-follow (April 2017).

PİRAN, S.J., DORCHE, M.S. (2015), "Resistance Economy in International Law", Internatıonal Journal Of Humanıtıes And Cultural Studies December Special Issue, 646-653.

SİNKAYA, B. (2016), "Continuity and Change in Iranian Politics After the Nuclear Deal", Review of Regional Affairs ORSAM, no 45, 8-11.

18

EXTENSION OF THE ALGERIAN CITY BETWEEN URBAN MANAGEMENT AND PERFORMANCE CONSTRAINT

Abdel Kader Benhamadi

Abstract

The process of urban development so very old even before the colonial period. The appearance of many medium-sized cities filling a void that has always existed between major cities. This quantitative change in the urban reality has been accompanied by perverse effects that the various urban stakeholders have not been able to master, and this is the reason why our cities are characterized by a variety of implantation methods. The technical as well as the financial capacity to cope with the social demand meeting many constraints. The difficulties encountered by different types of cities manifest themselves at different levels, including: The construction of infrastructures and the provision of local public sources. - The protection of the environment and the management of natural resources. - The promotion of local economic development. These difficulties are often due to a large number of human, technical and financial resources, all the more so since the dysfunctions of the existing local institution systems are worrying. 1- The system of local finances (transfer mechanism, local taxation acceded to credit and local financial management .....) 2- The system of local management such as the procedure of obtension of services and works 3-The system of planning and allocation of local resources (investment programming and budget preparation ...) The permanent nature of urban municipalities has often been associated with the misuse of human and financial resources. Despite the improvement of their capacity for local development funding, do not insist the municipalities pay the necessary attention to increase their performance in providing service to the population.

Key words: *Urban development's process, local public sources, protection of environment and management resources.*

Introduction

The process of urban development so very old even before the colonial period. The appearance of many medium-sized cities filling a void that has always existed between major cities. This quantitative change in the urban reality has been accompanied by perverse effects that the various urban stakeholders have not been able to master, and this is the reason why our cities are characterized by a variety of implantation methods.

The technical as well as the financial capacity to cope with the social demand meeting many constraints. The difficulties encountered by different types of cities manifest themselves at different levels, including:

- The construction of infrastructures and the provision of local public sources.
- The protection of the environment and the management of natural resources.
- The promotion of local economic development.

These difficulties are often due to a large number of human, technical and financial resources, all the more so since the dysfunctions of the existing local institution systems are worrying.

1) The system of local finances (transfer mechanism, local taxation acceded to credit and local financial management .....)
2) The system of local management such as the procedure of obtension of services and works
3) The system of planning and allocation of local resources (investment programming and budget preparation ...)

The permanent nature of urban municipalities has often been associated with the misuse of human and financial resources. Despite the improvement of their capacity for local development funding, do not insist the municipalities pay the necessary attention to increase their performance in providing service to the population.

Urban Management and Constrained to Performance

In the space of more than half a century (1962-2015), the number of cities has almost tripled and the urban framework has become denser.

In addition, this frame has become relatively balanced thanks to the appearance of many medium-sized towns that have a void that has long existed between major cities.

This quantitative change in the urban reality has unfortunately been accompanied by perverse effects that the various urban actors have not been able to control today (Cerisy, Prospective pour une gouvernance démocratique, Paris, édition de l'aube, 2000). The urban probability is no longer limited only to land use. but also concerns the urban progression and the proliferation of insalubrious housing. This situation is of interest to both public authorities and other actors for the economic and social development of the city. This Processor is also marked by the inadequacy of basic social services made available to the population but also under infrastructure equipment. In difficulties encountered by different types of agglomeration manifests itself at different levels include:

-Infrastructure construction and provision of local public services.
-The protection of the environment and the management of natural resources.
-The promotion of local economic development.

All of these difficulties are often a lack of technical and financial junk resource. The communal plans of development PCD were supposed to host the common endowed municipalities, particularly urban ones, with a programming tool for their development. Unfortunately, these documents remain purely formal and inconsistent.

The non-permanent nature of urban communes and often associated with the misuse of urban and financial resources.

Admittedly, the systems of the transfer of budget whose distribution of the tax of the value-added VAT allowed communes to improve their resources. Some manage to release a saving and to reserve a budgetary envelope to the investments, for as much the

relative improvement in their ability to fund the necessary to improve their performance in the delivery of services to the population.

This is reflected by the total absence of performance measurement, when applied to the planning and rental management of local communities.

During the last twenty years, our agglomeration has developed Quick change affected ways of life, the running of organizations the norms of habitat and of architecture, the relations of the man with his space, human and social relations, the report in power and techniques of urban development and space organization.

Our cities became places of experimentation, of innovation, of creativity, but at the same time areas of conflicts, of segregation and of exclusion, on which the urban public policies try to bring solutions.

A resurgence of urban public action and of means implemented to be able to manage the big problems of the city, prove to be primordial more than ever.

The existence of various ways of resurgence and the quick change of the facilities of the city poses problem for developers They acknowledge exceed facing inherent difficulties: mass urbanization, the increase of shantytowns around agglomerations.

Our society really did not assess risks and threats of a wild and uncontrolled urbanization.

The action of the government is not limited to organizations of interventions at urban level but to look after fundamental balances by the establishment of practice and integration mechanism.

The renovation of public action on the urban field is of paramount importance. Thus, dynamics of development emerge.

The social development of the state will be the outcome of different factors such as: social politics aiming at promoting social link; token governance which brings the institutions closer to the citizens.

The objective is lead a strong political will to conduct a project aiming at promoting: employment and economic development Besides, urban integration and the urban management of proximity; reinforce educational systems in order to develop citizenship by social politic in collaboration with associative movements to diversify the habitat and to restructure districts affected (Guedira Mohamed Nadjib , pratique de l'évaluation des politiques publics: l'éxpérience de l'agence de développement social OMDH sur l'évaluation des politique publics de develeppement humain, jui 2009).

Urban poverty is growing at a very fast pace and now accounts for a quarter of total poverty. It is now in the big cities that poverty is massively concentrated and becomes more visible.

The persistence of such a problem now represents a social and political challenge, especially as it remains underpinned by highly influential elements such as rapid population growth and the rural-urban drift that fuel a strong and expanding urbanization.

The causes of the limits of these programs have been identified by the evaluation studies they consist in a technical and financial programming of the projects as lover and the management of their realization are not always judicious on the one hand and the insufficiency of the mastery of land to cause delays, see the abundance of some operation on the other hand.

Today the new vision for development refers to the need for agglomerations without precarious housing as one of the main components of sustainable development and as a strategic pillar aimed at reducing urban poverty in different components.

The urban environment by its location its land-use structures and its level of development can be confronted with catastrophes of natural origins to humans of big scales, putting in question the security of the population and its shelter.

As a result, the protection of human lives and the insurance of residential occupancy requires a policy of urban risk management and intervention on regulation, the construction of housing and equipment and the organization of surveillance networks. and rescue.

The success of such a process requires the full participation of the local community as a valuable party.

Urban life also requires an increasing number of services available to the population, ranging from the granting of an administrative act, to the collection and treatment of solid waste, through education and training, health and hygiene, sport and culture.

Access to these infrastructures and socio-collective amenities is not widespread in the Algerian city, despite the major efforts of the public authorities in these areas (PNUD, Mésurer la gouvernance démocratique: cadre pour la selection d'indicateur favorable aux pauvres et sensible aux genres, 2006).

Democratization and Incapacity of Local Collectivities to Structure the Urban Space

Decentralization at the communal level has undergone a fundamental reform through the adoption of a new legal framework that has provided the municipalities with important allocations for the management of local affairs, and which has transferred the power of execution of the deliberations of the councils of the state representative to the president of the communal council

Another qualitative change has been made in terms of the decentralization of public policies, by providing the urban communes with new skills. However, the exercise of these powers comes up against the existence of a system of administrative supervision whose main role is to safeguard the general interest against the possible excesses of the decentralized entities and possibly against the encroachment of the local public authorities.

Moreover, the often-problematic interweaving of these territorial levels makes it possible to account for intra and inter-territorial disparities that truly reflect the incapacity of its local authorities to organize and structure the space or to prevent its extensions.

At the same time, at these limits, we are witnessing the emergence of a new political lexicon focused on the repositioning of the role of the state with a view to

democratization and territorialisation of public policies. The objectives officially assigned to this new dynamic of public action consist in promoting investment and have consolidated the policy of decentralization and concentration and proximity of administration to citizens.

At the end of the public discourse, the state launched a slow and nevertheless important process of territorial modernization, both at the decentralized level and at the deconcentrated level, through a new grid of local competences, a new code of urbanism a new concept of authority.

Cooperation between the territorial collectivity is desirable so that each can build its own complementary advantages from each other.

This complementarity is all the more necessary as cities and regions play a fundamental role in the development of the national territory insofar as the prosperity of a region depends on the prosperity of its city and reciprocates.

Also, it becomes necessary to adopt a regional perspective to solve urban problems such as housing, transport, education and environment and also to respond (the creation of new cities as suggested today and far from meeting this requirement in that they actually appear as simple growths or disordered and anarchic smears of pre-existing mother cities).

The state of deterioration of the living environment in many cities, or obviously, the urban development is not mastered, while the want built continues to deteriorate, incite in the same direction, to review all the problematic cities in the judicious perspective of a better balance of space with a rigorous control, a legal framework renovated and appropriate to correct the outgrowth and unbalance and to finally support the processes of urban performance.

It should be noted that two fundamental actions very often suggested by professionals in the urban planning sector, seem to hold the attention of public authorities anxious to correct the trajectories of this urbanism (the provisions of the law of February 26, 2006 on the orientation of the city (jo. No. 15 2006 are significant in this respect, although they have only a character of orientation only).

It should be noted that:

- The need to deploy an urban logic and a mobilization of the actors concerned by the city through a policy of synergy and a global management of the problems, in particular thanks to an opportune to enter a legal process of the big cities.

-The need to refocus harmoniously and balance the creative urbanism of cities and not just producer of housing, in an integrated vision and in a collective partnership.

Overall, these actions are in the first instance the competence of the institutions to centralize as the municipal institutions unfortunately failing while they are put in front of the politico-legal scene to promote cities and strengthen their performance.

Towards the Requirement of a Global and Integrated Approach in an Urban Environment

Faced with the challenges of existing urbanization, the public authorities are setting up institutional mechanisms and planning instruments in the hope of better mastering the growth of cities and its consequences. Despite the multiplication of such structures for strategic territorial planning, motivate by the concern for development. it is often the problem of control and security. Local communities are supposed to play a fundamental role in the design of master plans, development plans and development plans as the implementation of planning documents.

In the absence of a sufficient legal urban supply, the peri-urban companions near the cities constitute in transitory phase the environment of reception of many migrants; the rural communes with the periphery are often the places of the development of insanitary inhabitant (phony cities).

This territorial enlargement would allow public authorities to approach planning policies successively and repeatedly.

Coherence between housing policy and spatial planning must be a pre-occupation and a priority task for public decision-makers (PNUD, indicator de governance, 2. edition,

governance assessment methods and applications of governance data in policy making, cairo, june, 2009).

Population growth, the uneven distribution of basic infrastructure, the concentration of economic growth on certain spatial positions are the reasons justifying this need. Taking into account the important production needs of the built environment by the various operators, both public and private, it is essential to adopt a dynamic vision of urban planning, to ensure that the public intervention program is taken into account in the future. the domain of housing with master plans of urban development.

A sound investment policy requires local managers to identify their needs according to their priority, their stage of advancement and the amount of resources they can mobilize. The plans for economic and social development were supposed to have common urban televisions of a programming tool for their development, these documents became purely formal and inconsistent and many municipalities did not really understand the importance of this exercise.

The causes of the limits of these programs have been identified by studies evaluations it essentially constitutes:

- The programming of financial technical projects lover and management of their achievement have always been wise.

- Insufficient land ownership has led to delays.

- The problems of financing the self-construction of housing (problems with acquiring credits have delayed the completion of the valuation of the operations).

Problems encountered by local authorities in the evacuation of old sites and the installation of premises.

Vision for a Gathering Better Life in the Algerian City

The city vision in Algeria has long lost its landscape value, where it was good to live. In order to remove obstacles and give new impetus to improving the living environment of citizens, the decision-makers have put in place a legislative package such as "the law of orientation of the city" (the law of orientation of the city promulgater the February 20, 2006 by including in these programs for the improvement of the conditions of urban life with a reservation of an annual budget which reached 100 billion in 2007).

Despite billions of dinars swallowed every year in different programs for the improvement of living conditions of citizens in urban areas.

It did not produce as expected result ((a better living together)) there is no doubt that the concept of management reverts to ideas that vary according to two complementary parameters:

- Research on how coordination and harmonization is achieved between different actors in the city (politicians, technicians, administrators, associations and neighbourhood committees

- Research on how to control the orientation of all the elements that try life in the city such as the management of public spaces, green spaces and recreation, drinking water; wastewater, household waste; transportation ...

- The capacity of the effective participation of the population is moreover a central question towards an important dimension aiming to consolidate the urban management it is about a so-called urban management of proximity as a new stake of the policy of the city which aims to engage a participatory process:

the urban management of proximity is defined as the whole of the acts which contribute to the good operation of a neighbourhood in order to improve the quality of life of the inhabitants:

- to enhance the image of these professionals (preservation of hygiene and public health)

- to develop practices related to the protection of the environment inculcate the sense of good citizenship.

Far from being a uniform concept, the standard voice of proximity management, thought as a whole, envisaging coherent and innovative modes of management across the globe, in different situations that intersect and combine according to the changing socio-urban context.

In this situation citizen participation in urban areas in Algeria allows the development of a real participation of residents in various public debates.

Conclusion

The assessment of governance at a local level is of growing interest as territorial policies become increasingly important in the economic and social spheres under the combined effect of decentralization.

The failure of the major centralizing and reductive models is a reality today, not only in the southern countries but also in the northern countries.

Information, training, power sharing, innovation, in short, organizations at the global level are increasingly embracing the flexibility and diversity of the world.

Faced with the inadequacies of the traditional modes of social framing with the modes of expression of the populations of new networks to be put in place at the local level. There is consequently a need for the public authorities to have their message linked by a new actor, such as young graduates in social downsizing who can wake up as well in the city as the companions be mediators and relays. opinion.

Therefore, it is a question of proposing a method facilitating the evaluation of the programs led locally, participating of a reinforcement of the capacity of the actors engaged in the development of the local communities and their partners any sector confused private and civil society and of a promotion of the practice of governance. The ultimate goal is to increase the awareness and acceptance of local people to the social project being built.

References

Cerisy (2000). Prospective pour une gouvernance démocratique, Paris, édition de l'aube.

Guedira Mohamed Nadjib (2009). Pratique de l'évaluation des politiques publics: l'éxpérience de l'agence de développement social OMDH sur l'évaluation des politique publics de develeppement humain, jui.

PNUD (2006). Mésurer la governance démocratique: cadre pour la selection d'indicateur favorable aux pauvres et sensible aux genres.

19

A NEW TREND IN HEALTH: DIGITAL HOSPITAL

Kevser Sezer Korucu, Muazez Demir

Abstract

The development and use of technology provides some benefits that make human life easier. Technology; information technology, communications technology and health technology in all areas such as began to show itself. Thanks to the possibility provided by the technology, the delivery of health services has become more accessible. The development of technological information systems provides great convenience to patients, stakeholders and health workers in health service delivery. In order to offer the health service quickly and effectively, the devices used must be integrated with the health system and the health services should be offered in good quality and fast. Healthcare institutions that deal with human life and have zero fault tolerance need to closely monitor and use technology. In order to keep pace with the changing era in this regard, "digital hospital" have begun to be establish. The aim of this study is to reveal the general framework of the newly opened digital hospitals in Turkey; to examine the benefits and harms of digital hospitals in general terms. In this framework, digital hospitals in Turkey were researched, according to the Electronic Medical Record Adaptation Model (EMRAM), they are at a certain level and they are determined to have what criteria they have. In addition, innovations brought by digital hospitals have been examined by SWOT analysis. As a result, it has been determined that the number of digital hospitals in Turkey is 87. According to the Electronic Medical Record Adaptation Model (EMRAM) in Turkey, there are 1 hospital in 7th grade (İzmir Tire State Hospital) and 86 digital hospitals in 6th grade (Adıyaman Çelikhan State Hospital, Aydın Didim State Hospital etc.) was detected. Along with digital hospitals, there are opportunities for citizens to reduce hospitalization times, reduce costs such as paper and x-ray films, identify side effects that can occur when different drugs are administered at the same time, threats such as the stealing of patient information in digital media by ignoring patient privacy and the uncertainty of protecting the data processed in the paperless way against internet attacks have been identified. The study gathers perspective on changes in the health sector that are trying to keep pace with developing technology.

Keywords: *Digital hospital, Health, Technology, Innovation.*

Giriş

Teknolojinin gelişmesi ve kullanılması, insan yaşamını kolaylaştıran birtakım faydalar sağlamaktadır. Teknoloji; bilgi teknolojisi, iletişim teknolojisi, sağlık teknolojisi gibi her alanda kendini göstermeye başlamıştır. Teknolojinin sağladığı imkânlar sayesinde, sağlık hizmetlerinin sunumu daha erişilebilir olmaya başlamıştır. Teknolojik bilgi sistemlerinin gelişmesi sağlık hizmeti sunumunda hastalara, paydaşlara, sağlık çalışanlarına büyük kolaylıklar sağlamaktadır. Sağlık hizmetinin hızlı ve etkili bir şekilde sunulması için, kullanılan cihazların sağlık sistemiyle entegrasyonu sağlanmalı ve hastalara kaliteli ve hızlı bir şekilde sağlık hizmeti sunulmalıdır. İnsan yaşamını ele alan ve hata toleransı sıfır olan sağlık kurumlarının teknolojiyi yakından takip etmesi ve kullanması gerekmektedir. Bu bakımdan değişen çağa ayak uydurabilmek için, "dijital hastaneler" kurulmaya başlamıştır.

Dijital hastane, Türkiye'de Sağlık Bakanlığı'nın 2013-2017 stratejik planında dijital hastane kavramını geliştirmek ve yaygınlaştırmak için gerekli düzenlemeler yapılmasıyla ortaya çıkmıştır (sgb.saglik.gov.tr). Türkiye'de sağlık hizmeti sunumunu yapan Sağlık Bakanlığı, devletin diğer kurumları ile temas halinde olması gerekmektedir. Gerekli düzenlemelerin e-sağlık, e-devlet üzerinden entegrasyonu sağlanarak, verilen hizmetlerin çeşitliliklerinin arttırılması gerekmektedir. Sağlık hizmeti sunumunda özel sektör, üniversite ve kamu sektörü teknolojiyi takip edip, yoğun teknolojinin hâkim olduğu dijitalleşme sürecine sağlık sektörünün de ayak uydurması zorunlu bir hale gelmiştir.

Dijital hastane, hastane içinde idari, mali ve tıbbi süreçlerde, bilişim teknolojilerinin kullanılarak, tüm teknolojilerle entegre olduğu, tele tıp ve mobil tıp uygulamalarının hastane içinden ve dışından veri alışverişinde bulunulduğu, doğru ilaç ve medikal tedavi uygulamalarının kontrol edildiği, hastalara ve çalışanlarına etkin, verimli, ekonomik, erişilebilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunmayı hedefleyen bir sistemdir (Ak, 2010: 3; http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/).

Hem Dünya'da hem de Türkiye'de sağlık hizmetlerinin hızlı ve pratik bir şekilde sunulmasını sağlayacak bilişim sistemleri ve son model teknolojik cihazlar dijital hastaneler için yeterli olmamaktadır. Dijital hastaneler, teknolojik alt yapının yanında; yüksek finansman, profesyonel insan kaynağını, bilgi sistemlerini bir arada

bulundurması gerekmektedir. Sanal ameliyat, sanal yönetim, dijital tıbbi kayıtlar, tele tıp, tele eğitim, vb. unsurları entegre bir şekilde kullanılması dijital hastaneye doğru atılan adımların tamamlayıcı unsurları olarak karşımıza çıkmaktadır.

1. Dijital Hastane Kavramı

Hastanedeki tüm tedavi hizmetlerinin, tetkik ve tedavi sürecinin kâğıtsız ortamda gerçekleştirilmesini sağlayan ABD, İngiltere, Singapur, Almanya, Hollanda gibi ülkelerde görülen dijital hastane kavramı Türkiye'de de güncel hedefler arasında yer almaktadır (Wei-Dong, 2004: 1). Dijital hastane uygulamaları yakın bir zamana kadar hayal olarak görülürken, günümüzde bilişim teknolojilerinin sağlık alanında kullanımının artış göstermesi ile Türkiye'de de dijital hastanelerden bahsedilmeye başlanmıştır (http://www.dijitalhastane.org).

Sağlıkta yeni bir kavram olarak karşımıza çıkan dijital hastane kavramına yönelik yapılan birçok tanım bulunmaktadır. Bu tanımlar genel olarak birbiriyle benzer kavramları içine almaktadır. Dijital hastane; '*idari, mali ve tıbbi süreçlerde asgari düzeyde bilişim teknolojilerinin kullanıldığı bir hastaneden her türlü iletişim aracı ve tıbbi cihazın birbiriyle ve diğer bilgi sistemleriyle entegre olduğu, sağlık çalışanları ve hastaların tele tıp ve mobil tıp uygulamalarıyla hastane içinden veya dışından veri alışverişinde bulunabildiği*' bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır (http://dijitalhastane.saglik.gov.tr). Dijital hastaneye yönelik bir başka tanım ise; sağlık kurumlarında kullanılan her türlü teknolojinin diğer bilgi sistemleriyle tam entegre olduğu, güvenilir veri akışı sağlanarak hasta verilerine her yerden bağımsız mobil erişim sağlayan, el ile işlem yapılmayan, kağıtsız ve filmsiz hizmet veren, ilaç ve medikal tedavilerin kontrol edildiği, yüksek derecede teknolojik imkan sağlayan, hastane çalışanlarına, hastalara ve hasta yakınlarına etkin, erişilebilir, ekonomik, verimli sağlık hizmeti sunmayı hedefleyen, e-devlet ile tam entegre kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Ak, 2010: 2). Yine, Della (2001), Grimes (2004: 170), dijital hastaneyi tıbbi cihazlar, akıllı bilgi temaları, tesis kontrolü gibi ileri teknolojilerin entegre bir sistemde çalışmasını esas alan, personel verimliliğini arttırmaya, hastane içindeki süreçlerin kalitesini iyileştirmeye ve hastanın güvenliğini sağlamaya yardımcı bir tesis olarak tanımlamıştır. Başka bir ifadeyle, dijital hastanenin kalbi otomasyon yazılımı olarak düşünülürse, entegrasyon da kalpten çıkan damarlara benzetilmektedir. Diğer

sistemleri hastane otomasyonuna bağlayarak kaynakları etkin ve verimli kullanma olanağı tanımaktadır (http://www.dijitalhastane.org).

Dijital bir hastanede, sistemler ve bireyler hastanenin daha etkin ve verimli olması için entegre bir şekilde faaliyet göstermelidir. Sağlık uzmanlarının kablosuz cihazlarda radyoloji muayenelerinin sonuçlarını görebilme imkânı sağlayan teknolojik imkânların yanı sıra, hemşire ile hasta arasında iki yönlü iletişimi sağlayacak, hemşirelerin birimler arası gereksiz yürüyüşünü azaltıp, hasta bakımına odaklanarak zamanı verimli kullanmasına yardımcı olacak alt yapıya sahip olması gerekmektedir.

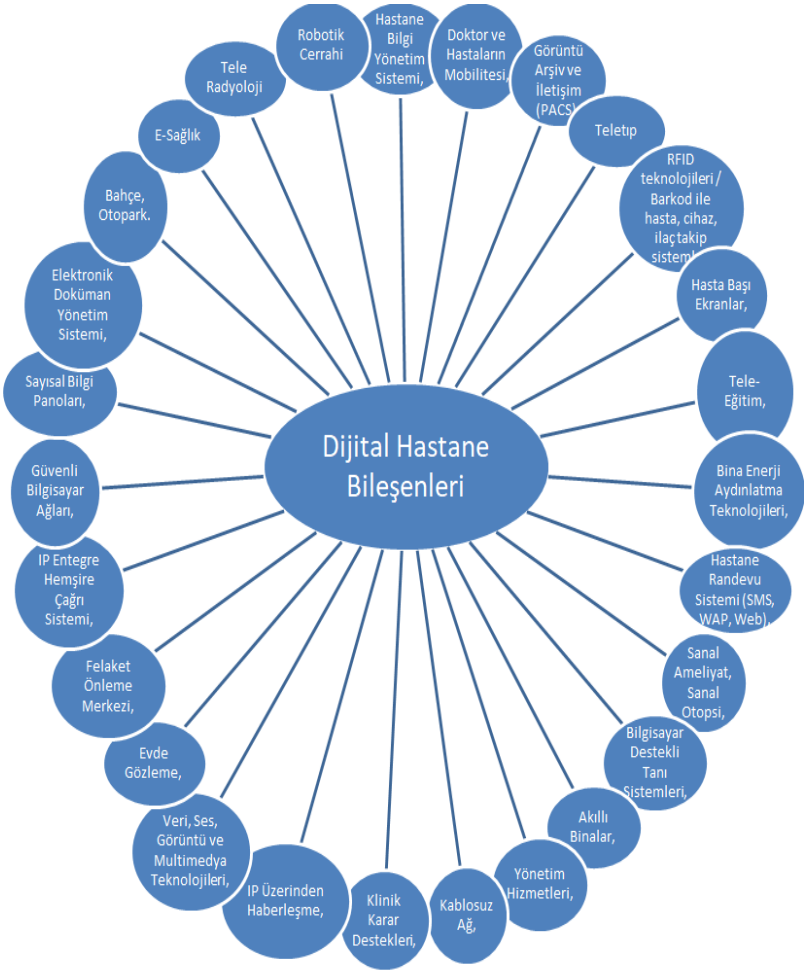
Gelişen teknolojiye ayak uydurmak ve sağlık alanında teknolojinin kullanımın oranın artmasını sağlamak amacıyla, nitelikli ve yetenekli sağlık çalışanlarına ihtiyaç duyulmaktadır (Bal, 2010: 152). Teknolojik ve bilimsel gelişmelerle birlikte sağlık sektörü; klinik tanı, hastane yönetimi, tele-tıp, biyotıp, arşivleme, her yerde veri elde etme, görüntüleme gibi birçok imkân elde etmiştir (Wei-Dong, 2004: 1; Neuberger, 2000: 6). Bu imkânların etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için, sağlık profesyonellerine büyük iş düşmektedir. Bu bağlamda sağlık personellerinin değişime direnç göstermeden, gelişen yazılımları öğrenmesi, yeni çıkan tıbbi cihazlar hakkında bilgi sahibi olması ve değişen dünyaya ayak uydurması gerekmektedir. Çünkü bilginin değerlendirilmesi için, bilişim teknolojilerinin birbiriyle entegrasyonu şarttır.

Sağlık alanında bir devrim olarak karşımıza çıkan dijital hastane projesi ile birlikte, dijital kartlara sahip olan hastaların yanlış ilaç kullanma riski ortadan kalkarken, çekilen EKG'nin dünyanın çeşitli bölgelerinde yer alan hekimlere danışılarak, uluslararası fikir birliğinin sağlanmasına imkân tanımaktadır. Doktor odasında hologram kalp bulunması, hastanın kalbiyle ilgili sorunlarda kolay teşhis konulmasını sağlarken, sağlık personellerinde bulunan akıllı kalemler sayesinde, yazılan yazıların hastanenin otomasyon sisteminde otomatik olarak görülmesine, mobil cihazlar sayesinde hekimlerin başka şehirlerde bulunan hastaların takibini yapabilme imkânını sağlamaktadır (http://www.dijitalhastane.org). Yine dijital hastanelerle, hekim hastanede bulunmasa bile, teknolojik cihazlarla hekim kontrolünde ameliyat hizmetlerinin gerçekleşmesi gibi avantajlara zemin hazırlamaktadır. Robotik cerrahi adı verilen bu sistemde, enfeksiyon riski ortadan kaldırılarak hastaların hem az doktor ve hemşire tarafından muayene edilmesini sağlamakta, hem de hastanın daha erken iyileşmesini sağlamaktadır.

Sağlık Bakanlığı, 2013-2017 Stratejik Planında 'Bakanlığa ve bağlı kuruluşlarına ait tesislerde dijital hastane oluşturmak ve yaygınlaştırmak' hedefi bulunmaktadır. Bu hedeften yola çıkarak, hata oranlarının önlenmesi, bekleme sürelerinin azaltılması ve sağlık hizmetlerinde verimliliğin artması beklenmektedir. Sağlık Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü (SBSGM) dijital/kâğıtsız hastane ile ilgili çalışmalarında, kâğıt kullanımını en düşük seviyede tutarak mobil cihazların kullanım oranını arttırmayı hedeflemektedir (http://dijitalhastane.saglik.gov.tr). Kâğıtların, filmlerin, hasta dosyalarının olmadığı dijital hastane kavramı içinde, tüm işlemlerin otomasyon sistemi ile yapıldığı, yönetildiği, kontrol edildiği bir mekanizma bulunmaktadır (http://himssturkiye.com/tr).

Dijital hastanelerde derecelendirme, sağlık kuruluşlarını karşılaştırmada belirli standartlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası bir ölçüt olarak kabul gören dijital hastane kavramı, hasta yararına kullanılan bir sistem olarak kabul görmektedir. Bir dijital hastanede bilişim teknolojilerinin son teknolojiyle kullanılıyor olması o hastaneyi dijital hastane kategorisine sokmamaktadır (http://dijitalhastane.saglik.gov.tr). Dijital hastane kavramı kapsamında hastanelerde olması gereken bazı bileşenler Şekil 1'de gösterilmektedir;

Şekil 1. Dijital Hastane Bileşenleri



Kaynak: Bu şekil, http://dijitalhastane.saglik.gov.tr, http://www.dijitalhastane.org, Ak, 2010:2, Chang vd., 2003: 532) kaynaklarından yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

2. HIMMSS (Healthcare Information and Management Systems Society) EMRAM Standartları

Bilgi ve teknoloji yoluyla daha iyi sağlık vizyonu ile Dünya'da, sağlık angajmanlarını ve bakım sonuçlarını bilgi ve teknoloji aracılığıyla en iyi duruma getirmeyi görev üstlenmiş HIMSS, 1961 yılında kar amacı gütmeyen bir topluluk olarak kurulmuştur (http://www.himss.org). Latin Amerika, Kuzey Amerika, Orta Doğu, Asya-Pasifik, Birleşik Krallık ve Avrupa'da yapılanmaları bulunan HIMSS küresel bir organizasyon olarak tanınmaktadır. Dünya çapında sağlık bilgi teknolojileri (BT) alanında kilit bir ağ oluşturmuş, 60 milyondan fazla üyesi ve 600 şirketi ile yenilikleri yönlendirmekte, denetlemekte ve sertifikasyon işlemlerini yerine getirmektedir (http://www.himss.eu). HIMSS tarafından hastanelerin dijitallik seviyelerini tespit etmek ve belgelendirmek için Elektronik Tıbbi Kayıt Uyum Modeli kısaca EMRAM modeli geliştirilmiştir.

HIMSS, kendine başvuruda bulunan hastanelerin dijital süreçlerini değerlendirerek, geldikleri seviyeyi tespit etmek için dünyaca kabul edilen akreditasyon ve standartları olan EMRAM modelini kullanmaktadır. EMRAM, sağlık sektöründeki rekabette yer edinmek ve çalışan-hasta memnuniyetini sağlamak isteyen sağlık sunucular için "kalite, güvenlik ve operasyonel etkinlik sağlayan kademeli (0-7) ve stratejik bir yol haritası" olarak tanımlanmaktadır (http://www.himss.eu; http://dijitalhastane.saglik.gov.tr). EMRAM ile sağlık hizmetinin sunumunda ve geliştirilmesinde bilgi teknolojilerinin kullanımı teşvik edilmekte ve bir uyum süreci olan bu yolda altıncı ve yedinci seviyelere ulaşan hastaneler sertifika ile ödüllendirilmektedir.

EMRAM seviyeleri ile HIMSS, hastanelerin özellikle sağlık bilgi teknolojilerini kullanma ve uyumu konularında uluslararası standartlara sahip olmalarını kolaylaştırmakta ve stratejik bir yol haritası sunmaktadır (Taşkın, 2016: 54). Uluslararası geçerliliği olan EMRAM seviyeleri şu şekilde standartlaştırılmıştır (http://dijitalhastane.saglik.gov.tr; http://www.himssanalytics.org; Taşkın, 2016: 55);

Şekil 2. HIMSS EMRAM Seviyeleri ve Kriterleri

Seviye 0	Üç temel yardımcı klinik bilgi sistemlerinin (laboratuvar, eczane ve radyoloji) dahi dijital ortamda işlemediği sağlık kuruluşlarını tanımlayan seviye.
Seviye 1	Sağlık kuruluşunda üç temel klinik bilgi sisteminin (laboratuvar, eczane ve radyoloji) dijital ortamda işlemlerini sürdürdüğü seviyedir.
Seviye 2	Temel yardımcı klinik bilgi sistemleri, Klinik Veri Arşivi(CDR), Kontrollü Tıbbi Sözlük, Klinik Karar Destek/Kurallar Motoru (CDS), Sağlık Bilgi Alışverişi (HIE) sistemlerinin entegre bir şekilde işlemleri sürdürdüğü seviyedir.
Seviye 3	Klinik Dokümantasyon, Klinik Karar Destek Sitemleri (Hata Kontrolü) Hasta bakımı ile ilgili klinik belgeler (örneğin hayati bulgular, izlem/takip formları, hemşire notları, bakım planları) ve/veya Elektronik İlaç Yönetim Kaydı (eMAR), istem girme ve takip sistemlerinin en az biri hizmet sürecinde elektronik hasta kayıtları ve klinik veri arşiviyle bütünleşik olması gerekir. Klinik karar desteğin ilk aşaması olan istem girmede hataların kontrolünün sağlanmış olması gerekmektedir.
Seviye 4	Kanıta dayalı tıbbi protokoller için Klinik Karar Destek Sistemlerinin ikinci aşaması olan Bilgisayarlı Doktor İstek Girişi (CPOE) mevcuttur. Bu sistemde herhangi bir lisanslı klinisyen, sisteminde verilere erişmesi için bir emir yazabilir ve bir hemşire ekleyebilir. Bilgisayarlı Doktor İstek Girişi sistemi hastanede yatarak tedavi hizmeti sunan bir alanda kullanılıyorsa ve daha önceki aşamalar tamamlanmışsa, bu aşamada tamamlanmış sayılır.
Seviye 5	Tam teşekküllü Radyoloji Görüntü Arşiv ve İletişim Sistemi'nde (PACS) tıbbi görüntüler tüm hekimlerin kullanımına açıktır ve intranet (iç ağ) yoluyla diğer konumlara gönderilir. Bu aşamada, kardiyoloji bölümünün (EKG vb.) görüntü belgeleri PACS sistemine girilirse, hastaneye ekstra puan verilir.
Seviye 6	Doktor Dokümantasyonu (şablonlar), Bütüncül Klinik Karar Destek Sistemleri (CDSS) ve Kapalı Devre İlaç Yönetimi uygulamalarının dijital ortamda sağlandığı seviyedir. Sağlık kuruluşunda, tam olarak geliştirilmiş doktor dokümantasyon sistemleri, ilerleme notları, danışma notları, taburcu özetleri ya da problem listesi ve tanı listesi bakımı için yatarak tedavi hizmeti sunan bir alanda uygulanmalıdır. Klinik karar destek sisteminin üçüncü seviyesi, protokoller ve sonuçlar ile ilgili tüm klinik faaliyetleri için ihtilaf ve uyum uyarıları şeklinde rehberlik etmelidir. Barkodlu birim doz ilaçları kullanımı ile Kapalı Devre İlaç Yönetim Sistemi tamamen uygulanır olmalıdır. Elektronik İlaç İdaresi Kayıt (eMAR) uygulaması ve barkodlama veya diğer otomatik tanımlama teknolojisi (radyo frekansı tanımlama (RFID) gibi) uygulanmaktadır. Ayrıca ilaç tedavisi için hasta bakım güvenlik seviyesini en üst düzeye çıkarmak için Bilgisayarlı Doktor İstek Girişi (CPOE) ve eczaneye entegre edilmelidir. İlaç tedavisinin "beş hakkı (doğru hasta, doğru ilaç, doğru doz, doğru yol ve doğru zaman)" ilkesi de ilaç tedavisi ve hasta kimliği gibi ünitenin üzerindeki barkodun taranmasıyla yatağında doğrulanır olmalıdır.
Seviye 7	Tamamen kağıtsız dijital bir ortam sağlanmış olmalıdır. Hastane artık hasta bakımını sağlamak ve yönetmek için kağıt grafikler kullanmamakta ve tam olarak Elektronik Tıbbi Kayıt (EMR) ortamında tüm veriler, belgeler ve tıbbi görüntüler bir arada işlenmelidir. Sağlık hizmetlerinin bakım kalitesini arttırmak, hasta güvenliğini sağlamak ve etkin hizmet sunmak amacıyla klinik verilerin modellerini/şablonlarını analiz etmek için dijital ortamda oluşturulan veri depolama aktif durumda olmalıdır. Hastane, tüm hastane hizmetleri (örneğin, yatarak tedavi, ayakta tedavi, acil kliniği ve sahip olunan ya da yönetilen gezici tedavi kliniklerinde) için özet veri sürekliliğini sağlamalıdır. Kapalı Devre İlaç Yönetim Sistemine, kan ürünleri ve insan sütü de dahil edilmelidir. Klinik bilgi, hastayı tedavi etme yetkisine sahip tüm kurum ve kişiler ile standart elektronik işlemlerle (CCD) kolayca ve ihtiyaç halinde anında paylaşılabilir olmalıdır. Ayrıca hastaneler, gezici klinikler, alt akut ortamlar, işverenler, ödeme yapanlar ve veri paylaşımının söz konusu olduğu hastalar ile sağlık bilgi alışverişi kolaylıkla sağlanabiliyor olmalıdır.

3. Türkiye Kamu Hastanelerinde Dijitalleşme

Türkiye'de Sağlıkta Dönüşüm Programı ile kamu hastanelerinin hizmet sunumunda ve işleyişinde birçok değişim ve dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Kamu hastaneleri fiziksel anlamda geliştirilmiş, bilişim teknolojileri ile donatılmıştır. Yüksek teknolojiler ile donatılan kamu hastaneleri için Sağlık Bakanlığı'nın 2013-2017 Stratejik Planında 'Bakanlığa ve bağlı kuruluşlarına ait tesislerde dijital hastane kavramını oluşturmak ve yaygınlaştırmak' hedefi yer almıştır. Bu hedef doğrultusunda dijital/kâğıtsız hastane süreciyle ilgili çalışmaların yürütülmesi amacıyla 2011 yılında kurulan Sağlık Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğüne (SBSGM) sorumluluk verilmiştir.

Türkiye kamu hastanelerinin, dünyadaki gelişmelere paralel olarak dijital hastaneye dönüşüm çalışmalarını sürdüren SBSGM "Hastanelerimizde Dijital Dönüşüm Projesi" olarak başlattığı dijital/kâğıtsız hastane projesini 2012 yılında pilot uygulama olarak hayata geçirmiştir. Pilot hastane olarak belirlenen Ankara Gazi Mustafa Kemal Devlet Hastanesi'nde (Ankara GMK Devlet Hastanesi) yönetim ve çalışanlarının katkılarıyla hastanenin dijital hastaneye geçiş sürecine yön verecek mevcut durum analizi yapılmıştır. Hastanenin dijital ve dijital olmayan süreçleri belirlenmesinin ardından daha önce bahsedilen seviyeleri uygun olarak gerekli düzenlemeler, entegrasyon işlemleri gerçekleştirilmiştir. Sağlık Bakanlığınca 2013 yılı başında Ankara GMK Devlet Hastanesi'nde dijitalleşmeye yönelik yapılan düzenleme çalışmalarının izleme ve değerlendirme çalışmaları yapılmıştır. Hastanenin işleyişi değerlendirildikten sonra akreditasyon için HIMSS Avrupa'ya başvuru yapılmış ve 2013 Nisan ayında HIMSS tarafından Türkiye'nin ilk EMRAM 6. Seviye Dijital hastanesi olarak belgelendirilmiştir (http://dijitalhastane.saglik.gov.tr). Pilot uygulamayla başlayan hastanelerde dijitalleşme süreci devam etmektedir.

Sağlık Bakanlığı, SBSGM, TKHK ve HIMSS işbirliğiyle yürütülen dijital hastane değerlendirme çalışmaları kapsamında HIMSS temsilcileri tarafından 26 Nisan 2016 tarihinde İzmir Tire Devlet Hastanesi yerinde değerlendirilmiştir. HIMSS tarafından Türkiye'nin ilk, EMRAM Seviye 7 hastanesi olarak belgelendirilmiştir (http://www.saglikaktuel.com). Avrupa'da toplam dört tane 7. Seviye hastane olması Türkiye'nin dijitalleşme sürecinde yoğun bir çaba sarf ettiğini göstermektedir. 2017 Kasım ayında son verilere bakıldığında bir tane Seviye 7; seksen altı tane Seviye 6 olmak

üzere toplamda 87 kamu hastanesinin dijital hastane olarak belgelendirildiği görülmektedir (http://dijitalhastane.saglik.gov.tr).

Sağlıkta Dönüşüm Programının etkisiyle ve çağa ayak uydurmak amacıyla kamu hastanelerinde hâlihazırda Hastane Yönetim Bilgi Sistemleri kullanılmaktadır. Bu sistemin EMRAM kriterleri ile uygunluğu sağlanarak dijital hastane olma süreci başlatılmaktadır.

4. Dijital Hastanelerin SWOT Analizi

Bilim ve teknolojinin gelişmesiyle birlikte bilişim teknolojileri de gelişmeye başlamış ve hızlı işlemciler, gelişen veri tabanı yazılımları internet teknolojisi sağlık sektörünün içinde bulunduğu yoğun rekabet ortamı nedeniyle sağlık sektöründe bilişim teknolojilerine daha fazla önem verilmeye başlanmıştır.

Sağlık hizmetlerinin karmaşık bir yapıda olması, her türlü karar aşamasında hasta verilerinin kullanılabilir olması çok büyük önem arz etmektedir. Hasta ile ilgili verilerin ve istemlerin sisteme girilmesi, hastanın laboratuvar sonuçları, radyolojik görüntüler gibi işlemlerinin hastane içinden veya dışından anlık erişilmesi, iş süreçlerinin hızlandırarak minimum hata yapılmasını sağlayacaktır. Hastanelerin dijital olmasının getirilerinin yanında bir takım tehditler ve dezavantajlar da bulunmaktadır. Hastanelerin dijital olmasının sağladığı yararlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir (http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/; Lacanna, 2013: 5, King vd., 2002: 39);

- Dijital hastanelerde, hasta verilerine zaman ve mekân kısıtı olmadan her noktadan erişilebilme imkânı sağlar,
- Hastaların yatış ve bekleme sürelerinde azaltır,
- Tıbbi hatalar en aza indirilir,
- Hasta güvenliği sağlanır,
- Yalın yönetim felsefesine imkân sağlar,
- Kâğıtsız hastane/ dijital hastanelerde film ve kırtasiye masrafları azalır,
- Sağlık kayıtlarının elektronik bir şekilde tutulması, saklanması, rapor edilmesi sağlanarak hastaların tedavi ve teşhis süreçlerinin bütün olarak takip edilmesi sağlar,

- Kesin envanter yönteminin kullanılmasını sağlar,
- İstatiksel analizlerin kolay bir şekilde yapılmasına olanak tanır,
- Hastanın alerjisi olduğu ilacın verilmesi veya yanlış ilaç verilmesi gibi durumların önüne geçilir,
- Hastalara VİP hizmeti verilerek, akıllı hasta kartı ile hastaneye girer girmez tüm bilgilerine ulaşılma imkânı sağlar,
- Hastane yöneticileri performans izlemi ve değerlendirilmesi daha hızlı yapılır,
- Kayıt dışı giderler en aza iner,
- Farklı ilaçların aynı anda kullanılması ile ortaya çıkabilecek yan etkiler karar destek sistemi uyarıları ile tespit edilir,
- Operasyonel verimlilik sağlanır,
- Acil bir durumda hekimlere, yurt dışından bir başka hekimle iletişime geçerek yardım alabilme imkânı sağlar,
- Finansal kaynakların verimli kullanılmasını sağlar,
- Teşhis ve tedavide başarı sağlar,
- Rekabette avantaj sağlar,
- Gelir yönetiminde etkililik ve verimlilik sağlar,
- Robotik cerrahi yöntemi ile hem hasta hem de doktora fayda sağlayan bir sistem karşımıza çıkmaktadır. Robotik cerrahi yöntemi, daha az ağrı, daha kısa sürede iyileşme, daha az kan nakli gibi olumlu etkileri içinde bulundurmaktadır.

Dijital hastanelerin avantajlarının yanında, belli dezavantajları ve olası tehditleri bulunmaktadır. Dezavantajları;

- Değişen teknolojiye ayak uyduramama,
- Yeniliklere kapalı otomasyon sistemi,
- Teknolojik veriyi kullanacak profesyonelleşmemiş iş gücü,
- Verilerin aktarılmasında veri güvenliğinin sağlanamaması,
- Hastane dışından ulaşılan hasta verilerine erişimde kısıtlılık ve erişimdeki belirsizlik,
- Verilerin saklanacağı ortamların, ilk satın alma ve saklama maliyetlerinden fazla olması,

- Teknoloji altyapısını verimli ve etkin kullanmayan, doğru yapılandırılma sağlanmayan kuruluşlarda hizmet kalitesinin ve hızının yavaşlaması,
- Muhtemel elektrik kesintilerine yönelik, sistemi çalıştıracak yeterli teknik destek sağlanamaması,
- Dijital teknolojinin yerli imkânlarla sağlanamaması ve dışa bağlılığın artması,
- Deprem, sel gibi olağan üstü durumlarda sistemin çökme riskinin bulunması iken;

dijital hastaneler için, muhtemel tehditler ise aşağıdaki gibidir:

- Adli davalar için delil oluşturan hasta kayıtlarının bilgisayar ortamında çalınma riski,
- Kâğıtsız hastane modeliyle hasta verilerinin siber tehdit altında olması,
- Hastanelerde ithal olarak kullanılan teknolojik araç ve gereçlerin sayıca fazla olması şeklindedir.

Dijital hastanelerin, çalışan, hasta ve kurumlar açısından pek çok faydasının bulunduğu yadsınamaz bir gerçektir. Ancak dijitalleşmenin getirdiği muhtemel tehditler ve dezavantajlar göz ününde bulundurularak belirsizliklere yönelik önlemler alınması gerekmektedir. Bu bakımdan dijitalleşen hastanelerin değişen teknolojiye ayak uydurması, profesyonelleşen işgücüne önem vermesi ve sistemin personel tarafından en iyi şekilde kullanılması gerekmektedir.

Sonuç

Teknolojinin gelişmesi, bilişim teknolojilerinin sağlık alanında kullanımının artması ile birlikte, dijital hastaneler gelişmeye başlamıştır. Sağlık kurumlarında rekabet üstünlüğü sağlayabilmek amacıyla bilişim teknolojileri ile birlikte stratejik kararların verilmesi ve bu kararların takibinin sağlanması gereklidir. Dijital hastane standartlarını HIMSS belirleyerek, dijital hastane olup olmadığının kontrolünü sağlamaktadır. EMRAM modelinde ise hastanelerin belli standartlara göre dijital hastane seviyeleri belirlenmektedir. Türkiye'de dijital olan hastane sayısının 87 olduğu tespit edilmiştir. Yine Türkiye'de Elektronik Tıbbi Kayıt Adaptasyon Modeli (EMRAM)'a göre, 7. Seviyede olan 1 hastane (İzmir Tire Devlet Hastanesi) olduğu, 6. Seviyede ise 86 dijital

hastane (Adıyaman Çelikhan Devlet Hastanesi, Aydın Didim Devlet Hastanesi vb.) olduğu tespit edilmiştir.

Dijital hastane, manuel olarak yapılan işlemlerin aza indirilmesini, hastane bilgi sistemlerinin diğer sistemlerle entegre olduğu, kuruma, hastalara, hastane çalışanlarına pek çok olumlu getiri sağlayan bir sistemdir. Bu çok yönlü entegre sistem hasta güvenliği, gelir yönetimi, minimum hata, düşük maliyet, doktor- hasta memnuniyeti, operasyonel verimlilik gibi birçok avantaj sağlarken, aynı zamanda belirli dezavantajlar ve tehditler getirmektedir. Hastane veri ve bilgilerinin teknolojik ortamda gizliliği sağlanarak, veri paylaşımı ile veri güvenliği arasındaki dengenin sağlanması gerekmektedir. Verilerin aktarılması, internet ortamında yapılan siber saldırılar gibi noktalarda yaşanabilecek sıkıntılar ile tehdit oluşturmaktadır. Özellikle hasta mahremiyetinin önemli olması, sağlık hizmeti alan kişilerin verilerinin saklanabilmesi için, güçlü koruma yazılımlarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Kaynakça

AK, B. (2010), "Tıp Bilişiminde Mobilite Uygulamaları", Muğla Üniversitesi, Akademik Bilişim 10- XII. Akademik Bilişim Konferansı Bildirileri, s. 1-9.

BAL, C. G. (2010), "Üniversite Hastanelerinde Bilişim Teknolojilerinin Stratejik Kullanıma İlişkin Karşılaştırmalı Bir Araştırma", Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

CHANG, Z. (2003), et al. , "Realization of Integration and Working Procedure on Digital Hospital Information System", *Computer Standards & Interfaces* 25 (5), 529-537.

DELLA MEA, V. (2001), "What is e-Health (2): The death of telemedicine?" *Journal of Medical Internet Research*, *3*(2), http://doi.org/10.2196/jmir.3.2.e22

GRİMES, L. S. (2004), "Key to The Future of The Digital Hospital", *Journal of Clinical Engineering*, 170-171.

KILIÇ, T. (2016), "Digital Hospital; An Example of Best Practice", *International Journal*, *1*(2), 52-58.

KING, LYNNE A. et al., (2002), "The Digital Hospital: Opportunities and Challenges, *Journal of Healthcare Information Management*": JHIM 17(1), 37-45.

LACANNA, G. (2013), "The Role of Information and Communication Technology in Planning the Digital Hospital", *World Hospital and Health Services*, 49(3), 4-6.

NEUBERGER, J. (2000), "The Educated Patient: New Challenges for The Medical Profession", *Journal of Internal Medicine,* (247), 6-10.

WEİ-DONG, W. A. N. G. (2004), The Digital Hospital in Future: Understanding and Management of Our Future Hospital, *Information of Medical Equipment*, *7*, 000.

İnternet Kaynakları

https:sgb.saglik.gov.tr (Erişim tarihi: 18.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,5007/dijital-kagitsiz-hastane-nedir.html (Erişim tarihi: 19.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR. (Erişim tarihi: 17.11.2017)

http://www.dijitalhastane.org/dijital-hastane-nedir.html (Erişim tarihi: 18.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,5006/saglik-bakanligi-dijital-hastane-degerlendirme-calismalari-2012-2014.html (Erişim tarihi: 25.11.2017)

http://himssturkiye.com/tr/tag/kagitsiz-hastane-tr/ (Erişim tarihi: 18.11.2017)

http://www.dijitalhastane.org/images/digital_hastane_kitapcik.pdf (Erişim tarihi: 20.11.2017)

http://www.himss.eu/about-himss-europe (Erişim tarihi: 29.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,26004/emram-6-ve-7-seviye-hastanelerimiz.html (Erişim tarihi: 25.11.2017)

http://www.himssanalytics.org/emram (Erişim tarihi: 17.11.2017)

http://www.saglikaktuel.com/haber/izmir-tire-devlet-hastanesi-himss-emram-seviye-7-odulu-almaya-hak-kazandi-51430.htm (Erişim tarihi: 21.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,5009/neden-dijital-hastane.html (Erişim tarihi: 30.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,24483/dijital-hastane-calismalari.html (Erişim tarihi: 21.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,4869/dijital-hastane.html (Erişim tarihi: 20.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,4872/electronic-medical-record-adaption-model-emram.html (Erişim tarihi: 20.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,4871/himss-healthcare-information-and-management-systems-society---saglik-bilgi-ve-yonetim-sistemleri-toplulugu.html (Erişim tarihi: 21.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,4867/7-seviye.html (Erişim tarihi: 18.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,4866/6-seviye.html (Erişim tarihi: 18.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,4865/5-seviye.html (Erişim tarihi: 18.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,4864/4-seviye.html (Erişim tarihi: 18.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,4863/3-seviye.html (Erişim tarihi: 18.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,4862/2-seviye.html (Erişim tarihi: 18.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,4861/1-seviye.html (Erişim tarihi: 18.11.2017)

http://dijitalhastane.saglik.gov.tr/TR,4860/0-seviye.html (Erişim tarihi: 18.11.2017)

20

RIO+20: THE CONCEPT OF GREENING DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE ABOLITION OF POVERTY[1]

Günay Gönüllü

Abstract

The difference in approaches between the environmental problems of the 1970s and the 1980s should be taken into account. The policies of the 1970s towards eliminating environmental pollution and preventing environmental problems before they occur have transformed to a sense of necessity in the 1980s in which environmental, economic and social issues should be considered together protecting the rights of future generations. However, the sustainability or the sustainable development target adopted in this way has not succeeded in removing the threats on international environmental problems and natural resources.

This situation has unveiled the need to strengthen the implementation area of sustainable development. Hence, the concept of green growth or green development has emerged as a new growth tool. Accordingly, the aim of this study is to provide a framework for green economy. This framework will be shaped by the findings towards the concept of greening development in the context of sustainable development and the abolition of poverty, according to the outcome document of the Rio+20 Conference, which was organized in 2012.

1 This paper was presented as an oral presentation at the ICOPEC 2017: International Conference of Political Economy in Belgrade / Serbia, 28-30 June 2017.

Introduction

The last quarter of the 20th century is a period in which environment and development problems begin to become the first items on the agenda. In an increasingly polluted world in which the natural resources are consumed in an unconscious way, on the one hand, it has been started to draw attention to the ever-increasing environmental degradation and the related developments such as desertification, deforestation, reduction of living species, water and soil pollution, wastes, acid rain, global warming, ozone layer erosion. On the other hand, it has also been started to emphasize that environmental problems must be addressed with a novel and broad perspective heading towards the problems such as population explosion in the world, increasing poverty and unemployment, unhealthy urbanization, arms race and the deepening international inequality.

Increasing production and growth, decreasing labor-intensive processes and the economic systems with increasing levels of pollution have confused the social issues alongside the environmental problems, such as poverty and unemployment.

In this regard, by taking into account the fact that we have a single world, the economic, social, or environmental problems that lived anywhere have transgressive effects and turn out to be global crisis. Therefore, the fact that development / growth efforts can not be achieved by ignoring the social and environmental dimensions is started to be accepted. In other words, the common future of mankind and the maintenance of its existence is bound to strengthen the relationship between environment and development and to make development "sustainable".

However, the sustainability or the sustainable development target adopted in this way has not succeeded in removing the threats on international environmental issues and natural resources. Accordingly, the necessity of strengthening the implementation part of sustainable development has emerged. Hence, the concept of green growth or green development has come into prominence as a new growth tool.

According to the outcome document of Rio+20 conference which was organized in 2012, green development, in the context of sustainable development and the abolition of poverty, aims to manage the natural resources in a sustainable manner and by

reducing the negative impacts on environment, to use resources more efficiently and to reduce waste.

In this direction, the aim of this study is to provide a framework for green economy. For that purpose, the progress of the sustainable development and its theoretical framework, which constitute the basis for the green economy conception, will be dealt with first. This is because the green economy is a complement to the sustainable development process both politically and economically, socially and ecologically.

Then, the contribution level of each progress to the concept of green economy will be discussed with a theoretical framework drawn at national and international level. Thus, the implementation of the green economy policies with Rio+20 Summit in the context of sustainable development and the abolition of poverty according to and in harmony with Rio Declaration, Agenda 21 and Johannesburg Plan of Implementation will be examined. Moreover, the processes for achieving internationally agreed related development goals, including Millennium Development Goals will be mutually assessed.

From The Concept of Sustainable Development To Green Development

The concept of sustainable development has been expressed internationally for the first time in June 1972 at the United Nations Conference on Human Environment (UNCHE) held in Stockholm, Sweden.

Then, the World Commission on Environment and Development (WCED) was set up in 1983 to assess the extent to which decisions taken by the UN General Assembly at the 1972 Stockholm Conference were carried out and to develop strategies for identifying and resolving environmental and developmental problems on a global scale.

As a result of the work carried out by this Commission, a report titled "Our Common Future" was published in 1987. This report, also referred to as "Brundtland Report", has given a wide range of insight to the concept of "sustainable development" and has pioneered efforts to prepare a global action plan for its implementation.

The definition of "sustainability" made by the Brundtland Report still holds its validity today to a large extent: "Sustainable development is to meet today's needs and expectations without jeopardizing the opportunities for future generations to meet their own needs and expectations" (Our Common Future, 1987: 17).

The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) convened in June 1992 in Rio de Janeiro in order to direct multilateral global joint actions towards the common purpose of "sustainable development". The Rio Summit, which aims to put into practice the concept of sustainable development described in the WCED's Common Future (1987) report, has contributed significantly to the reshaping of international environmental policy through its outputs.

Agenda 21, one of the main outputs of this Conference, aims to prepare the world against the challenges of the next century. Agenda 21 is the primary political output of the conference and it has the characteristics of the action plan for the sustainable development policy. After revealing the existing situation of the world in terms of environment and development relations, it defines the policies proposed to follow and shows its means of implementation and actors. In a sense, it draws a route map for sustainable development for governments and all interested parties (Emrealp, 2005: 16).

The Rio Summit, which took place with the participation of the Heads of State and Government of the 179 countries, together with thousands of official representatives and representatives of more than 35,000 non-governmental organizations, and also referred to as the Earth Summit in this context, maintains the United Nations' highest level of participation. Five international documents have adopted at the Rio Conference. Along with the global action plan entitled "Agenda 21" as the fundamental outcome of the conference, two globally binding texts entitled "The Convention on Biological Diversity" and "The Framework Convention on Climate Change" has opened for signature, non-binding "Forest Principles" has adopted and "The Rio Declaration", which sets out the general assumptions of the Conference, has accepted.

Following the Rio Summit, institutional and financial mechanisms have also been created to ensure that sustainability policies are implemented and monitored. In order to monitor the progress in implementation of the policy areas addressed in Agenda 21,

Commission on Sustainable Development (CSD) has been formed under the Economic and Social Council (ECOSOC). The Global Environmental Facility (GEF) has also been institutionalized as a financing mechanism for sustainable development policies and the implementation of Rio Conventions (Mazlum, 2012a: 4).

Despite all of its shortcomings, the Earth Summit has produced a relatively comprehensive program including political, institutional and financial instruments for the purpose of sustainable development in its own sense. Summit documents has also proposed the mechanisms in order to transfer this international framework of action into practice by which national governments and local governments will implement; such as the preparation and implementation of the National and Local Agenda 21s, the preparation of national sustainability strategies, and the creation of sustainable development committees. However, most of the international and national endeavors that began with the decisions taken at the Summit and the excitement that they created have been short-lived. Except the Rio Conventions and the legendary Rio spirit, only the dysfunctional institutions, reports and strategies standing on the benches are left behind the Conference (Mazlum, 2012a: 4).

One of the major developments that emerged after the Rio Summit is the United Nations Millennium Declaration. This Declaration, recognized as one of the strongest and top priority global commitment documents of today's world, has been signed at the headquarters of the United Nations in New York between 6-8 September 2000, with the participation of the heads of states and governments from 189 countries, including Turkey (www.un.org/millennium/declaration, 2000).

In this Declaration, alongside the commitment to freedom, democracy and human rights, eight goals, namely "Millennium Development Goals", have been determined towards development and the reduction of poverty to be realized by the year 2015 that is foreseen as a turning point (www.un.org/millenniumgoals, 2005):

Goal 1: To eradicate extreme poverty and hunger

Goal 2: To achieve universal primary education

Goal 3: To promote gender equality and empower women

Goal 4: To reduce child mortality

Goal 5: To improve maternal health

Goal 6: To combat HIV/AIDS, malaria, and other diseases

Goal 7: To ensure environmental sustainability

Goal 8: To develop a global partnership for development

The Millennium Development Goals also unveiled the World Development Report of 2000/2001, re-addressing the theme of poverty. The theme of the World Development Reports, prepared by the World Bank, was chosen as 'poverty' for 1990. The report in 2000/2001 carries the name of 'attacking poverty'.

In the 2000/2001 World Development Report, the strategy to combat poverty was addressed in three parts (World Bank, 2001: VI):

Promoting opportunity. Expanding economic opportunity for poor people by stimulating overall growth and by building up their assets (such as land and education) and increasing the returns on these assets through a combination of market and nonmarket actions.

Facilitating empowerment: Making state institutions more accountable and responsive to poor people, strengthening the participation of poor people in political processes and local decisionmaking, and removing the social barriers that result from distinctions of gender, ethnicity, race, religion, and social status.

Enhancing security: Reducing poor people's vulnerability to ill health, economic shocks, crop failure, policy induced dislocations, natural disasters, and violence, as well as helping them cope with adverse shocks when they occur. A big part of this is ensuring that effective safety nets are in place to mitigate the impact of personal and national calamities.

It is not new to think that poverty, which is the main emphasis of the report, is not only of an economic nature but also of its social, political and cultural dimensions. That is to say that this report does not reveal new methods for fighting poverty. Because the neoliberal policies implemented by multilateral charities in the past did not produce the desired outcomes in developing countries, support for organizations such as the World Bank and the IMF has reduced. Thereupon the discourse of poverty reduction has begun to expressed again, though the problem of poverty is not a newly emerging issue.

The effort to reach the Millennium Development Goals also reflected on World Summit on Sustainable Development in Johannesburg in 2002. With the Johannesburg Summit, as the Rio Conference entered its 10th year, the world also reviewed the implementation of other Rio decisions along with Agenda 21.

The Johannesburg Summit, also known as Rio Plus 10 (Rio+10), carries both the expression of Summit and the sustainable development in its official name, unlike Rio. However, it has neither embraced sustainable development in its entirety with respect to its agenda nor reached to a level of summit with respect to political participation. As the two main outputs of the Summit, "Johannesburg Plan of Implementation" and "Johannesburg Declaration on Sustainable Development" have adopted.

The Summit has no official output beyond the Implementation Plan and its determination to advance the implementation of Agenda 21 is also controversial. The assessments of the extent to which Agenda 21 has put into practice in the last decade after the Rio Summit have showed to be very limited and inadequate in general despite the "best practice" examples on the world scale and well-intentioned struggles (Emrealp, 2005: 25).

Rio+20: The Concept of Greening Development

In recent years, the challenges particularly facing food security, fight against poverty, access to energy sources and clean water, resilience and preparedness to disasters have all showed that targets can not achieved in three pillars of sustainability –economic, social and ecological sustainability– since the Stockholm Conference. Meanwhile, environmental politics is being revitalized with a series of new approaches with some

concepts at the forefront, such as green economy, zero carbon development, sustainable production and consumption, and smart cities (İzci & Mazlum, 2012: 2).

Green growth, among others, is increasingly being accepted more as a way to sustain economic growth and development on the one hand, while preventing environmental degradation, loss of biodiversity and the use of unsustainable natural resources on the other. Green growth building on existing sustainable development initiatives in many countries; while managing structural changes related to a transition to a green economy on the one hand, new green industries aim to identify cleaner growth sources, including the use of business and technology development opportunities on the other (Adams, 2009: I).

The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) described "Green Growth" as "a system in which environmental factors and natural resources continue to provide people's wellfare and well-being, while the economy is also developed by taking this into account" (OECD, 2011). The United Nations Environmental Program (UNEP) has also added to this definition the dimensions of social development, reduction of poverty and social justice (2010: 5).

This descriptive framework highlights three fundamental issues related to the need to follow the Green Growth strategy. These are (Jones and Yoo, 2011: 6);

1. Promote a synergistic relationship between economic growth and environmental protection.

2. Improve people's quality of life and promote a green revolution in their lifestyles.

3. Contribute to international efforts to fight climate change and other environmental threats.

The last major environmental conference, the United Nations Conference on Sustainable Development (UNCSD - Rio+20), has also been trying to make decisions specifically for the purpose of revitalizing the theme of green growth.

The first of the main themes of UNCSD is the green economy in the context of sustainable development and fight against poverty, and the second one is the institutional structure of sustainable development. By referring to the Rio Summit organized around these themes 20 years ago, Rio+20 has tried to review the basic elements of environmental politics and to find out what kind of future we want (İzci & Mazlum, 2012: 2).

Yet, governments who insisted that Rio+20 is an implementation conference, have not shown the determination to overcome the shortcomings of implementation, alongside avoiding new commitments. The Conference, organized to take political and institutional improvement measures to address the decisions and results of the sustainable development conferences until then, including Agenda 21, has resulted in the repetition of the old words, except for a few novelties that will be shaped in a way in time (Mazlum, 2012b: 1).

The fact that the US, expressing its desire from the very beginning that the conference should result with a document with up to five pages of requests, has been able to convinced neither for the strengthening of the institutional structure, nor for the new and additional financial resource transfers, has made the effectiveness of Rio+20 controversial.

As a result of discussions in Rio+20, the decisions and commitments made by the countries in order to reach a more livable world were compiled and accepted as the outcome document of the conference, named "The Future We Want".

The decisions taken to ensure green economic policies in the context of sustainable development and the abolition of poverty are as follows (www.un.org, 2012);

1. be consistent with international law;

2. respect each country's national sovereignty over their natural resources taking into account its national circumstances, objectives, responsibilities, priorities and policy space with regard to the three dimensions of sustainable development;

3. be supported by an enabling environment and well-functioning institutions at all levels with a leading role for governments and with the participation of all relevant stakeholders, including civil society;

4. promote sustained and inclusive economic growth, foster innovation and provide opportunities, benefits and empowerment for all and respect of all human rights;

5. take into account the needs of developing countries, particularly those in special situations;

6. strengthen international cooperation, including the provision of financial resources, capacity building and technology transfer to developing countries;

7. effectively avoid unwarranted conditionalities on official development assistance and finance;

8. not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade, avoid unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country, and ensure that environmental measures addressing trans-boundary or global environmental problems, as far as possible, are based on an international consensus;

9. contribute to closing technology gaps between developed and developing countries and reduce the technological dependence of developing countries using all appropriate measures;

10. enhance the welfare of indigenous peoples and their communities, other local and traditional communities, and ethnic minorities, recognizing and supporting their identity, culture and interests and avoid endangering their cultural heritage, practices and traditional knowledge, preserving and respecting non-market approaches that contribute to the eradication of poverty;

11. enhance the welfare of women, children, youth, persons with disabilities, smallholder and subsistence farmers, fishers and those working in small and medium enterprises, and improve the livelihoods and empowerment of the poor and vulnerable groups in particular in developing countries;

12. mobilize the full potential and ensure equal contribution of both women and men;

13. promote productive activities in developing countries that contribute to the eradication of poverty;

14. address the concern about inequalities and promote social inclusion, including social protection floors;

15. promote sustainable consumption and production patterns; and

16. (p) continue efforts to strive for inclusive, equitable development approaches to overcome poverty and inequality.

Despite the fact that the green economy issue is one of the two main themes of the Conference, it has created considerable differences of opinion between the parties with respect to its definition and implementation.

Developing countries that have succeeded in placing the green economy in the context of fight against poverty and sustainable development have made great efforts to prevent the concept to be the main output of the Conference. The G77-China Group insisted that there is no single green economy model and that countries should have flexibility of applying different policies depending on their own conditions, development levels and natural resources. As a result, the group has ensured that the conclusion text refers to green economic policies instead of the concept of "green economy".

As a result, the green economy has been recognized as one of the many tools that countries can use to achieve sustainable development. The decisions taken in this context are as follows (www.un.org, 2012);

1. Matching interested countries with the partners that are best suited to provide requested support;

2. Toolboxes and/or best practices in applying policies on green economy in the context of sustainable development and poverty eradication at all levels;

3. Models or good examples of policies on green economy in the context of sustainable development and poverty eradication;

4. Methodologies for evaluation of policies on green economy in the context of sustainable development and poverty eradication;

5. Existing and emerging platforms that contribute in this regard.

Disagreements have also been raised regarding the institutional structure of sustainable development, the other main theme of the conference. The studies on this subject are included in the outcome document under the title of 'Institutional framework for sustainable development'. The decisions taken to strengthen the institutional structure are as follows (www.un.org, 2012);

Promote the balanced integration of the three dimensions of sustainable development;

Be based on an action- and result-oriented approach giving due regard to all relevant cross-cutting issues with the aim to contribute to the implementation of sustainable development; (c) Underscore the importance of interlinkages among key issues and challenges and the need for a systematic approach to them at all relevant levels;

Enhance coherence, reduce fragmentation and overlap and increase effectiveness, efficiency and transparency, while reinforcing coordination and cooperation;

Promote full and effective participation of all countries in decisionmaking processes;

Engage high-level political leaders, provide policy guidance and identify specific actions to promote effective implementation of sustainable development, including through voluntary sharing of experiences and lessons learned;

Promote the science-policy interface through inclusive, evidence-based and transparent scientific assessments, as well as access to reliable, relevant and timely data in areas related to the three dimensions of sustainable development, building on existing mechanisms, as appropriate; in this regard, strengthen participation of all countries in international sustainable development processes and capacity-building especially for developing countries, including in conducting their own monitoring and assessments;

Enhance the participation and effective engagement of civil society and other relevant stakeholders in the relevant international forums and in this regard promote transparency and broad public participation and partnerships to implement sustainable development;

Promote the review and stocktaking of progress in the implementation of all sustainable development commitments, including commitments related to means of implementation.

Conclusion

Harmonization efforts between the environment and development have become quite necessary for a more livable future. However, Rio+20 process as the important development of the recent times and the following "The Future We Want" document have not moved beyond the content of wishes and intentions with respect to environment and development relations.

The concept of sustainable development has emerged in order to remove the incompatibility between the development and the environment. Yet sustainability or sustainable development target has not succeeded in removing the international environmental problems and threats on natural resources. This is because environmentalism has been adapted to the needs of the development. This has brought about the abandonment of the core values of environmentalism or dissolution of these values inside the concept of development. And this has been called as green growth or green development.

The concept of green development, taken in the context of sustainable development and the abolition of poverty, shows that development efforts will again be on front-line

against environmental sustainability. Green development serves as a tool for environmental populism.

In other words, green growth, which has become a current issue as the implementation part for sustainable development and perceived as a turning point in the concept of development, can also be seen as an effort to bring a human dimension to development efforts.

Finally, as Turhan (2012) points out, the most concrete output of Rio+20 is that it abandons the false conviction that the ongoing multinational neoliberal environmental governance since 1992 can save the world and brings the necessity to produce new alternatives for another world on the agenda. Countries that already wrote the rights of nature in their constitutions in Latin America are the best examples of this. As Chomsky noted in the last paragraph of her article on Tom's Dispatch on 22 July, while sophisticated westerners laugh for now to countries such as Bolivia and Ecuador that wrote down the rights of Mother Nature along with the equality, justice and freedom; social struggles will determine who will laugh last (p. 33).

References

ADAMS, W. M. (2009), Green Development: Environment and Sustainability in a Developing World, London and New York: Routledge.

EMREALP, S. (2005), Türkiye Yerel Gündem 21 Programı: Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı, İstanbul: IULA-EMME.

İZCI, R., & MAZLUM, S. C. (2012), "Rio + 20 Arifesinde Çevre Rejimleri ve Söylemleri". Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi, 20 (1), 1-5.

JONES, R. S., & YOO, B. (2011), Korea's Green Growth Strategy: Mitigating Climate Change and Developing New Growth Engines. Paris: OECD Publishing.

MAZLUM, S. C. (2012a), "Neden Rio +20?", Rio + 20 Günlük, 1, 3-5.

MAZLUM, S. C. (2012b), "Rio +20 Dünyayı Arzuladığımız Geleceğe Ne Kadar Yaklaştırdı?", Rio + 20 Günlük, 2, 1-4.

OECD. 201, Green Growth Studies Towards Green Growth. Paris: OECD Publishing.

TURHAN, E. (2012), "Rio + 20 Büyümenin Sınırları: Yeşil Makyaj Ararken", Express, 130, 32-34.

UNEP. (2010), Green Economy Developing Countries Success Stories. UNEP, Geneva.

WORLD BANK. (1990), World Development Report 1990: Poverty. New York: Oxford University Press.

WORLD BANK. (2001), World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. World Development Report: New York: Oxford University Press.

The World Commission on Environment and Development. (1987), Our Common Future. Available from http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm.

United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20), (20-22 June 2012). The Future We Want. Rio de Janeiro, Brazil, Outcome of Conference, http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf.

UNITED NATIONS. (2005), "The Millennium Devleopment Goals", Available from www.un.org/millenniumgoals.

UNITED NATIONS. (2000), United Nations Millennium Declaration. Available from http://www.un.org/millennium/declaration/ ares552e.htm.

21

ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY VERSUS ECONOMIC GROWTH AND DEVELOPMENT: A COMPARATIVE ANALYSIS OF EFFECTS OF URBANIZATION IN DEVELOPING COUNTRIES IN AFRICA

Yohane V.A. Phiri

Abstract

The migration of people from rural to urban areas is not a new phenomenon and neither is it restricted to a particular region of the world. Globally urbanization trends continue to grow rapidly with the African continent; specifically developing countries having been singled out as the most rapidly urbanizing. There have been different perspectives on the effects of urbanization with a majority condemning it to result into a larger percentage of the world's environmental problems. On the contrary it has been argued that urbanization is a vital factor that triggers industrialization, economic growth and development. This paper uses "Globalization and Development Theory" by D. Clarks and two concepts (i) Classical economist (Natural scientist) and (ii) dependency theorist thoughts as outlined in one of the most popular paper that supports the contrary opinion to Clarks thought that urbanization is a necessary factor for economic growth and development entitled "Four theories of population change and environment" by L.C Jolly. The discussion focuses on whether it arguably right to consider urbanization in developing countries as a vital or prerequisite factor for economic growth and development or a problem that needs urgent attention as it is culminating into numerous environmental unsustainability issues. Articles for and against urbanization are used to discuss the contrary opinions and finally an opinion from the authors point of view is presented in the conclusion. Indeed, well managed and planned urbanization has the efficiency to trigger innovation to create employment as exchanging ideas breeds' new ideas and size of the population offers opportunities of new markets.

Key Words: *Urbanization, Developing Countries, Environmental Sustainability, Economic Growth and Economic Development.*

Introduction

The debate whether urbanization is a precipitating factor for economic growth and development or a precipitating factor in the occurrence of various environmental problems evident today rages back in time. In the 1800's global surveys have shown that only about 2% of the world's population lived in the cities. Drastically, the number sharply rose in 1950 to about 20% of the world's population accounting for those settled in urban areas (IULA; 1967:11).

Recently research shows that one third of the world's population pegged at 7.5 billion is urban based and if not controlled (thus control measures employed) by 2050 two-thirds of the world's population will be urban based. Despite the fact that most parts of the world will be urbanized during this period; the projected urban population growth is expected to be the highest in Africa and Asia. Currently, Africa and Asia hold an urban population percentage of 40 and 48 respectively. The projections indicate that by 2050 with the current urbanization trends, Africa and Asia will likely have attained an urban population percentage of 56 and 64 respectively. Africa and Asia currently are the continents with about 90% of the world's rural population. This entails that urbanization in the 21st century shall be centrally from Africa and Asia (UN WUP Report, 2014: 1-2).

Most developed countries have always valued their trends in urbanization and argue that urbanization has led to the economic growth and development. Urbanization in developed countries dates back during the time of industrial revolution which led to large numbers of people migrating from the rural to urban areas. Dating back in 1950 the urbanization trends have gradually slowed down in most of these developed countries. Though, this gradual decrease in urbanization; developed countries boast of mega cities that are basically a by-product of the process of urbanization. Over 90% of these cities are characterized by high Growth Domestic Product (GDP) per capita leading to an argumentative conclusion that level of urbanization is correctional to level of GDP per capita (Spence M. et. al; 2009). Chen M. et al. (2014:1) argues that in developed countries it is generally accepted that economic growth promotes expansion

of modern industries and an increase in the urban population; in turn it is conclusively right that urbanization also promotes growth to some extent.

In the developing countries, the current trends in urbanization create a big gap for need of research. It has been arguably presented that urbanization in developing countries presents an opportunity for economic growth and development. Spence M. et al. (2009:32) highlights that urbanization and economic growth exist in reciprocal relationship as current evidence shows that no country has ever attained middle-class income status without a significant increase of urban population.

Contrary to this opinion is that urbanization in the developing countries has resulted in so many problems including but not limited to conflict, land degradation and exhaustion of natural resources (UNEP, 2000). A report by UNCHS (2001) argues that despite the fact that there is a link between urban population growth and human development index; the implications of urban growth in developing countries have increasingly become unemployment, environmental degradation, lack of urban services, overburdening of existing infrastructure and lack of access to land, finance and adequate shelter.

In his introductory speech as quoted below the former UN Secretary General, in a paper entitled: 'Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives'; raises awareness to human-induced natural disasters.

> *"Communities will always face natural hazards, but today's disasters are often generated by, or at least exacerbated by, human activities… At no time in human history have so many people lived in cities clustered around seismically active areas. Destitution and demographic pressure have led more people than ever before to live in flood plains or in areas prone to landslides. Poor land-use planning; environmental management; and a lack of regulatory mechanisms both increase the risk and exacerbate the effects of disasters." Kofi Anan (2004).*

Of importance during the above highlighted remarks is an emphasis he makes on the effect rapid urbanization has, in addition to other factors that are worsening the occurrence of natural disasters. In his concluding remarks he adds that managing the urban environment sustainably will therefore become one of the major challenges for the future. Later this paper presents a comparative analysis of the above discussed

contrary opinion in the developing countries as regards to effects of urbanization. Is urbanization a prerequisite factor for economic growth and development or has it become a challenge to be managed in developing countries based on the observable effects of rapid urbanization?

Context

Enormous literature exists as regards to the effect of urbanization in developing countries. This literature gives contrary opinions on whether urbanization is trigger factor for economic growth and development or a problem resulting into unsolvable environment problems. 75% of African countries are ranked to have lower Human Development Index percentage (HDI %) and hence classified as developing countries and yet their population and urbanization trends are on their higher side (UNDP-HDI, 2016:236).

The question that follows therefore is that; is there an established causal relationship between urbanization and economic growth and development? Chen M. et al. (2014:1) describe the relationship between urbanization and economic growth as perplexing.

> *"Of recent the focus of world urbanization shifts from developed countries to the developing countries. Most literature on the urbanization process and pronouncements by policy-makers both hail and have hailed growing urbanization as assign of economic growth and development progress. However we must note that the essence of this interaction is something quite different and more complex". (Chen M.et al (2014) rephrased)*

Considering the perplexity of the relationship between urbanization and economic growth and development; the discussion that follows presents the contrary opinions to this complex ideology (debate).

The first part of the discussion explores the support for the 'Globalization and Development Theory' by Clarks D. (1996). A number of articles have been written before arguing for this theory and we carefully look at their arguments and where possible illustrate with examples. Clark D. (1996: xi-xii, 14-15) in his book entitled the 'Urban World/Global City' proposes the 'Globalization and Development Theory' in

which he argues that the urban world is a product of three main advances. Thus, firstly the world itself has become coherent and integrated through the globalization of economic and social activity; with markets that previously were secluded and localized being merged and superseded by global patterns of consumption and production coordinated by global bodies. Secondly, he argues in his proposal that few areas now in the world lack urban population and places due to the proliferation in number and spread of cities and towns into new areas of the world. The rapid decline of residual pockets of ruralism; due to what is referred as transformation of global society resulting from such a large proportion of the world's population living in towns and cities and following the lifestyles is highlighted as the third development of the urban world.

The arguments above by Clark D. (1996) conclusively suggests that the global growth of cities due to urbanization has resulted into globalization and economic growth and development. A consideration of mega cities in the developed world may hold to this. Do the assumption/proposals provided by Clark (1996) apply to the conditions observable in the developing countries (Africa) too?

The second part of our scope explores the contrary opinion to the proposed ideologies by Clark D (1996) using two theories that are highlighted in a paper entitled "Four theories of population change and the environment" by Jolly L.C. (1994). The paper outlines four theories as presented and argued by Jolly L.C (1994) in which he establishes the relationship between population change and the environment. In this paper the argument of the contrary opinion to 'Globalization and Development Theory' is based on the understanding of theories II and III of the four theories explained by Jolly L.C. (1994) as quoted and presented below.

> *"(II) For the classical economists or natural scientists, high population growth is the independent factor causing environmental degradation. As an increasing population puts pressure on fixed available resources to maintain or increase the population's standard of living, environmental degradation occurs as resources are depleted. Empirical work has generally centered on estimating the carrying capacity of land to determine what size population can be supported, given available resources.*

> *(III) For many dependency theorists, high population growth is a symptom of a deeper problem, poverty. Environmental degradation and high population growth are linked, not in that one causes the other, but in that their root cause is the same: unequal distribution of resources maintained by distorted political and economic relations". Jolly L.C. (1994)*

The arguments in the above proposed theories are twofold:

1. In developing countries 'Globalization and Development Theory' is not a viable concept as natural scientists argue that high population growth, which is currently the highest in the developing countries, is the sole cause of environmental degradation. The worsening condition of environmental degradation have resulted in climate change affecting agricultural productivity since most of these countries are agricultural depend. Therefore urbanization in developing countries is mostly in search for work with the belief that cities have opportunities for social and economic development.

2. The second argument presented by dependency theorists is that a deeper problem called 'poverty' is the cause of population growth. Therefore environmental degradation and population growth share the source of origin, poverty. Of which poverty is originally due to unequal distribution of resources maintained by distorted political and economic relations.

Conclusively, based on the above proposed theories, for developing countries the process of urbanization is a major challenge as it is not sustained by strong economic growth. The rising levels of urban poverty, insufficient basic infra-structure escalates into numerous problems like shortage of land, housing and congestions, crime, high prevalence of infectious diseases and unemployment. These factors in turn put pressure on the allocation and distribution of available natural resources like land; hence occurrence of numerous environmental problems which consequently lead to occurrence of anthropogenic disaster risks. A society characterized by these problems hence cannot be considered economically growing and developing (Chikhwenda E., 2002).

Methodology

The two contrary opinions above highlight the perplexing relationship between urbanization, economic growth and development and environmental sustainability. The discussion to follow is a presentation of a desk study aimed at analyzing the reasons for the perplexity discussed earlier specifically in the African developing countries. Thus, the paper presents for and against articles for the two contrary opinions as read by the author.

These articles were randomly searched and selected from the web (Google Scholar); additionally books were randomly selected from the available resources in the libraries (Online and Physical Library at Kocaeli University). The Phrases 'Urbanization + Economic Growth + Development + Developing Countries', 'Urbanization + Environmental Problems +Developing Countries' and 'Urbanization + Environmental Sustainability+ Developing Countries' were used in the google scholar web engine and similarly the criterion was used to select books from the libraries. In addition to these selected documents for analysis, further data from United Nations World Population Prospectus Report (UNWPP Report, 2017), United Nations World Urbanization Prospectus Report (UNWUP Report, 2014) and UNDP Human Development Index Report (UNDP-HDI, 2016) were used to cement the arguments used by both contrary opinions.

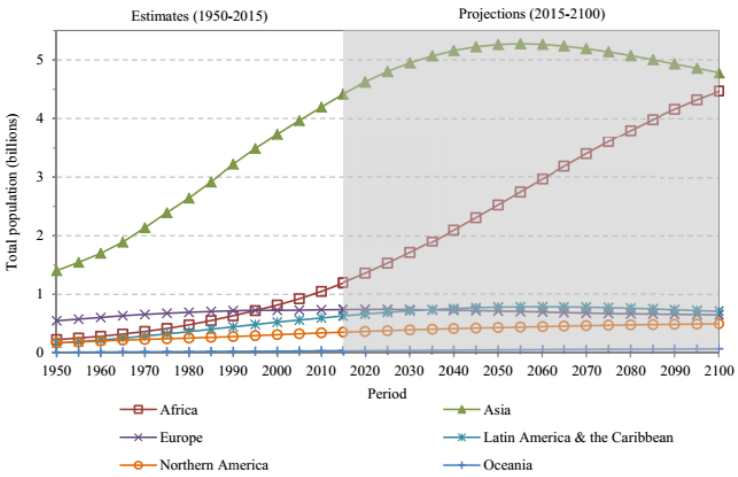
Most of the countries in Africa are still considered to be in the developing process. According to UN CDP (2017) the number of countries that are considered and ranked to be Least Developing Countries (LDCs) in Africa represent about 72 percent of the total number countries on the list of LDCs in the whole world. Of importance to note is that nearly the whole of Africa as of 2014 was ranked to be a developing economy (WESP, 2014). The discussion that follows therefore analyses for and against opinions of urbanization in the African continent.

Clarks D. Theory: 'Globalization and Development Theory' in Developing Countries

Clarks D. (1996) in his theory as discussed earlier argues that urbanization is the trigger factor that has resulted into globalization and later development which we can boast of

now. Globalization is basically defined as the increasing integration of national economies into expanding international markets and development as a process of improving the quality of all human lives and capabilities by raising people's levels of living, self-esteem, and freedom (Tadaro M. & Smith S., 2011). The argument by Clark D. (1996) may hold for developed countries that currently boast of higher HDI and ranked as economically stable and developed. But does this apply for developing countries in Africa?

Figure 1: Population growth by Region: Estimates 2015-2100



Source: UNWPP Report 2017:9

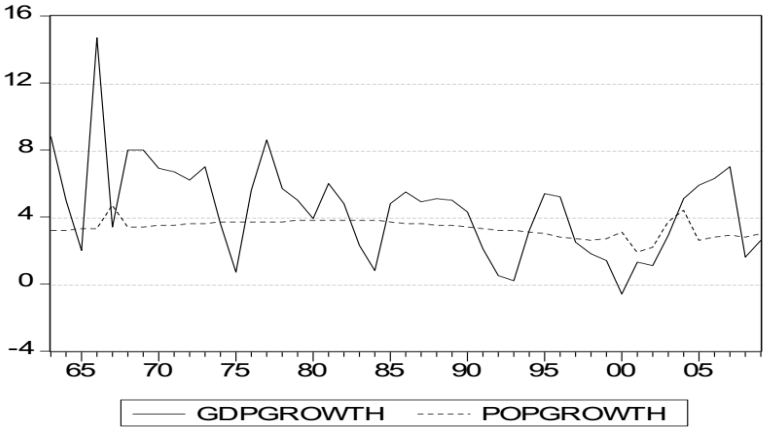
Currently, undeniably global population continues to grow rapidly specifically in Africa and Asia. Estimations show that if the current population growth trends proceed then Africa and Asia will be the highest contributors to the world population growth until 2100 (UN-WWP Report, 2017). As Figure 1 below illustrates the current and projected population growth of Africa; it may be arguably correct to assume that globalization is the way to go as soon most parts of Africa will turn into urban crowded centers as compared to rural settlements. The question that follows this assumption is that are

there currently any established or proposed causal relationship between population growth, urbanization, globalization and economic growth and development specifically for African countries? A lot of researchers have written and argued that urbanization (which resulted in globalization in developed countries) and economic growth and development are already manifesting in the developing countries, Africa specifically. Directly or indirectly, the authors support the proposal by Clark's globalization and development theory by upholding the idea that urbanization is a trigger factor for economic growth and development.

Thuku G. et al. (2013) in a paper entitled 'The Impact of Population Change on Economic Growth in Kenya' begins by recognizing the rigorous debate of the contrary opinions on the relationship between urbanization and economic growth and development. Acknowledging both side of the coin in this debate a conclusion is drawn that urbanization and economic growth are correlationally related. Despite using a different theory to establish this correlational relationship the main factors that resulted in the observed GDP growth in Kenya between 1967 and 2005 is globalization of most companies in the Kenyan cities and towns. Figure 2 below illustrates the observed correlational relationship between urbanization and development in Kenya which we argue holds for 'Globalization and Development Theory' by Clark D. (1996)

Of importance to note is that the relationship between urbanization and economic growth and development in African countries is rather variably distributed hence a linear pattern cannot easily be established. In their paper though entitled, 'Urbanization and economic growth: the arguments and evidence for Africa and Asia' Turok I. and Mc. Granahan G. (2013) emphasize that evidently to date no country can claim that it reached middle income status without significant industrialization and urbanization. They further argue that no country has grown to high income without vibrant cities. The rush to cities in developing countries seems chaotic, but it is necessary. Cities are basically the highest pinnacles of human creation. Supporting Clarks D. (1996) theory Turok I. and Mc. Granahan G. (2013) through economics of agglomeration, highlight that cities have the power to innovate, generate wealth, enhance quality of life and accommodate more people within a smaller footprint at lower per capita resource use and emissions than any other settlement pattern.

Figure 2: Trends in GDP growth and population growth over the period 1963-2008



Source: Thuku G. et al., 2013. The Impact of Population Change on Economic Growth in Kenya)

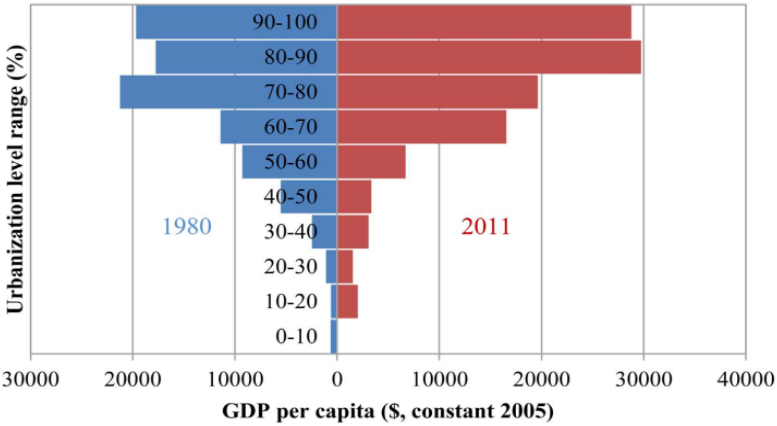
Conclusively the paper pleads with governments rather to encourage urbanization per se not to prohibit it as agglomeration economies in the urbanized areas encourages proximity to a large labor pool, suppliers, customers and competitors within the same industry (localization economies), and firms in other industries (urbanization economies). The advantages of these factors are highlighted as matching, sharing and learning. Thus industries are able to match their special requirements with the availability of labor, material inputs and markets; this is in addition to the fact they have access to wider range of shared resources to reduce cost of production and flow of information in the cities will encourage learning and innovation.

As discussed and presented earlier; a lot of studies present that a variety of channels exist in which urbanization influences economic growth. It is argued that in developing countries at a local level urbanization is vital in the development of positive impacts. To begin with, urbanization results in the expansion of education systems and returns of developed education systems are always higher in the urban areas. Agglomeration of people and firms in the urban areas implies reduction in cost of production.

Urbanization permits external scale and scope economies, reduces transactions costs, and allows specialization among firms leading to low costs of production. Another key factor is that urbanization seems to be a prerequisite in entrepreneurship. Access to larger markets to do business allows urban populations to develop ideas easily with minimal finances. Often the people that migrate from rural areas to urban areas are skilled or develop skills once in the urban areas. This process results in a community that raises productivity in the urban areas (Arauri M. et al., 2014:2-6).

Chen M. et al. (2014:4-6) presents the relationship between urbanization and economic growth and development to be a perplexing one. In their paper entitled, 'The Global Pattern of Urbanization and Economic Growth: Evidence from the Last Three Decades' a global analysis of the relationship between urbanization and economic growth is established. Being a study that aimed at establishing the casual relationship between the two contrary opinions and globally, a simple illustration of the relationship between growth and economic development is as presented in the Figure 3 below. It is evident that slight changes in the global urbanization rates resulted in huge upward adjustments of GDP in most of the countries thus both in 1981 and 2011. Despite the fact that this is global study for the past 30 decades, it is mentioned in the paper that Africa too had displayed similar causal relationship between urbanization and economic growth.

Figure 3: The distributions of total population and GDP per capita by urbanization level



Source: Chen M, Zhang H, Liu W, Zhang W (2014) The Global Pattern of Urbanization and Economic Growth: Evidence from the Last Three Decades. PLoS ONE 9(8): e103799. doi:10.1371/journal.pone.0103799

In conclusion Clarks D. (1996) 'Globalization and Development Theory' may be viewed as a concept that a lot of economists and demographers still believe in. Most of the recent work though has been based on usage of different theories in the course of establishment of the casual relationship between urbanization and economic development and growth. It is vital to take not that this causal relationship is rather perplexing and widely varies geographically and hence it is not easy to draw a linear graphical presentation of it.

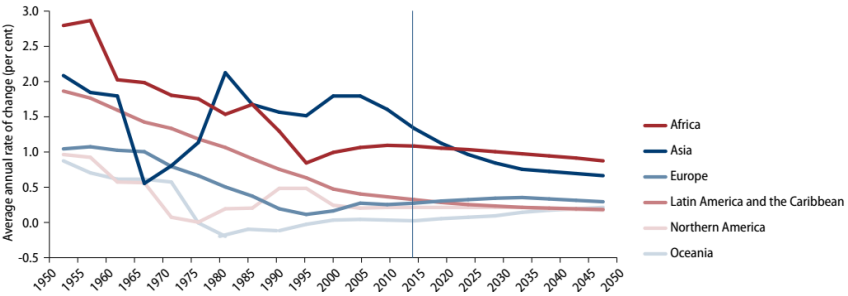
Jolly L.C Theories: "Population Growth, Urbanization and Environmental Degradation in Developing Countries"

Contrary to the opinion discussed earlier that supports urbanization as a trigger or prerequisite factor in economic growth and development as highlighted by 'Globalization and Development Theory' by Clark D. (1996); enormous literature exist

arguing against this theory. Despite the fact they use a variety of other theories and understanding in social sciences; one of the basic theories they all support are the proposed two theories discussed earlier by Jolly L.C. (1994). The two parts of these theories are amongst the theories Jolly L.C. (1994) proposed in his paper entitled; 'The four theories of population change and the environment'. Unlike Clark's theory; Jolly's II and III theories argue that urbanization isn't a trigger factor of economic growth and development rather a cause and source of environmental degradation.

Urbanization refers to the migration of rural people to the cities leading to the growth of towns and cities, often at the expense of rural areas. Currently world urbanization trends are very high with over 50% of the world's population living in the cities or urbanized town of the world. Despite the fact that the African continent still maintains a large percentage of rural population; the urbanization rate is still considered the highest. Projections show that by the year 2100, the two continents Asia and Africa will still continue urbanizing at a tremendous rate (UN-WUP Report, 2014). The figure 4 below shows the current and projected urbanization for the major continents in the world with Asia and Africa leading the urbanization rates.

Figure 4: Average annual rate of change of the percentage urban by major areas, 1950–2050



Source: UN-WUP Report 2014

For developing countries environmental sustainability is a key for development as most of the countries are agricultural dependent. Gondwe et al. (2011) argue that it is unfortunate that most of the cities in African developing countries continue to register

worrisome urbanization rates which eventually are leading to higher population densities. The higher densities in these cities create numerous negative externalities specifically with regards to the pressure the population exhibits on the environment. Environmental degradation and urban disasters occurrence are the characteristics most recently urbanized cities in African developing countries have. For this reason most African countries are often busy fighting with negative externalities created by the influx of rural-urban migrants in the cities rather than focusing on the economic growth and development of their states. Additionally, the climate change effects created by urbanization in the cities due wanton environmental degradation results in the changes that affect the agricultural productive of most African developing countries. For this reason, when we considered the discussion of papers that support the idea that urbanization is a negative factor hindering economic growth and development, we shall take into account the impact of urbanization on the environment as hindrance to economic growth and development. It is vital to recognize that urbanization is accepted a concept with several consequences namely economic, social and environmental; largely occurring in the developing world now (Dociu M. & Dunarintu A., 2012).

Nyambod E.M. (2010:1-3) discuss the effects of urbanization that are negatively affecting development in one of the developing countries city in Cameroon. In his paper entitled, 'Environmental Consequences of Rapid Urbanization: Bamenda City, Cameroon' highlighted is the fact that the deteriorating conditions and occurrence of disaster in the urban areas is at an alarming rate and negatively affects economic growth and development as quoted below:

> *"Human settlement conditions in many parts of the world, particularly the developing countries, are deteriorating. Natural hazards now occur right at our door steps and the frequency of occurrence and magnitude of damages that they cause is seen to be on an increase especially in poor urban communities. The natural environment is deteriorating at a rate faster than the rate at which natural occurring processes and resources available within the environment can replenish. If left unabated, landslides, flooding, sporadic fire outbreaks, collapse of major road axis, houses and bridges have the potential of plunging urban center's into an abyss of environmental chaos." Nyambod E.M. (2010:1-3)*

The alarming rate of urbanization now in most developing countries has indeed resulted in the deteriorating conditions as highlighted above by Nyambod E.M. (2010:1-3). These conditions result in draining the already poor economies hence acting as hindrance to economic growth and development. A well-illustrated example is the case of Freetown City, Sierra Leone where due to environmental consequence of urbanization property and lives were lost. A lot of millions of dollars are now required for maintenance of abyss losses caused by the slides in August this year (Aljazeera World News, 2017).

A report by International Union of Local Authorities (IULA) (1967) entitled, 'Urbanization in Developing Countries' highlights a number of factors in support of earlier proposed theories by Jolly C. (1994) that urbanization is rather a detrimental factor when it comes to economic growth and development of developing countries. The first point raised is that in most developing countries urbanization is rather due pulling or pushing factors that attract rural to urban migrants not due to natural population growth. Various factors induce these migrations but importantly to note is that due to population growth the traditional subsistence economies in the rural areas are not capable to provide food needs for rural communities. Additionally, most developing countries governments economic plans deal with industrialization and not agricultural productivity and hence leave the rural desperate for alternatives to supplement ever decreasing food supplies. With wanton environmental degradation in the rural areas droughts have also been a cause of these migrations. Therefore, in the developing countries urbanization is characteristically different from the urbanization in the developed countries.

There is rapid and intensive migration into the cities of the developing countries whose natural resources are underdeveloped and where the economic and technological resources and human skills are inadequate, moreover with the terms of trade being very adverse. The most obvious and immediate result of this process of population growth and concentration in the urban areas of emerging countries is the rapid deterioration of the human environment, caused by the increasing gap between economic growth on one hand and population growth and concentration on the other. The report by UN-WUP (2014) highlights that most developing countries have an annual urbanization rate of 3.5% which continually worsens the conditions in their cities. These cities are

often characterized by slums and shanty towns staggering with economic growth and development.

The last paper to be consider in support of the two (II and III) proposed theories by Jolly L.C (1994) is a paper written by Cohen B. (2006) entitled, 'Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability'. It starts by arguing that globally urbanization has resulted in a miraculous transformation of the economy as a combination of rapid technological and political change. With cities that command an increasingly dominant role in the global economy as centers of both production and consumption.

The most important part of this article is where it highlights that rapid urban growth throughout the developing world is seriously outstripping the capacity of most cities to provide adequate services for their citizens. Despite the fact over the next 30 years developing countries are considered to completely get urbanized with a larger percentage being settled in the urban areas; currently the majority of all urban dwellers continue to reside in far smaller urban settlements. Many international agencies have yet to adequately recognize either the anticipated rapid growth of small and medium cities or the deteriorating living conditions of the urban poor. The challenges of achieving sustainable urban development will be particularly formidable in Africa. In summary these challenges will prove to be a hindrance towards economic growth and development of most of the developing countries in Africa.

The theories proposed by Jolly L.C. (1994) for the developing countries still hold up to date. Most cities in African countries are environmentally being degraded due to overpopulation as a result of urbanization. This therefore puts pressure on the fixed available resources to maintain the ever increasing population's standard of living and hence environmental degradation. Additionally, the occupants of such areas are impoverished and their contribution to the economy of the countries is almost negligible. The members of these societies according to dependency theorist are poor and hence exploit the environment they live in for survival, leading to numerous economic and developmental negative outcomes (Arauri M. et al., 2014:9-11).

Conclusion

The relationship between urbanization and economic growth and development is rather perplexing. For the developed world, urbanization dating back to the industrial period has been the center of both economic growth and development. Mega cities are the outcome of this process of well managed urbanization coupled with industrialization. In these developed cities the large number of populations provided the locus for production, consumption and innovation of new ideas. It is indeed applicable that the assumption of agglomeration economics proposed by Clarks D. (1996) are viable in the developed states till today.

For the developing countries, in general the African continent, the theory of globalization and development by Clarks may not be considered feasible. For developing countries, with immature economic structures, urbanization is rather a threat and worsens economic conditions in most of the countries due issues to deal with environmental sustainability. Though such is the case, significant changes in the developing world are still visible due to the ever increasing urbanization trends. Some cities in the developing countries boast of influx of global companies that have helped boost their economies as the example illustrated above in Kenya. Additionally, individuals in the cities in the African countries have an opportunity of access to better education and health care services as well as public services such as water, electricity and sanitation services rather than those in the rural area. Of importance to note is that if well managed, cities offer important opportunities for economic growth and social development. Cities have always been focal points for economic growth, innovation, and employment.

Acknowledgements

The author wishes to sincerely acknowledge the support from Associate **Prof. Dr. Örgen Uğurlu** throughout development of the paper. My extended sincere gratitude for the support from **Dr. Esther Phiri** and **Allan Adell Mkandawire**; I don't take your support for granted.

References

ALJAZEERA News, (Aug. 2017), "Sierra Leone mudslides 'kill more than 1,000, Property Destroyed", Accessed online: http://www.aljazeera.com/news/2017/08/sierra-leone-mudslides-kill-1000-170827205358504.html. 15.11.17 @ 23:14hrs

AROURİ M., Youssef A., Nguyen-Viet C., and Soucat A., (2014), "Effects of urbanization on economic growth and human capital formation in Africa", HAL Archives ouvertes, HAL Id: halshs-01068271.

CHEN M., Zhang H., Liu W., and Zhang W. (2014) "The Global Pattern of Urbanization and Economic Growth: Evidence from the Last Three Decades". PLoS ONE 9(8), 66-72

CHİKHWENDA, E., (2002), "Sustainability of Shelter Provision in Malawi's Urban Centers: The Case of Blantyre City", Journal of Sustainable Development in Africa Vol.4, No.1

CLARK D., (1996), "Urban World/Global City", Routledge International Thomson Publishing Company.

COHEN B., (2006), "Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability", Technology in Society 28 (2006), 63–80.

DOCİU M., and Dunarintu A., (2012), "The Socio-Economic Impact of Urbanization", International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences, Volume 2, Special Issue 1 (2012), 47-52,

GONDWE, J., Feng, G.G., Ayenagbo, K. (2011), "Planning for sustainability in Malawian cities: A conceptual analysis of the missing links", International Journal of Human Sciences [Online]. 8:2.

International Union of Local Authorities (IULA) (1967), "Urbanization in Developing Countries," Publisher: Springer Science Business Media.

JOLLY L.C., (1994), "Four Theories of Population Change and the Environment", National Research Council, Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies Volume 16, Number I, September 1994., 61-73

KOFİ Anan (2004), "Living with The Risk: A global review of disaster reduction initiatives", ISDR Secretariat, United Nations.

NYAMBOD E.M., (2010), "Environmental Consequences of Rapid Urbanization: Bamenda City, Cameroon", Journal of Environmental Protection, 2010 (1), 15-23.

SPENCE M., Annez P.M. and Buckley R.M., (2009), "Urbanization and Growth", Commission on growth and development, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

TADARO M. and Smith S., (2011), "Economic Development", Eleventh Edition, Publisher: Library of Congress.

THUKU G., Gachanja P., and Almadi O., (2013), "The Impact of Population Change on Economic Growth in Kenya", International Journal of Economics and Management Sciences, Vol. 2, No. 06, 2013, 43-60.

TUROK I. and Mc. Granahan G. (2013), "Urbanization and economic growth: the arguments and evidence for Africa and Asia", International Institute for Environment and Development (IIED), Vol 25(2): 465–482

UN CDP (2017), "Committee for Development Policy", Development Policy and Analysis Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations.

UN World Population Prospectus, (2017), "World Population Prospectus-Key Findings and Advance tables," Department of Economics and Social Affairs, United Nations.

UN World Urban Prospectus, (2014), "World urbanization Prospectus Highlights," Department of Economic and Social Affairs, United Nations.

UNCHS (2001), "State of the World's Cities 2001, Nairobi", United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), United Nations.

UNDP Human Development Index, (2016), "Human Development for Everyone", UNDP.

UNEP (2000), "The urban environment: facts and figures", UNEP Industry and Environment, 23, 2, 4-11

World Economic Situation and Prospects (WESP) (2014), "Country classification", WESP, United Nations and World Bank. 2014

22

POLLUTING OUTSIDERS: GREEN NATIONALISM AS A CONCEPT - CASE STUDY: LATVIA

Balsa Lubarda

Abstract

As present state of environmental politics points out the inability to incorporate a myriad of concepts, issues and, most importantly, livelihoods in its flexible framework, an understanding of these diverse experiences with such topics becomes of outstanding importance for defining future pathways. It is thus important to constitute what causes the somewhat paradoxical convergence of environmentalism and nationalism. A variety of questions about this political hybrid arises – most notably, how does national identity determine whether environmentalism will take its nationalist hue? Green nationalism, a somewhat forgotten yet pervading concept, might present a critical impetus in the contemporaneity, beyond bandwagoning populist ideations. In order to grasp the historical depth of this notion, the vagueness behind its few preceding applications, and its potential for reassessing present fallacies in our responses to environmental change, it is important to articulate this concept with particular cautiousness. Hence, this paper will focus on presenting the origins of green nationalism, variations of this term, relationship with green theory and ideological framework of nationalism, discerning the concept from comparable theoretical frameworks, such as environmental justice. As green nationalism moves beyond the divisions in political agency, the case study under scrutiny will be a brief elaboration of environmental history of Latvia – a nation-state, adequately resembling the powerful impetus of eco-nationalist conceptions. Such an inquiry aids the understanding of the complexities in the right-wing environmentalism, but more importantly, locating the questioning emancipatory potential of the concept, and its interrelations with very existing presence, unavoidable in present environmental discourses, imbued with know-how universalism.

Introduction

Given the complexity of social reality, a conceptual inquiry into what eco-nationalism stands for is an ostensibly challenging task. This is partly the case with the nature of this analysis; arguing for mobilization towards reassessing prevailing concepts and images and identifying the existing void. In that sense, eco-nationalism finds itself conceptually locked between the seemingly different poles of environmentalism and nationalism, a progressive and a conservative impulse. Environmental threats are usually accidental, diffuse, and transboundary, implicating a wide range of actors, which results in narrowing down the possibilities for formulation of grand narratives. Nevertheless, the term eco (green) nationalism is not new: it has been used as a signifier for a variety of notions. This conflation of nature, labour and history reinscribed in popular discourse is way more perplexing than the technocrats perceive. The foundations of both environmentalism and eco-nationalism can be found long before Rachel Carson's Silent Spring, believed to be the massive breakthrough in elucidating environmental change as an immense and undeniable threat to humanity (Carson, 1963). This entrenchment and rootedness of eco-nationalist notions to nature, suggests the necessity for their embedding in not only discourses on environmental change, but also green political theory. Eco-nationalism can easily be ideated as a catch-all concept of environmentalism, being prone to romantic, sometimes even populist narratives of pristine, edenic wilderness, simultaneously in line with contemporaneity and global political and economic trends through its quests and demands: subjugating this bulk of diversified understandings of livelihoods, political and geographical reflections to a coherent ideological and distinguishable framework is a dynamically perplexing, and an arbitrary task.

Empirically, Post-Soviet settings represent an adequate (though not the only appropriate) case for analysis due to the dispersion of environmental degradation in the 20th century, paired with particular historical, social and political settings affecting this conjunction of environmentalism and nationalism. Nevertheless, providing an outline of what this term (eco-nationalism) stands for and how it is situated within the incessant waves of globalization ultimately reassessing green political theory, itself poised by the process of globalization (Eckersley, 2010), becomes an important task for identifying the leverage for contesting the ineffectiveness of universalism in policymaking. Hence, it is important to assess what is understood by the term, why is it conceptualized in

different ways and what are the commonalities of these framings. Drawing the boundaries of the emancipatory potential[1] of eco-nationalist framings requires an analysis of the political agency and political participation associated with the concept, its empirical varieties and forms, as well as idiosyncrasies which assist the delineation of similar concepts. Thus, the central aim of this chapter is to reflect on the ongoing discussion on the meanings associated with the terms environmental and ecological, as a broader debate within which the concept can be located. Consequently, it is important to reflect on what eco-nationalism presents, its relation with nationalism and nationalist discourse and positioning on the green political spectrum through an overview of a profound nature-nation nexus, agricultural hardships and environmental initiatives in Latvia. Green nationalism has many complementary features with the concept of environmental justice, and therefore it is important to identify these points of connection.

The Origins of the Concept: Environmental or Ecological Nationalism?

It seems as if nothing within the scope of the notion of eco-nationalism can be incontestable and agreed upon – in that sense, it is important to access the broader debate within which this inquiry is constituted. As Hay points out, the shades of difference between green, ecological and environmental are mightily disputed (Hay 2011: 1). On the one hand, ecology needs to be carefully brought into political science, as it is a contested term among ecologists themselves (Barnett, 2001:107). It implicitly emphasizes the prioritization of eco-systems, simultaneously discerning anthropocentrism as a referent concept in providing responses to environmental change. Bookchin finds environmentalism as a concept more based on 'tinkering with existing institutions, social relations, technologies and values than on changing them' (Bookchin, 1980:77). The concept of environment, therefore, becomes a narcissistic, ego-centred ramification of plausible concern with inability to come to terms with the open-system paradigm emerging in the second half of twentieth century (Ong 1977: 327-8). That ego-centrism becomes a profitable niche for creation and meeting of consumer demands, which is at odds with the fundaments of "classical" ecology perspectives. Anthropocentric perception of environmental led to bandwagoning the

1 As envisaged in the Emancipation Theory of Welsh School of Security Studies (see: Ken Booth. 2007. Theory of World Security. Cambridge University Press, Cambridge)

term, due to its contrast with all-encompassing ecology. As with the standard understandings of it, ecology becomes an inclusive concept, incorporating ecosystems and the interaction between all living creatures and their environments (Doyle, 1983: 94). Martha Nussbaum (2006) even argues for animal and nature dignity as a precondition to more nuanced principles of justice, scorning contractarian and utilitarian theories. Therefore, at first glance, it seems as if the more appropriate term to describe the phenomena under analytical scrutiny would be environmental nationalism. However, as this analysis attempts to juxtapose the concept with emancipatory potential, eco-nationalism and green nationalism interchangeably remain at the pedestal for three important motives. Firstly, those people who constitute the movement (Hay, 2001: 1) are themselves not upset with such shades of difference, as they don't bother demarcating the terms 'environmental', 'ecological' and 'green'. Secondly, through its connection with the book of Dawson (1996), where the term was arguably first employed, eco-nationalism, amid all its inconsistencies and possibly dangerous modalities, signifies a latent potential for a reassessment of policies unintended to hamper the fundamental fallacies within current technocratic, risk-angst led civilization (Beck: 2000, 24-25). Thirdly, this emancipatory potential might be located in its unforeseen developments, incorporating the power of eco-centrism towards altering the human-poised conceptualizations of polity. In other words, ecological nationalism can, in a possibly preposterous unravelling, lead to a greater appreciation of the outer world we are so gaudily aiming to protect and, more importantly, live with and in.

Applications of the Term

It remains all too unclear, possibly even superfluous, to locate the exact origins of such a blurred and genuinely wide concept of eco-nationalism. Nevertheless, understanding under what conditions has this term become an epitome for vociferous unfolding of rigid demarcations within the 'acceptable' emancipatory insights and political consciousness in the era of globalized, but yet very situated problems, becomes a priority for a textual analysis of its contribution to contemporary environmental scholarship. While there have been many modalities of similar mentioned, yet non-outlined notions, ecological nationalism has emerged as the most popular and renowned term. The term itself was coined by Jane I. Dawson (1996), in her illustrious analysis of anti-nuclear movements in the late and Post-Soviet era. Although this applauded monograph served

as a foundation for a greater inquiry into specificities of political culture and patterns of social mobilization within socialist realms, it has not managed to generate a firm concept, long-term candid to different environmental discourses. In Eco-nationalism: Anti-nuclear activism and national identity in Russia, Lithuania and Ukraine, Dawson argues that the revival of plans for nuclear power-plants post-1990 resembles the falsity and shallowness of environmentalism in former Soviet republics; political entrepreneurs of the newly emerging elites managed to conceal the claims for national independence behind at first glance politically benign quests for regulation of nuclear power plants in the 1980s. This convergence of environmentalist and nationalist political goals, called movement surrogacy, elicited a structural redistribution of mobilization resources, increasing the possibilities for autonomy and political deliberation (1997, 5). However, with this analytical move, Dawson incarcerated the concept of eco-nationalism to purely rational, utilitarian motivations, disabling the opportunity for a profound insight of copious framings of environmental identities embodied in the collective geist. Subsequent attempts to identify this convergence were made ephemeral or fragmented into a wider unrelated argument. Additional endeavours to articulate and reassess the concept of ecological nationalism after Dawson were made by G. Cederlof and K. Sivaramakrishnan (2014, 8), accentuating the impact of globalization on its framings. In that sense, eco-nationalism becomes a reaction to "the predatory state or to global encroachments on the life and livelihoods of communities being marginalized by such an expansion." However, the authors recognize the pitfalls of discursively conferring the concept to colonial state, which misses its central feature: arguing a specific relationship to nature, land and heritage (Cederlof, and Sivaramakrishnan 2014, 30). This incipient quest for 'another' spatiality, situating the identity to sacred artefacts resembles not only the breadth of these often silenced framings, but also the irrefutable merging of temporal and spatial embodiments of national identity.

Deriving the Concept: Green Theory and Nationalism

Any accurate description of this concept requires a comprehensive assessment of its central features: in this case, eco-nationalism can be identified through those ambiguities and voids within the relationship of green theory and nationalism. Both green and nationalist movements deplore the 'soulless technocratic state' and prioritize smaller political communities, even to the extent of elevating the value of the local village. As Paul Hamilton (2012, 39) has stated, 'smaller [communities] might be

expected to be better stewards of the land when their states are so small that the effects of environmental irresponsibility are so readily and quickly apparent'. Some authors (Galbreath, Auers, 2009: 334) indicate that environmentalism and nationalisms are odd bedfellows for the identification of green parties with the vanguard of the political left – movements for social justice, unlike nationalism, perceived as right-wing and 'old' political ideology. Regardless of the common understandings of what eco-nationalism presents in present times of rising populism, it is impossible and maybe not even necessary, to situate this concept, or any form of nationalism on a left-right ideological axis. Elie Kedourie (1994: 84), one of the most renowned theorists of nationalism, points out that left and right are concepts which arose after the French revolution, and are unintelligible apart from this particular timeframe. Hence, this impossibility to situate eco-nationalism on this outdated and bogus (Cochrane, 2015:18), but immensely popular line makes the concept unattainable and therefore uninteresting to a wider audience. However, eco-nationalism shares quite a few common traits with other nationalist conceptualizations, which makes it easy to adapt to different political and economic circumstances.

The rustic nature of green nationalism embodied in the demands for autarchic and authentic community derives from the self-determination fundaments of Kantian philosophy, who is though wrongly accused of being a nationalist (Kedourie, 85). The idea of self-determination, which is at the centre of Kant's ethical theory, was developed by his successors such as Fichte and subsequently other notable theoreticians of nationalism. However, Kantian ethical theory becomes concomitant to the notion of struggle, which is at the heart of nationalism: the free, autonomous man becomes such only by striving against the heteronomous natural inclinations. Struggle becomes the driving force of self-determination, which is indivisibly attached to the continuous attempts to protect the devastated environment and livelihood vastly disregarded by our political ideations of a community, which are to include the nature "we stand on and live with" (Leopold, 1929). Assuming the possibility for identification of distinctive features within nationalist discourse(s), the interconnectedness of environmental connotations with nationalism is clear and profound. It is argued that nationalism can be perceived as an 'ideological parasite' (Hamilton, 29), which imbues the discourse of the other, 'relational' ideology or framework. The genealogy of chauvinistic conceptualizations of nationalism as a matter of ethnic politics is tied to the imaginations of dark, elemental, unpredictable force of primordial nature threatening

the orderly calm of civilized life (Chatterjee, 2005: 238). Tracing the roots of such understandings resembles the importance of the notion of nature for the articulation of nationalism. The concept of organic whole, developed by Fichte in his works on romantic self-assertion, extrapolates the undisputed attachment of nation to nature (Berlin, 1971). These two permanently ambiguous concepts have been thoroughly asserted in Kulturnationalism, and it can be inferred that a significant particle of green nationalism derives from the development of German nationalism, reaching its perverted crescendo and culmination in the ultra-modernity era of National-socialism and well-known ideations of Blut and Boden (Bramwell, 1985). This notion of "land soaked with blood", an apotheosis of German preservationism, is an augmented version of a much more utilized concept of homeland. Landscape preservationists' attempts to resuscitate the natural landscape by attaching it to the homeland and notion of nationalist state (as opposed to Westphalian nation-state), reveal the close ties between environment and nationalism existing during that period (Lekan 2004: 5). Hence, given this nazi-idolatry of the land and peasantry, one is to be very careful with delineating the empirical cases of eco-nationalism presenting an emancipatory potential – understanding green nationalism as a part of a transformative process, providing an opportunity to adduce critical pluralism, cognizant of diverse epistemological communities and realities in coping with environmental degradation.

The questions developing as a resultant of intertwisting of green political ideology with Anthony Smith's (1986) delineation of civic and ethnic nationalism, later refuted as 'overburdened' by Brubacker (1999: 69), seem to present a possibility for identifying the overlapping of green ideations with nationalism and ethnicity. The relationship of ethnicity and nationalism reveals the possibility to increase the potential power of manifold ethnic identifications when an ethnic identity is linked with nation-state – when ethnicity becomes nationalism. Nationalism and ethnicity are kindred concepts, and the majority of nationalisms are ethnic in character – yet, nationalisms may sometimes express a variety of polyethnic or supra-ethnic ideology, stressing some other shared political claims, such as civil rights or in this case, environmental protection (Eriksen 2005: 146-7). The concept of nationalism in its 'green' modality can be framed as protecting these supra-values such as the environment as a common framework for enabling the articulation and expression of all the civic rights attained through membership in the imagined community. On the other hand, some green nationalisms in practice have overstressed the importance of this identity which was developed and

nurtured, and the historical memory arisen from that particular land that is to be protected. Through an analysis of green nationalism in Latvia, this manifestation will be identified and scrutinized.

Green Nationalism in Practice: Brown-Green Latvia

The attempt to conceptually engage with the literature which might point to those distinctive features of eco-nationalism and its importance will unquestionably turn futile without being reinforced by empirical evidence. Although blurred and sometimes indistinguishable from other political framings (as pointed out by Jane I. Dawson), it is important to note that green nationalist movements, political parties or ideations have been present both in and outside the European continent. Although there are many examples that could equally serve this purpose, this inquiry will present a historical overview of pre and post-independence (1990) developments of green notions within a nation of rich environmental heritage: Latvia.

The first articulation of green nationalism emerges in the 'communities of common descent', ethnic communities belonging to Herderian, kulturnation conceptualizations deriving from the misconceived but influential dualistic distinctions. Auers and Galbreath argue that there are three sides to the environmental movement in Latvia, illustrated by their respective colours: green (ecological, anti-industrial movements), brown (nationalisms) and black (the role of the oil transit industry in capturing the 'green' agenda in Latvia), thus characterizing economic currents and their effect on politics (Galbreath, Auers, 133).

Agricultural practices of the feudal era point to observable patterns of exploitation, as the modern agricultural strata emerged from "the drells" – landless peasants – debtors to the sovereign. The generations of drells gradually blended in with 'free peasants', but their attachment to the soil presented the core of agrarian ethos that was to form national and cultural identity. Latvian national identity emerged in the 1860s under heavy influence of German Baltics (Plakans 2010: 17). However, "Latvian society" and "Latvian nation", although firmly lodged in the thinking of many Latvians, were works in progress even after the "first" independence in 1918. Yet, those discourses are never monolithic, as it is not simply about imagined communities, but a struggle for control over imagining those communities. This 'national awakening' was accelerated after

World War I by Karlis Ulmanis and even some ephemeral Neo-Pagan movements, such as Dievturi (Hanovs and Teraudkalns 2017: 91-117). Atis Kronvalds, Latvian writer and linguist, developed the German concept of Heimatshutz (protection of Homeland) as a bulwark against regional particularisms, urban degeneracy and the incursions to foreigners, inherently anti-modernist (Schwartz, 2006:33). These local, rural discourses were gradually converged with those of national identity, contributing to romantic narratives conceived in 19th century.

Eco-nationalism finds its fertile soil in those political or national communities having a rich farming tradition, but also lacking a wealthy urban stratum, which could financially back these agrarians (Schwarz, 2006: 9). Latvian agrarian strata went through a rather different process of modernization compared to the one in Western Europe. As food crises were often, the quest for a more stable production resulted in a stringent pressure from the authorities, both in the Soviet and the post-socialist era. In such circumstances, agricultural producers were often disappointed with the outcomes of global economic processes, and their discontent transformed into the desire to control their own, common destiny. However, the inability of the state to impose huge-scale farming led to first dissident movements opposing the obvious dekulakization policies as the loss of identity. One of the first movements glorifying these 'moral, spiritual and aesthetic' values of nature-Latvianess nexus was "The Great Tree Liberation" movement in the late 1960s, set out to protect trees from the onslaughts of collective farm directors – socialist authorities, but truly nascent as a part of increasingly public environmental consciousness and opposing Soviet domination. During the Perestroika reforms, the 'repertoire of contention' (Tilly, 1995) of Latvian environmental movement formally focused on the proposed dam on the Daugava river[2,] but actually disguising the claims for an independent state (Dawson, 1996). Therefore, this "explosion of culture", was conceived as a public forum for expressing political concerns (Steger 2009: 141).

These developments had a great influence on the creation, legitimization and contestation of both agricultural and environmental narratives in Post-communist Latvia, after its 'second' independence in 1990 (Rosengren et. al, 1997). However, economic hardships in the Post-Soviet era paired with national independence and

2 Daugava river (Daugavpils) is, known as a "culturally sensitive and nationally symbolic place" for Latvians a

professionalization of environmental movements hindered the eco-nationalist tendencies, which timidly re-emerged, this time more as a part of grassroots, populist rhetoric after the economic crisis of 2008 (Auers, Kasekamp, 2013). The process of EU accession (Latvia joined the EU in 2004) was perceived as a massive breakthrough in terms of environmental and agricultural perspectives for Latvia. As Katharina Schwartz (2006: 47) pointed out, Eastern Europe's countryside resembles "biodiversity bonanza" for the EU, where nature for the most part has been thoroughly subdued for centuries by intensive agricultural practices, dense human settlement and a tenacious industrial development. While the Soviet-era led to shrinking of the agrarian population, the abandoned agricultural land after 1991 was occupied by corporative conglomerates through foreign investments and international banks. The majority of Latvians polled in summer of 1991 were assured that the agriculture would serve as the primary springboard for national economic recovery (Liepins 1993: 93). Yet, the "nation of farmers", re-emerging into a rather different world as compared to the 1930s, began preparing for a "return" to Europe, already burdened with agricultural over-production on its way towards "post-productivist" transition (Ilbery, Bowler, 1998). Latvian government hoped to rebuild the agriculture by focusing on small sustainable farms, which seemed to diverge evidently with the preservationist, eco-tourist discourse of the European Union. As Anatol Lieven (1993: 247) points out, these manifestations signified a "reproach to all those 'experts' in Western offices who have never met a pig, let alone a Post-Soviet pig, but have been somehow perfectly prepared to make predictions and recommendations". The economic adversities facing this recently independent country impeded the share of small farms in Latvia, which diminished from 250,000 in 1999 to 79,129 in 2010 (Pilvere, 2013: 45-6). This is a common case in the Eastern European countries, which show the highest rates of decline in the number of agricultural holdings. The Western narratives of biodiversity and ecological modernization did not appeal to many Latvians, who rejected the prospects of marketing their own ethnographic heritage for the sake of "tourism and moneymaking" (Schwartz, 2006: 58-62), while their livelihoods, rights and ultimately environment were harshly violated.

While it would be inaccurate to imply a direct causation, even this post-socialist disgruntlement, created patterns of eco (and agri)-nationalist ideations, essentially orientated towards greater autonomy in environmental protection and agricultural practices, such as a network of eco-schools, promoting and consolidating ideals of

Latvian nation's close ties with the nature (Agarin, Grivins 2016: 251). A part of this national return to nature is also witnessed by the growing popularity of the initiatives such as: 'Liela talka' (Talkas), traditional springtime cleaning of cities and the countryside, "Top Latvian landscapes: stories about our grandfathers" (Latvija 100), and the petition against clear-cutting of coastal forests: "100 clear-cuts for 100 years of Latvia" (100 Kailcirtes). Although it is hard to outline all of these initiatives as "bottom-up", as most of them were a joint cooperation of state and civil society organizations, these activities were strongly supported by the local communities, as a manner of promoting national unity.

Moreover, it can be argued that this green-brown nexus is pervasive in party politics as well: Latvia having the first green party head of government in Europe and a 'green' stronghold in Saeima – The Latvian Parliament (van Haute 2016:118). The coalitions of nationalist parties and green parties have not been immanent only to Latvian party politics: the green-brown coalitions are a common thing of United Kingdom party system as well (Draper 2014). However, such arrangements do not sufficiently encapsulate the ideological and theoretical convergence of the two, as the parties are pragmatically focused on securing their influence in the political system through popular support.

Yet, as the roots of eco-nationalist ideations and the idea of self-sustainability was appropriated by the Nazism, how exactly does the Latvian case part ways with chauvinistic, xenophobic discourse characterristic of the extreme right? These historically and spatially scattered examples of Latvian eco-nationalism are genuinely complex on many accounts. Firstly, while the party politics and the growth of national-populism in recent years abetted the process of establishing "outsiders" in populist discourse (Russia, EU and more recently, George Soros (Galbreath 2010: 5)), a distinctive process of "othering" is hardly to be found among these communities affected with environmental or agricultural issues. Post-socialist forms of green nationalism in Latvia, unlike the socialist era (where the "polluter" was clear - the central government in Moscow), did not entail a clear and explicit enemy: in fact, environmental protection was a pertinent way for cooperation with Russian minority. Nonetheless, as these struggles are multidimensional, the protection of environment and livelihoods attached to it, caught in the entanglements of power and resistance that were to confine and fixate the notion of 'the space'. Secondly, regional dynamics within

Latvia (and in the Baltics in general) point to rather different patterns and even environmental discourses, which generate different narratives and ultimately practices (Pavasars, 2014: 39-45).

Nevertheless, the core outcome of these entrenched abstract notions put into concrete practices is essentially a very particular understanding of land and environment – consequently: of security. In recent decades, many other ethnic movements in different countries have attempted to legitimize their claims by reference to global environmentalism (Parajuli 1998: 186-217). These essentially indigenous discourses argue for landscape stewardship by the local people as the most apt to protect and appreciate their livelihoods. However, it is important to note that these conceptualizations are predominately secular, simultaneously not hindering religious sentiments that may be expressed in nationalist terms. While these indigenous green nationalisms might have somewhat different pathways of expressing their concern as compared to ethnic communities ideated in Central, Eastern Europe or elsewhere, the elaborated (Cederlof, Sivaramakrishnan, 2010:8) central features of the concept remain intact. On the other hand, as this analysis has shown, conceptions of green nationalism are diverse and highly contextualized: ergo, it might seem necessary and unjust at the same time, to focus on a single empirical case. Although determined by specific historical and social conditions, Latvian example, both through agrarian history, social movements, political parties and popular initiatives, denotes the possibility for convergence of environmentalism and nationalism. Green nationalism in Latvian case shares many features of agrarian nationalism, presenting the innately anti-modern need to revitalize and retreat to ethnographic uniqueness embodied in the virtues of peasant lifestyle infused more with the distant heroism of tribal battles. It symbolizes the inability to cope with state bureaucracy and unwillingness to be auto-chauvinist and abide by the rules of experts coming from afar to craft the public will or 'national interests'. The political programme of green nationalism is manifested through a lust for small, autarchic landownerships, sustainable lifestyles which are not governed from distant power centres.

Eco-Nationalism and Environmental Justice: Complementary or Contradictory?

Given the essentially contested nature and autonomy of the term eco-nationalism, juxtaposing it with other framings, more utilized by the scholarship community, will enable making a twofold contribution - this type of inquiry not only evaluates the possibility for distinction of the concept eco-nationalism and its core features, but pinpoints its emancipatory potential. The underdeveloped concepts of communitarian environmentalism give enough space for an analytical manoeuvre of such kind. Hence, eco-nationalism can be compared to another concept which has gained prominence in the 1990s – environmental justice. Unlike eco-nationalism, environmental justice is a concept often employed by both activists and the scholarly community. David Schlosberg (2017:12), one of the key theorists of this notion, articulates environmental justice through a balance of interlinked elements: distribution, recognition, participation and capability. The term itself derives its analytical position from political theory, from which the concept of justice is derived from in the works of John Rawls and other authors. According to Rawls (1971), in his ground-breaking monograph, justice can be defined as the appropriate division of social advantage – distribution. However, this distributional paradigm is not the only articulation of justice, especially in practice. Justice gains motivational impulse for political action through its absence – injustice, which has a myriad of manifestations and forms, the most common of them being non-recognition and the lack of respect, both on individual and communal level.

Recognition is another term closely in connection with the concept of justice and the concept of distribution, vital for an apt analytical description of both eco-nationalism and environmental justice. The notion of recognition and its ramifications in analytical philosophy have been introduced by Hegelian ethics, with an emphasis that "ethical conceptions of society are to be freed from the one-sidedness and particularity". Yet, Hegel (1975:113) notes that reconciled society is an ethically integrated community of free citizens, stressing the importance of recognition and what might be framed as emancipation. Axel Honneth, one of the most renowned theoreticians of recognition and Hegel, focuses thoroughly on the individual, rather psychological aspects of the need for recognition, stating that we owe our integrity, in a subliminal way, to the receipt or approval of recognition by others (Honneth, 1995: 26). Nevertheless, even if seen from an individual perspective, recognition is a product of societal connotations,

of the quest for personal identity as in a somewhat perplexing nexus with collective framings. Similar conclusion can be drawn when accessing the framework of justice -as much as we understand it as an individual experience, the fact is that many injustices are done to groups (Schlosberg, 2007: 35). For Wil Kymlicka (2001: 29), a theorist of multiculturalism, membership in a cultural group or community should be seen as a primary good in a system of justice. Nonetheless, it is debatable whether recognition is an assumption and a precondition of distribution and distributive justice, or whether it can be seen as a good to be distributed. Rawls (1971, 37) argues tautologically that recognition is to be considered as both – without assuming its existence, (re)distribution cannot be instigated: recognition does not exist beyond distributional justice. It cannot be allocated by the state as the other goods, such as education or housing; yet, states can distribute recognition in many other ways, while Schlosberg (2007: 21) contends that, although we should go beyond the state in such endeavours, recognition by the state sets an example for others in the social sphere. Mis or mal-recognition as a cultural or institutional form of injustice, rooted in patterns of representation, interpretation and communication elicits a plethora of claims by grassroots movements and organizations, as a part of their quest for distribution (Fraser 1998: 7). Therefore, recognition problematizes the concept of justice, and becomes the instigator of political organizing. This organizing can be carried within regular political procedures and established political institutions, though not necessarily.

Although the definitions of environmental justice differ on many accounts, Schlosberg's explorations, paired with a brief overview of the fundaments of distributive justice and recognition present an excellent opportunity for an identification of meeting points with the concept of eco-nationalism. The centrality of participation in the matters of the public sphere, as opposed to the oikos, is clearly visible in both of the overlapping notions: while injustice can be done to an individual, environmental justice and eco-nationalism are embedded in cultural norms of a given community. As both of the notions focus on the identities as mis-recognized and devalued, it can be inferred that they belong to communitarian political philosophy. In terms of the agendas, eco-nationalism and environmental justice have somewhat complementary aims – recognition and acknowledgment paired with a permanent end to the gap between experts, policymakers and laypeople (Loyens 2008: 157).

Conclusion

This analysis draws two major and highly interrelated conclusions. Firstly, it points out the hardships of firmly bounding the concept and contextualizing it within political theory and other forms of contemporary environmentalism. In that sense, green nationalism apparently evinces an intriguing moment of epistemic rupture that ultimately points to the inadequacy of cosmopolitanism within the "right way to talk about environmental protection". Yet, this emancipatory potential is not enough for fundamentally revising the ontological assumptions upon which the environmental discourses are constituted – it might serve only as a trigger within the 'politics of the possible', to break down uniform outlooks on both sustainability and security. Such a development requires an immensely cautious approach to the notion of nation and community in environmental discourses, aiming towards their transformation and immersion into a wider, predominately eco-communalist framework. Secondly, amid its ambiguities and inclination towards conservatism and revisionism, the concept, as articulated in the given context, is clearly targeting the malfeasance of universalist policies and present inaptness to grasp and utilize this extraordinary communal potential in promoting sustainability. There is no unique privileged position from which a uniform continuity of effects leading to the complete transformation to a green polity (in Latvia nor elsewhere) follows, but the consequence of such an outcome is the need to conceive emancipation differently according to the contextual grounds in which it is to be accomplished. Eco-nationalism is permeated with inconsistencies and incongruities: it is equally ultra-modern and post-modern, pro-statist and neo-regional, deliberating and confining. This is by no means accidental: it points to the palpable and unappeasable limitations of political theory and its practical repercussions, embodied in the tendency to fervidly and unremittingly generate and baptize more "post"-framings of questionable analytical significance.

Bibliography

AGARIN, T, GRIVINS, M. (2016). "Chasing the green buck? Environmental activism in post-communist Baltic States." Communist and Post-Communist Studies 49.

AUERS, D, KASEKAMP, A. (2013) "Comparing Radical-Right Populism in Estonia and Latvia". In Wodak, R. et. al. (eds.) "Right -Wing Populism in Europe: politics and discourse". Bloomsbury, London, New York.

BARNETT, J. (2001). "The Meaning of Environmental Security". Zed Books, London and New York.

BECK, U. (2000). "Risk Society Revisited:Theory, Politics and Research Programmes". In The Risk Society and Beyond Ulrich Beck, Joost Barbara Von Loon.. SAGE Publications, London and New York.

BEISSINGER, M. (2002). "Nationalist mobilization and the collapse of the Soviet state." Cambridge, Cambridge University Press.

BERLIN, I. (1971). "The Assault on the French Enlightenment: Fichte and romantic self-assertion." John Danz Lectures, University of Washington, 22, 24 and 25. Retrieved from http://berlin.wolf.ox.ac.uk/lists/nachlass/assault3.pdf

BRAMWELL, A (1986). "Blood and Soil: Richard Walther Darré and Hitler's "Green Party"". Kensal Press, Oxford.

BRUBACKER, R. (1999). "The Manichean Myth: Rethinking the distinction between civic and ethnic nationalism". In Hanspeter Kriesel et. al. (eds.) Nation and National identity: European experience in perspective. Zurich, Rueger.

BOOKCHIN, M (1980). "Toward an Ecological Society". Black Rose, Montreal, 1980.

CARSON, R. (1963). "Silent Spring". Hamilton, London.

CHATTERJEE, P. (2005). In Philipp Spencer and Howard Wollman (eds.) Nations and nationalisms: a reader. Edinburgh University Press, Edinburgh.

CEDERLOF, G, SIVARAMAKRISHNAN, K. (2014). "Ecological nationalisms: nature, livelihoods, and identities in South Asia". University of Washington Press.

COCHRANE, C. (2015). "Left and Right: The Small World of Political Ideas." McGill-Queen's University Press.

DAWSON, J. I. (1996). "Eco-nationalism: Anti-nuclear movements in Lithuania, Ukraine and Russia". Duke University Press.

DOYLE, C. (1983). "Ecological and environmental." American Speech, Vol. 58, No. 1. Duke University Press.

DRAPER, L. (2017). UK Greens, Scottish and Welsh Nationalists form alliance to end austerity. In Newsweek, 12/16/14. Retrieved from http://www.newsweek.com/snp-green-party-and-plaid-cymru-plan-form-anti-austerity-coalition-292394 Accessed 14/05/17.

ECKERSLEY, R (2010). "Green Theory in International Relations Theories: Discipline and Diversity". Dunne, Tim; Kurki, Milja; and Smith, Steve (eds.) Oxford: Oxford University Press.

ERIKSEN, T. (2005). "Differentiating nationalism: Nationalism, racism, ethnicity". In Philipp Spencer and Howard Wollman (eds.) Nations and nationalisms: a reader. Edinburgh University Press, Edinburgh.

FRASER, N. "Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation." In Grethe Peterson (ed.) The Tanner lectures on human values. University of Utah Press, Salt Lake City, 1998.

GALBREATH, D. (2010). "Introduction: from Phosphate springs to 'Nordsteam': Contemporary environmentalism in the Baltic states". In David Galbreath (ed.). Contemporary environmentalism in the Baltic states: from Phosphate springs to 'Nordsteam'. Routledge, London.

GALBREATH, D, and AUERS, D. (2009). "Green, black and brown: uncovering Latvia's environmental politics". Journal of Baltic Studies Vol. 40, No. .

HAMILTON, P. (2002). "The greening of nationalism: Nationalizing nature in Europe". Environmental Politics.

HANOVS, D, TERAUDKLANS, D (2017). "The Return of the Gods? Authoritarian Culture and Neo-Paganism in Interwar Latvia, 1934-1940". In Smith, D. (ed.) Latvia-A Work in Progress? 100 Years of State- and Nation-Building. Ibidem, Stutgart.

HAY, R. (2002). "Main currents in Western Environmental Thought". University of New South Wales Press. Sydney.

HEGEL, G.W.F. (1975). "Natural law: The Scientific Ways of Treating Natural Law, its Place in Moral Philosophy, and its Relation to the Positive Sciences of Law". tr. T. M. Knox. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

HONNETH, A. (1995). "The struggle for recognition: The moral grammar of social conflicts." MIT Press Cambridge, Massachusets

ILBERY, B and BOWYER, I. (1998) "From agricultural productivism to post-productivism". In Ilbery, B (ed.), The geography of rural change. Edinburgh Gate, UK: Longman.

KANT, I. (1929). "The critique of pure reason." London, Macmillan.

KEDOURIE, E. (1994). "Nationalism." Blackwell Publishers, Oxford.

KYMLICKA, W. (2001). "Politics in the vernacular: Nationalism, multiculturalism and citizenship." Oxford University Press.

LEKAN, T. (2004). "Imagining the nation in nature: Landscape preservation and German Identity 1885-1945." Harvard University Press, Cambridge, Massachusets.

LEOPOLD, A. (1949). "Sand County Almanac". Oxford University Press, Oxford.

LIEPINS, V. (1993). "Baltic attitudes to economic recovery: a survey of public opinion in the Baltic countries." Journal of Baltic Studies, 24.

LIEVEN, A. (1993). "The Baltic Revolution: Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence". Biddles Ltd, Essex.

LOYENS, K. (2008). "Environmental justice: bridging the gap between experts and laymen". In Sarah WIlks (ed.) Seeking environmental justice. Editions Rodopi, New York.

NUSSBAUM, M. (2006). "Frontiers of justice: Disability, Nationality, Species Membership". Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

ONG, W. (1977). "Interfaces of the word". Cornell University Press, New York.

PILVERE, I. (2013). "Problems of small farms in Latvia." Economics and Rural Development Vol. 9, No 2

PARAJULI, P. (1998). "Beyond capitalized nature: ecological ethnicity as an area of conflict in the regime of globalization." Ecumene, vol. 15, no.2.

PLAKANS, A. (2010). "Celebrating Origins: Reflections on Latvia's Nineteenth Birthday". In Smith,D et. al (eds.) From Recognition to Restoration: Latvia's history as a nation state. Editions Rodopi, Amsterdam.

PAVASARS, I. (2013). "Environmentalism in Latvia: Two Realities". Journal of Baltic Studies, vol 45, no.1.

RAWLS, J. (1999). "A theory of justice." Harvard University Press, Boston (Vol.2) (First edition 1971).

ROSENGREN, K.E. et. al. (1997). "Return to the western world: cultural and political perspectives of the Estonian post-communist transition". Tartu University, Tartu.

SCHLOSBERG, D. (2007). "Defining environmental justice: theories, movements and nature." Oxford University Press, Oxford.

SCHWABE, A. (1929). "Agrarian history of Latvia". B. Lamey, Riga.

SCHWARTZ, K. (2006). "'Masters in Our Native Place': The politics of Latvian national parks on the road from Communism to 'Europe'." Political Geography 25

SCHWARTZ, K. (2006). "Nature and national identity after communism: globalizing the ethnoscape." University of Pittsburg Press, Pitsburg.

SMITH, A. (1991). "National identity". Penguin, Hammondsworth.

SMITH, A. (1986). "Theories of nationalism: Second edition". London, Duckworth, 1986.

STEGER, T. (2009). "The Role of Culture and Nationalism in Latvian Environmentalism and the Implications for Environmental Justice". In Agyeman, J, and Ogneva-Himmelberger. Y. Environmental Justice and Sustainability in the Former Soviet Union, MIT Press, 2009.

TILLY, C. (1995). "Contentious Repertoires in Great Britain 1758–1834", in Traugott, M. (ed.) Repertoires and Cycles of Collective Action. Durham, NC & London, Duke University Press.

VAN HAUTE, E. (2016). "Green Parties in Europe." Routledge, London.

Internet Sources:

Liela Talka. The Big Cleanup. Retrieved from: http://talkas.lv/en/the-big-clean-up/ Accessed 31.07.2017.

Latvija 100. Akcijā "Top Latvijas Likteņdārzs. Stāsti par vectēviem" saziedoti 50 045 eiro. http://lv100.lv/jaunumi/akcija-top-latvijas-liktendarzs-stasti-par-vecteviem-saziedoti-50-045-eiro/ Accessed 18.08.2017.

100 Kailcirtes Latvija. Retrieved from http://www.100kailcirteslatvijai.lv/ Accessed 18.08.2017.

23

THE BALANCE OF IRRIGATED LAND AND WETLAND IN TURKEY

Murat Ataol

M. Murat Kale

Abstract

72% of the water which extracted from the natural cycle and stored in the dams, is used for agricultural irrigation purposes in Turkey. The density of agricultural land which is irrigated by the increasing number of dam reservoirs is rising at whole country. In this case, wetland loss due to the decrease in the amount of water per share of wetlands is an expected result. The aim of this study is to determine the spatial differences in irrigated agricultural land and wetland within Turkey between 1990 and 2012.In this study, irrigated agriculture land and wetland data are grouped on basin basis depending on CORINE data of two different periods. Consequently, changes in agricultural land and wetland are tried to determine. The results of this study, which used the CORINE dataset to determine the spatial variation in irrigated land and wetland in Turkey between 1990 and 2012, can be grouped into three main groups. The first group includes changes is occurred in irrigated land. The second major group includes changes in the reservoir lakes and the third major group includes changes occurring in wetland. According to the study, the irrigated agriculture land increased by 20,92%,the total surface area of the dam in the country has almost doubled and the areal distributions of wetland increased by 10,50%. In other words, there has been a spatial increase in both of agricultural land and wetland. According to the results of this study, the increase in irrigated land is not bringing about a decrease in wetland. This does not an expected output if there is no change in water budget of country. The main reason for this is thought to be the result of misinterpretation of satellite image data.

Keywords: *CORINE, Irrigated Land, Wetland*

Introduction

Wetland is an essential resource for all items of the ecosystem. In the recent times, wetlands are frequently interfered by human activities. Wet lands which are defined by Ramsar (1971) as areas of marsh, fen, peatland or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, brackish or salt, including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed six meters, are under human pressure.

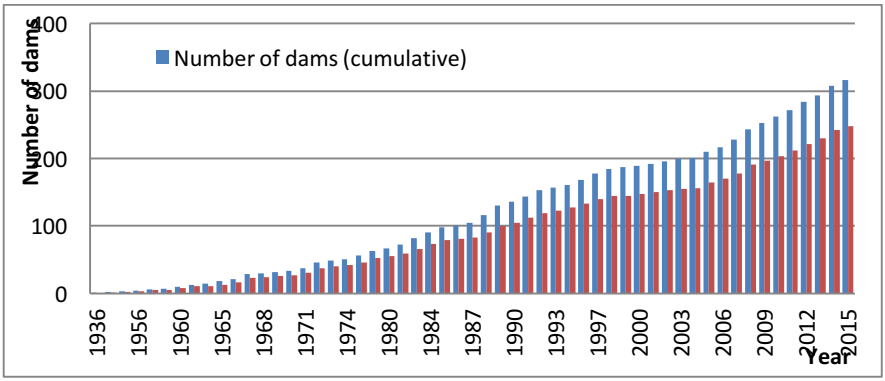
Just as whole world, the food requirement is increasing in Turkey due to population increase. Food and Agricultural Organization of the United Nations; explaining that there are 5 billion hectares of agricultural land in the world (FAO, 1995). In the same report, it is imply that only 1.8 billion hectares of potential agricultural land is found in whole world. Different methods must be followed to increase yields in agricultural products, depending on the lack of qualified agricultural land and increasing food needs. The most prominent among the methods, the increase of irrigated farming areas. In this context, underground and surface water resources are rapidly being served to agricultural activities.

In Turkey, 72% of the water which extracted from the natural cycle and stored in the dams, is used for agricultural irrigation purposes (TMMOB, 2009). During the last sixty years, a large number of irrigation dams have been built in Turkey (Figure1). Before the year 1956, the total number of dams in Turkey is only ten. By the year 2015, three hundred and sixteen dams are operated for different purposes in Turkey (Figure 1). At the end of the 2015, 78,5% of these dams are operated for one common aim. This aim is storing of water which is needed for agricultural irrigation. Similarly, new storage and transmission facilities are constantly being built in order to use more water in agriculture.

The rate of underground water usage for agricultural activities is very high especially in Turkey's closed basins. In fact, it is as similar as all over the world. Consumption of water which occurs at a higher rate than the income is resulting in a gradual drop in groundwater level in the basin. The best example of this is Konya Closed Basin (Bayarı et al, 2009; Göçmez and İşçioğlu, 2004; Ağacık et al, 1975). The water is consumed in

the basin by More than 93.000 wells that much more than 70% of them are illegal (İşçioğlu, 2008).

Figure 1. Number of dams in Turkey; Source: 2015 Statistics of General Directorate of State Hydraulic Works



Information of changes at the land cover is necessary to better understand and manage for natural resources. There are several international programs that emphasizing change on land cover. One of the most important of these programs is European Copernicus GIO-Land Monitoring program. Determining of Pan-European land cover, land cover change, and land cover characteristics are among the most significant tasks of these program (EEA, 2012).

In June 1985, European Community decided to reach three main objectives (Official Journal of EC, 1985). First of that, gather information on the state of the environment, for use in priority Community applications. Second of that, coordinate national initiatives taken by Member States and to improve information at the international level. Third of that ensure the consistency of nomenclatures, definitions, etc., as well as creating the conditions necessary to compare data. For this main objectives, CORINE (Co-ordination of information on the environment) was established by European Community's Council of Ministers. Standardization has been developed through the use of CORINE data.

Since 1994, European Environment Agency (EEA) has incorporated CORINE into its program. After this date, EEA is responsible for the pan-European land cover component. The CORINE dataset, prepared in coordination with the EEA, provides important information on the land cover and year-to-year variation of the European Union member and candidate countries. The CORINE data set consists of a minimum of 25 hectare units. The standard CORINE Land Cover data consists of forty fourdifferent classes. These classes are grouped into fivemain assemblies. First group is artificial surfaces, second group is agricultural areas, third group is forests and semi-natural areas, forth group is wetlands and fifth group is water bodies (EEA, 2007).

In Turkey, there are different studies based on CORINE data or clasification method. Studies are mainly aimed at land use, risk analysis and land classification (Bilgili et al, 2017; Sarı et al, 2016; Dengiz, 2014; Yıldırımer et al, 2014; Gençer et al, 2013; İkiel et al; 2013, İkiel et al, 2012; Kılıç et al; 2007).

High amounts of surface and groundwater usage reduce the amount of water that falls in the proportion of wetlands. The problem is particularly clear in lakes, especially in closed basins. In this context, there are different studies involving spatial changes in the lakes at endorheic basins (Köle et al., 2016; Bahadır, 2013; Ataol, 2010; Reis and Yılmaz, 2008; Ekercin, 2007; Şener et al., 2005). These studies evidently reveal the decreasing experienced in the lakes. However, there is no comparative study based on the CORINE data set prepared by EEA, for wetlands and irrigated lands located throughout the country.

The aim of this study is to determine the spatial differences in irrigated agricultural land and wetland within Turkey between 1990 and 2012, using CORINE data. The main dissimilarity of this study from other studies in the literature is that comparing the irrigated lands and the wetlands using CORINE data.

Methods

The CORINE data for Turkey used in the study was obtained from the website of the European Environment Agency (https://www.eea.europa.eu). The CORINE Land Cover data set for the years 1990 (CLC1990) and 2012 (CLC2012) with version number 18.5 was used. Permanently irrigated land code 212 and rice field codes 213

are used for irrigated agricultural land. For the wetland, 411 coded inland marshes, 421 coded salt marshes, 422 coded salines, 511 coded water courses, 512 coded water bodies, 521 coded coastal lagoons and 522 coded estuaries are used. There are no areas defined in the 412 code peat bogs and 423 code intertidal flats in Turkey. The dam lakes within the water bodies' class have been removed from the calculations.

Geographic Information Systems (GIS) has been used as a tool for data inquiry operations that are necessary in the study. The query - overlay operations in the GIS environment were performed with ArcGIS 10.0 software. With overlay operations, it has been determined which CORINE classes correspond to the older wetlands with newly added wetlands. Lambert Conformal Conic projection is used for the area calculations. All data obtained in the study are grouped according to Turkey's twenty six main water basin boundaries.

Results

The results of this study, which used the CORINE dataset to determine the spatial variation in irrigated agricultural land and wetland in Turkey between 1990 and 2012, can be grouped into three main groups.

The first group includes changes is occurred in irrigated land. In the period from 1990 to 2012, there has been an increase in surface areas of irrigated agricultural land (Figure 2 and Figure 3). In this context, irrigated agricultural land in Akarçay, Antalya, BatıKaradeniz, Büyük Menderes, Doğu Karadeniz, Küçük Menderes, Marmara, Susurluk, Yeşilırmak basins have been determined to be spatially reduced. In the same period, it was determined that there was an area increase in other basins. The highest increases are in Fırat Basin and Kızılırmak Basin, over 400.000 hectares. Dicle Basin and Ceyhan Basin also show an increase of over 100.000 hectares. It has been found that the irrigated agriculture areas, which cover 5.857.936 hectares in 1990, reached 7.083.091 hectares in 2012 with an increase of 20,92% (Table 1).

The second major group of this study is included the change in the reservoir lakes. It is observed that from 1990 to 2012, the total surface area of the dam in the country has almost doubled. The surface area of the dam was covering 219.071 hectares in 1990. In 2012,it was reached 412.832 hectares with an increase of 88,5% (Table 4).

The third major group of this study is covered the change occurring in wetlands. There has been an increase in surface areas of wetland (Figure 4 and Figure 5).It has been found that wetlands covering an area of 1.222.056 hectares in 1990 which reached 1.362.220 hectares with an increase of 11,47% in 2012.

Figure 2. Irrigated farmland of Turkey in 1990 (including rice fields)

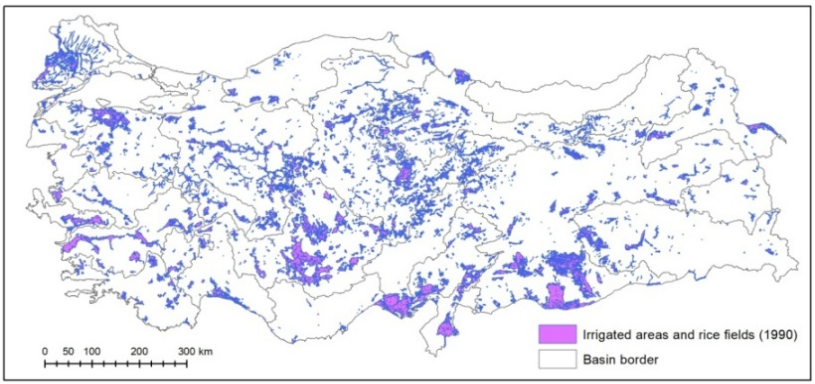
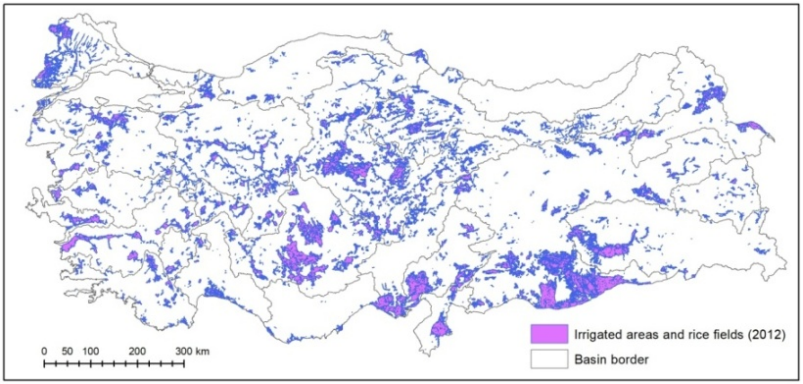


Figure 3. Irrigated farmland of Turkey in 2012 (including rice fields)



Looking at the wetland data, it is seen that there has been a limited decrease in lakes and marsh areas throughout the country from 1990 to 2012. A significant decrease is has been seen in the river surface areas. In the same period, river surface area decreased from 121.468 hectares to 106.472 hectares. Seven and a half times increasing has been realized in salt marshes. The salt marsh that covers 22.321 hectares of the former site occupies 190.810 hectares (Table 2 and Table 3). The areas with the largest share in this increase were the areas shown as bare rocks in 1990 CORINE data around Tuz Lake. In the 2012 CORINE data these areas were shown as salt marsh (Table 5). Similar situation also applies to Karapınar Plain. It was observed that very large areas are added as inland marshes around the Sultan Marshland in 2012 data. The area was defined as pasture in 1990 CORINE data between Ardahan and Göle. But in 2012 CORINE data, same area was defined as inland marshes. Furthermore, this contributed significantly affect to the total marshes. Additionally, many areas previously defined as sparsely vegetated areas, sand dunes and pastures are also defined as wetlands in the 2012 data (Table 5).

Table 1. Irrigated agricultural land of Turkey for 1990 and 2012 (including rice fields) (hectare)

Basin Name	Areain 1990	Area in 2012	Difference	Change (%)
AKARÇAY BASIN	6.3091,16	55.188,95	-7.902	-12,525
ANTALYA BASIN	101.629,09	81.391,21	-20.238	-19,914
ARAS BASIN	140.150,43	233.190,02	93.040	66,386
ASİ BASIN	126.763,53	128.172,66	1409	1,112
BATI AKDENİZ BASIN	116.772,83	122.457,13	5684	4,868
BATI KARADENİZ BASIN	62.893,81	56.805,37	-6.088	-9,681
BURDUR BASIN	32.483,15	37.562,50	5.079	15,637
BÜYÜK MENDERES BASIN	279.256,55	249.169,01	-30.088	-10,774
CEYHAN BASIN	261.886,54	365.859,31	103.973	39,701
ÇORUH BASIN	36.041,36	36.412,69	371	1,030
DİCLE BASIN	130.934,26	254.769,92	123.836	94,579
DOĞU AKDENİZ BASIN	15.266,96	26.604,21	11.337	74,260
DOĞU KARADENİZ BASIN	321,23	281,38	-40	-12,407
FIRAT BASIN	1.094.043,00	1.577.455,71	483.413	44,186
GEDİZ BASIN	58.550,62	84.032,46	25.482	43,521
KIZILIRMAK BASIN	761.251,45	11.75.164,68	413.913	54,373
KONYA KAPALI BASIN	751.432,12	804.952,72	53.521	7,122
KUZEY EGE BASIN	72.667,26	91.194,59	18.527	25,496
KÜÇÜK MENDERES BASIN	97.913,29	85.716,95	-12.196	-12,456
MARMARA BASIN	70.740,26	68.112,28	-2.628	-3,715
MERİÇ-ERGENE BASIN	223.618,98	264.973,83	41.355	18,493
SAKARYA BASIN	474.534,85	547.078,80	72.544	15,287
SEYHAN BASIN	271.748,45	223.102,22	-48.646	-17,901
SUSURLUK BASIN	241.761,20	190.198,44	-51.563	-21,328
VAN GÖLÜ BASIN	33.226,03	52.569,31	19.343	58,217
YEŞİLIRMAK BASIN	338.957,63	270.674,48	-68.283	-20,145
TOTAL	5.857.936,03	7.083.090,82		

Figure 4. Wetlands of Turkey in 1990 (including dam lakes)

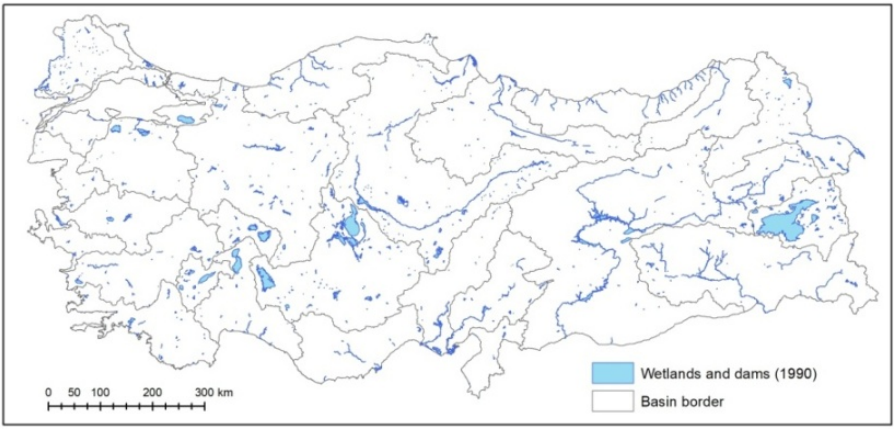


Figure 5. Wetlands of Turkey in 2012 (including dam lakes)

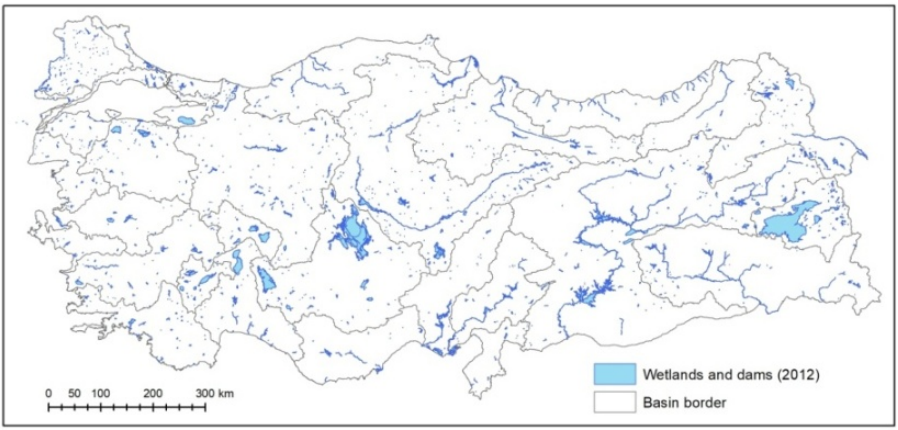


Table 2. Wetlands in 1990 (Hectare)

Basin Name	Inland marshes	Salt marshes	Salinas	Water courses	Water bodies	Coastal lagoons	Estuaries
AKARÇAY BASIN	25.944,10	0,00	0,00	0,00	27618,13	0,00	0,00
ANTALYA BASIN	2.744,89	0,00	0,00	1.769,41	46950,41	0,00	25,14
ARAS BASIN	16.636,98	0,00	0,00	4.513,29	18365,14	0,00	0,00
ASİ BASIN	1.809,76	94,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BATI AKDENİZ BASIN	6.658,88	1.121,90	0,00	816,05	6965,53	283,48	75,47
BATI KARADENİZ BASIN	1.206,53	0,00	0,00	6.061,51	4307,84	0,00	0,00
BURDUR BASIN	1.371,71	0,00	1.119,99	0,00	31266,71	0,00	0,00
BÜYÜK MENDERES BASIN	6.220,69	153,07	0,00	2.258,67	10438,39	0,00	0,00
CEYHAN BASIN	2.691,45	1.218,99	0,00	2.084,93	643,77	1.902,33	0,00
ÇORUH BASIN	978,46	0,00	0,00	3.158,98	673,53	0,00	0,00
DİCLE BASIN	5.637,19	0,00	0,00	26.620,70	155,87	0,00	0,00
DOĞU AKDENİZ BASIN	1.395,77	224,40	0,00	2.538,44	1092,59	606,44	0,00
DOĞU KARADENİZ BASIN	0,00	0,00	0,00	8.053,90	0,00	0,00	0,00
FIRAT BASIN	12.682,36	0,00	0,00	28.173,67	11557,74	0,00	0,00
GEDİZ BASIN	443,76	1.640,78	3.534,61	0,00	6182,90	1.639,03	0,00
KIZILIRMAK BASIN	22.380,86	5.101,62	25,37	15.234,58	17784,05	3.354,53	0,00
KONYA KAPALI BASIN	71.802,72	0,00	2.611,86	0,00	186504,49	0,00	0,00
KUZEY EGE BASIN	330,32	2.181,39	137,63	132,55	26,63	1.271,76	0,00
KÜÇÜK MENDERES BASIN	1.133,10	0,00	0,00	35,57	145,56	0,00	0,00
MARMARA BASIN	1.131,91	1.225,05	0,00	981,20	34391,19	161,22	0,00
MERİÇ-ERGENE BASIN	6.691,07	0,00	0,00	2.620,02	642,48	0,00	0,00
SAKARYA BASIN	10.016,47	0,00	0,00	2.262,00	9378,30	0,00	0,00
SEYHAN BASIN	3.585,27	4.867,62	0,00	5.456,25	40,47	7.362,86	120,48
SUSURLUK BASIN	4.927,86	1.318,22	0,00	636,01	29452,86	531,17	0,00
VAN GÖLÜ BASIN	18.094,86	0,00	0,00	95,86	380146,49	0,00	0,00
YEŞİLIRMAK BASIN	679,96	3.173,14	0,00	7.964,80	1409,80	165,46	0,00
TOTAL	227.196,92	22.320,94	7429,46	121.468,42	826140,86	17.278,29	221,09

Table 3. Wetlands in 2012 (Hectare)

Basin Name	Inland marshes	Salt marshes	Salinas	Water courses	Water bodies	Coastal lagoons	Estuaries
AKARÇAY BASIN	7.764,76	0,00	0,00	0,00	34.408,87	0,00	0,00
ANTALYA BASIN	2.215,58	0,00	0,00	2.636,36	46.875,73	0,00	0,00
ARAS BASIN	31.357,28	0,00	0,00	4.717,38	18.623,66	0,00	0,00
ASİ BASIN	1.772,10	229,21	0,00	224,86	26,60	0,00	0,00
BATI AKDENİZ BASIN	4.672,73	2.258,74	0,00	654,02	7.634,30	282,70	69,82
BATI KARADENİZ BASIN	985,09	425,13	0,00	7.560,79	5.036,10	264,85	0,00
BURDUR BASIN	4.454,21	3.301,23	5.908,49	0,00	24.491,95	0,00	0,00
BÜYÜK MENDERES BASIN	5.978,40	153,07	0,00	1.924,42	10.994,25	0,00	0,00
CEYHAN BASIN	2.313,20	3.554,44	0,00	2.140,10	784,95	398,21	0,00
ÇORUH BASIN	1.034,37	0,00	0,00	2.595,56	723,44	0,00	0,00
DİCLE BASIN	5.684,38	0,00	0,00	17.972,10	308,67	0,00	0,00
DOĞU AKDENİZ BASIN	936,04	535,69	0,00	1.774,08	1.063,45	572,77	0,00
DOĞU KARADENİZ BASIN	0,00	0,00	0,00	6.301,60	398,62	0,00	0,00
FIRAT BASIN	16.575,97	0,00	29,67	26.269,54	12.428,06	0,00	0,00
GEDİZ BASIN	380,56	1.552,33	3.966,71	221,06	6.206,28	1.632,64	0,00
KIZILIRMAK BASIN	35.089,70	9.745,30	25,37	14.382,51	14.970,43	3.407,97	0,00
KONYA KAPALI BASIN	49.517,27	153.009,45	3.555,92	450,54	181.304,08	0,00	0,00
KUZEY EGE BASIN	390,22	25.55,12	127,22	210,95	462,66	1.358,64	35,16
KÜÇÜK MENDERES BASIN	941,40	0,00	0,00	35,57	355,05	0,00	0,00
MARMARA BASIN	980,99	11.76,22	0,00	193,07	34.885,30	220,77	0,00
MERİÇ-ERGENE BASIN	4.651,93	0,00	0,00	2.708,40	775,80	0,00	0,00
SAKARYA BASIN	12.852,96	0,00	0,00	1.843,76	10.662,54	0,00	0,00
SEYHAN BASIN	639,39	79.62,97	0,00	4.394,86	238,54	7.022,97	0,00
SUSURLUK BASIN	5.494,91	14.34,37	0,00	664,43	27.159,07	496,84	0,00
VAN GÖLÜ BASIN	15.301,83	0,00	0,00	0,00	379.852,94	258,91	0,00
YEŞİLIRMAK BASIN	967,58	29.16,49	0,00	6.595,86	1.511,41	166,94	0,00
TOTAL	212.952,84	1.908.09,77	13.613,37	106.471,81	822.182,75	16.084,20	104,98

Table 4. *Surface area of dam lakes in 1990 and 2012 depending on CORINE data (hectare)*

Basin Name	Areas in 1990	Areas in 2012
AKARÇAY BASIN	948,33	1.443,10
ANTALYA BASIN	983,40	7.172,61
ARAS BASIN	2.117,10	3.152,64
ASİ BASIN	1.414,34	2.046,17
BATI AKDENİZ BASIN	437,09	3.053,80
BATI KARADENİZ BASIN	3.111,96	5.716,56
BURDUR BASIN	126,61	599,34
BÜYÜK MENDERES BASIN	1.499,69	5.666,33
CEYHAN BASIN	6.944,25	15.676,45
ÇORUH BASIN	275,94	975,27
DİCLE BASIN	4.192,96	14.821,42
DOĞU AKDENİZ BASIN	940,29	6.591,78
DOĞU KARADENİZ BASIN	0,00	685,14
FIRAT BASIN	112.804,36	195.909,07
GEDİZ BASIN	5483,15	6.515,91
KIZILIRMAK BASIN	36.251,78	59.748,16
KONYA KAPALI BASIN	3.234,48	4.477,91
KUZEY EGE BASIN	1.609,39	3.707,82
KÜÇÜK MENDERES BASIN	222,50	2.617,61
MARMARA BASIN	827,80	4.692,14
MERİÇ-ERGENE BASIN	4.901,16	8.155,04
SAKARYA BASIN	15.136,36	17.621,88
SEYHAN BASIN	6.655,93	16.858,45
SUSURLUK BASIN	1.430,07	5.420,57
VAN GÖLÜ BASIN	1.189,97	2.827,99
YEŞİLIRMAK BASIN	6.332,33	16.678,93
TOTAL	219.071,24	412.832,08

Table 5. Provisions of 1990 CORINE data for newly added wetlands to the 2012 CORINE data

CORINE Code	Classification	%
131	Mineral extraction sites	0,09
133	Construction sites	0,15
211	Non-irrigated arable land	2,08
212	Permanently irrigated land	0,28
231	Pastures	9,04
242	Complex cultivation patterns	0,92
243	Land principally occupied by agriculture, with significant areas of natural vegetation	2,93
311	Broad-leaved forest	0,08
313	Mixed forest	0,19
321	Natural grasslands	5,45
323	Sclerophyllous vegetation	0,09
324	Transitional woodland-shrub	0,46
331	Beaches, dunes, sands	7,16
		62,5
332	Bare rocks	1
333	Sparsely vegetated areas	8,45
334	Burnt areas	0,11

Conclusion

According to this study outputs collected in the three main groups. There has been a spatial increase in wetland and irrigated land during the period from 1990 to 2012.

Numerical results of the study are explained that, it is seen that there are significant increases in irrigated agricultural areas and wetlands. In wetlands, spatial increase has been found in 11,47% between 1990 and 2012.Similarly, 20,92% spatial increase has been determined in irrigation lands in the same period. The surface area of the dam lakes is almost doubled between 1990 and 2012.

Surface area of dam lakes does not provide direct information on dam volume. For this reason, it is not possible to establish a right correlation between the increase in dam lakes and the increase in irrigated farmland. In addition, there are additional factors such as the purpose of construction of the dam, irrigation methods on agricultural land.

The coincident spatial increase in irrigated agricultural lands and wetlands is becoming difficult to explain when there is no change in the country's water budget. According to the data provided by the General Directorate of State Hydraulic Works, Turkey's surface and underground water resources have been not shown any increasing in the mentioned period.

The result of this study, obtained in this case is related to the misinterpretation of satellite image data. In 1990, during the creation of the CORINE data, satellite images have been interpreted against wetlands. Contrary, in the 2012 CORINE data, it is appear that satellite images have been mostly interpreted in favor of wetlands. In 1990 a significant amount of the area was classified as non-wetland. But same areas were classified as wetland in 2012.Most clarification mistakes have been made around the Tuz Lake. Areas where shown as bare rocks in 1990 CORINE data were shown as saline swamps in the 2012 CORINE data. However, more than 60% of new added wetlands in 2012 CORINE data have been defined as bare rocks in 1990 data.

Therefore, when we look at the 1990 and 2012 comparisons of CORINE data, wetlands reach 1.362.220 hectares from 1.222.056 hectares, which do not reflect the reality. This increase is thought to have been caused by interpretation errors to a very large extent. In other word, CORINE data sets which used in this study can be low accuracy.

Actually, main result of this study has some similarities in the other studies which used CORINE data. Ateşoğlu (2006); proves that CORINE 2006 data has low accuracy for land cover studies at some selected regions in Turkey. Koca et al (2009); explains that CORINE data system has been open to incorrect interpretation in many ways.

In order to make more accurate analyzes using CORINE 1990 and 2012data for determining the balance of wetland and irrigated land, it is considered that serious corrections are needed for both old and new CORINE data.

References

AĞACIK, G., Gülenbay, A., Önhon, E., Sözen, M., Tezel, H. and Giritlioglu, T. (1975). Hydrogeological investigation report of Konya Çumra and Karapınar Plains, State Hydraulic Works, Tech. Rep., Ankara.

ATAOL, M. (2010) Burdur Gölü'nde Seviye Değişimleri. Turkish Journal of Geographical Sciences, 8(1), 77–92.

ATEŞOĞLU, A. (2016). Havza çalışmalarında kullanılan CORINE 2006 arazi sınıflandırma verilerinin doğruluğunun araştırılması. Journal of The Faculty of Forestry Istanbul University, 66(1), 173 – 183.

BAHADIR, M. (2013). Akşehir Gölü'nde alansal değişimlerin uzaktan algılama teknikleri ile belirlenmesi. Marmara Geographical Review, 28, 246–275.

BAYARI, C. S., Özyurt, N. N. and Kilani, S. (2009). Radiocarbon age distribution of groundwater in the Konya Closed Basin, Central Anatolia, Turkey, Hydrogeol. J., 17, 347–365.

BILGILI, B., Erşahin, S., Dikmen, Ü. and Karahan, G. (2017). Konya Kapalı Havzasında farklı arazi örtülerin denet birincil üretimin jeoistatistiksel analizi. Anatolian Journal of Forest Reserarch, 3 (1), 14 –22.

DENGIZ, O. (2014). Soil erosion risk assessment of the gölbaşı environmental protection area and its vicinity using the CORINE model. Turkish Journal of Agriculture and Forestry, 29 (6), 439 – 448.

EEA (European Environment Agency) (2007). CLC 2006 Technical Guidelines. EEA Technical Report No.17,Retrieved 1 December 2017 From https://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2007 _17

EEA (European Environment Agency) (2012). CLC2012, Addendum to CLC2006 Technical Guidelines. Retrieved 1 December 2017 From http://gamta.lt/files/Addendum_finaldraft.pdf.

EKERCIN, S. (2007). Uzaktan Algılama ve Coğrafi Bilgi Sistemleri Entegrasyonu ile Tuz Gölü ve Yakın Çevresinin Zamana Bağlı Değişim Analizi (Doctoral dissertation, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü).

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (1995). World Agriculture:Towards 2010; ISBNs 0-471-9537-8; 1995; Chichester.

General Directorate of State Hydraulic Works official statistic database, Retrieved1 December 2017 From http://www.dsi.gov.tr/dsi-resmi-istatistikler/resmi-istatistikler-2015.

GENÇER, M., Başayiğit, L. and Akgül, M. (2013). Eğirdir Gölü koruma zonları CORINE arazi kullanım sınıflaması. Journal of Agricultural Sciences, 21 (1), 26 – 38.

GÖÇMEZ, G. and İşçioğlu, A. (2004). Konya Kapalı Havzasında Yeraltı Suyu Değişimleri, I. Yeraltı Suları Ulusal Sempozyumu (Konya) Bildiriler Kitabı, 19 – 28.

İŞÇIOĞLU, A. (2008). Konya Kapalı Havzasındaki su tahsisi ve kullanımına genel bir bakış. 5. Dünya Su Formu Konya Kapalı Havzası Yeraltısuyu ve Kuraklık Konferansı Bildiriler Kitabı, 135 – 142, Konya.

İKIEL, C., Ustaoğlu, B., Dutucu, A.A. and Kılıç, D. E. (2013). Remote sensing and GIS-based integrated analysis of land cover change in Duzce plain and its surroundings (north western Turkey). Environmental Monitoring and Assessment, 185(2), 1699 – 1709.

İKIEL, C., Dutucu, A., Ustaoğlu, B. and Kılıç, D. (2012). Land use and land cover (lulc) classification using spot-5 image in the Adapazari Plain and its surroundings, Turkey. Tojsat, 2 (2), 37 – 42.

KILIÇ,T., Koca, Y.K. and Doran, İ. (2007). Bağıvar'da arazi kullanımının CORINE programına göre değerlendirilmesi, Marmara Geographıcal Review,16,141 – 160.

KOCA. Y.K., Doran, İ. and Kılıç, T., (2009). Arazi sınıflandırma yöntemi CORINE'e eleştirel bir yaklaşım. V. Ulusal Coğrafya Sempozyumu, 71–80.

KÖLE, M.M., Ataol, M. and Erkal, T. (2016). Eber ve Aksehir Gölleri`nde 1990 – 2016 Yılları Arasında Gerçekleşen Alansal Değişimler. TUCAUM 2016 International Geography Symposium Book of Proceedings, Özçağlar A., Türkoğlu N., Bayar R., Yılmaz E., Aydın O., Karabacak K. (Ed.), 859 – 872.

Official Journal of the European Communities, L 176, Retrieved 6 October 2017 From http://data.europa.eu/eli/dec/1985/338/oj

REIS, S. and Yılmaz, H. M. (2008). Temporal monitoring of water level changes in Seyfe Lake using remote sensing. Hydrological Processes, 22 (22), 4448–4454.

SARI, H. and Özşahin, E . (2016). CORINE sistemine gore Tekirdağ ilinin AKAÖ (Arazi Kullanımı /Arazi Örtüsü) özelliklerinin analizi. The Alinteri Journal of Aqriculture Sciences, 30 (1), 13 – 26.

ŞENER, E., Davraz, A. and İsmailov, T. (2005). Burdur Gölü Seviye Değişimlerinin Çok Zamanlı Uydu Görüntüleri ile İzlenmesi. Türkiye Kuvaterner Sempozyumu Turqua-V, İTÜ Avrasya Yer Bilimleri Enstitüsü, 2 – 5.

TMMOB (2009). Küresel Su Politikaları ve Türkiye. TMMOB Su Raporu, Ankara.

YILDIRIMER, S., Özalp, M. and Erdoğan Yüksel, E. (2014). Büyük baraj projeleri ve bağlantılı yol inşaatları sonucunda Çoruh Nehri Havzasında oluşan arazi kayıplarının ve tahribatlarının belirlenmesi. Artvin Çoruh University Journal of Forestry Faculty, 16 (1), 1 – 17.

24

IŞIK KİRLİLİĞİ ÇEVRE HAKKININ KONUSUNU NEDEN OLUŞTURMALIDIR?

WHY LIGHT POLLUTION SHOULD BE A QUESTION OF THE ENVIRONMENTAL RIGHTS

Özge Özarabaci

Örgen Uğurlu

Abstract

In order to illuminate urban spaces, used light type, its amount, and its incorrect direction cause light pollution which is an enviromental issue. Light pollution is harmful to human health, as well as plant and animal species. It also constitutes a risk factor by exacarbate with global warming and climate change problems. Light pollution directly or indirectly deprives present and future generations of the right to live in a healthy environment. In order to put violations of right arising from light pollution on the agenda, it should first be considered under the framework of environmental law. The aim of this study is to express that light pollution is an environmental pollution, and in this context, and in this context examining the state of human and environmental health of the harmful effects of pollution, to ensure that light pollution is considered as a problem in environmental law. This study has a distinctive value in its place in terms of discussing light pollution in the field of social sciences.

Key Words: *Light Pollution, Environmental Law, Global Warming and Climate Change*

Giriş

Gezegenimizin gün ışığı ihtiyacını veren güneşin ufuktan kaybolması ile gecenin karanlığı ile karşı karşıya kalmaktayız. Gece ortamında insan gözünün görüş kalitesi

azalmaktadır ve bu ihtiyaç doğrultasında geçmişten günümüze kadar çeşitli yapay aydınlatma kaynakları türetilmiştir.

İlk başlarda ağaç kabukları, hayvansal yağlar gibi maddeler kullanılırken zaman içerisinde çeşitlenen aydınlatma biçimleri, elektriğin icadı ile geçmişe görece daha modern hale gelmiştir. Aydınlatma teknolojilerinin gelişiminin altyapısında yatan temel ihtiyaç ile ilkel insanın mağarasında yaktığı ateşle benzeşmektedir. Özünde temel gerekçe güvenliğin sağlanmasıdır. Ancak günümüze baktığımızda güvenliği sağlama amacı dışında da yapay aydınlatmaların kullanıldığını görmekteyiz.

Yapay aydınlığın elde ediliş biçimleri değiştiği gibi kullanıldığı alanlar da zaman içerisinde değişim göstermiştir ve salt güvenlik odaklı ev, park, bahçe, yol aydınlatması ile sınırlı kalmayıp aynı zamanda eğlence mekanları, işaretlenmek istenen yapılar, tabiat alanları, reklam panoları gibi çok çeşitli biçimlerde kullanılmaya başlanmıştır. Öyle ki yapay aydınlığın çoklu türlerde ve zamanlarda kent mekanlarında kullanılması kişilerin alışık olduğu bir durum haline gelmiştir ve kent değerleme algılarında ışığın çokluğunu bir ölçüt olarak kabul etmişlerdir. Kent sakinlerinin algısında bir yer ne kadar çok aydınlık ise, o kadar gelişmiş ve lüks olarak yer almaktadır. Modern çağ insanlarının büyük çoğunluğu, aşırı aydınlatılmış yollar ve fabrikalardan saçılan ışık demetlerinden yansımış, kırılmış ışınların oluşturduğu iç içe girmiş ışık kubbeleri altında yaşamaktadır (Klinkenborg, 2008: 148). Işığın kullanım alanının çeşitlenmesi, teknolojilerinin gelişmesi doğru kullanıldığı ve uygulandığı sürece insanlık için olumsuz elde edişler değildir. Ancak aydınlatılmak istenilen yer mekan iken hatalı yapılan aydınlatmalar sonucunda gece göğü aşırı miktarda aydınlatılmakta ve bir çevresel kirlilik türü olan ışık kirliliği problemi meydana getirilmektedir. İnsanların rahatsız olmayı dahi unuttuğu, kentleri çepeçevre saran bu suni aydınlığın varlığı gece göğünün doğal ışık düzeylerini bozmaktadır.

Aydınlatma tasarım uzmanlarınca aydınlanma planları yapılmamış alanlarda kamaşan ışık, dikine ışık, ışık taşması, aşırı miktarda ışıklandırma biçimlerinde hatalı aydınlatmalar sonucunda konforsuz ışıklandırma meydana gelmektedir ve bu hatalı aydınlatma biçimleri ışık kirliliğinin bileşenlerini oluşturmaktadır. Tüm bu hatalı aydınlatma biçimleri başta insan sağlığı olmak üzere, bitki ve hayvan türlerine zarar vermekte, ekosistem döngüsünü yıpratmaktadır. Gecenin kontrolsüzce aydınlatılması insan bedeninin çalışma rutinini bozarak, hastalıklara daha kolay yakalanmasına neden

olmaktadır. Ayrıca ruh ve beden sağlığı bütünlüğü açısından da ışık kirliliği tehlike arz etmektedir. Işık kirliliği sebebiyle bazı bitki ve hayvan türlerinin soyu tükenme tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadır.

Bu çalışma ile ışık kirliliğinin yerküre üzerindeki canlılara verdiği zararlar ile küresel ısınma ve iklim değişikliği problemindeki payı irdelenecektir. Konu, sosyal bilimler disiplini içerisinde tartışılmaktadır. Farklı disiplinlerin ışık kirliliği üzerine yapmış olduğu çalışmalara ait bulgular, konu ile ilgili yeni bakış açıları geliştirilebilmesi bakımından besleyici olmaktadır.

Işık Kirliliğinin Biyolojik Çeşitlilik Üzerine Etkisi

Kentleri salt insan faktörünü gözeterek aydınlatmak yaban hayatına ve ekosistemlere olan etkisini göz ardı etmek şüphesiz birçok zararı beraberinde getirecektir. Gecenin elinden karanlık kalma hakkını alarak geceleri aktif olan birçok hayvan ve bitki türünün yaşamsal döngüsüne zarar vermekteyiz. Kötü tasarlanmış aydınlatma geceyi soldurmakta ve biz dahil pek çok canlı türünün uyum sağlamış olduğu ışık düzeylerini ve ışık ritimlerini kökten değiştirmektedir (Klinkenborg, 2008: 146). İnsanın meydana getirdiği yapay aydınlığın doğal hayata sızdığı her alanda yaşamsal döngünün parçaları olan göç, üreme, beslenme bunlardan etkilenmektedir (Klinkenborg, 2008: 146).

Biyolojik çeşitlilik, kara, deniz ve diğer su ekosistemleri ile bu ekosistemlerin bir parçası olan ekolojik yapılar da dahil olmak üzere tüm kaynaklardaki canlı organizmalar arasındaki farklılaşma anlamına gelmektedir; türlerin yaşama ortamlarının (habitatların daha geniş anlamda ekosistemlerin) çeşitli biyotik ve abiyotik faktörler bakımından gösterdiği farklılıkları, ekosistemlerde yaşayan canlıların kendi aralarında, canlılar ile cansızlar arasında, yere ve zamana göre değişen farklılıkları ile genler, türler, ekosistemler ve işlevlerin tamamını ifade etmektedir (T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı, 2007: 9). Biyolojik çeşitliliğin kendi içerisinde üç farklı kategorisi bulunmaktadır, bunlardan ilki türlerin içerisindeki farklılıkları ifaden genetik çeşitlilik, ikincisi belirli bir bölgede yaşayan tüm türleri kapsayan türlerin çeşitliliği ve sonuncu ise ekosistem çeşitliliğidir. Ekosistem, canlı ve cansız tüm varlıkların aralarında kurdukları karşılıklı ilişkilerin devam ettiği ekolojik ortamlardır ve bu farklı ilişkilerin her biri ekosistem çeşitliliğini oluşturmaktadır. Türler ve yaşadıkları ekosistemler beşeri müdahaleler sonucunda zarar görmektedir. Bu müdahalelerden biri de yapay aydınlatma

teknolojilerini türlerin yaşam alanlarının yakınına veyahut bizzat içerisine sokmaktır. Tıpkı bir derenin üzerine kurulan barajın bölgedeki ekosistemi bozması, bölgedeki bitki ve hayvan türlerinin yaşam rutinlerini, kaynaklarını değiştirmesi gibi yapay ışığın türlerin gece ortamına girdirilmesi sonucu bölgedeki canlılar ve onların yaşam biçimleri zarar görmektedir.

Işık güçlü bir biyolojik kuvvettir ve pek çok türü de mıknatıs gibi kendine çekmektedir. Los Angeles merkezli Kentsel Yabanıl Alanlar Grubu uzmanlarının araştırmalarına göre karadaki spot ışıkları ya da denizlerdeki petrol platformlarının alevlerinin tuzağına düşen ve tek bir ışığın etrafında yorgun düşüp ölene kadar uçan ötücü kuşlara ve deniz kuşlarına ait rakamların azımsanmayacak ölçüde olduğunu ifade etmektedirler (Klinkenborg, 2008: 148). Kentlerde inşa ettiğimiz yüksek katlı dev binalardan yayılan ışıklar da kuş türlerine büyük ölçüde zarar vermektedir. Göçmen kuşlar yolculukları esnasında bu yüksek katlı binalardan saçılan yapay ışıklar nedeniyle yönlerini karıştırmakta ve binaların etrafında ölene kadar uçmakta veyahut yönlerini kaybedip hayatta kalamamaktadırlar. Özelikle ilk defa göç yolculuğunu yapacak olan deneyimsiz yavru kuşlar göz önünde bulundurulursa onların yaşam döngüsündeki yapay ışığın sebep olduğu hayati risk daha anlaşılır olacaktır. Onların gözünde binalar ışıklı labirentler olarak sayılabilir. Işık kirliliğinin sadece göç yolları aracılığı ile hayvanlara zarar verdiğini söylemek yetersiz kalacaktır çünkü geceyi gün ışığı gibi aydınlatmak doğal hayatın her bir noktada ayrı ayrı akışını bozmaktadır.

Gece aktif olan hayvanların yaşam ortamlarına yapay ışığı kontrolsüzce sokmak bu hayvanları yırtıcıların açık hedefi haline getirmektedir. Açık hedef haline gelen bu türlerden nesillerinin devamını sağlayabilecek oranda hayatta kalanları olmaz ise üreyemeyeceklerdir. Bu durumda da zaman içerisinde yok olacaklardır.

Uzmanlar uzun süren yapay günlerin ve kısalan yapay gecelerin çok sayıda kuşta üreme döneminin erken başlamasına neden olduğunu söylemektedirler ve uzayan bir gün, daha uzun süre beslenme anlamına geldiği için bu gelişmeden "göç tarifeleri" de etkilenebilmektedir (Klinkenborg, 2008: 148).

Göç, çok iyi zamanlanmış biyolojik bir davranıştır ve vaktinden önce yola çıkmak demek, gidilecek yere doğru yumurtlama koşulları oluşmadan önce ulaşmak anlamına gelmektedir (Klinkenborg, 2008: 148). Yumurtlamak için göç eden hayvan türlerinden

biri de deniz kaplumbağalarıdır. Deniz kaplumbağaları kumsallara yumurta bırakarak ürerler ve bunun için biyolojik saatleri geceye ayarlıdır. Yumurtadan çıkan yavrular, ufuk çizgisine doğru gitmek yerine, kumsalın ardındaki yapay aydınlatma nedeniyle, yönlerini şaşırmaktadır. Kaplumbağaların nesillerini sürdürmelerini sağlayan bu doğal ışık, insanlığın gitgide artan aydınlatma kullanımından dolayı yok olmak üzeredir (Aslan, 2008: 164). Artık yavru kaplumbağaların da birçoğu sahildeki bir evin, otelin ya da gazinonun ışığı nedeniyle yolunu şaşırıp, ertesi gün kızgın güneş altında kuşlara yem olabilmektedir (Aslan, 2008: 164). Her bir canlı ekosistemin ayrılmaz bir parçasıdır ve eğer döngünün bir aşaması zarar görürse domino etkisi ortaya çıkacaktır.

Özellikle bitkilerin biyolojik döngüsü yapay ışıklardan olumsuz etkilenmektedir. Bitkiler gündüzleri fotosentez geceleri ise oksijen alışverişinde bulunmaktadır ve fotosentezde iki tip tepkime vardır: ışıklı evre tepkimeleri ve karanlık evre tepkimeleri. Işıklı evre tepkimeleri için bitkiler güneş ışığına ihtiyaç duymaktadırlar, havadaki karbondioksiti alarak oksijen olarak geri verirler. Karanlık evre tepkimelerinde ise gün ışığına ihtiyaç duymamaktadırlar. Bu yüzdendir ki ağaçlar da gecenin karanlık yüzüne ihtiyaç duyarlar. Ağaçların fotosentez yaparak havada bulunan karbon dioksiti absorbe ederek karbonu bağlamaları ve havaya oksijen vermeleri insan sağlığını ve çevre kalitesini koruyucu bir etkidir (Görcelioğlu, 1995: 12). Kentlerde ve çevresinde bulunan ormanlık alanların, ağaçların herhangi bir amaçla gece boyunca yapay aydınlığa maruz bırakılması zaman içerisinde kuruyarak yok olmalarına neden olacaktır. Bölgedeki ağaçların, bitki türlerinin kaybedilmesi beraberinde bölgedeki ekosistem çeşitliliğine de zarar verecektir. Bitki ve hayvan türlerinin soylarının tükenmemesi için son yıllarda bazı koruma alanları oluşturulmuş olsa da ışık kirliliği hala tehlike oluşturmaktadır. Tüm bu zararlar bir arada değerlendirildiğinde ekosisteme ait parçaların zarar görmesi demektir. Büyük resime baktığımızda ise gezegen ve içindeki yaşamı tehdit eden küresel ısınma ve iklim değişikliği problemine eklemlendiğini söylemek yerinde bir tespit olacaktır.

Işık Kirliliğinin Küresel Isınma ve İklim Değişikliği Üzerindeki Etkileri

Yapay aydınlatmayı sağlayabilmek için elektrik enerjisine ihtiyaç duyulmaktadır ve bu enerjinin ortaya çıkabilmesi için doğal kaynaklardan faydalanmak gerekmektedir. Elektrik enerjisi üretebilmek adına kullandığımız kaynakları sıralayacak olursak ilk sırada fosil yakıtlar karşımıza çıkmaktadır. Daha sonra barajlar ve hidro-elektrik

santralleri, nükleer santraller ve görece daha az başvurulan yenilenebilir enerji kaynakları yer almaktadır. Yenilenebilir enerji kaynakları arasında en çok başvurulanlar ise; güneş enerjisi, rüzgar enerjisi ve jeotermal enerji kaynaklarıdır. Elektrik enerjisini üretirken kullanılan doğal kaynaklar ve bu enerjinin üretimi esnasında ortaya çıkan gazlar doğal yaşamı tehdit etmektedir. Bu gazların insan ve çevre sağlığına olan etkisi yıllardan beri bilim insanları, çevreci örgütler ve ilgili kişiler tarafından dile getirilmektedir ve neredeyse uluslararası arenada fosil yakıtların kullanımı sonucu çevrenin tüketildiği, biyolojik çeşitliliğe zarar verdiği, küresel ısınma ve iklim değişikliği problemine eklemlendiğine dair bir konsensüs oluştuğu söylenebilir.

Küresel ısınma, atmosferin dünya yüzeyine yakın kısımlarında ortalama dünya sıcaklığının doğal olarak ya da insan etkisiyle artması olarak tanımlanmaktadır (Aksay vd, 2005: 31). Dünya, Güneş'ten yansıyan ışınlar tarafından ısınmaktadır ve yansıyan ışınlar karbondioksit, su buharı ve metan gazları aracılığı ile atmosferde tutulmaktadır ve gezegenin sıcaklığının artmasına neden olmaktadır, Güneş'ten yansıyan ışınların bu gazlar tarafından tutulması durumunda sera etkisi meydana gelmektedir. Sera etkisine sebep olan gazların atmosferde çok fazla olması küresel ısınmayı arttırmakta ve iklim değişikliği problemine zemin hazırlamaktadır. Sera gazı etkisi yapan ve Kyoto protokolüne göre sera gazı olarak kabul edilen bileşikler; karbon dioksit (CO2), metan (CH4), nitröz oksit (N2O), hidroflorür karbonlar (HFCs), perfloro karbonlar (PFCs), sülfürhekza florid (SF6) gibi gazlarlardır (Grubb vd 1997: 2). Sera etkisini yoğunlaştırarak gezegenimizin sıcaklığını yükselten bu gazlardan bazıları elektrik enerjisi üretimi esnasında atmosfere bırakılmaktadır.

Aşırı miktarda kullandığımız yapay aydınlatmalar sonucu ışık kirliliği problemi doğmaktadır. Bu esnada ise elektrik enerjisi tüketilmektedir ve bu enerji boşa giden enerjidir. Elektrik enerjisi üretmek için atmosfere bırakılan sera gazları küresel ısınmayı arttırıcı etki yaptığından ışık kirliliği dolaylı olarak küresel ısınma ve iklim değişikliği problemine eklemlenmektedir çıkarımını yapmak yerinde olacaktır. 1980'lerin başında küresel çapta gelişen tepkiler sonucunda Karanlık Gökyüzü Hareket (Dark-Sky Movement) ortaya çıkmıştır ve insanlar suni aydınlatmanın geceye verdiği zararı azaltmaya yönelik kampanyalar oluşturmuştur. Bu hareketlerin devamında ise 1988 yılında kar amacı gütmeyen bir kuruluş olan Uluslararası Karanlık Gökyüzü Birliği (Internatonal Dark-Sky Assocaton-IDA) kurulmuştur. Birlik günümüzde ışık kirliliği ile çalışmalar yürütmeye, bu kirlilik ile savaşmayı amaçlayan ülkelere rehberlik

etmektedir. Uluslararası Karanlık Gökyüzü Birliği'nin verilerine göre dış aydınlatma için kullandığımız enerjinin %30'u boşa gitmektedir (IDA, 2016: 1).

Ülkelerin karşı karşıya olduğu çevre sorunları ile küresel çevre sorunları birbirinden bağımsız değildir (Keleş vd 2009: 212). Küresel ısınma ve iklim değişikliği küresel bir problemdir. Bu bakımdan iklim riski ancak uluslararası toplumun kendi içerisinde anlaşarak uyumlu politikalar uygulamasıyla çözülebilirdir (Keleş vd 2009: 213). Dolayısıyla ülkeler küresel ısınma ve iklim değişikliği konusunda sorumluluk almak durumundadır. Ülkelerin iklim değişikliğine neden olan sera gazı salınımlarını azaltmaya yönelik eylem stratejilerini ve yükümlülüklerini, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi düzenlemektedir. 1992 Haziran ayında Rio'da gerçekleştirilen Yerküre Zirvesi'nde imzaya açılmıştır ve 1994 Mart ayında İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi yürürlüğe girmiştir.

İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ne yaklaşık 185 ülke ve Avrupa Topluluğu taraf olmuştur, sözleşmenin ulaşmak istediği amaç: "Atmosferdeki sera gazı birikimlerini, insanın iklim sistemi üzerindeki tehlikeli etkilerini önleyecek bir düzeyde durdurmaktır" (UNEP/WMO, 1995). Sözleşme kapsamında ülkelere gelişmişlikleri oranında farklı sorumluluklar yüklenmiştir. Dolayısıyla İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'nin taraflarının gezegenin ısısını arttıran doğrudan ve dolaylı kirliliklere yönelik tedbirler alması ortak sorumluluk gereğidir.

Rio Konferansında küresel ısınma konusu ile küresel bir farkındalık oluşmuştur. Daha sonra gerçekleştirilen Kyoto Sözleşmesi ile de Ek-1 listesinde yer alan ülkelerin atmosfere bıraktıkları sera gazı miktarlarına dikkat etmesi ve sorumluluğu oranında sera gazı emisyonlarını azaltması yükümlülüğü 17. Madde kapsamında belirtilmiştir. İklim değişikliği sorununda ortak bir duruş sergilenen bu tarihin ardından 1997 yılında 3. Taraflar Konferansı'nda şekillenen ve ancak 2005 yılında yürürlüğe girebilen Kyoto Protokolü'nde EK-1 listesinde yer alan ülkelerin 2008-2012 döneminde sera gazı emisyonlarını 1990 seviyelerinin yaklaşık %5,3 altına çekmeleri kararı alınmıştır (Karakaya ve Özçağ, 2003).

İklim değişikliği probleminde ülkelerin sorumluluk oranlarının ne olacağının belirlenme süreci ise epey zorlu geçmiştir ve 2012 yılında sürece yalnızca gelişmiş ülkelerin dahil edilmesi ile ısınmanın durdurulamayacağı ifade edilmiştir ve gelişmekte

olan ülkelerin de sorumluk alması gerektiği kararına varılmıştır. Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) 4. Raporu kapsamında, 2°C seviyesi sınırı altında kalmak için gelişmiş ülkelerin sera gazı emisyonlarını 1990 yılı seviyelerinin %25 ila %40 altına indirmeleri ve gelişmekte olan ülkelerin ise Mevcut Durumun Devamı (Business as Usual-BAU) seviyelerinin %15-30 altına indirmeleri gerektiğini belirtilmiştir (IPCC, 2007). Gelişmekte olan ülkeler bu karara tepki göstermişlerdir ve 2009 yılında Kopenhag'ta gerçekleştirilen Taraflar Konferansı başarsızlıkla sonuçlanmıştır (Karakaya, 2003: 5). 2011 yılı 17. Taraflar Konferansında "Durban Platformu" oluşturulmuştur ve 2020 yılı sonrası için iklim değişikliği sürecine tüm taraf ülkelerin katılımı ile yön verilmek üzere 2015 yılında Paris İklim Zirvesi'nin gerçekleştirilmesi kararı alınmıştır (Karakaya, 2016: 2). Paris'te gerçekleştirilecek İklim Değişikliği Zirvesi öncesinde, Brüksel'de AB Liderler Zirvesi yapılmıştır, zirveye AB üyesi 28 ülkenin devlet ve hükümet başkanları katılmıştır, 2030 İklim ve Enerji Paketi oluşturularak hedefler üzerinde anlaşmaya varılmıştır. Bu pakette yer alan hedeflere göre; AB 2030 yılına kadar sera gazı emisyonlarını %40 seviyelerinde azaltacak, aynı zamanda yenilenebilir enerjinin toplam enerji içerisindeki payını ve toplam enerji tüketimindeki verimliliği %27 oranında arttıracaktır (European Commission, 2015: 10). Sera gazı salınımını sınırlandırma ve enerji tasarrufu yöntemleri küresel ısınma ve iklim değişikliği probleminin çözüm ayaklarından olduğuna göre bugün kentleri aydınlatmak için ürettiğimiz enerji miktarını kontrol etmek ve enerjinin boşa gitmemesini sağlamak ülkelerin bu bakımdan atması gereken adımlardandır. Dolayısıyla ışık kirliliği ile mücadele küresel ısınma ve iklim değişikliği probleminin çözümü adına strateji oluşturulması gereken alanlardan biridir.

2015 yılında gerçekleştirilen Paris İklim Zirvesi'ne (COP21) 195 ülke katılım sağlamıştır. COP21'in içeriği ise şöyledir:

1. Taraf ülkelerin hepsinin emisyon azaltımı konusunda yükümlülük alması kabul edilmiştir. Ancak bu azaltım yükümlülüğünde gelişmiş ülkelerinin payının daha fazla olması ve mutlak azaltım yapması talep edilirken, gelişmekte olan ülkelerin ise "ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluk" ilkesi gereği mevcut kapasitelerine göre bir azaltım yapması beklenmektedir. 2050 yılı sonrası için ise öncelikle gelişmiş ülkelerin sıfır emisyon sağlayacak (carbon neutral) konuma gelmeleri istenmektedir.

2. Sanayi devriminden bugüne kadar 1 santigrat dereceye ulaşan gezegen ısısının 2 santigrat derecenin altına ve mümkün olduğunca 1.5 santigrat derecede tutulmasına karar verilmiştir.

3. Gelişmiş ülkeler gelişmekte olan ülkelere "düşük-karbonlu ve iklime dirençli" kalkınmayı sağlayacak dönüşümü gerçekleştirmesi için gerekli olan iklim finansmanı, teknoloji ve kapasite geliştirme desteği sağlamaları gerekmektedir. Bu anlamda gelişmiş ülkeler 2020 yılına kadar gelişmekte olan ülkelere 100 Milyar $ iklim finansmanı sağlamaları ve 2025 sonrası için bu rakamın taban olarak esas alınıp daha fazla finansman sağlaması istenmektedir.

4. Ülkelerin emisyon azaltımları konusunda almış oldukları hedefler, geliştirdikleri politikalar ve hedefe ulaşma konusundaki ilerleme durumu şeffaf ve hesaplanabilir bir yöntemle yapılmalıdır ve gözden geçirmeye tabi olacaktır.

5. Bilimin öngördüğü yeni bulguları da esas alarak, ülkelerin her 5 yılda bir düzenli olarak daha fazla azaltım yükümlülüğü almaları istenmektedir.

6. Paris Anlaşması, ayrıca, iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine karşı adaptasyon sağlanması konusunu güçlü bir şekilde vurgulamakta ve özellikle bundan en fazla etkilenecek savunmasız az gelişmiş ülkelerin desteklenmesi konusunda taahhütlerde bulunmaktadır" (Karakaya, 2016: 3).

Paris Anlaşmasının yürürlüğe girmesi için toplam sera gazı emisyonlarının %55'ini oluşturan ve en az 55 ülkenin onaylaması gerekmektedir, bu bakımdan en büyük kirleticilerden olan ABD, AB, Hindistan ve Çin'in katılımı oldukça önemlidir (Karakaya, 2016: 3). Paris İklim Zirvesi sonrasında ülkelerin temiz enerji kazanımı duyarlılıkları artmıştır ve bunun için oluşturdukları bazı platformlar karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki, Fransa ve Hindistan'ın etkin katılımı ile oluşturulan ve yaklaşık 120 ülke tarafından da destek gören "Uluslararası Güneş Enerjisi İttifakı" projesidir. İttifakın amacı; yenilenebilir enerjinin kullanımını arttırmak ve teşvik etmektir. Uluslararası Güneş İttifakı ile güneş enerjisinden 100 terrawatt miktarında bir elektrik üretme kapasitesine ulaşılması amaçlanmaktadır. İklim riskini azaltmak için geliştirilen ve fosil yakıtlar yerine görece daha temiz enerji üretimlerini teşvik eden projelerden biri de "Küresel Jeotermal İttifakı"dır. İttifaka 36 ülkenin katılımı 23

kuruluşun destek vermektedir. İttifakın amacı ise 2030 yılına kadar jeotermalden elektrik üretimi kapasitesini %500, ısınma kapasitesini ise %200 artırmaktır (Karakaya, 2016: 5).

Elektrik enerjisini üretmek için kurulan bu ittifaklar ile gezegen fosil yakıtlar ile daha az kirletilmiş olacaktır. 100 wattlık bir lambayı yıl boyunca her gece yakmak, yarım ton kömürün enerjisine eşdeğer enerji harcamaktadır. Tüm dünyada elektrik tüketiminin %19'u aydınlatmada kullanılmaktadır ve bu da yılda 1,9 milyar ton karbondioksitin salınımına eşdeğerdir (AÖS-13, 2017). Rakamlara baktığımızda enerjinin büyük bir kısmını aydınlatma için kullanmaktayız. Diyebiliriz ki aydınlatma için üretilen enerjinin gereksiz ve yanlış aydınlatma biçimleri ile boşa gitmesi iklim değişikliği riskini arttıracaktır. Bu bakımdan ülkeler Paris Anlaşması'nın getirdiği sorumluluklarını yerine getirirken aynı zamanda ışık kirliliği ile doğru ve kararlı bir mücadele programı yürütebilirlerse boşa giden enerjinin kazanımı da söz konusu olacaktır ve elde edilecek bu artı enerji başka alanlarda kullanılabilecektir. Böylece sera gazı emisyonlarında bir miktar azalma söz konusu olabilecektir.

Kent mekanlarında bulunan parıltılı kent ışıkları sera gazlarının atmosferde tutulmasına neden olarak atmosferin kendisini yenileyebilmesine de engel olmaktadır. Kent ışıkları atmosferi temizleyen kimyasalların çalışmasını engellemektedir. Atmosferin temizlenebilmesi için gerekli olan bileşiklerden biri de nitrat (NO3) bileşiğidir. Doğadaki serbest azotun bitkiler tarafından alınabilmesi için nitrat tuzlarına çevrilmesi gerekmektedir ve kentlerdeki aydınlatmalar atmosferdeki nitrat düzeylerini bozmaktadır. Bu durum atmosferin kimyasal temizlenme işlemini % 7 oranında azaltmaktadır ve bir sonraki günün ozon kirlenmesi habercisi olan kimyasalları % 5 oranında arttırmaktadır (AÖS-13, 2017). Tüm bu bulgular birlikte değerlendirildiğinde yanlış tasarlanmış kent ışıkları için kullanılan enerjinin boşa gittiği sonucu çıkmaktadır ve bu durum hem doğaya zarar vermekte hem de ülkelerin ekonomileri için yük teşkil etmektedir. Işık kirliliğine karşı önlem almak yaklaşık bir elektrik santrali kurmak anlamına gelmektedir (AÖS-13, 2017).

Doğru aydınlatma tasarımları ile kentlerde nitelikli aydınlatma sağlanabilir. Aynı zamanda enerjiyi kullanma süreci efektif biçimde yönetilebilir. Kentsel mekânların nitelikli bir şekilde aydınlatması doğru enerji yönetimini sağlamak suretiyle küresel ısınma ve iklim değişikliği problemine eklemlenen gazların daha az salınmasına dolaylı

olarak katkı yapacaktır ve bu durumda çevre ve insan sağlığı olumlu yönde etkilenecektir.

Işık Kirliliği ve İnsan Sağlığı

İnsan vücudu da tıpkı diğer canlılarda olduğu gibi bazı rutinlere ihtiyaç duymaktadır. Uyumak da bu rutinler arasındadır ve uykunun insan vücudu için önemi oldukça büyüktür. Evlerimize sızan kent ışıkları vücudumuzun ihtiyacı olan karanlık periyodunu olumsuz etkilemektedir. Yalnızca gece uykusunda salgıladığımız melatonin hormonu hem gelişimi desteklemekte hem de endojen savunma mekanizmaları açısından destek verici bir hormondur. Melatonin hormonu beynin orta kısmında bulunan pineal bez isminde bir bezden salgılanmakta ve pineal bezin salgılamış olduğu melatonin hormonu sayesinde ise vücut gece ile gündüz farklarına uyum sağlamaktadır. Yani melatonin için vücudumuzun zamanlayıcısı demek yanlış olmayacaktır. Yıllara, mevsimlere, günlere, saatlere bağlı salgı değişimleriyle tüm hücrelere bilgi vermektedir ve bu sayede tüm vücut hücre ve dokularının işlevlerinin uyum içerisinde yürütülmesine katkıda bulunmaktadır (Topal vd, 2009: 140).

Melatonin hormonu salgısı vücuttaki her birimi ortam şartlarıyla da bağlantılı olarak protein üretimi, salgı, bölünme, enerji tüketimi vb. birçok fizyolojik işlev vücut homeostazisi bütününde, tıpkı birbirleriyle bağlantılı bir çarklar zinciri gibi hassas ve dengeli bir şekilde çalıştırmaktadır (Topal vd, 2009: 140). Melatonin hormonunun yeterli salgılanamaması sonucunda başka bir hormon olan kortizol hormonun da salınım düzeyi bozulabilmektedir. Melatonin ve kortizol düzeyleri ters yönde hareket etmekte olan iki hormondur, kortizol akşam yatma saatlerinde düşüktür, oysa melatonin kortizol tam olarak düştükten birkaç saat sonra pik yapmaktadır (Şener, 2010: 113). Normal salgılama düzeninin bozulması demek sağlığın bozulması demektir ve bu durum kanser riskini oluşması bakımından önemlidir. Araştırmacılar düşük melatonin ve yüksek kortizol seviyelerinde çeşitli hastalıkların ortaya çıkabileceğini bildirmişlerdir. Bu iki hormon arasındaki denge sağlıklı olmak için önemlidir (Şener, 2010: 113).

Düşük melatonin ve yüksek kortizol düzeylerinde kilo alımında artış olduğu, depresyonlu hastalarda melatonin düzeyi depresyonu olmayan hastalara göre düşük olduğu, depresyonlu hastalarda akşam saatlerinde (yatma saatleri) kortizol düzeylerinin

yüksek olduğu gibi bulgulara rastlanmıştır (Şener, 2010: 113). Yani gece karanlığının olmaması kaliteli uyku almayı engellemekte ve uyku alışkanlıklarına etki etmektedir. Dolayısıyla oluşan bu düzensizlik hali psikolojik açıdan da bünyeye yardımcı olmamaktadır. İlk çalışmalar sadece gün ışığının insanda melatonin düzeyini baskıladığını bildirirken son bulgular yapay ışığın (karanlık periyottaki aydınlatma sistemi) da benzer etkiyi gösterdiği ileri sürülmüştür (Şener, 2010: 114). Körlerde ve ışık algılaması "0" olan kişilerde melatonin sekresyonu (salgılaması) 24 saat içinde serbest olarak dağılım göstermektedir (Şener, 2010: 114).

Yapılan araştırmalara göre, körlerin meme kanserine yakalanma oranı kör olmayanlara kıyasla daha azdır. Işığa eskisinden daha uzun süre maruz kalan insanlarda beden, karanlık ihtiyacını tam anlamıyla karşılayamayınca vücudun savunma gücü azalmakta ve bazı hastalıkların oluşması kolaylaşmaktadır. Bilim insanları tarafından gece ya da vardiyalı olarak çalışan kadınların göğüs kanserine yakalanma riskinin daha çok olduğu tespit edilmiştir (Klinkenborg, 2008: 149). Yüksek kortizol ve düşük melatoninin bir diğer etkisi ise kemik kaybına yol açmasıdır (Şener, 2010: 113). Melatoninin salgı döngüsünü bozabilecek etmenler kansere eğilimi artırabilmektedir (Topal vd, 2009: 140). "Melatoninin kemikteki olumlu etkilerini gösterebilmesi için estradiol düzeylerinin de yeterli olması gereklidir ve gece ışığa maruz kalan kişilerde melatonin düzeyleri düşük olup meme kanserine yakalanma riski yüksektir. Meme kanser riski kortizol ile de ilişkili olup gün içerisinde ve akşam saatlerinde yüksek kortizol meme kanser riskini artırmaktadır" (Şener, 2010: 114).

Gece ve gündüz döngüsünü, aydınlığın zamanı ve niteliğini bozmak beden ve ruh sağlığımıza, doğaya, gezegenimizin içindeki tüm ekosistemlere ciddi ölçüde zarar vermektedir. Işık kirliliği problemi de duyarlılığı ve farkındalığı görece daha yüksek olan hava kirliliği, su kirliliği gibi çevresel değerlerin kirlenmesi kadar zararlıdır. Çevrenin kirlenmesi insani faaliyetlerin bir sonucudur. Ortaya çıkan bu kirlenmeden sadece doğal varlıklar olan hava, su ve toprak değil, aynı ortamı paylaştığımız hayvanlar ve bitkiler de etkilenmektedir. Kirlilik ile kast edilen ise şudur; çevreye ait olan her bir ögenin doğal yapısı dışında herhangi bir şeyi barındırması veya doğal yapısını kaybetmesidir (Keleş vd 2009: 159). Gece ortamına kontrolsüzce giren yapay aydınlatmaların yaptığı şey tam olarak bir kirlenmedir. Ancak bu zararın anlaşılması ve kirliliğin fark edilmesi diğerleri kadar erken olamamaktadır.

Hava kirliliği ve su kirliliği kolayca farkına varılabilecek ve etkilenilecek kirliliklerdir. Örneğin; kent içerisindeki sabit ve hareketli kaynakların havayı kirletmesi sonucu 1952 yılında Londra'da yaşanan ve 4000 kişinin ölümü ile sonuçlanan olayla hava kirliliğinin tehlikeleri kısa sürede anlaşılmıştır. Bu olaydan sonra İngiltere'de 1956 yılında Temiz Hava Yasası çıkarılmıştır ve böylece Londra kentinde duman kirliliği ortalama olarak %80 azaltılmış, yere düşen gün ışığı süresi ise %70 civarında artırılmıştır (Keleş vd 2009: 164-165). Aynı şekilde su kalitesinin bozularak insan sağlığı açısından direkt olarak risk oluşturması söz konusudur. Su tüm canlılar için ortak ihtiyaçtır ve kirlenmesinden tüm canlılar etkilenmektedir. Tifo, kolera, çocuk felci, amipli dizanteri, basilli dizanteri gibi birçok hastalık türü su yolu ile geçmektedir. Sıtma, sarı humma gibi bazı hastalıklar ise sular yoluyla taşınabilmektedir (Keleş vd 2009: 183-184).

Ülkeler egemenlik alanlarındaki hava kalitesinin ve su kalitesinin bozulması sonucunda ortaya çıkan ani kitlesel ölümler ve hastalıkları engellemek adına bu kirlenmelere karşı ülkesel ve uluslararası arenada katılımcı olmaktadırlar. Bu bakımdan bu kirliliklerin önlenmesi ve denetlenmesi tüzel, yönetsel, teknik düzenlemeler ve ölçünler ile sağlanabilmektedir. Ölçünleri yapmak için ulusal kuruluşlara ek olarak uluslararası ve bölgesel kuruluşlara da ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin; Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Avrupa Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Avrupa Birliği ve diğerleri (Keleş vd 2009: 169).

Işık kirliliğinin verdiği zararların uzun vadede ortaya çıkması kirliliğin tanınması ve kısa sürede çözümler oluşturulması bakımından dezavantajlı bir durumdur. Çünkü önemsenmeyen gece parlaklık seviyelerindeki bozulmalar hava ve su kirliliği gibi ilk anda insan sağlığına direkt etki etmemektedir. Kirliliğin etkileri zaman içerisinde yayılarak yerleşmektedir. Örneğin, yapay aydınlık nedeniyle bölge nüfusunda kanser oranının arttığı gözlemlendiğinde, önlem alınsa dahi bir miktar insan bu hastalığa artık yakalanmış durumda olacaktır. Bu nedenle uzmanların söyledikleri en başından dikkate alınmalıdır. Işık kirliliğinden payımıza düşeni almaktayız ve "kirliliğin kapanına, aşırı aydınlatılmış bir otoyolun kıyısındaki su birikintisinde yaşayan bir kurbağadan daha az kısılmış durumda değiliz" (Klinkenborg, 2008: 149).

Kentlerimizi saran ışık kirliliği probleminin insan sağlığına olumsuz yönde etkileri değerlendirildiğinde bu kirlilik türüne maruz kalan insanların ve gelecek nesillerin yaşaması için bıraktığımız kent hayatının insan sağlığı açısından risk taşıdığı bir

realitedir. İnsan hakları arasında yer alan ve en tabii hak olarak kabul edilen "yaşam hakkı"nın korunması ve bu hakkın gözetilmesi için insanın içinde yaşadığı, soyunu devam ettirdiği çevrenin de sağlıklı olması, kalitesinin korunması gerekmektedir. Bu durum çevrenin de bir insan hakkı olup olmadığı sorusunun ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu makale boyunca öteki kirleticiler gibi dolaysız ve dolaylı yollardan yerküreye zarar veren yapay aydınlatmanın oluşturduğu kirliliğin her insanın en tabii hakkı olan çevre hakkını ihlal edip etmediği sorgulanacaktır. Bu bağlamda makalenin temel iddiası şudur; hatalı aydınlatmalar sonucunda gecenin karanlık kalma hakkı elinden alınarak hem şimdiki kuşağın haklarına karşı hem de çevre hakkının bir öznesi olan gelecek kuşakların haklarına karşı suç işlenmektedir.

Çevre Hakkı ve Konusu

Çevre hakkından bahsetmek için öncelikle bu kavramın içeriğine göz atmak faydalı olacaktır. Çevre hakkını oluşturan üç öge bulunmaktadır, bunlardan ilki çevre hakkının öznesi veya özneleridir. Çevre hakkının öznesinin kimler olacağı sorusu çevre etiğinin de konusunu oluşturmaktadır. Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı, 1972 Stockholm Deklarasyonu'nun ilk iki maddesi ile insanın; hürriyet, eşitlik ve yeterli yaşam koşulları sağlayan onurlu ve refah içinde bir çevrede yaşamak temel hakkı olduğu ve insanın bugünkü ve gelecek nesiller için çevreyi korumak ve geliştirmek için ciddi bir sorumluluğu vardır ilkesi, ülkelere bildirildiğinden beri çevrenin bir gelecek kuşak hakkı olduğu da konuşulmaya başlanmıştır (UNCED, 2017). Özetle çevre hakkının öznelerinin bugünkü ve gelecek kuşaklar olduğu ve çevre sağlığının her insanın hakkı olduğu ifade edilmektedir. Çevre hakkının bir diğer unsuru ise konusudur. Üzerinde anlaşma sağlanmış görüşe göre çevre hakkı ve hukuku; kirlilik ve yabanıl yaşam, peyzaj da dahil olmak üzere doğal varlıklarla ilgili konulardan oluşmaktadır (Yılmaz, 2012: 55). Çevre hakkının son ögesi de çevre hakkının sorumlusunun kim olacağı yönündedir. Günümüzde genel olarak çevre hakkının gözetilmesi sorumluluğu bireylere ve daha çok devletlere pay edilmektedir.

Çevrenin bir hak olarak kabul edilmesi ve çevre sorunlarının küresel bağlamda fark ediliş ve algılanış süreci çevre politikası ve hukukunun doğuşuna zemin hazırlamıştır. Çevre politikası ve hukukunun amacı insanın da dahil olduğu çevresel ögelerin geniş anlamıyla korunmasıdır (Yılmaz 2012: 57). Çevrenin korunmasında bireysel yerine kolektif çıkar ön planda tutulmalıdır. Yani insanlığın ortak çıkarları baskın olmalıdır. Ancak ülkeler

ekonomik menfaatlerini çevrenin korunmasına önceleyebilmektedirler. Bu noktada ise çevreyi dışlamayan kalkınma modelleri geliştirilmeye başlanmıştır. 1992 Rio Konferansı ile bu bağlamda sürdürülebilir kalkınma terimi ortaya çıkmıştır. Sürdürülebilir Kalkınma kavramı ile ilgili olarak, Stockholm Bildirisi'nin önsözünde "insan çevresinin geliştirilmesinin korunmasının insanların refahını ve tüm ekonomik kalkınmayı dünya ölçeğinde etkileyen ana mesele olduğu ayrıca çevresel amacın dünya ölçeğindeki sosyal ve ekonomik kalkınma ve barış ile birlikte ve bunlarla ahenkli olarak gerçekleştirilebileceği" belirtilmiştir (Yılmaz 2012: 94). Ortak Geleceğimiz raporunda geçen tanıma göre ise bugünün gereksinimlerini gelecek kuşakların kendi gereksinimlerini karşılama olanaklarını tehlikeye atmaksızın karşılayan kalkınma şeklinde geçmektedir (Yılmaz 2012: 95). Ülkeler ekonomik büyümelerini devam ettirirken çevre hakkının muhatabı olarak bir yandan da sosyal ve kültürel değerleri, çevresel değerleri koruma sorumluluğunu taşımaktadır.

Bir çevresel kirlilik türü olan ışık kirliliğini önlemek ve yayılmasını engellemek için başvurulması gereken aktörler kamu politika yapıcılarının kendisidir. Bunun için kamuoyunun desteği ve sivil toplum kuruluşları gibi aktörlerin de desteği ve talebi oldukça önemlidir. Böylece konu, ülke yöneticilerinin gündemine girebilme imkanına sahip olabilecektir.

Bunun gerçekleşebilmesi için öncelikle ışık kirliliğinin de bir kirlilik türü olarak kabul edilmesi ve çevre hukukunun konusuna girmesi gerekmektedir. Çevre politikası ve hukukunun konusunu ise hak kavramı oluşturmaktadır (Yılmaz, 2012: 56). Bu bakımdan ışık kirliliğini engellemeye yönelik politikaların çevre hakkının konusu olup olmadığının sorgulanması gerekmektedir.

Günümüzde çevre hakkı temel insani haklar arasında kabul edilmektedir. Işık kirliliği de bir tür kirletici olduğuna göre ve insanların sağlıklı, dengeli bir çevrede yaşama hakkını gasp ettiğine göre burada bir çevre hakkı ihlali oluşmaktadır. Kentlerdeki hatalı aydınlatmalardan bireylerin sağlığı direkt olarak etkilenmektedir, bu etki insan beden ve ruh sağlığını bozucu biçimdedir. Aynı zamanda hatalı aydınlatmalar yerküreyi ve onun canlı üyelerini ışık aracılığı ile kirleterek dolaylı yollardan başka türlü yıkımlara zemin hazırlamaktadır. Konuya salt antroposentrik bakış açısı ile yaklaşmak dahi kirliliğin hak ihlaline yol açtığı iddiasını haklı çıkarmaktadır. Ancak gezegenin uğradığı zararlar yalnızca antroposentrik değerleme üzerinden önemsenmesi yaşamın doğasına

aykırıdır. Kirliliklerin çevre üzerindeki etkileri holistiktir. Doğal yaşam ve üyelerini, gezegenin rutinini yapay yollarla bozan insan müdehalesi olduğundan yine onu korumak görevi de insan müdehalesini gerektirmektedir. Günümüzde ise bu toparlayıcı ve önleyici el karşımıza hukuk kuralları aracılığı ile çıkmaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere hukukun konusunu hak kavramı oluşturmaktadır, modern hukuk kuramı öncesinde kişilerin temiz bir çevrede yaşamayı talep etmesi ancak kendi mülkiyet haklarının ihlal edildiği durumlarda söz konusu olabilmekteydi. Bu şu anlama gelmektedir; kirliliklerden zarara uğrayan bir toprak parçası ve üzerindeki canlıların hakkı mülkiyet bağı gibi kişi ile ilişkili bir hak doğmadan aranamamaktadır.

Hak kavramı ve içeriği geçmişten günümüze değin çeşitlenmiştir. Çevrenin bir insan hakkı olduğu kabulünden sonra gezegenin kirliliklerden korunması görece iyileşmiştir çünkü devletler hakimiyet sürdükleri topraklarda hukuk aracılığı ile çevresel kirlilik kontrollerini yapmak ile görevlendirilmiştir.

Genel kabul gereği toprakları üzerindeki kirletici unsurların tamamıyla savaşmak ülkelerin temel görevleri arasında yer almaktadır. Son yirmi yılda tüm dünyada 100'den fazla anayasada, çevreye ve doğal kaynaklara verilen zararın önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda bireye ve devlete görev ve sorumluluk yükleyen bir çevre hakkından bahsetmektedir (Çolakoğlu, 2010: 155). Bilindiği üzere kirliliklerin sınırları yoktur. Kirlilikler yalnızca bir ülkeyi, sınırlı bir bölgeyi etkilememekte, bir zincirin halkası gibi birbirine eklemlenerek sınırları aşarak büyümektedir. Çevreye ilişkin uluslararası çalışmalar küresel ve bölgesel düzeyde yürütülmektedir (Çamur vd 2007: 297).

Işık kirliliğinden doğan zararların sonucunda kişilerin hak kaybına uğraması sorunsalı çevre hukukunun konusu kapsamında değerlendirilmelidir. Yapay kirliliğin insan sağlığı ve yerküre üzerindeki zararlarının değerlendirmesi gösteriyor ki ışık kirliliği ile ilgili önlemler alınmazsa bu problemin zararlı etkileri ile başa çıkmak zamanla daha güç olabilecektir ve bu durumda çevre sağlığı ihlal edilerek kirliliğin olumsuz etkilerinden bugünün ve gelecek kuşakların hakları gasp edilmiş olacaktır. Bu nedenle en az diğer kirlilik türleri kadar önemli olan ışık kirliliği çevre ve insan sağlığı bakımından değerlendirilmeli ve kirliliğe karşı ülkeler bölgesel ve küresel kamusal politikalar oluşturmalıdır.

Sonuç

Geceyi aydınlatma ihtiyacının temelinde güvenlik gerekçesi baskın olsa da zaman ve koşulların değişimi ile aydınlatmanın kullanım alanları ve biçimleri de değişim göstermiştir. Günümüzde aydınlatma mekanlara estetik katma amacıyla ya da mekanları belirgin hale getirmek için de kullanılmaktadır. Aydınlatılan alanların çoğalması beraberinde enerji tüketiminde de artışı getirmektedir. Günümüzde kullanım alanı bu kadar çok artan yapay aydınlatmanın yanlış armatür seçimi, yanlış miktarda ışık, yanlış yön ve yanlış zamanda yapılması ışık kirliliğine ve bileşenlerine neden olmaktadır. Bu durum sonucunda insan ve çevre sağlığı açısından hatalı bir aydınlık sağlaması ve gecenin doğal karanlık düzeylerini bozmasıdır. Gece göğünün yeteri kadar karanlık olamamasının insan beden ve ruh sağlığı üzerinde, biyotik ve abiyotik çevre üzerinde olumsuz etkileri görülmektedir. İnsan vücudunun gece ve gündüz dengesine ihtiyacı vardır ve gece uykusu süresince dışarıdan göze gelen yapay aydınlatma insan bedenin sağlıklı çalışmasını engellemektedir. Yalnızca uyku esnasında salgılanan ve bağışıklık sistemi açısından çok önemli bir hormon olan melatonin hormonu ve ona bağlı çalışan hormonların verimini olumsuz yönde etkilemektedir.

Işık kirliliği aynı zamanda ekosistemi de tehdit eden bir problemdir. Gece yaşayan ve avlanan canlı türlerinin sağ kalmasını engellemektedir, bazı türler yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadır. Kentlerdeki uzun yapılardan, gökdelenlerden yansıyan ışıklar göçmen kuşların rotalarının şaşırmasına ve binalara çarparak ya da etrafında dönerek yönlerini karıştırmasına neden olmaktadır, bu da türlerin devamlılığı açısından olumsuz bir etkidir. Beşeri faaliyetlerimizin bir sonucu olan ışık kirliliğinin türlere olan baskısını göz ardı etmemek gerekmektedir. Yapay aydınlatma tutkumuzdan bitkiler de olumsuz etkilenmektedir, fotosentez dengeleri bozulmaktadır. İnsan sağlığı, flora ve faunanın korunması ve gelecek nesillere aktarılması ve türlerin korunması gibi hususları kapsayan uluslararası anlaşmalar gereği ışık kirliliğine yönelik önlemlerin alınması bir zorunluluktur.

Günümüzde ışığın kullanım alanlarının ve miktarlarının artışı sonucunda atmosfere yayılan ısının da miktarı artmaktadır. Aynı zamanda aydınlatma için gerekli olan enerji üretimi esnasında havaya bir takım sera gazları bırakılmaktadır. Bu durumda salınan sera gazları atmosferde tutunarak gezegenin ısısını yükseltmektedir. Tüm bunlar küresel ısınma ve iklim değişikliği problemine eklemlenmektedir. Burada bahsi geçen problem

küresel bir mesele olduğundan ışık kirliliği ile mücadele uluslararası arenada ülkelerin ortak gündemlerinde yer alması gereken konulardan biri olmalıdır.

Araştırmacılar tarafından yapılan çalışmaların bulgularına göre; dünya nüfusunun büyük bir kısmının gerçek bir geceye sahip olamadığı, samanyolunu göremediği ve dünya nüfusunun çoğunluğunun ışık kirliliği altında yaşadığı ortaya çıkmaktadır.

Çalışma boyunca en az öteki çevresel kirleticiler kadar çevre ve sağlık riskleri taşıyan ışık kirliliği problemine dair bilgiler verilmiştir. Işık insan kaynaklı ve doğal olmayan bir ögedir ve gece ortamında yanlış kullanılması sonucunda dolaylı olarak çevreyi tüketmektedir. Dolayısıyla ışık kirliliğini bir çevresel kirlilik türü olarak tanımamak kirliliği inkar etmek demektir. Bu tavır ise kirlenmenin zararlı etkilerinden korunmayı getirmemektedir.

Tüm bu bilgiler doğrultusunda elinizdeki bu çalışma aracılığıyla ışık kirliliğinin bir tür çevresel kirlilik olduğu, kirliliğin olumsuz etkilerinden çevre hakkının unsurları olan şimdiki ve gelecek kuşakların sahip olduğu "sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının" etkilendiği ifade edilmiştir. Bu durumda çevre hakkının unsurlarına karşı hak ihlali doğmaktadır ve meydana gelen hak kayıplarının giderilmesi adına ülkelerin önlemler alması gerekmektedir.

Kaynakça

AKSAY, Cemal Seçkin, Osman Ketenoğlu ve Latif Kurt, "Küresel Isınma ve İklim Değişikliği", Selçuk Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Fen Dergisi, Sayı: 25, 2005.

ASLAN Zeki (2008). "Kirlenen Karanlık". National Geographic Türkiye, 91. sayı, 164-165.

ASLAN, Zeki (2017). "Türkiye'de Işık kirliliği" [Işık kirliliği]. Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Ankara. (AÖS-13, 2017).

ÇAMUR, Derya, Songül A. Vaizoğlu (2007). "Çevreye İlişkin Önemli Toplantı ve Belgeler". TSK Koruyucu Hekimlik Bülteni, 6 (4): 297-306.

ÇOLAKOĞLU, Elif (2010). "Haklar Söyleminde Çevre Eğitiminin Yeri Ve Türkiye'de Çevre Eğitiminin Anayasal Dayanakları". Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 88, 151-171.

European Commission (2015), "Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A Policy Framework For Climate And Energy In The Period From 2020 To 2030." Brussels, https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/international/negotiations/paris/docs/com_2013_167_en.pdf // 28.05.2017.

GÖRCELİOĞLU, E . (1995). Ekosistem, kent ve insan. İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, 45 B (3-4), 5-14.

GRUBB, Vrolijk, Brack (1997). The Kyoto protocol : a guide and assessment. Royal Institute of International Affairs Energy and Environmental Programme: London.

International Dark-Sky Association. (2016). http://darksky.org/lighting/led-practical-guide// 04. 01. 2017.

IPCC (2007). Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (4). https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf// 11. 06. 2017.

KARAKAYA, Etem (2016). " Paris İklim Anlaşması: İçeriği ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme Paris Climate Agreement: An Evaluation Of Its Content And Impact On Turkish Economy." Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,3(1), 1-12.

KARAKAYA, Etem, Mustafa Özçağ (2003). "Türkiye Açısından Kyoto Protokolü'nün Değerlendirilmesi ve Ayrıştırma (Decomposition) Yöntemi İle Karbondioksit Emisyonu Belirleyicilerinin Analizi". [VII. ODTÜ Ekonomi Konferansı]. Ankara.

KELEŞ, Ruşen, Can Hamamcı, Aykut Çoban (2009). Çevre Politikası. Anakara: İmge Kitabevi.

KLINKENBORG Verlyn (2008). "Kaybolan Gecemiz". National Geographic Türkiye, 91. sayı, 148-149-165.

ŞENER, Göksel (2010). "Karanlığın Hormonu: Melatonin." Marmara Eczacılık Dergisi, 14, 112-120.

T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı (2007). Ulusal Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi ve Eylem Planı. Ankara: Tasarım Ofset.

TOPAL, Turgut, Şükrü Öter, Ahmet Korkmaz (2009). "Melatonin ve Kanser". Genel Tıp Dergisi, 19(3), 137-143.

UNEP/WMO (1995). "United Nations Framework Convention on Climate Change". UNEP/WMO Information Unit on Climate Change and Climate Change Secretariat, Geneva.

United Nations. (1972). http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm// 09.02.2017.

YILMAZ TURGUT, Nükhet (2012). Çevre Politikası ve Hukuku. Ankara: İmaj Yayınevi.

25

TÜRKIYE'DE KORUNAN ALANLARA YÖNELIK POLITIKALAR VE KURUMSAL YAPILANMA KONUSUNDAKI DEĞIŞIKLIKLER ÜZERINE KRONOLOJIK BIR DEĞERLENDIRME

A CHRONOLOGICAL ASSESSMENT ON CHANGES IN POLITICS AND INSTITUTION BUILDING FOR PROTECTED AREAS IN TURKEY

Ayşegül Altınörs Çırak, Neriman Yörür

Abstract

Protected areas; is defined as land or marine areas with a special design, natural or semi-natural landscapes, flora, fauna or geological formation, protected by legal and other means, with different rules, administrative forms and laws. Within the classification of protected areas; national parks, nature parks, nature monuments, conservation areas, conservation forests, wetlands, hunting protection-production and placement areas, special environmental protection zones and conservation areas. Although the characteristics of the protected areas have not changed, the protection policies and legal-administrative-institutional structure for these areas have changed very much in Turkey. Developments in protected areas around the world have also affected the policies and legislation of our country. Within the framework of today's legislation, it is seen that protected areas are subject to a multi-headed and fragmented evaluation. Besides, it is understood that the concept of "protected areas" is not fully established in our country from the changes that cannot be decided in the legal and administrative structure. When examined in the historical process, it is understood that the changes in legislation are also influenced by the political and economic fluctuations experienced by the country at

the same time. Within the context of this declaration, why so many changes have been made to the protection of protected areas and the effects of these changes on protected areas; will be examined and evaluated on the basis of changes in the historical process of legal, administrative and institutional structure. The historical background of particularly criticized applications, especially after 2000, will also be discussed in the context of changing perspectives as "protection.

Giriş

> *"Türkiye coğrafyasında gerek kapsamlılığı gerekse etkinliği açısından çok önemli iki veri vardır. Bu iki veriyi, planlamanın hiçbir ölçeğinde göz ardı etme olanağı yoktur. Bu verilerden bir tanesi negatiftir ve ona karşı korunmamız gerekir. Diğeri ise pozitif olup onu da bizlere karşı korumak zorunluluğu vardır. Birinci veri risk duyarlılığı; ikincisi ise doğal ve kültürel mirastır…"*
> *(Tankut, 2005).*

Korunan alanlar; özel bir öneme sahip, doğal ya da yarı doğal peyzajları, flora, fauna ya da jeolojik oluşumu içeren, yasal ve diğer yollarla koruma altına alınmış, farklı kuralları, yönetim biçimleri ve yasaları bulunan kara ya da deniz alanları olarak tanımlanmaktadır. Korunan alanlar sınıflaması içerisinde; milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanı, muhafaza ormanları, sulak alanlar, av koruma-üretme ve yerleştirme alanları, özel çevre koruma bölgeleri ve sit alanları yer almaktadır. Bu çalışma kapsamında, Dünyada ve Türkiye'de korunan alanlar konusundaki yasal ve yönetsel yapılanmanın gelişim ve değişim sürecinin ortaya konulması ve korunan alanlar üzerine geliştirilen politikaların ülke ve dünya konjonktürü çerçevesinde değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Çalışmanın ilk bölümü Dünya'da doğal çevre koruma ve korunan alanlar üzerine ortaya konan temel yasal ve yönetsel düzenlemeleri aktarmaktadır. Dünya'daki yapılanma aktarılırken bu alandaki çalışmaların oldukça yoğun olduğu görülmüştür. Bu anlamda politikalara yön veren temel düzenlemelerin listelenmesi gerçekleştirilmiştir. İkinci bölümde Türkiye'de korunan alanların tanımları ve istatistiki veriler aktarılmıştır. Ülkemizde korunan alanlar kategorilerinin parçalı olduğu ve farklı kurumların yetkilerinde yer aldığı anlaşılmıştır. Ardından, ülkemizde çevre koruma ve korunan alanlar ile ilgili mevzuatın dökümü gerçekleştirilmiştir. Ülkemiz mevzuatının uluslararası mevzuattan etkilendiği, bunun yanı sıra kendi içsel dinamiklerimizin de belirleyici olduğu anlaşılmıştır. İzleyen bölümde ülkemizin yasal ve yönetsel yapısında korunan alanlar ile ilgili değişimler aktarılmış, değerlendirme bölümünde korunan

alanlar üzerine yasal-yönetsel yapılanmadaki değişimler Dünya ve ülkemiz koşulları bağlamında değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Dünyada Doğal Çevre Koruma ve Korunan Alanlar Üzerine Yasal ve Yönetsel Yapılanmanın Gelişimi

Sanayi Devrimi arifesinde 17. ve 18. yüzyıllarda yaşanan hızlı kentleşme, aşırı nüfus artışı ve yoğun kömür kullanımı gibi çevresel sorunların Avrupa'daki bilim ve sanat çevrelerince yavaş yavaş dile getirilmeye başlanmış olduğu görülmektedir. Buna karşın çevre sorunlarının ve doğal çevre koruma kavramının gündeme gelişi 19. yüzyıldan itibaren, Sanayi Devrimi'nin olumsuz etkilerinin gözlenmesiyle birlikte gerçekleşmiştir (Kurdoğlu, 2007). Bu süreçte öncelikle orman alanlarının Sanayi Devrimi'nin olumsuz etkilerinden korunması çalışmaları başlamış ve 1827'de Fransa'da, 1853'de Avusturya'da ve 1919'da İngiltere'de ormanların korunması için kapsamlı orman yasaları çıkarılmıştır (Kurdoğlu, 2007). Yine bu dönemde orman alanlarının yanı sıra nitelikli görülen doğal peyzajların da korunması çalışmalarının ortaya konulduğu görülmektedir. Bu kapsamda 19. yüzyılın sonlarına doğru milli park anlayışı ortaya çıkmış ve milli parkların belirlenmesine yönelik ilk çalışmalar ABD ve Avrupa ülkelerince başlatılmıştır (Yücel ve Babuş, 2005). Bu dönemde doğa koruma ile ilgili gönüllü kuruluşlar da oluşmaya başlamıştır. 1913 yılında doğal alanların korunmasına yönelik önemli bir adım atılarak, Almanya Bern'de 13 ülkenin katıldığı ilk "Uluslararası Doğa Koruma Konferansı" düzenlenmiş ve bu konferansın sonucunda ilk kez "Uluslararası Doğa Koruma Komisyonu" oluşturmuştur (Yücel ve Babuş, 2005). Doğal çevrenin korunmasına yönelik çalışmaların 1. Dünya Savaşı süresince kesintiye uğradığı, savaş sonrasında yeniden gündeme geldiği anlaşılmaktadır. Nitekim "Uluslararası Doğa Koruma Konferansı"nın ikincisi 1. Dünya Savaşı sonrasında, 1923 yılında Paris'te gerçekleştirilmiştir (Kurdoğlu, 2007). 1922 yılında "Uluslararası Kuşları Koruma Komitesi" ICBP kurulmuştur. 1930'lu yıllar daha çok bitki ve hayvan türlerinin korunmasına yönelik çalışmalarla geçmiş ve 1933 yılında "Afrika'nın Bitki ve Hayvan Varlığının Yerinde Korunması Uluslararası Londra Sözleşmesi" imzalanmıştır (Yücel ve Babuş).

Doğal çevrenin korunmasına yönelik çalışmalar 19. yüzyıl başına tarihlense de, çevre sorunsalının Dünya'nın en önemli gündemlerinden birisi haline gelmesi hızlı ve kontrolsüz sanayileşmenin sonuçlarının da gözlenmeye başladığı süreç olan 2. Dünya

Savaşı sonrasında, Birleşmiş Milletler 'in çalışmaları ve Roma Kulübü Raporları sayesinde gerçekleşmiştir. Bu dönemde Birleşmiş Milletler çatısı altında çevre sorunlarının izlenmesi ve önlemsel stratejiler belirlenmesi amacıyla birçok kurum oluşturulmuştur. Bu kurumlardan başlıcaları; UNESCO Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (1945), FAO Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (1945), IUCN Dünya Doğa ve Doğal Kaynakları Koruma Birliği (1948), WHO Dünya Sağlık Örgütü (1948), WMO Dünya Meteoroloji Örgütü (1950) olmuştur. Aynı dönemde "Uluslararası Su Kuşlarını Araştırma Bürosu" da (IWRB, 1947) kurulmuştur. Bu çalışmaları 1961 tarihli "Dünya Yaban Hayatı Fonu" WWF ve 1967 tarihli "Doğa ve Doğal Kaynakları Koruma Avrupa Komitesi"nin CDSN oluşturulması izlemiştir. Bu kurumların çalışmaları dışında bir düşünce kulübü olarak kurulan Roma Kulübü'nün hazırlattığı raporların da çevre sorunlarının Dünya gündemine taşınmasında etkili olduğu görülmektedir. 1968 yılında yayımlanan Büyümenin Sınırları (The Limits to Growth) adlı rapor, o yıllarda ekonomisi sürekli büyümekte olan Batı Dünyasında sarsıcı bir etki yaratmıştır. ABD'deki Massachusetts Teknoloji Enstitüsü araştırmacılarınca dört yılda hazırlanan rapor, dünya nüfusu artış hızında, sanayileşmede, çevre kirlenmesinde, gıda üretiminde ve doğal kaynakların tükenmesinde o tarihteki büyüme eğilimi süregelecek olursa, gezegenimizde ekonomik büyümenin 21. yüzyıl içinde sınıra dayanacağı sonucuna varmaktadır (Dagmedya, Erişim Tarihi Aralık, 2017).

1972 yılında Birleşmiş Milletlerce Stockholm'de 113 ülkenin katılımıyla gerçekleşen bir konferans düzenlenmiştir. Stockholm Konferansı olarak adlandırılan bu konferansın sonuç bildirgesinde; insan-çevre ilişkilerine, insan etkinliklerinin çevre üzerindeki olumsuz etkilerine, ülkelerin ekonomik gelişme sorunlarına, yaşam koşullarının iyileştirilmesine, uluslararası örgütlere ve çevre hukukuna değinilerek, uluslararası dayanışma ve işbirliğinin önemine vurgu yapılmıştır (Keleş, 2002). Bu süreçte BM çatısı altında çevre ve kentleşme problemleri ile ilgili iki kurum daha oluşturulmuştur. Bunlar; UNEP Birleşmiş Milletler Çevre Programı (1972) ve UN HABİTAT Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı (1978)'dır.

İlki 1962'de gerçekleştirilen Dünya Milli Parklar Konferansı'nın ikincisi1972 yılında ABD'nin Grand Teton Milli Parkı'nda gerçekleştirilmiş ve IUCN'in çalışmaları sonucunda ortaya konulan 10 koruma kategorisi; Bilimsel Rezervler, Milli Parklar, Doğa Anıtları, Doğa Koruma Rezervleri, Peyzaj Koruma Alanları, Kaynak Rezervleri,

Antropolojik Rezervler, Çok Yönlü Kullanım Alanları, Biyosfer Rezervleri ve Dünya Miras Alanları olmak üzere belirlenmiştir (Yücel ve Babuş, 2005). 1973 yılında Avrupa'daki milli parklar arasında işbirliğinin sağlanması, doğal ve kültürel peyzajın korunması, mevcut korunan alanların iyileştirilmesi amacıyla "Avrupa Milli Parklar ve Doğa Parkları Federasyonu (FNNPE)" oluşturulmuştur (Yücel ve Babüş, 2005). Dünya Milli Parklar Konferansı 10 yılda bir tekrarlanarak 1982, 1992, 2002 ve 2014 yıllarında yinelenmiştir.

1970 sonrasında doğal çevrenin korunması ve çevresel sorunlara önlemler alınması amacıyla BM öncülüğünde pek çok uluslararası sözleşmenin imzaya açılmış olduğu görülmektedir. Bunlardan başlıcaları; 1971 yılında Ramsar Sözleşmesi olarak anılan "Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkındaki Sözleşme", 1972 tarihli Washington Sözleşmesi olarak bilinen Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme, 1973 tarihli "Nesli Tehlikede Olan Yabani Hayvan ve Bitki türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme (CITES-Washington Sözleşmesi), 1979 tarihli Bonn'da imzaya açılan "Göç Eden Yabani Hayvan Türlerinin Korunmasına Dair Sözleşme"dir (Kurdoğlu, 2007). Bunların dışında Akdeniz'in Korunmasına Dair Barselona Sözleşmesi (1976), Karadeniz'in Korunmasına Dair Bükreş Sözleşmesi (1992) gibi bölgesel birtakım sözleşmeler de yürürlüğe konulmuştur (Kurdoğlu,2007). 1960'lı yıllardan başlayarak Avrupa ülkelerinin ağırlıklı olarak Avrupa Konseyi çatısı altında çevre konusunda pek çok çalışma yürüttükleri ve doğa korumaya yönelik önlemler çerçevesinde birçok anlaşmayı yürürlüğe koydukları görülmektedir. Bunların içinde en önemlilerinden birisi, 1992'de kabul edilen yabani bitkiler ve hayvanlar ile onların yaşadığı doğal ortamların korunmasına yönelik ortak bir çerçeve tanımlayarak, üye devletlerin biyolojik çeşitliliğini korumaya yardımcı olmayı amaçlayan Habitat Direktifi'dir (Aktaran Yeşil, 2017). Bu direktif aracılığı ile Avrupa Birliği Üye Devletleri, AB'ye üye oldukları günden itibaren önemli derecede tehdit altında bulunan tür ve habitatlarını korumaya yönelik Natura 2000 Avrupa Korunan Alanlar Ekolojik Ağı'nı temsil edecek alanlarını belirlemekle yükümlü olmuşlardır (Yeşil, 2017). 1970 ve 1995 yılları Avrupa Konseyi tarafından "Avrupa doğayı koruma yılı" olarak ilan etmiştir. 1970 yılında Konseye üye ülkeler yıl boyunca canlı doğal kaynakların korunması alanında başta nesli tehlike altında olan türlerin korunması olmak üzere, tüm türlerin ve türlerin yaşadığı alanların korunmasına öncelik veren çalışmalar yapmayı kararlaştırmışlar, 1995 yılında

ise korunan alanlar dışındaki alanların da korunması ile doğanın her yerde korunması fikrini benimsemişlerdir (aktaran Yücel ve Babüş, 2007).

Birleşmiş Milletler 1982 yılında Dünya Doğa Şartı'nı yayınlamıştır. Dünya Doğa Şartı'nın giriş bölümünde, insanoğlunun doğanın bir parçası olduğuna dikkat çekilmiş ve enerji ve beslenme sistemlerinin doğal sistemlerin kesintisiz etkinliklerinin korunması ile sağlanabileceği belirtilerek, türlerin ve ekosistemlerin korunmasının, bugünkü ve gelecek kuşaklar açısından önemli olduğu vurgulanmıştır (Keleş, 2002). 1987 yılında BM'ye bağlı Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu ''Ortak Geleceğimiz'' adıyla Brundtland Raporu'nu yayınlamıştır. Bu Rapor, Dünya gündemine sürdürülebilirlik kavramını yerleştirmesi açısından önem taşımaktadır. Raporda sürdürülebilir kalkınma, "gelecek kuşakların gereksinmelerini karşılayabilmelerine engel olmaksızın, bugünün gereksinmelerini karşılayan kalkınma" olarak tanımlanmaktadır. Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu Brundlant Raporu çerçevesinde, 1990 yılında Bergen'de "Ortak Bir Gelecek İçin Eylem" adlı bir konferans düzenleyerek, "Sürekli ve Dengeli Gelişmeye İlişkin Bergen Bakanlar Bildirisi"ni yayımlamıştır (Keleş, 2002).

Bu dönemde doğal çevrenin korunmasına ilişkin olarak BM ve yan kuruluşları öncülüğünde imzalanan başlıca anlaşmalar; "Ozon Tabakasının Korunmasına ilişkin Viyana Sözleşmesi" (1985), "Ozon Tabakasını İncelten Maddelere ilişkin Montreal Protokolü" (1987), "Tehlikeli Atıkların Sınırötesi Taşınımının ve Bertarafının Kontrolüne ilişkin Basel Sözleşmesi" (1989), Biyoçeşitlilik Sözleşmesi" (1992), "Belirli Tehlikeli Kimyasalların ve Pestisitlerin Uluslararası Ticaretinde Ön Bildirime ilişkin Rotterdam Sözleşmesi" (1998), "Biyogüvenlik Kartagena Protokolü" (2000), Kalıcı Organik Kirleticilere İlişkin Stokholm Sözleşmesi" (2001) olmuştur (Dış İşleri Bakanlığı Resmi Web Sitesi Erişim Tarihi Aralık, 2017). 1991'de kurulan Küresel Çevre Fonu (GEF-The Global Environment Facility); uluslararası sözleşmelerle kararlaştırılan küresel çevre hedeflerine ulaşılması için alınması gereken tedbirlerin maliyetlerinin karşılanması amacıyla gelişmekte olan ülkelere ve geçiş ekonomisi ülkelerine fon sağlayan finansal bir mekanizma olarak oluşturulmuştur (Yeşil, 2017). Birleşmiş Milletler bünyesinde oluşturulan "uluslararası çevre mahkemeleri" de ulusların birbirlerine ve Dünyaya karşı olan sorumlulukları noktasında önem taşımaktadırlar.

Stockholm Konferansı'ndan 20 yıl sonra Birleşmiş Milletler bünyesinde çevre koruma çalışmalarını ve doğal çevrede süregelen bozulmaları inceleme amaçlı olarak yeniden bir toplantı organize edilmiştir. Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (Rio Dünya Zirvesi) sonucunda 5 temel belgenin ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlar Rio Deklarasyonu, Gündem 21, Biyolojik Değişiklik Sözleşmesi, İklim Değişikliği Sözleşmesi ve Orman İlkeleri Belgeleri'dir (Kurdoğlu, 2007). Gündem 21, demokratik sivil toplum çalışmaları ve halk katılımını desteklemesi açısından önem taşımaktadır. Rio Belgesi sürdürülebilir gelişmeyi sağlayıcı araç ve politikaları belirlemesi, kirlenmeye son veren uygulamaları saptamaya çalışması ve çevre sorunlarından kaynaklanan iklim değişiklikleri problemlerini ortaya koyması yönü ile öne çıkmaktadır. Bu zirvede Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) imzaya açılmıştır. Rio Bildirgesi'nin ardından, 1997 yılında iklim değişikliğine bağlı çevresel sorunların önlenmesini temele alan "Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ne İlişkin Kyoto Protokolü" imzalanmıştır. Çevre konusundaki çalışmalar; doğal ve kültürel peyzajın birlikte korunması gerekliliğini ortaya koyan Avrupa Peyzaj Anlaşması (2000), 2002 yılında Johannesburg'da düzenlenen Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi ve 2005 yılında gerçekleştirilen Dünya Zirvesi ile sürmüştür. Rio Konferansından 20 yıl sonra 2012 yılında yine Brezilya'nın Rio kentinde Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı (Rio+20) gerçekleştirilmiş ve konferans sonucunda yayımlanan "İstediğimiz Gelecek" isimli sonuç bildirgesinde; Rio prensipleri ve geçmiş eylem planları tekrar onaylanmış ve sürdürülebilir geleceği, dünyamız, şimdiki ve gelecek nesil için desteklemek amacıyla toplanıldığı vurgulanmıştır (Yeşil, 2017).

Türkiye'de Korunan Alanlar ve Korunan Alanlarla İlgili Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler

> *"IUCN (2012); korunan alanları doğanın ve ilişkili ekosistem servisleri/hizmetleri ve kültürel değerlerin uzun vadeli korunması amacıyla açıkça tanımlanmış coğrafi sınırları olan, tanınmış, adanmışlık içeren ve yasal veya diğer etkin yöntemlerle yönetilen alan olarak tanımlamaktadır. Korunan alanların temel olarak dokuz amacı bulunmaktadır. Bunlar; bilimsel araştırma, yaban hayatının korunması, türlerin ve genetik çeşitliliğin korunması, çevresel hizmetlerin devamlılığının sağlanması, belirli doğal ve kültürel özelliklerin korunması, turizm ve rekreasyon, eğitim, doğal ekosistemlerin kaynaklarının*

sürdürülebilir kullanımı, kültürel ve geleneksel özelliklerin devamlılığının sağlanmasıdır" (Yeşil, 2017).

Türkiye'de korunan alanlar sınıflaması içerisinde; milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanı, muhafaza ormanları, sulak alanlar, av koruma-üretme ve yerleştirme alanları, özel çevre koruma bölgeleri ve sit alanları yer almaktadır. Bu alanların temel nitelikleri IUCN'nin çerçeve tanımı kapsamında belirlenmekte ve tanımları ilgili yasalarda şöyle farklılaşmaktadır:

*"**Milli Park:** Bilimsel ve estetik bakımından, milli ve milletlerarası ender bulunan tabii ve kültürel kaynak değerleri ile koruma, dinlenme ve turizm alanlarına sahip tabiat parçalarını ifade eder.*

***Tabiat Anıtı:** Tabiat ve tabiat olaylarının meydana getirdiği özelliklere ve bilimsel değere sahip ve milli park esasları dahilinde korunan tabiat parçalarıdır.*

***Tabiatı Koruma Alanı:** Bilim ve eğitim bakımından önem taşıyan nadir, tehlikeye maruz veya kaybolmaya yüz tutmuş ekosistemler, türler ve tabii olayların meydana getirdiği seçkin örnekleri ihtiva eden ve mutlak korunması gerekli olup sadece bilim ve eğitim amaçlarıyla kullanılmak üzere ayrılmış tabiat parçalarıdır.,*

***Tabiat Parkı:** Bitki örtüsü ve yaban hayatı özelliğine sahip, manzara bütünlüğü içinde halkın dinlenme ve eğlenmesine uygun tabiat parçalarını ifade eder.*
***Doğal (tabii) Sit: :** Jeolojik devirlere ait olup, ender bulunmaları nedeniyle olağanüstü özelliklere sahip yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan korunması gerekli alanları ifade eder.*

***Özel Çevre Koruma Bölgesi:** Ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan, çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı toprak ve su alanlarını, biyolojik çeşitliliğin, doğal kaynakların ve bunlarla ilgili kültürel kaynakların gelecek kuşaklara ulaşmasını emniyet altına almak üzere gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi ve bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esasları ile plan*

ve projelerin tek elden hazırlanması amacıyla, Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilen bölgelerdir.

Sulak alan: *Doğal veya yapay, devamlı veya geçici, suları durgun veya akıntılı, tatlı, acı veya tuzlu, denizlerin gelgit hareketlerinin çekilme devresinde altı metreyi geçmeyen derinlikleri kapsayan, başta su kuşları olmak üzere canlıların yaşama ortamı olarak önem taşıyan bütün sular, bataklık, sazlık ve turbiyeler ile bu alanların kıyı kenar çizgisinden itibaren kara tarafına doğru ekolojik açıdan sulak alan kalan yerleri ifade eder..*

Ramsar Alanı: *28/12/1993 tarihli ve 3958 sayılı Kanunla uygun bulunan Ramsar Sözleşmesinin ikinci maddesi gereğince, Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Listesine dahil edilen sulak alanları ifade eder." (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 017,http://www.milliparklar.gov.tr/korunanalanlar/kavramlar.htm)*

Günümüzde en son gelinen noktada Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; özel çevre koruma bölgeleri, doğal sit alanları, tabiat varlıklarından, Kültür ve Turizm Bakanlığı; arkeolojik sit alanları, kentsel sit alanları, kentsel arkeolojik sit alanları, UNESCO dünya mirası alanlarından ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı ise Milli parklar, tabiat parkları, tabiatı koruma alanları, tabiat anıtları, yaban hayatı geliştirme sahaları, muhafaza ormanları, ramsar alanları, sulak alanlar, biyosfer rezervi gen koruma ormanları, tohum meşcereleri, yaban hayatı üretme istasyonundan sorumlu bakanlıklar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de korunan alanlar doğrudan ve dolaylı olarak ilgilendiren yasal düzenlemeler kronolojik olarak Tablo 1'de sıralanmıştır.

Tablo 1. Türkiye'de Korunan Alanlarla İlgili Yasal Düzenlemeler

Yasal Düzenlemenin (Kanun, KHK, Yönetmelik) Adı	Yasa Sayısı	Resmi Gazete Yayınlanma Tarihi
Arazi Kanunnamesi		1858
Orman Nizamnamesi		1870
Orman Kanunu	3116	1937
Kara Avcılığı Kanunu	3167	1937
Orman Kanunu	6831	1956
Milli Parkların Ayrılma, Tesis, İdare ve İşletmelerine Ait Yönetmelik		1959
Su Ürünleri Kanunu	1380	1971

Milli Parkların Ayrılma, Planlama, Uygulama ve Yönetimlerine Ait Yönetmelik		1973
Av Turizmi Yönetmeliği		1973
Ulusal Parklar ve Doğayı Koruma Alanlarının Ayrılmasında Kullanılacak Kriter ve Karar Esasları		1978
1982-Anayasası		1982
Turizmi Teşvik Kanunu	2634	1982
Orman Kanunu	2896	1983
Çevre Kanunu	2872	1983
Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu	2863	1983
Milli Parklar Kanunu	2873	1983
Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik		1984
Muhafaza Ormanlarının Ayrılması ve İdaresi Hakkında Yönetmelik		1984
İmar Kanunu	3194	1985
Orman Genel Md. Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	3234	1985
Milli Parklar Yönetmeliği		1986
Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği		1986
Gürültü Kontrol Yönetmeliği		1986
Milli Parklar Yönetmeliği		1986
Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu		1987
Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespiti ve Tescili Hakkında Yönetmelik		1987
Su Kalitesi Kontrolü		1988
Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği		1988
Özel Çevre Koruma Bölgelerine İlişkin Esaslar		1988
Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ile Koruma Kurulları Yönetmeliği		1989
Akdeniz'de Özel Koruma Alanlarına İlişkin KHK	383	1989
Özel Çevre Koruma Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	383	1989
Kıyı Kanunu	3621	1990
Kıyı Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik		1990
Katı Atık Kontrolü Yönetmeliği		1991
Doğal Çiçek Soğanlarının Sökümü, Üretimi ve İhracatına Ait Yönetmelik		1991
Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Çevre Koruma Eğitim Yönetmeliği		1992
Çevresel Etki Değerlendirmesi		1992
Orman Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve İlgili Yönetmelik	3800	1992
Tıbbi Atık Kontrolü Yönetmeliği		1993
Toksik Kimyasal Ürünler ve Maddelerin Kontrolü Yönetmeliği		1993
Su Ürünleri Yönetmeliği		1995
Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği		1995
Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanunu	4122	1995
Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliği		1995
Mera Kanunu	4342	1998

Mera Yönetmeliği		1998
Ağaçlandırma Yönetmeliği		1998
Orman Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun		2000 (24 Mayıs)
Orman Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun		2000 (25 Mayıs)
Toprak Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği		2001
Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşmenin Uygulanmasına Dair Yönetmelik		2001
Çevre Denetim Yönetmeliği		2002
Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (1993, 1997, 2002, 2003)		2003
Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun(Özel Çevre Korumu Kurumunun, Çevre ve Orman Bakanlığı'na bağlanması)	4856	2003
Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	4848	2003
Kara Avcılığı Kanunu	4915	2003
Orman Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	4965	2003 (Temmuz)
Orman Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	4999	2003 (Kasım)
Orman Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	5192	2004
Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu İle Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	5226	2004
Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ile Turizm Merkezlerinin Belirlenmesine ve İlanına İlişkin Yönetmelik		2004
Avlakların Kuruluşu, Yönetimi ve Denetimi Esas ve Usulleri ile İlgili Yönetmelik		2004
Av ve Yaban Hayvanları Üretme Yeri ve İstasyonları ile Kurtarma Merkezlerinin Kuruluşu, Yönetimi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik		2004
Yaban Hayatı Koruma ve Yaban Hayatı Geliştirme Sahaları ile İlgili Yönetmelik		2004
Hayvanları Koruma Kanunu	5199	2004
Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu	5403	2005
Milli Parklar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5400	2005
Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği		2005
Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5491	2006
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Özel Çevre Koruma Kurumunun kapatılması)	644	2011
Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik		2012
Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik		2012
Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik		2013
Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun ile Orman Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	6444	2013
Milli Parklar Yönetmeliği'nde Değişiklik		2014
Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik		2017

Bu yasal düzenlemeler dışında ülkemizde doğal sit alanlarının korunması ve planlanmasında Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu İlke Kararları'nın ve doğal sit alanlarının çevre ve şehircilik Bakanlığı'na devredilmesi ile Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Kurulları ilke kararlarının belirleyici olduğu görülmektedir. İlke kararlarının ağırlıklı olarak doğal sit alanlarında ortaya çıkan alt yapı, enerji üretim tesisi ve yapılaşmaya ilişkin taleplere sonucunda alınan kararlar olduğu görülmektedir:

1. (728 sayılı İlke Kararı) Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun Doğal (Tabi) Sitler Koruma ve Kullanma Koşulları İle İlgili İlke Kararı (740 sayılı ilke kararı ile değiştirilmiştir.)

2. (740 sayılı İlke Kararı)

3. Doğal Sit Alanlarındaki Köy Yerleşik Alanlarında, Civarında ve Mezralarda Yapılacak Yapılara İlişkin Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu İlke Kararı

4. Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonu İlke Kararı (No:47)

5. Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu İlke Kararı (No:56)

6. Doğal Sit Alanlarında Planlanan Hidroelektrik Santralleri (HES) Projelerinin Gerçekleştirilmesine Yönelik İlke Kararı (No: 69)

7. Doğal Sit Alanlarında Kalan Yapılarda Yapı Ruhsatı Değişikliği ve Basit Onarımlara Dair İlke Kararı (No: 94)

8. Tabiat Varlığı Olarak Belirlenecek Olan Doğal Mağaralara İlişkin İlke Kararı (No: 95)

9. Doğal Sit Alanlarında Rüzgâr Enerjisi Santralleri (RES) İlke Kararı (No: 98)

10. Doğal Sit Alanları Koruma ve Kullanma Koşulları İlke Kararı (No: 99)

11. Doğal Sit Alanlarında Güneş Enerjisi Santralleri (GES) İlke Kararı (No: 100)

Ülkemizin korunan alanlarla ilgili mevzuatının bir bölümünü de taraf olduğumuz uluslararası anlaşma ve sözleşmeler oluşturmaktadır. Taraf olunan uluslararası sözleşmeleri kronolojik olarak şu şekilde sıralamak mümkündür:

Tablo 2. Korunan Alanlara Dair Türkiye'nin Taraf Olduğu Yıllara Göre Uluslararası Sözleşmeler

Uluslararası Sözleşmenin İsmi	**Taraf Olunan Yıl**
Kuşların Korunmasına Dair Uluslar arası Sözleşme	1966
Yaban Hayatı ve Bitki Türlerinin Ticareti Anlaşması	1973
Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunmasına Ait Sözleşme	1981
Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşme	1982
Dünya Doğal ve Kültürel Mirasın Korunması Hakkında Sözleşme	1983
Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma Sözleşmesi	1984
Akdeniz'in Kara Kökenli Kirleticilere Karşı Korunması Hakkında Protokol	1988
Kuşlara Habitat Sağlayan Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanların Korunması Sözleşmesi-Ramsar	1993
Uluslararası Doğayı Koruma Birliği	1993
Bükreş Sözleşmesi: Karadeniz'in Kirliliğe Karşı Korunması Sözleşmesi	1994
Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi	1996
Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkındaki Sözleşme	1996
CITES: Nesli Tehlikede Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme BM Çölleşmeyle Mücadele Sözleşmesi	1998
Avrupa Peyzaj Sözleşmesi	2003
Cartegana Tutanağı: Biyogüvenlik Tutanağı	2003
Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi	2003
Kyoto Protokolü	2009

Türkiye'de iç mevzuat ve taraf olunan uluslararası anlaşmalar çerçevesinde belirlenerek, korunmakta olan alanlarla ilgili istatistikler, doğal sit ve özel çevre koruma bölgeleri hariç olmak üzere, milli park ve yaban hayatı koruma sahalarının korunan alanlar arasında en geniş yüzey alanına sahip olduğunu göstermektedir. Yeşil (2017), ülkemizde 60'lardan 1980'li yıllara kadar milli parklarla ilgili çalışmaların devam ettiğini diğer alanların ilanının ise daha sonralara bırakıldığını aktarmakta ve Tabiat Parklarının Milli Parklardan 25 yıl sonra, Tabiatı Koruma Alanlarının 29 yıl sonra, Tabiat Anıtları ile Özel Çevre Koruma Bölgelerinin ise 30 yıl sonra ilan edilebildiklerini dile getirmektedir (Aktaran Yeşil, 2017).

Doğal sit alanları ülkemizdeki korunan alan statüsündeki alanların başlıcaları arasındadır. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu 740 Sayılı İlke Kararı ile değişik 728 Sayılı ilke kararı uyarınca doğal sit alanı kategorileri şöyle tarif edilmiştir:

> *"I. Derece Doğal (Tabii) Sit: Bilimsel muhafaza açısından evrensel değeri olan, ilginç özellik ve güzelliklere sahip olması ve ender bulunması nedeniyle kamu yararı açısından mutlaka korunması gerekli olan, korumaya yönelik bilimsel çalışmalar dışında aynen korunacak alanlardır.*
>
> *II. Derece Doğal (Tabii) Sit: Bilimsel muhafaza açısından evrensel değeri olan, ilginç özellik ve güzelliklere sahip olması ve ender bulunması nedeniyle kamu yararı açısından mutlaka korunması gerekli olan, korumaya yönelik bilimsel çalışmalar dışında aynen korunacak alanlardır.*
>
> *III. Derece Doğal (Tabii) Sit: Doğal yapının korunması ve geliştirilmesi yolunda, yörenin potansiyeli ve kullanım özelliği de göz önünde tutularak konut kullanımına da açılabilecek alanlardır."(KTVKYK 728 No'lu İlke Kararı)*

2011 yılında doğal sit alanlarının Kültür ve Turizm Bakanlığı'ndan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmesi sonrasında çıkarılan yönetmelikler doğrultusunda doğal sit alanları için yeni kategoriler oluşturulmuş ve tanımlar getirilmiştir. İlgili kurumlarca gerçekleştirilecek irdelemeler sonrasında tüm doğal sit alanlarının yeni kategorilere dönüştürülmesi beklenmektedir. Bu kategoriler;

1. "Kesin Korunacak Hassas Alanlar"
2. "Nitelikli Doğal Koruma Alanları"
3. "Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanları"dır.

Ülkemizdeki korunan alanlar statüsünde geniş yer kaplayan bir diğer koruma kategorisi Özel Çevre Koruma Bölgeleri'dir. 1989 yılında Akdeniz'in korunması için imzalanan "Barselona Anlaşması" çerçevesinde 383 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan ve Başbakanlık'a bağlı özel bir kurum statüsündeki Özel Çevre Koruma Kurumu, 2003 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı'na bağlanmış, 2011 yılında kurum

tamamen kapatılarak özel çevre koruma bölgelerinin tespiti ve planlanmasına yönelik çalışmalar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğuna verilmiştir. Günümüzde 16 adet ÖÇK Bölgesi bulunmaktadır. Bu alanların toplam yüzölçümü 24.587.49 kilometre karedir. Gökova, Köyceğiz Dalyan ve Fethiye Göcek ÖÇK Bölgeleri 1988 yılında, Patara, Kaş Kekova, Göksu Deltası, Belek, Pamukkale, Gölbaşı ve Ihlara ÖÇK Bölgeleri 1990 yılında, Tuz Gölü 200 yılında, Uzungöl 2004 yılında, Saros Körfezi 2010 yılında, Finike Denizaltı Dağları 2013 yılında ilan edilmiştir.

Dönemler İtibariyle Korunan Alanlarla İlgili Kurumsal Yapılanmadaki Değişimlerin İncelenmesi

a. Değişimlerin Kronolojik İncelenmesi:

1. Korunan alanlarla ilgili öncelikle bir sivil toplum kuruluşu olarak ortaya çıkan "Türkiye Tabiatını Koruma Derneği'nden bahsedilmesi gereklidir. 14 Mart 1955 tarihinde 40 üye tarafından kurulan bu derneğe Bakanlar Kurulunun 7.6.1963 gün ve 6/1844 sayılı kararı ile "Uluslararası Doğa Koruma Birliği" (IUCN) ile işbirliği yapması izni verilmiştir. Yine derneğin Bakanlar Kurulunun 15.11.1963 gün ve 6/2383 sayılı kararı ile "Genel Menfaatlere Yarar Dernek" olarak kaydı yapılmıştır ve Bakanlar Kurulunun 15.10.1973 gün ve 7/7351 sayılı kararı ile "Türkiye" kelimesini kullanma müsaadesi verilmiştir (Türkiye Tabiatı Koruma Derneği, 2017).

2. 1956 yılında yürürlüğe giren 6831 sayılı Orman Kanununun 25. Maddesinde ilk defa "Milli Park" kavramı yer almış ve Orman Genel Müdürlüğü'ne bağlı Milli Parklar Şubesi kurulmuştur. Daha sonra Daire Başkanlığı'na dönüştürülmüştür.

3. Milli Parklar Daire Başkanlığı 1969 yılında Orman Bakanlığının kurulmasından sonra 1976 yılında Milli Parklar ve Avcılık Genel Müdürlüğü olarak yürütülmüş ve Orman Bakanlığının kapatıldığı 1980 yılına kadar devam etmiştir.

4. 1967 yılında Milli Parklar Dairesi Başkanlığınca planlanan ve Bakanlıklar arasında kurulan Milli Park Planlama Heyeti tarafından, milli parklar master plana bağlanmıştır.

5. Milli Parklar ve Avcılık Genel Müdürlüğü 1982 yılında Orman Genel Müdürlüğü'ne bağlı "Milli Parklar Dairesi Başkanlığı'na dönüştürülmüştür.

6. İlk kez, 1974 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarı başkanlığında, "Çevre Sorunları Daimi Danışma ve Koordinasyon Kurulu" oluşturulmuş ve Kurul UNEP için, Türkiye Raporu hazırlamıştır.

7. 1978 yılında, çevre konusunda bakanlıklar arası eşgüdümü gerçekleştirmek amacıyla "Başbakanlık Çevre Örgütü" kurulmuş ve bu birim Çevre Müsteşarlığı olarak çalışmıştır.

8. 1984 yılında Çevre Müsteşarlığı Çevre Genel Müdürlüğü şeklini almış, 1989 yılında yeniden Çevre Müsteşarlığı'na dönüştürülmüştür.

9. 13.11.1989 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 383 Sayılı KHK ile Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kurulmuştur ve "Özel Çevre Koruma Bölgeleri" koruma altına alınmıştır.

10. 1990 yılında Orman Bakanlığının tekrar açılmasından sonra Milli Parklar, 1992 tarihli ve 3800 sayılı "Orman Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun" ve ilgili yönetmelikler gereğince, merkezde Orman Bakanlığı'nın ana hizmet birimlerinden biri olan Milli Parklar ve Av-Yaban Hayatı Genel Müdürlüğü (MPAYHGM), taşrada ise Orman Bakanlığı Bölge Müdürlükleri ve bunlara bağlı Milli Parklar ve Av- Yaban Hayatı Şube Müdürlükleri, Milli Park ve Av-Yaban Hayatı Başmühendislikleri. Milli Park Müdürlükleri ve Milli Park ve Av- Yaban Hayatı Mühendislikleri aracılığıyla 2003 yılına kadar Orman Bakanlığı bünyesinde yürütülmüştür.

11. Çevre konusunda bir bakanlık örgütü oluşturulması 1991 yılında gerçekleştirilmiş, ilk olarak Çevre Bakanlığı şeklinde oluşturulmuş, yetki, görev ve sorumluluklar merkezi yönetim yapılanmasında birleştirilmiştir.

12. Orman Bakanlığı ile Çevre Bakanlığı, 2003 yılında birleştirilerek Çevre ve Orman Bakanlığı halini almıştır.

13. 2003 yılında Çevre ve Orman Bakanlıkları 4856 sayılı "Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" yürürlüğe girmiş ve korunan alanlar Çevre ve Orman Bakanlığı'na bağlı "Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü"ne bağlanmıştır. Türkiye'deki mevcut korunan alanlardan Milli Parklar, Doğa Koruma Alanları, Doğa Parkları ve Doğa Anıtlarının her türlü tayin, tespit, planlama, işletme, bakım ve geliştirilmesinden bu genel müdürlük sorumlu olmuştur.

14. "Özel Çevre Koruma Bölgeleri", 2003 yılına kadar "Çevre Bakanlığı"na bağlı "Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı" sorumluluğu altında yer almış; 2003 yılında "Çevre ve Orman Bakanlığı"nın kurulmasıyla "Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı", bakanlığın bağlı kuruluşları olarak korunmuştur.

15. 04.07.2011 tarih ve 27984 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren '644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname' ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur ve bu tarihten itibaren "Özel Çevre Koruma Bölgeleri" ile doğal sit alanları bu Bakanlık bünyesinde, Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü çatısı altında toplanmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, tabiat varlıkları, doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanların çakıştığı yerlerde koruma ve kullanma esaslarını ilgili bakanlıkların görüşünü alarak belirlemek ve bu alanların kısmen veya tamamen hangi idarelerce yönetileceğine karar vermek, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak ve onaylamak yetkileriyle donatılmıştır (Duru, 2015)

16. 2011 yılında "Özel Çevre Koruma Kurumu" kapatılarak bu statüdeki alanlara ilişkin yetkilerin tümü (korunan alanların belirlenmesi, kullanımı, tahsisi gibi) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmiştir. Yine, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın "milli park", "tabiat parkı", "tabiat anıtı" ve "tabiatı koruma alanı"nın tespiti ve planlanmasına ilişkin yetkileri Çevre ve Şehircilik

> Bakanlığı'na aktarılmıştır. Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın "tabiat varlıkları" ile "doğal, sit alanları"nın tespit ve planlanmasına ilişkin yetkileri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verildi. Korunan alanların yönetilmesine, korunmasına ilişkin işler Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na bırakılmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlı "Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü" ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na bağlı "Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü" oluşturulmuştur. (Duru, 2015)

b. Değişimlerin Değerlendirilmesi:

8 Haziran 2011'de 636 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuş, bir ay kadar sonra yeniden bir kanun hükmünde kararname çıkarılarak 4 Temmuz 2011 tarihinde 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 645 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmuştur (Yeşil, 2017). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın kurulmalarından sonra Bu Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nün "Orman ve Su İşleri Bakanlığı" bünyesinde kaldığı görülmektedir. Buna karşın 2012 tarihli Korunacak Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik'te Milli Parkların planlaması yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir. Bu durumda Milli Parklar'ın idaresi ve planlaması günümüzde farklı Bakanlıkların sorumluluğu altındadır.

Doğal Sit Alanları da Milli Parklar gibi farklı bir Bakanlığa devredilen korunan alanlardır. Doğal sitler Kültür ve Turizm Bakanlığı'ndan yine 2011 tarihli 644 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmiş durumdadır. Bu devirdeki gerekçe başta Milli Parklar, Özel Çevre Koruma Bölgeleri ve Doğal Sit alanları olmak üzere tüm korunan alanların planlama yetkilerinin aynı bakanlık çatısı altında birleştirilmesi olmuştur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, önceki dönemde doğal sit alanlarını belirleyen Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulları'nda doğal alanlarla ilgili yeterli uzmanlık alanlarının bulunmamış olması temel gerekçesi ile doğal sit alanlarına ilişkin yeni bir değerlendirme çalışması başlatmıştır. Bu kapsamda doğal sit alanları için belirlenen yeni kategoriler çerçevesinde irdelemeler başlamış durumdadır. Bu konuda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı resmi web sitesinde şu ifadeler yer verildiği görülmektedir; " ..mevcut doğal sit alanlarının tamamı bilimsel kriterlere göre yeniden ele alınarak varsa tüm mağduriyetler bu aşamada

çözüme kavuşacak ve bundan sonraki yeni tespit çalışmaları da bu yönde gerçekleştirilecektir." Yürürlüğe giren yeni yönetmelikle (19.07.2012 tarih ve 28358 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik ve bu kapsamda yayınlanan Doğal Sit Alanlarının Değerlendirilmesine İlişkin Teknik Esaslar) herhangi bir korunan alanın güncel durumu tespit edilmeden, o alanın korunan alan statüsü yeniden değerlendirilemeyeceği; bu alanların güncel durumu ise alanın biyolojik çeşitliliği, hidrolojisi, hidrojeolojisi başta olmak üzere her açıdan durumu ekolojik temelli bilimsel araştırma yapılarak belirleneceği belirtilmektedir. Yürürlüğe giren ilgili yönetmelikler kapsamında doğal sitler 3 kategoride belirlenecektir. Bu kategoriler ve içerikleri şöyledir:

> *"Kesin korunacak hassas alanlar"; Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilecek bu alanlara yapı yasağı getirilecek ve bu alanlarda bilimsel çalışmalar hariç tüm kullanımlar sınırlandırılacaktır.*
>
> *"Nitelikli doğal koruma alanları"; koruma amaçlarına uygun olarak yörede yaşayanların alanın mevcut kaynaklarını kullanmasını sağlayarak doğal hayata dayalı geleneksel yaşam şekillerinin korunacağı alanlar olacaktır.*
>
> *"Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanları"; ise kesin korunacak hassas alanlar veya nitelikli doğal koruma alanlarını etkileyen, bu koruma bölgeleri ile bütünlük gösteren, korumaya katkı sağlayacak, doğal ve kültürel bakımdan uyumlu düşük yoğunlukta faaliyetler, turizm ve yerleşimlere izin veren alanlar olacaktır (Korunan Alanların Tespit, Tescil ve Onayına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik, 2012).*

Doğal sit alanlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devrinin ardından, bu alanlarda yapılacak olan koruma amaçlı imar planlarından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlı olarak oluşturulan Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulları sorumlu kılınmıştır. Buna karşın doğal sit alanlarının Kültür ve Turizm Bakanlığı yetkisinde bulunan arkeolojik, kentsel ve tarihi sit alanları ile çakıştığı pek çok alan bulunmaktadır. Bu çakışan alanların planlanması söz konusu olduğunda her iki Bakanlık birden yetkili olmakta ve planlama süreci güçleşmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı resmi web sitesinde; Özel Çevre Koruma Bölgeleri ile ilgili değerlendirme talepleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne ve Özel Çevre koruma Bölgeleri

sınırları içinde bulunan Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine yapılacağı belirtilmektedir. Ayrıca, ÖÇK Kurumu'nun yapısına ilişkin kurumsal değişikliklerle ilgili olarak; "Yapılan düzenleme ile koruma alanları konusunda 22 yıllık teknik bir altyapı, bilgi ve deneyime sahip mülga Özel Çevre Koruma Kurumu, Bakanlığımıza bağlı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü adıyla yeniden yapılandırılarak görev ve sorumluluklarına devam etmektedir." ifadelerinin yer aldığı görülmektedir. Buna karşın ÖÇK Bölgelerinin Başbakanlığa bağlı, özerk ve planlama yetkisi olan bir kurum iken, önce Çevre ve Orman Bakanlığı bünyesine alınması, sonrasında özel çevre koruma kurumunun kapatılarak, özel çevre koruma bölgelerinin Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü yetkisine verildiği görülmektedir.

Sonuç ve Değerlendirme

Geleneksel dönemlerin insan ve doğa ilişkisi modern sanayi toplumuna geçiş sürecinde değişmiş ve doğaya karşı yabancılaşma yaşanmıştır. Doğa koruma çalışmalarının modern topluma geçilmesi ile birlikte başlaması bu anlamda tesadüfi değildir, geleneksel dönemler insanın doğaya zorunlu ya da istemli olarak uyumlandığı süreçler olmuş ve böylelikle kurumsal ve yasal bağlamda bir koruma yaklaşımının oluşmasına gerek duyulmamıştır. Çevre sorunlarının Sanayi Devrimi sonrasında yaşanan hızlı kentleşme, aşırı nüfus artışı, zararlı sanayi atıkları, yoğun fosil yakıt kullanımı sonucunda insan yaşamını tehdit edeceği veya etmeye başladığı görüşünün 19. yüzyıldan itibaren Dünya gündemine taşındığı anlaşılmaktadır. 19. yüzyılda ilk olarak Sanayi Devrimi'nin orman alanları üzerindeki olumsuz etkilerine önlemler alınması amacıyla ve doğal alanlar içerisinden seçmeler yapılarak, nitelikli doğal peyzajların korunması yönünde adımlar atılmasıyla başlatıldığı görülmektedir. 2. Dünya Savaşı sonrasında çevre sorunlarının yaşam kalitesini etkileyecek düzeyde belirgin olması karşısında uygulanacak stratejilerin belirlenmesi üzere temel olarak BM çatısı altında ilgili kurumlaşmanın oluşturulduğu anlaşılmaktadır. 1970'li yıllardan itibaren koruma-kullanma dengesini içeren sürdürülebilirlik kavramının gündeme gelmiş ve bu yaklaşım 1980'lerden bu yana Dünya çevre koruma politikalarının belirleyicisi olmuştur. 1990'lardan beri ise, küresel ısınma ve iklim değişikliğinden kaynaklanan problemlerin ve çevre sorunlarının gıda güvenliği ve sağlık konusundaki olumsuz etkilerinin başlıca sorunsallar olarak gündemde yer aldığı görülmektedir. Çevre politikaların belirlenmesinde gelişmiş ülkeler olan Kuzey Amerika ve Avrupa ülkelerinin belirleyici oldukları buna karşın sanayileşmesini tamamlayamamış gelişmekte olan ülkeler için koruma-kalkınma

ikileminin daha sancılı bir durum olduğu ifade edilebilecektir. Sanayi toplumuna geçiş sürecinde oluşan modern toplumun doğaya yabancılaşma durumunun ve özellikle kapitalist sermaye birikiminin taleplerinin, çevre sorunlarının giderilmesi yönünde olumsuz etkiler yarattıkları ifade edilebilecektir.

2. Dünya Savaşı sonrasında Dünya'da yaygınlaşan doğal çevre koruma yaklaşımlarından Türkiye'nin de etkilendiği ve ülkemizin ilk korunan alanları olarak Milli Parkların oluşturmaya başlandığı görülmektedir. 1970'li yıllarda ise Gayrimenkul Eski Eserler Yüksek Kurulu (GEEYAK) bir başka doğa koruma kategorisi olan doğal sit alanlarını belirlemeye başlamıştır. Bu dönemde Avrupa'da doğal ve tarihi mirasın korunması çalışmalarının yoğunlaştığı ve Birleşmiş Milletler tarafından Stockholm Bildirgesi'nin yayınlandığı görülmektedir. 1980'lerin koruma kullanma dengesi ve sürdürülebilirlik tartışmaları çerçevesinde ülkemizde ilk kez ÖÇK Bölgeleri ilan edilmiştir. Bu dönem aynı zamanda Özal Hükümeti politikaları ile ülkenin neoliberal döneme geçiş sürecidir. Bu süreçte ülkemizin kıyı bölgelerinde 2. konut yapılaşmalarının yoğunlaştığı ve birçok kıyı yerleşiminin ilgili Bakanlıklarca Turizm Merkezi ilan edildiği bilinmektedir. Kıyı bölgelerin yatırıma açıldığı bu dönemde ÖÇK Bölgelerinin de oluşturulması bir koruma-kullanma dengesinin gözetilmeye çalışıldığını düşündürmektedir. Yine ÖÇK kararlarının Barselona Sözleşmesi çerçevesinde alındığı bilinmektedir.

İncelemeler doğrultusunda Yeşil'in (2017) de belirttiği gibi, Türkiye'nin sahip olduğu korunan alanların statülerine göre farklı Bakanlıklar kapsamında ve farklı Kanunlar ile yönetildiği görülmektedir (Yeşil, 2017). Bu farklılıkları şu şekilde özetlemek olasıdır; Milli Parklar, Tabiat Parkları, Tabiatı Koruma Alanları ve Tabiat Anıtları, 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu ile Özel Çevre Koruma Bölgeleri ve Doğal Sitler 2872 Sayılı Çevre Kanunu ile Yaban Hayatı Geliştirme Sahaları, 4915 Sayılı Kara Avcılığı Kanunu ile ve Muhafaza Ormanları, Gen Koruma Alanları, Tohum Meşcereleri ve Tohum Bahçeleri; 6831 sayılı Orman Kanunu kapsamında korunmakta ve yönetilmektedir. Sulak Alanlar ise henüz korunan alan statüsünde olmayıp, Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği kapsamına girmektedir (Yeşil, 2017).

Günümüzde gelinen noktada korunan alanlar konusunda oldukça parçalı bir yasal ve yönetsel sistemimiz olduğunu ifade etmek olanaklıdır. Kaman ve Aliefenbdioğlu'nun da (2017) dile gertirdikleri üzere; Türkiye'deki doğa koruma mevzuatında belirtilen doğa koruma statülerinin temel hedefleri aynı olmakla birlikte, tespit ve ilanlarının

farklı ölçütlere dayanması, bazı temel "nitelendirme ve kategorilendirme" unsurlarına ilave olarak uygulamada bilimsel, teknik ve idari farklılıkların bulunması ile birden fazla koruma statüsüne sahip alanlar bulunmaktadır (Kaman ve Aliefendioğlu, 2017). Örneğin, Milli Parkların idaresi ve yapılanmasının ayrı Bakanlıklarda olması, Doğal Sit alanlarının da diğer sit alanları ile çakışmaları durumunda yine iki ayrı Bakanlığın sorumlu bulunmasının söz konusu olduğu görülmektedir.

Ülkemiz korunan alanlarla ilgili mevzuatında pek çok değişim yaşandığı ve bu değişimlerin kronolojik olarak incelenmesinden bu değişimlerde uluslararası süreçlerin etkisi olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte korunan alanlarla ilgili ülkemiz mevzuatında yapılan en büyük değişimlerin doğal sit alanlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devri ve yeniden irdelenmeleri ile Özel Çevre Koruma Kurumu'nun tamamen tavsiye edilmesi olduğunu ifade etmek olanaklıdır. Doğal sitlerin yeniden değerlendirilmesi süreci henüz başlangıç aşamasındadır. Değişimin sonuçlarının esasen bu değerlendirme sonuçları kapsamında ortaya çıkacağı beklenmektedir. Bununla birlikte Dünya'da "önemli doğa alanları"nın belirlenmesine yönelik ortak çalışmalar yürütüldüğü bilinmektedir. Türkiye'de de sivil toplum düzeyinde bu alanların belirlenmesi çalışmaları yapılmaktadır. Mevzuattaki çakışma ve ortaklıkların minimize edilerek, ülkemiz doğal alanlarının "önemli doğa alanları" gibi ortak bir çerçevede, uluslararası mevzuatta belirlenen kriterler düzleminde ele alınması ve bir elden idare edilerek planlamasının korunmaları açısından önem taşıdığı düşünülmektedir.

Kaynaklar

DIŞ İŞLERİ BAKANLIĞI (2017), http://www.mfa.gov.tr/sub.tr.mfa?c74e3b4e-02fc-45fb-b019-384acb992538, Resmi Web Sitesi, Erişim Tarihi: Kasım, 2017

DURU, B. (2015), "AKP Döneminde Doğal ve Kültürel Varlıklar", Bianet, http://bianet.org/biamag/kent/164895-akp-doneminde-dogal-ve-kulturel-varliklar, Erişim Tarihi: 23.11.2017

DOĞA KORUMA VE MİLLİ PARKLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2017), http://www.milliparklar.gov.tr/anasayfa/istatistik.aspx?sflang=tr, Erişim Tarihi: 26.11.2017

KAMAN, A.F.Z. ve ALİEFENDİOĞLU, Y. (2017), "Doğa Koruma Alanlarında İmar Hakkı Aktarımı Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:72, No:3, 715-743.

KELEŞ, R. (2002), Çevre Hukukuna Giriş, İmge Yayıncılık, Ankara.

KURDOĞLU O., (2007), "Dünyada Doğayı Koruma Hareketinin Tarihsel Gelişimi ve Güncel Boyutu", Artvin Çoruh Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, 8 (1), 59-76.

SUALTI ARAŞTIRMALARI DERNEĞİ (2017), ÖDA SAVUN Projesi, https://defencekbaturkiyedotorg.files.wordpress.com/2015/11/sepa-turkey_coastal.jpg, https://defencekbaturkiyedotorg.files.wordpress.com/2015/11/np-turkey_coastal.jpg, Erişim Tarihi: 27.11.207

TANKUT, G. (2005), "Doğal ve Tarihi Çevrenin Korunması: Sorunlar ve Olası Çözümler", Planlama Dergisi, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, 2005/1, Ankara, 9-12

TÜRKİYE TABİATINI KORUMA DERNEĞİ (2017), http://www.ttkder.org.tr/kurulus.html, Erişim Tarihi: 27.11.2017

YEŞİL, M. (2016), "Doğa Koruma Yaklaşımlarındaki Değişimlerin Dünyada ve Türkiye'deki Tarihsel Süreci", Türk Tarım – Gıda Bilim ve Teknoloji Dergisi, 4(10): 867-876.

YÜCEL M. (2005), Korunan Alanların Sınıflandırılmasında ve Uzun Devreli Gelişme Planlarının Hazırlanmasında Yaşanan Sorunlar. Korunan Doğal Alanlar Sempozyumu Sözlü Bildiriler Kitabı, Isparta, 53-59.

YÜCEL, M. ve BABUŞ, D. (2005), "Doğa Korumanın Tarihçesi ve Türkiye'deki Gelişmeler", Doğu Akdeniz Ormancılık Araştırma Müdürlüğü DOA Dergisi, Sayı:11, 151-175.

https://dagmedya.net/category/ekonomi-2/ Erişim Tarihi Aralık, 2017.

26

KENT İÇI KIYI OLUŞUMU VE İNSANLARLA ETKILEŞIMI

URBAN COAST FORMATION AND INTERACTION WITH PEOPLE

Elif Atıcı, Mehmet İnceoğlu

Abstract

The forces in our world have not been as effective on humanity as water. The world is covered with a hundred percent water; from the smallest living thing to the largest living thing, each of them is made to live by water. It is not possible that you have a life without water. It is not only influenced by living beings, but also on the inanimate environment. The disintegration of the rocks is the result of soil, the plants that are formed by the seeds being thrown into life, again by water. Throughout history, streamlines are important to people and life has begun to shape around water. In this context it is known that the first civilizations were built between the Nile and Euphrates rivers. As well as the environmental factors in the water affect the designs for human use; water usage in the design is greatly influencing. Sometimes it is an obstacle and sometimes the unifying water elements; Today, cities are used for recreational purposes, social activities and ecological regulations. The water that presents life to the city satisfies their spiritual needs by giving peace to the people. It turns into watery places and people; the shores that offer the opportunity to see, touch, hearing, and the forms of these shores differ in their use. Urban water, a natural element, is still influenced by the natural elements and the environment. The characteristics of the area where the water is located, the type of climate, the presence of the shores surrounding the water reveal limitations and variations for the use of the human being. In our country, there are cities that are ripe and small, with rivers and arms. There are streaming arms which are used and not used in this presence. The aim of this study is to show how the coastal designs of rivers and tributaries selected from different climatic regions have an impact on the people who experience these areas and the factors that affect the use of these areas. In these factors, it has been analyzed how the urbanization of the cities and the use of the rivers in the city changed. As marine cities and terrestrial cities belonging to different regions in order to be able to identify the environmental

influences of climate types; Istanbul Göksu Stream, Adana Seyhan and Eskisehir Porsuk, and Amasya Yesilirmak are selected as the study area. By determining the forms, design and effects of coastal use of the selected areas; it is expressed how the water matter will be shaped in the city and how the elements affecting it change according to what.

Key words: *water, shore, design, city, user relationship*

Kavramsal Çerçeve

Kentler insanların yoğun olarak yaşadığı mekânlar olup, açık alanları ile değişen bir ilişki içerisinde olmuştur.[1] Açık alanlar; mimari yapı dışında kalan açıklık veya boş alan olarak tanımlanan kent için önemli unsurlardır.[2] Su yüzeyleri ve suyla birlikte şekillenen etrafı da, açık alanlar içerisine girmektedir. Kente mikro klima etkisi yaratmasının yanısıra birçok imkânlar sunması bakımından açık alan olarak suyun varlığı önemli bir kaynaktır.[3] Kentlerin şekillenmesinde; doğal yapısı, fiziki yapısı ve sosyal yapısı olmak üzere üç unsur rol oynamaktadır. Kent kimliğine şekil veren su, kente hâkim olduğu için; kent bu özelliğiyle bilinir.[4] Kentin doğal yapısında, su varlığının olup olmaması veya kıyı kenti olup olmaması, şehrin işleyişini ve görüntüsünü değiştiren bir kaynaktır.[5] Kentin yaşanabilir olmasında yeşil ve açık alanlar önemli bir ölçüt olarak kabul görmektedir. Yeşil alanlar içerisinde ifade edilen, kentin işlevsel ve estetik donatısı oluşturan, canlı yaşamının varlığı için ciddi bir öneme sahip olan su, insanın şekillendirdiği mekânlarla da büyük bir öneme sahiptir.[6] Suyla beraber mekân üzerindeki etkisi, tarih akışı içerisinde baştan beri var olmuş; hatta yaşam akarsular etrafında kurulmuş ve gelişerek büyümüştür. İnsanoğlu ile doğa arasında günümüzde daha yoğun bir ilişki yaşanmasıyla beraber, insanın doğaya olan etkisi de sürekli bir artış

[1] OKTAY, H. E., ERDOĞAN, R., & OKTAY, F. B. (2015). Kent ve Su,s.119

[2] OKTAY, H. E., ERDOĞAN, R., & OKTAY, F. B. (2015). Kent ve Su,s.121

[3] OKTAY, H. E., ERDOĞAN, R., & OKTAY, F. B. (2015). Kent ve Su,s.122

[4] ÖNEN, M. (2007). Kentsel Kıyı Mekanı Olarak Akarsuların Rekreasyonel Kullanım Potansiyelinin İrdelenmesi: Eskişehir Porsuk Çayı Ve İstanbul Kurbağalıdere Örneği, s.22

[5] OKTAY, H. E., ERDOĞAN, R., & OKTAY, F. B. (2015). Kent ve Su,s.124

[6] AKSOY, Y., & YILMAZ, E. (2015). Sultan Ahmet Meydanı Ve Bir Tasarım Elemanı Olarak Su, s.25

içerisindedir.[7] Çevre canlı ve cansız tüm varlıkları etkileyen bütün koşulları ifade etmektedir. İnsanoğlu da çevrenin değişiminde her zaman söz sahibi olmuştur.[8] Bu değişim insan yaşamının gereksinimleri doğrultusunda olmuştur. Kentsel nehir, doğa ile uyum içinde olan bir iletişim unsuru olarak çalışmaktadır. Bu çalışma unsuru tek işlevli olarak tanımlanamaz; çünkü kent sakinlerini cezbetmek için böyle bir tek işlev yeterli olmayacaktır. Dolayısıyla bir kamusal alanın kalitesi, geniş bir grup tarafından kullanım derecesine bağlıdır.[9] Doğal çevre elemanı olarak suyun karayla buluştuğu, görsel iletişim ve etkileşim içinde olduğu en önemli alanlar kıyılardır.[10] Bir başka tanıma göre kıyılar; deniz göl ve akarsular boyunca uzanan kara şeridir.[11] Ülkemizin üç tarafı denizlerle çevrilidir ve doğal su kaynakları yönünden oldukça zengin olduğu için kıyı kavramı önemli olmaktadır. Görsel güzellik ve çekici boş zaman aktiviteleri, bir bölgenin başarılı olarak tanımlanmasını artıran ölçütlerdir. Dolayısıyla akarsu kıyısındaki mekân tasarımlarının yanısıra, farklı kişilere hitap edebilecek aktivite ortamları da düzenlemek oldukça önemlidir.[12] Doğal su unsurlarının biçimleri, karayla kurduğu ilişkiye göre değişiklik göstermektedir. Bu değişiklikler, kıyı kullanımını ve etrafının şekillenmesini etkilemektedir. Bu değişiklikleri görebilmek amacıyla üç tarafı denizlerle çevrili olan ülkemizden farklı bölgelere ait denize kıyısı olan ve olmayan dört şehir üzerinden çalışma yapılmıştır. Denize kıyısı olmasının, iç kısımdaki nehir kıyı kullanımlarını etkileyip etkilemediği bu şekilde tespit edilmiştir.

[7] UZUN, M. (2016). Sapanca Gölü Kıyıları Ve Yakın Çevresinde Jeomorfolojik Birimlerle Mekan-Kıyı Kullanımı İlişkisinin İncelenmesi, s.466

[8] HATTAPOĞLU, M. Z. (2004). Su Olgusunun Yerleşmeler Evrimindeki Yeri Ve Günümüzde Bir Kentsel Tasarım Elemanı Olarak Yeniden Yorumlanması, s.1

[9] HRADİLOVÁ, I. (2012), Influence Of Urban Waterfront Appearance On Publıc Space Functıons, s.261

[10] HATTAPOĞLU, M. Z. (2004). Su Olgusunun Yerleşmeler Evrimindeki Yeri Ve Günümüzde Bir Kentsel Tasarım Elemanı Olarak Yeniden Yorumlanması, s.4

[11] ÖNEN, M. (2007). Kentsel Kıyı Mekanı Olarak Akarsuların Rekreasyonel Kullanım Potansiyelinin İrdelenmesi: Eskişehir Porsuk Çayı Ve İstanbul Kurbağalıdere Örneği, s.47

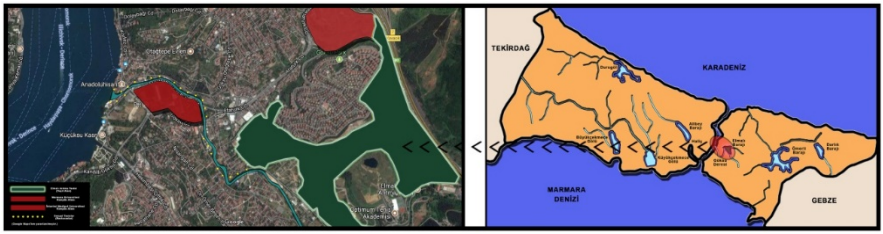
[12] OKTAY, H. E., ERDOĞAN, R., & OKTAY, F. B. (2016). Akarsular ve Akarsularda Rekreasyon Alanları, s.322

Çalışma Alanı

Görsel 1: Seçilen şehirlerin konumları

Görsel 1'de çalışmada analiz edilen şehirlerin konumları haritada üzerinde ifade edilmiştir. Denize kıyısı olan İstanbul ve Adana bulunmaktadır. İç kesimlerde ise Eskişehir ve Amasya şehirleri bulunmaktadır. Sırasıyla; Marmara Bölgesi, Akdeniz Bölgesi ve İç Anadolu Bölgesi, Karadeniz Bölgesi'ne ait olan bu şehirlerin kıyılarının kara ile kurduğu ilişkisi ve kullanım türleri ifade edilmiştir. Yapılan bu çalışma ile kıyı kullanımında insan iletişimini etkileyen olumlu ve olumsuz yönler tespit edilerek bir sonuca varılmaya çalışılmıştır.

Çalışma sürecinde haritalar oluşturulmuş ve görsellerle desteklenmiştir. Mevcut görsellerin yanısıra tarihi süreç içerisindeki değişimleri gösterilerek, kullanımının günümüze geldiğinde ne boyut kazandığı ifade edilmiştir. Bunlara ek olarak kıyı ve kara arasındaki ilişkiyle beraber kullanımı ifade eden kesitlerle çalışmaya devam edilmiştir. Kesitler sayesinde akarsuların kullanımının ve büyüklüklerinin farkları anlaşılmaktadır. Tüm bu çalışmalar harmanlanarak akarsu etkilerinin durumu tablolarla ifade edilerek sonuca varılmıştır.



Görsel 2: İstanbul, Göksu Deresi

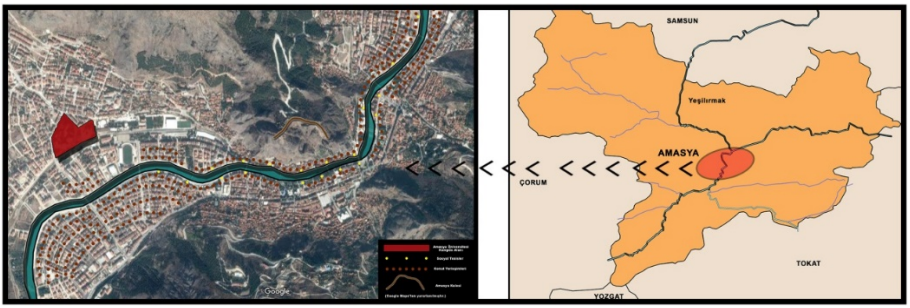
Görsel 2'de İstanbul, Göksu Deresi'nin konumu ve etrafındaki kıyı kullanımı lekelerle ifade edilmiştir. İstanbul Göksu Deresi'nin bulunduğu, Anadolu Yakası'nın hem Karadeniz'e hem de Marmara Denizi'ne kıyısı bulunmaktadır. Göksu Deresi; Marmara Denizi'ni ve Karadeniz'i birbirine bağlayan boğaza dökülmektedir.

Görsel 2.1: İstanbul, Göksu Deresi, görseller

Görsel 2.1'deki birinci resimde görüldüğü gibi nehrin döküldüğü yerde Anadolu Hisarı bulunmaktadır. İkinci resim ise, denizden uzak daha iç bir kısımdan alınan görüntüdür. Kıyı kullanımı incelendiğinde ise, denize yakın kısımda üniversite kampüsünün bulunduğu görülmüştür. Sosyal tesisler ise kampüsten nehir aracılığıyla ayrılarak karşı kıyısında yoğunlaşma göstermiştir. Sosyal tesislerin içeriğini kafeler ve restoranlar oluşturmaktadır. Kıyıyla, kafeler aracılığıyla ve ulaşım amacı olmak üzere teknelerle iletişime geçilmektedir. İç kesimlere uzanan Göksu Deresi etrafı incelendiğinde, etrafında konut yapılaşması olduğu görülmüştür. Göksu Deresi, kayıklar kullanılarak Elmalı Barajı'na doğru yol alan bir seyahat güzergâhını oluşturmaktadır. Bu işlev

durumu, günümüzde olduğu gibi tarihi süreç içerisinde de aynı şekilde kullanılmıştır. Bu durum Görsel 2.2'de ifade edilmiştir.

Görsel 2.2: İstanbul, Göksu Deresi, tarihi süreç görselleri



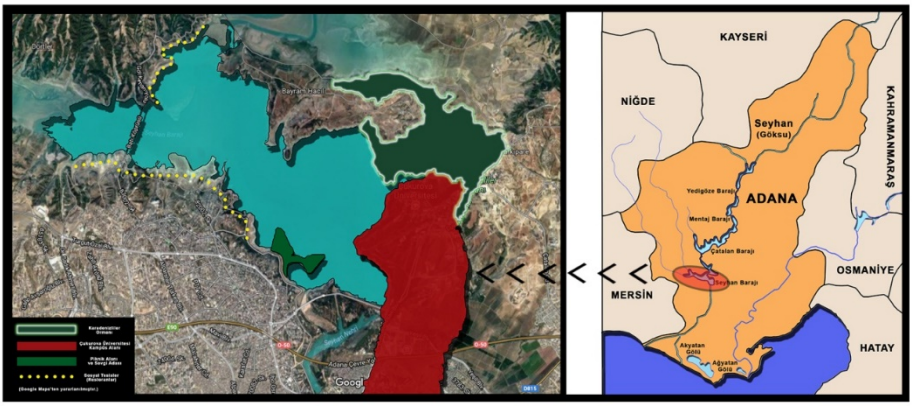
Görsel 3: Amasya, Yeşilırmak

Görsel 3'de Amasya, Yeşilırmak'ın konumu ve etrafındaki kıyı kullanımı lekelerle ifade edilmiştir. Yeşilırmak, Karadeniz'den doğmaktadır. Nehrin Amasya'daki kıyı kullanımı incelendiğinde, iki yanında da yoğun olarak konut yapılaşmasının olduğu görülmektedir. Sosyal kullanım açısından analiz edildiğinde ise, Amasya kalesi çevresi ve kuzey kısımlarında, kafe ve restoran yapılarının seyrek bir yapılaşma gösterdiği görülmektedir.

Görsel 3.1: Amasya, Yeşilırmak, görseller

Görsel 3'de nehrin her iki yanında da konut yapılaşması olduğu ifade edilmiştir. Dağ yamacı tarafında konut yapılaşması devam ederken, karşı kıyısında restoran ve kafeler bulunmaktadır. Görsel 3.1'de olduğu gibi, tarihi süreç içerisinde de nehir kıyılarının kullanımının ve çevresinin konut yapılaşmasıyla çevrili olduğu görülmektedir. Ahşap sivil mimarinin hakim olduğu yapılaşma günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. Yıllar içerisindeki mevcudiyeti Görsel 3.2'de ifade edilmiştir.

Görsel 3.2: Amasya, Yeşilırmak, tarihi süreç görselleri

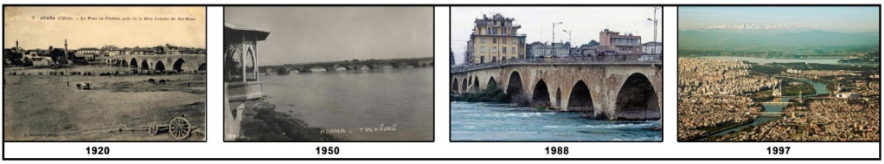


Görsel 4: Adana, Seyhan

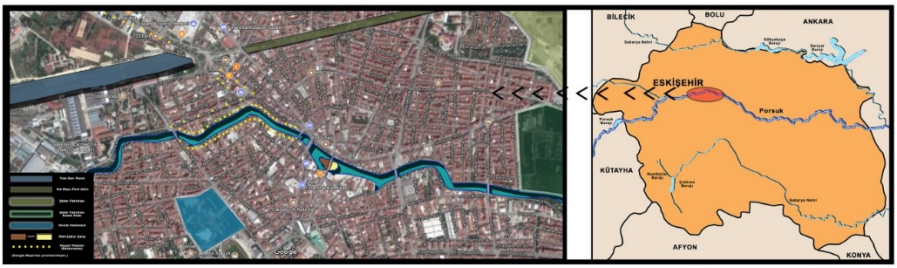
Görsel 4'de Adana, Seyhan Nehri'nin konumu ve etrafındaki kıyı kullanımı lekelerle ifade edilmiştir. Şehri, doğu ve batı olarak iki parçaya bölen nehir Akdeniz'e dökülmektedir. Nehrin her iki yanı da park alanlarıyla çevrilmiştir. Kullanımı daha yoğun olan kısım Görsel 4'de birinci resimde ayrıntılı olarak ifade edilmiştir. Bu alan içerisinde Çukurova Üniversitesi kampüs alanı ve kampüsün kuzey bölgesinde ise, Karadenizliler Ormanı bulunmaktadır. Nehirle teması kolaylaştıran Sevgi Adası; yeşil alanları ve piknik alanlarını bünyesinde barındırmaktadır. Barajın kuzey ve güney yakasını birbirine bağlayan Batı Köprüsü bulunmaktadır. Bu köprü yakalarında kafeler ve restoranlar bulunmaktadır.

Görsel 4.1: Adana, Seyhan, görseller

Sosyal mekânlar, Görsel 4'te de ifade edildiği gibi Seyhan Barajı etrafında yoğunlaşmıştır. Görsel 4.1'in birinci resminde Sevgi Adası'ndan görüntü alınmıştır. Bu ada Görsel 4'te de ifade edildiği gibi Seyhan Barajı'nda bulunmaktadır. Şehir Seyhan Barajı'nın güney kısmında konumlanmaktadır. Nehrin güneye devam eden kolunda sosyal mekânlar nehrin kıyısında olmayıp arka bulvarlarında bulunmaktadır. Görsel 4.1'in ikinci resminde de ifade edildiği gibi genel olarak nehir kıyıları parklarla kuşatılmıştır. Şehir yapılaşmasından sonra, nehrin denize döküldüğü alan boyunca etrafını tarım alanları oluşturmuştur.



Görsel 4.2: Adana, Seyhan (Taş Köprü), tarihi süreç görselleri

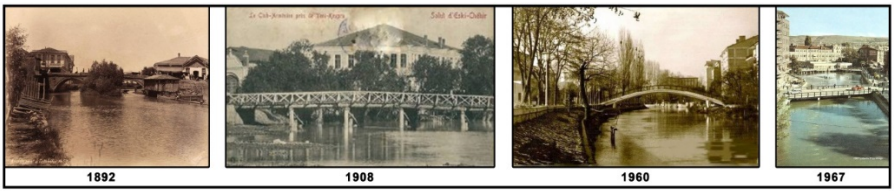


Görsel 5: Eskişehir, Porsuk

Görsel 5'de Eskişehir, Porsuk Nehri'nin konumu ve etrafındaki kıyı kullanımı lekelerle ifade edilmiştir. Porsuk, şehri kuzey ve güney olarak iki parçaya ayırmaktadır. Nehre bitişik olarak konut yapılaşması mevcut değildir. Nehrin her iki yanı da yeşil alanlarla çevrili olarak insanların kullanımına açıktır. Görsel 5'de ifade edilen sosyal tesislerin yoğunlaştığı yer olan, Adalar Mevkii'nde; kıyı kullanımı, kafeler, restoranlar ve su üzerinden ulaşım mevcuttur.

Görsel 5.1: Eskişehir, Porsuk, görseller

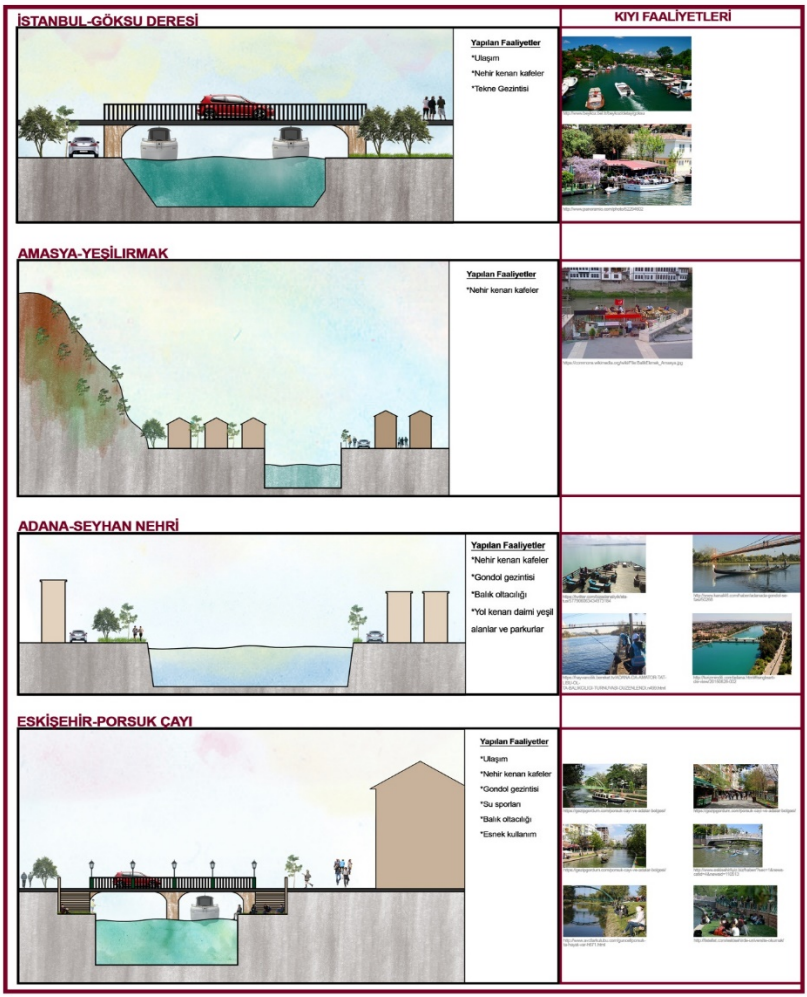
Görsel 5.1de Adalar Mevkii'nin kıyı kullanımları gösterilmiştir. Bu alanda, Porsuk; hem spor faaliyetleri hem de ulaşım amacıyla kullanılmaktadır. Etrafını oluşturan iki kıyı ise kafeler ve restoranlardan oluşmaktadır.



Görsel 5.2: Eskişehir, Porsuk, tarihi süreç görselleri

Görsel 5.2'de Porsuk Nehri'nin yıllar içerisindeki kıyı düzenlemelerinde meydana gelen değişiklikler ifade edilmiştir. Zaman içerisinde nehrin kullanılan kıyıları, geliştirilerek yükseltilmiştir.

Değerlendirme ve Sonuç



Görsel 6: Nehirlerin kıyıyla olan ilişkisi ve yapılan faaliyetler

Görsel 6'da incelenen nehirlerin kıyıyla olan ilişkisi ve etrafında konumlanan faaliyetlerin analizi ifade edilmiştir. Bu çalışma sonucunda kıyıların etrafındaki yapılaşmalar analiz edilmiştir ve elde edilen sonuçlar tablo 1'de ifade edilmiştir.

Tablo 1: Kıyı etrafı yapılaşmalarının analizi

	Ulaşım	Kıyı-Konut Bitişik Yapılaşma	Kıyı Çevresi Sosyal Donatı	Kıyı Çevresi Yeşil Alan	Esnek Kullanılabilir Alanlar
İstanbul Göksu Deresi					
Amasya Yeşilırmak					
Adana Seyhan Nehri					
Eskişehir Porsuk Çayı					

Tablo 1'e göre, incelenen şehirlerinin ortak yanının, kıyı çevrelerinde insanların vakit geçirebileceği, kafe ve restoranların bulunmasıdır. Sosyal tesis yapılaşması Porsuk çevresinde daha sık bulunmaktadır. Diğer nehirlerin kıyı tipinden farklı olarak bitişik yapılaşma sadece Yeşilırmak'da bulunmaktadır. Bu durum insan kullanımı için tek kıyı bıraktığı için, kullanım sıklığını düşürmektedir. Ulaşım ise bot ve kayıklarla, Göksu Deresi'nde ve Porsuk Çay'ında gerçekleşmektedir. Kıyı çevresinde, insanların kullanımına açık alanlarda Seyhan, Göksu ve Porsuk etrafında yeşil alanlar bulunmaktadır. Bu yeşil alanlara ek olarak esnek kullanım alanları mevcuttur. İnsanlar kafe ve restoranlar dışında su etrafında da vakit geçirebilmektedirler. Esnek kullanıma hizmet eden kıyı tipi ise porsuk ve Adana etrafında bulunmaktadır.

Yapılan bu araştırmalar Önen 2007'den geliştirilerek çalışılan nehirlerle Tablo 2'de ifade edilmiştir.[13] Bu tabloya göre ele alınan dingin nehirlerin estetiksel ve fonksiyonel değerlerin nehirlerde bulunma durumları ifade edilmiştir. Dokunsal etkiler hariç, diğer özellikler tüm akarsularda bulunmaktadır. Rekreasyonel amaçlar sütunundaki farklı

[13] ÖNEN, M. (2007). Kentsel Kıyı Mekanı Olarak Akarsuların Rekreasyonel Kullanım Potansiyelinin İrdelenmesi: Eskişehir Porsuk Çayı Ve İstanbul Kurbağalıdere Örneği, s.38-46.

renk tonlamaları kullanım sıklığını, psikolojik etkilerdeki farklı renkler de değişkenlik gösterdiğini ifade etmektedir.

Tablo 2: Akarsuların Sahip Olduğu Etkiler

Kent İçi Akarsular	SUYUN (DURGUN) ETKİLERİ							
	ESTETİKSEL ETKİLER				FONKSİYONEL ETKİLER			
	Görsel (Derinlik-Dinlenme vb.)	İşitsel (Dinginlik vb.)	Dokunsal (Huzur vb.)	Psikolojik (Kişisel Olarak Değişkenlik Gösterir)	İklimsel Konfor (Hava Sıcaklığı Nem Miktarı)	Gürültü Kontrolü (Gürültü İçin Tampon)	Sirkülasyon Kontrolü (Sınırlayıcı ve Kapatıcı)	Rekreasyonel Amaçlar (Çeşitlilik Gösterir)
İstanbul Göksu Deresi								
Amasya Yeşilırmak					Karasal			
Adana Seyhan Nehri								
Eskişehir Porsuk Çayı					Karasal			

Tablo 2'de durgun suların estetiksel ve fonksiyonel etkileri çalışan nehirler üzerinden ele alınarak ifade edilmiştir. Yapılan çalışmalar sonucunda; estetiksel etkilere bakıldığında insanların kıyıyla görsel, işitsel ve psikolojik algılarla iletişime geçtiği görülmüştür. Görsel olarak durgun suyun bulunduğu ortamdaki gökyüzüyle olan konumlanışı ve rengi insanlarda derinlik hissini uyandırarak dinlendirmektedir. İşitsel olarak ise, suyun sahip olduğu sakinliğinden dolayı dinginlik hissini uyandırmaktadır. Psikolojik etkileri ise kişilerin deneyimleri ve yaşanmışlıkları doğrultusunda farklı hisler uyandırabilmektedir. Kıyı kullanımlarında dokunsal bir iletişim mevcut değildir Fonksiyonel etkilerine bakıldığında ise; iklim konforu, gürültü kontrolü, sirkülasyon kontrolü ve rekreasyon amaçlı kullanımlar sağladığı görülmektedir. İklimsel konfor bağlamında havadaki en miktarını artırmaktadır. Karasal iklimler için bu oldukça önemlidir. Gürültü kontrolü, hareketli olan sularda görülebilirken, durgun suların sahip olduğu fiziksel yapıdan dolayı kendi boşluğu içerisinde gürültüye karşı yapay müdahalelerle tampon olarak kullanılabilmektedir. Sirkülasyon kontrolünde ise, sürekli akmasıyla oluşturduğu kıyı çizgisiyle yönlendirici bir etkiye sahip olmaktadır. Sürekli akmasından dolayı bazen engel olarak görülse de etrafındaki yapılaşmalar bu kıyı tipine göre oluşarak o bölgeye ait bir kimlik oluşturmaktadır. Belirlenen kıyı kullanımları dışında serbest bırakılan alanlar da mevcuttur. Kıyı kullanımındaki alanların ve mekânların çeşitliliği kıyı kullanım sıklığını artırarak kıyıyı kaliteli bir hale

getirmektedir. Dolayısıyla bu alanların ve mekânların varlığı, kıyıların insanlarla olan iletişimi için oldukça önemlidir.

Yapılan çalışma sonucunda; denize kıyısı olan şehirlerin nehirlerinin kıyı kullanımında, karasal iklimdekilere göre bir fark bulunmadığı ve buna karşın ortak yönlerinin olduğu görülmüştür. Kıyı alanlarında kullanıcıya yönelik çeşitli işlevleri bulunan alanların, kullanıcıyla daha çok iletişim halinde olduğu görülmüştür. Bu iletişim paralelinde kıyıların kullanımını etkileyen olumlu ve olumsuz nedenler saptanmıştır. Bu nedenler kıyıların kullanım sıklığını etkilemektedir. Dolayısıyla insan ve kıyı kullanımını etkileyen unsur, kıyıların ve kullanıcıya yönelik kıyı alanlarının tasarlanış biçimidir. Bunlar sonucunda kıyı tasarımının kullanıcıyla olan ilişkisini olumlu etkileyebilecek unsurlar sıralanmıştır.

1. Kent içi akarsuyu, kent içi ulaşıma katılmalı ve bu ulaşımı sağlayacak iskeleler düzenlenmeli.

2. Konut yapılaşmasının, insanın kıyı kullanımını engellememesi için sürekli-bitişik yapmaktan kaçınılmalı.

3. Kıyı etrafında insanların kıyıdan kopmadan ihtiyaçlarını karşılayabileceği, vakit geçirebileceği mekânlar tasarlanmalı.

4. İnsan-Kıyı arasına güvenli yerlerde büyük duvarlar örmek yerine; suyu oturup seyredilebilecekleri açık alanlar düzenlenmeli.

5. Açık alanlar içerisinde bulunan kıyıların, yeşil alanlarla entegre edilerek, insanlara doğal dinlenme alanları sunulmalı.

6. Analizler doğrultusunda, çalışılan her kıyıda eksikliği hissedilen dokunsal etkinin, insan kullanıma uygun hale getirilerek; kullanıcıların suyla ve kıyıyla teması sağlanmalıdır. Bu şekilde, kente kimliğini ve özelliğini kazandıran nehirler ve kıyıların bir parçası olarak insan da kendisini şehre ait hissetmeye başlayacaktır.

Kaynakça

AKSOY, Y., & YILMAZ, E. (2015). Sultan Ahmet Meydanı Ve Bir Tasarım Elemanı Olarak Su. *İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi, 5*(17), 25-38.

HATTAPOĞLU, M. Z. (2004). Su Olgusunun Yerleşmeler Evrimindeki Yeri Ve Günümüzde Bir Kentsel Tasarım Elemanı Olarak Yeniden Yorumlanması. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul: Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.

HRADİLOVÁ, I. (2012). Influence Of Urban Waterfront Appearance On Publıc Space Functıons. *Acta Unıversıtatıs Agrıculturae Et Sılvıculturae Mendelıanae Brunensıs, LX*(8), 261-268.

OKTAY, H. E., ERDOĞAN, R., & OKTAY, F. B. (2015). Kent ve Su. *İnönü Üniversitesi Sanat Ve Tasarım Dergisi, 5*(11), 119-125.

OKTAY, H. E., ERDOĞAN, R., & OKTAY, F. B. (2016). Akarsular ve Akarsularda Rekreasyon Alanları. *İnönü Üniversitesi Snat Ve Tasarım Dergisi, 6*(13), 321-331.

ÖNEN, M. (2007). Kentsel Kıyı Mekanı Olarak Akarsuların Rekreasyonel Kullanım Potansiyelinin İrdelenmesi: Eskişehir Porsuk Çayı Ve İstanbul Kurbağalıdere Örneği. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.

UZUN, M. (2016). Sapanca Gölü Kıyıları Ve Yakın Çevresinde Jeomorfolojik Birimlerle Mekan-Kıyı Kullanımı İlişkisinin İncelenmesi. *Marmara Coğrafya Dergisi*(33), 465-492.

Tarihi süreç görsellerinin kaynakçaları

İstanbul-Göksu Deresi

1910) https://tr.pinterest.com/pin/185210603405800101/

1925) https://tr.pinterest.com/pin/17732992266477356/

1961) http://eski.istanbulium.net/post/154543090844/g%C3%B6ksu-deresi-1961

1970) https://tr.pinterest.com/pin/421086633892683576/

Amasya-Yeşilırmak 1898)
https://i.pinimg.com/originals/e4/c3/4f/e4c34ff23ff27f09fea77b8ec406fb1b.jpg

1920) https://tr.pinterest.com/pin/307933693263480841/

1959) https://tr.pinterest.com/pin/533254412110592124/

1989) https://tr.pinterest.com/pin/551339179359570899/

2013) https://tr.pinterest.com/pin/628252216737831274/

Adana-Seyhan Nehri1900) https://www.pinterest.co.uk/pin/432556739186526991/

1920) http://www.eliecilicie.net/e_photos_3.htm 1950
)https://i.pinimg.com/originals/39/49/ff/3949ffab6d9c702ac141f27cdb3e458a.jpg 1988)
https://i.pinimg.com/originals/10/8d/93/108d93dce76c004d300e12ef6b267645.jpg

1997) https://www.pinterest.co.uk/pin/394909461054147149/

2009) https://www.pinterest.co.uk/pin/91127592430643783/

Eskişehir-Porsuk Çayı 1892)
https://www.pinterest.co.uk/pin/94716398394162358/ 1908)
http://wowturkey.com/t.php?p=/tr534/Ahmet_Nadir_Isisag_Esesykopru_basi1908.jpg

1960) https://www.pinterest.co.uk/pin/452259987561427255/ 1967) http://www.ibayrak.com/eskisehir-liste-detay.asp?id=734#prettyPhoto/0/ 2014) https://i.pinimg.com/originals/7a/6b/fb/7a6bfbf7b1373328a1fa3a509d86c1af.jpg

Görsel 6'daki görsellerinin kaynakçaları

İstanbul-Göksu Deresi

http://www.beykoz.bel.tr/beykoz/detay/goksu

http://www.panoramio.com/photo/52294602

Amasya-Yeşilırmak

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:BalikEkmek_Amasya.jpg

Adana-Seyhan Nehri

https://twitter.com/bizadanaliyik/status/577906063434973184

http://www.kanal46.com/haber/adanada-gondol-sefasi/50268

https://hayvancilik.bereket.tv/ADANA-DA-AMATOR-TATLISU-OLTA-BALIKCILIGI-TURNUVASI-DUZENLENDI.n499.html

http://turizmindili.com/adana.html#!singlearticle-view/20150828-002

Eskişehir-Porsuk Çayı

https://gezipgordum.com/porsuk-cayi-ve-adalar-bolgesi/

https://gezipgordum.com/porsuk-cayi-ve-adalar-bolgesi/

https://gezipgordum.com/porsuk-cayi-ve-adalar-bolgesi/

http://www.eskisehirliyiz.biz/haber/?sec=1&newscatid=4&newsid=110513

http://www.avcilarkulubu.com/guncel/porsukta-hayat-var-h671.html

http://listelist.com/eskisehirde-universite-okumak/

27

ÜNİVERSİTE ÖĞRENCİLERİNİN KIRŞEHİR ŞEHİR ALGILARI[1]

KIRSEHIR CITY PERCEPTIONS OF UNIVERSITY STUDENTS

Çağrı Öztürk Demirbaş

Mustafa Türkyılmaz

Mustafa Armut

Abstract

This research was conducted to determine Kirsehir city image of university students. In this regard, Kirsehir City Image Scale developed by the researchers was implemented to the student sample group with 1843 participants constituted by stratified sampling method from various units of Ahi Evran University. 949 were females and 883 were males from these students. The research was conducted through surveying method from quantitative methods. Data gathered from this scale consisting of 44 items and 3 factors was recorded in statistics program. Data was analyzed through non-parametric tests because of that data set was not distributed normally. According to the results, it was seen that university students had a Kirsehir image at intermadiate level. It was revealed that Kirsehir city image level of male university students were higher than female students'. It was observed that the students attending 1th and 2nd classes had higher Kirsehir city image level than the students in upper grades. The students attend in vocational high schools also had higher Kirsehir city image than the students attending in other departments. It was determined that the students coming from Middle Anatolian Region and having education, at Ahi Evran University whose monthly expense was at lower level and who live with their families had higher Kirsehir city image than the students from other cities, other

1 Bu araştırma Ahi Evran Üniversitesi BAP biriminin EGT. A4. 17.002 numaralı projesi kapsamında desteklenmiştir

regions, whose monthly expense was high and who use various harbouring alternatives. Additionally, the thing coming mind firstly when mentioned Kirsehir and symbol of Kirsehir were Neşet Ertaş, Ahism and Ahi Evran. This was one of the most important results of the study. Students want principally the paths, pavements and buildings to be completed. In addition to these students have a desire for building malls, improving Kirsehir, social activities for students and greening.

Key Words: *Kirsehir, city perception, students of Ahi Evran University.*

Giriş

Üniversitelerin eğitim-öğretim ve edinilen bilginin servisi gibi temel işlevlerinin yanında kuruldukları şehir ile etkileşim hâlinde olmaları beklenir. Bu beklenti şehrin canlanması hatta yakın çevrenin ötesine taşarak bulunduğu bölgeye katkı sağlaması ve kalkınmaya destek olması talebini içerir. Çoğu zaman üniversiteden şehre ve yakın bölgeye doğru olan bu hareket beklentisi tersi yönde bir hareketi de doğurur. Üniversiteyi oluşturan akademik ve idari personel ile birlikte özellikle öğrenciler de şehirden ve yakın bölgeden sürdürülebilir insani gelişme kapsamında sosyal, sağlık, eğitim, siyasal, kültürel vb. haklardan yararlanmak isterler. Hatta bu olanakların sağlanması ve iyileştirilmesi yönünde şehre baskı uygularlar. Bu karşılıklı etkileşim şehirler arasındaki rekabeti de tetikler. Şehir ve bölge için ciddi bir ekonomik güç olan üniversite şehrin taleplerini görüp karşılaması ölçüsünde büyüyerek hem kendi hem de şehrin marka olması yolunda tercih edilirliğini arttırır. Bir yeri tercih etmek o yere ilişkin oluşturduğumuz algılardan beslenir. Öyleyse bir şehirde üniversite öğrencisi olmayı tercih etmek üniversite sınavından alınan puan, memlekete yakınlık gibi etkenlerin dışında o şehre ilişkin algılardan etkilenir.

Tarımla yerleşik hayata geçen insanoğlu sanayiyle kırsalda yaşamak yerine şehirlerde yaşamayı tercih etmiştir. Şehirler insanlığın oluşturduğu örgütlü yaşam alanlarıdır. Kuruldukları andan itibaren bir kimliğe sahip olmaya başlayan şehirler geleceğe bu kimliği taşıma çabasındadırlar. Kimi zaman yeni yerleşimciler tarafından şehirlerin kimliği silinmeye çalışılsa da geleceğe izler kalır. Saarinen (1949) de "Bana arkadaşını söyle, sana kim olduğunu söyleyeyim." sözüne koşut olarak "Bana şehrini göster, sana o şehrin nüfusunun kültürel hedeflerinin neler olduğunu anlatayım." nev'inden bir söz söylemiştir. Buradan yola çıkılarak şehir ile orada yaşayan halk ve o halkın kültürü arasında sıkı bir bağlantı olduğu iddia edilebilir.

Bir şehirdeki halkın mutluluğu o şehre yönelik tutumlarından etkilenir. Halkın mutluluğu şehrin marka olması ve tercih edilmesini tetikler. Bu açıdan şehirdeki kişilerin algılarının tespiti şehrin geleceği ve marka olması açısından önemlidir. Bu önem şehirlerin hafızasını oluşturmaktan ve tutmaktan da geçer. Şehrin gelecekteki şehirsel varlığını bu tutumlarla birlikte oluşan algılar belirlemektedir. Taylor (2012)'a göre şehirler ciddi bir biçimde ele alınacak kadar özeldir. Büyük ölçekli sosyal değişmeleri anlayabilmek için inceleme konusu olarak şehirler ilk sıraya yerleştirilmelidir. Bu bağlamda şehrin yararı için vatandaşlarla paylaşımda bulunmak ve onları aydınlatmak üzere şehrin problemleriyle içli dışlı olmak herkesin görevidir. Bu nedenle şehre ilişkin konularla sadece profesyonel planlayıcılar ve yerel otoriteler ilgilenmez, aynı zamanda şehrin her bir sakini bu konulara ilgi gösterir (Saarinen, 1949: 9).

Farklı kesimlerin ilgisi şehir kavramını tanımlama konusunda da farklılıklar yaratır. "Nüfusunun çoğu ticaret, sanayi, hizmet veya yönetimle ilgili işlerle uğraşan, genellikle tarımsal etkinliklerin olmadığı yerleşim alanı, kent." şeklinde Türkçe Sözlük (TDK, 2005: 2211)'te tanımlanan şehir; farklı yönleriyle farklı disiplinlerin araştırma konusu olmuştur. Bu bağlamda kent sosyolojisi, şehir planlaması, şehir coğrafyası, iktisat gibi alanların şehir kavramı tanımlamalarında farklılıklar göze çarpmaktadır. Bu çalışma alanları şehrin ağırlıklı olarak hangi açıdan ele alınacağını işaret ettiklerinden yaptıkları tanımlar da o yönde özellikler barındırmaktadır (Darkot, 1967; Avcı, 2004). Literatürde bu farklı çalışma alanlarının şehrin nüfusuna, yönetimine ve hizmet sektörünün dağılımına odaklandıkları görülmektedir. Buradan hareketle tanımların ortak noktaları ele alındığında şehir: Kırsal ile dirsek temasında bulunan, uzmanlaşmanın arttığı, sosyal imkânların çeşitlilik gösterdiği, tarım dışı faaliyetlerin ağırlıklı olarak yapıldığı yerleşim birimidir (Göney, 1977; Ertürk, 1997; Doğanay, 1997; Tümertekin ve Özgüç, 1998; Keleş, 2005; Akkoyunlu, 2007; Şahin, 2013; Hayta, 2016). Özellikle coğrafyacılar şehrin fonksiyonlarına, nüfusun yoğunluğuna odaklanırlar (Avcı, 2004). Nüfus sayısına ve yoğunluğuna odaklı bir sınıflama idari bir yapıyı da işaret eder. Darkot'a (1967) göre nüfus sayısı ve idari merkez olma kriterleri bir kenara bırakılırsa şehir veya kent olma ekonomik fonksiyondan geçer.

Frey ve Zimmer'e (2001: 26) göre ise bir yerin şehir olabilmesi için ekolojik, ekonomik ve sosyal nitelikler olmak üzere üç temel unsurda özellikler taşıması gerekir. Bir şehri diğer bir şehre tercih etme durumu şehirlere ilişkin oluşturduğumuz algılardan etkilenir.

Fiziki özelliklerinin yanında şehrin nüfusu, ekonomik yapısı, faaliyet alanları ve kültürel varlığı o şehrin diğerlerine göre yaşanmak için öncelikli olmasını sağlayan algılarımızı doğrudan etkiler. Şehirler daima iç içe geçmiş ekonomik uygulamalardan oluşur. Ticari etmenler ve ticarethaneler çoklu şehir yerleşmelerinde tarihi açıdan da yaygındır. Şehirlerin karmaşıklığı hem iç bağlantıları (gruplanma/bir araya gelme) hem dış bağlantıları (ağlar/bağlantısallık) içine alır (Taylor, 2012: 417). Lynch (1960) bir şehri oluşturan birleşenleri: Yollar, sınırlar, mahalleler, kilit noktalar, işaret noktaları olmak üzere sınıflandırmaktadır. Lynch (1981: 235)'e göre iyi bir şehir: a)canlı (*canlı, güvenli ve uyumlu*), b)akılcı/duyarlı (*tanılanabilir, yapılandırılmış, uyumlu, şeffaf, okunabilir, gelişmiş ve dikkate değer*), c)donanımlı (*oturmuş davranış biçimleri ve mimarinin bir aradalığı, yönlendirilebilirlik, idare edilebilirlik, zorlukların üstesinden gelebilme*), d)erişilebilir (*farklılıkları barındırabilme, adil ve yerel olarak yönetilebilir olma*) ve e) iyi kontrol edilebilir (*birbiriyle uyumlu, oturmuş bir düzen, sorumluluk sahibi ve zaman zaman esnek*) olmalıdır.

Geçikli (2012) imaj kavramının ilk kez Sidney Levy tarafından 1955 yılında tanımlandığını aktarmaktadır. Sürekli ve değişen yapıya sahip imaj; hedef kitlelere, tecrübelere, zamana, şahsi özelliklere göre farklılaşır (Geçikli, 2012: 26). Gerek öğrenmenin gerekse şehirlerin doğasından kaynaklı imajlar izafidir (Aliağaoğlu, 2007). Çevremizi algılayışımız ve bu algılarla nasıl hareket ettiğimiz davranışsal coğrafyanın konusudur (Tümertekin ve Özgüç, 1998). Her birey kadar algı her algı çerçevesinde çevreye yönelik davranış vardır. Şehirlere ait oluşan algılar; bireyin şehir ile mevcut ilişkisi yanında şehirle ilk teması sonucu başlayan ve süre gelen deneyimlerinin bir ürünü, zihnindeki görüntüsüdür (Sağdıç, 2014). Diğer bir ifade ile insanın şehre ilişkin izlenim, kanaat ve düşünceleri sonucu oluşan inançlar tümleği şehir algılarımızdır (Geçikli, 2012: 5). Yaşanılacak, gezilecek, yatırım yapılacak, çalışılacak, alışveriş yapılacak ve okunacak yerlere karar verilmesinde kentlerin imajlarının önemi büyüktür (Özdemir ve Karaca, 2009). Bir yerin imajı ziyaretçileri çekmek için genellikle çok önemlidir ve şehir imajı araştırmaları özellikle turizm sahasındaki araştırmalarda öncelenmektedir (Richard ve Wilson, 2004: 1933). Üniversite öğrencilerinin şehre ilişkin imajları ise bir kentin büyük oranda ekonomisi ile sosyal-kültürel yapıyı etkilemeleri açısından dikkate değerdir. Şehirlere ilişkin bir imajın oluşması için illa o şehir ile doğrudan deneyimimizin var olması gerekmez. Yakınlarımızdan, arkadaşlarımızdan işittiklerimiz, belgesel programları, süreli yayınlar, televizyon, şehrin tanıtım broşürleri ve etkileşime geçtiğimiz birçok etmen şehre ilişkin imajımızı etkiler.

Bununla birlikte Laaksonen vd.(2006), çekici bir şehir imajı oluşturmanın şehrin karmaşık yapısından dolayı kolay olmadığını ifade etmektedirler.

Şehir imajları üzerine yapılan çalışmalarda yaşayan halk, kamu görevlileri, yalnız temasta bulunan ama oralı olmayan ziyaretçiler, ziyaret etmeyenler, öğrenciler gibi farklı çalışma grupları kullanılmıştır. Araştırma kapsamında literatürdeki şehir imajı tespitinde öğrenci perspektifinden çalışmalar öncelenmiştir.Ülkeryıldız vd. (2009)'nin çalışmalarında zihin haritalama tekniği veri toplama aracı olarak kullanılmıştır. Urla'nın tarihî kent yapısına yabancı öğrencilerin kent merkezinde belirlenmiş bir alanı çizmeleri istenmiştir. Çalışma sonunda öğrencilerin ağırlıklı olarak ardışık tarzda zihin haritalama yaptıkları ve en çok referans noktaları ve yolları öncelikli olarak vurguladıkları görülmüştür.

Geçikli (2012) ise iki bölümden oluşan çalışmasında Amasya şehrine yönelik üniversite öğrencilerinin algılarını belirlemeyi amaçlamıştır. Birinci kısımda şehir imajı üzerine alansal tarama ve kuramsal temel ele alınırken; ikinci kısımda üniversite öğrencilerinin Amasya imajları ortaya konulmuştur. Burdur şehrine ilişkin üniversite öğrencilerinin imajlarını kontrol ettiği çalışmasında Demirel (2014), öğrencilerin Burdur şehri hem de Burdur halkına yönelik orta düzeyde olumlu bir algıya sahip olduklarını tespit etmiştir. Balıkesir şehir imajını araştırdıkları çalışmalarında Uzun ve Aliağaoğlu (2017) ise lisans öğrencilerinin Balıkesir'in coğrafi konum ve şehirlerarası ulaşımda yüksek düzeyde olumlu imaja sahip olduğunu belirtmelerine karşılık sosyal, sportif, kültürel, eğlence ve sanat faaliyetleri bağlamında imajının düşük olduğunu ortaya çıkarmışlardır. Üniversite öğrencileri perspektifinden yapılan bir diğer çalışmada Kızıl ve Atalan (2015) Yalova'nın avantajları, soyut imaj unsurları ve şehrin sakinleri üzerine veri toplamışlardır. Çalışmanın sonunda öğrencilerin Yalova'nın ulaşım, doğa ve iklim özelliklerini olumlu algıladıkları; şehrin barışçıl, güvenli, temiz fakat pahalı olduğunu ifade ettikleri ortaya konulmuştur.

Ünal, İlter ve Yılar (2013) şehir algısında kırsal kesimde ikamet etme değişkenin etkisini kontrol ettikleri nitel araştırmalarında üniversiteye yeni başlayan ve kırsal kesimden gelen öğrencilerle çalışmışlardır. Analiz sonunda öğrencilerin şehir, şehirleşme, şehirlerde yaşam algılarının çok benzer olmadığı ve şehir kavramına ilişkin gelişmişlik, çeşitlilik, sıkıntı ve iletişim zorluğu ana temalarını işaret ettikleri görülmüştür. Üniversite öğrencilerinin İstanbul imajlarını ortaya koyduğu çalışmasında Sağdıç

(2014); öğrencilerin İstanbul'un en temel problemlerini trafik, kalabalık nüfus, çevre kirliliği ve çarpık kentleşme olarak algıladıklarını tespit etmiştir. Öğrencilerin çok kültürlü yapıya vurgu yaptığı ve büyük ölçekli ulaşım projelerini destekledikleri ifade edilmiştir. Özdemir ve Karaca (2009) ise benzer bir çalışmayı Afyon ili üzerinde yürütmüşler, kentin marka olmaya en uygun ürünlerini ortaya koymuşlardır.

Şehir ile işbirliği ve bilginin aktarılması sadece üniversiteden çevreye doğru tek taraflı değil aynı zamanda çevreden bilgi ve becerilerin üniversiteye iletilmesi biçiminde çift yönlüdür (Gürkaynak ve Kasımoğlu; 2004). Üniversite ile şehir arasındaki bağı kontrol eden çalışmalarda, üniversitelerin bölgesel kalkınma politikalarına ve sürdürülebilir insani gelişmelere yaptığı etkiler temel vurguyu oluşturur (Taşçı vd., 2011). Güçlü bir şehir imajı hem kentin kalkınması, hem sürdürülebilir gelişme hem de şehrin marka değeri kazanması açısından önemlidir. Üniversite öğrencilerinin okuduğu şehre yönelik imajları ise hem şehir yöneticilerine, şehrin planlanması noktasında ışık tutacak hem de bir üniversitenin misyon ve vizyonuna ulaşılabilirliğinde veri kaynağı oluşturacaktır. Bu düşünceyle yürütülen bu çalışmanın esas amacı, Ahi Evran Üniversitesi öğrencilerinin Kırşehir şehir algılarının ne olduğunun belirlenmesidir.

Yöntem

Araştırma Modeli

Ahi Evran Üniversitesi öğrencilerinin Kırşehir şehir algısını belirlemeyi amaçlayan bu araştırmada genel tarama modellerinden olan tekil tarama modelinden yararlanılmıştır. Değişkenlerin tek tek, tür ya da miktar olarak oluşumlarının belirlenmesi amacı ile yapılan araştırma modellerine tekil tarama modelleri denir. "Durum ve alışkanlıkların saptanması gibi pek çok alanda tekil tarama modelleri uygulanabilir" (Karasar, 2008:79).

Veri Toplama Aracı, Veri Toplama Süreci ve Verilerin Analizi

Bu araştırmada veri toplama aracı olarak Öztürk Demirbaş vd. (2017) tarafından geliştirilen Kırşehir Şehir Algısı Ölçeği kullanılmıştır. Araştırmacılar tarafından geliştirilen ölçek; **tutum**, **sosyokültürel** ve **ekonomik** olmak üzere üç boyut ve 44

maddeden oluşmaktadır. Ölçek açımlayıcı ve doğrulayıcı faktör analizleri ile sınanmış, ölçeğin Cronbach Alpha güvenirlik değerinin .920 olduğu belirlenmiştir. Faktör analizleri ile elde edilen yapı ve bu güvenirlik değeri, ölçeğin geçerli ve güvenilir olduğunu işaret etmektedir. Kırşehir Şehir Algısı Ölçeği 2017-2018 güz döneminde Ahi Evran Üniversitesi öğrencilerine uygulanmıştır. Uygulamadan elde edilen veriler SPSS 21 istatistik programı ile işlenmiştir. Verilerin normal dağılım göstermediğinin tespiti ile verilerin analizinde parametrik olmayan testler kullanılmıştır.

Evren ve Örneklem

Ahi Evran Üniversitesi Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı'nın 2017- 2018 güz dönemindeki verilerine göre Üniversiteye ders kaydı yaptıran 18255 öğrenci bulunmaktadır. Birim ve cinsiyet değişkeni dikkate alınmak suretiyle bu öğrencilerin toplam içerisindeki oranları dikkate alınmak suretiyle birimlerden tabakalı örneklem yoluyla örneklem alınmıştır (Balcı, 2009). Tabakalı örneklemde evreni oluşturan alt gruplar, evren içerisindeki oranına nispeten örneklemde temsil edilir ve örnekleme dâhil edilen grup geldiği yapının özelliklerini taşır (Cohen vd. 2007: 111). Böylelikle Eğitim Fakültesinden 420, Ziraat Fakültesinden 15, İktisadi İdari Bilimler Fakültesinden 227 ve Fen-Edebiyat Fakültesinden 203 olmak üzere fakültelerden 885 öğrenci; Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulundan 189, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulundan 162, Mucur Meslek Yüksekokulundan 102, Sağlık Hizmetleri Yüksekokulundan 30, Çiçekdağı Meslek Yüksekokulundan 16 ve Kaman Meslek Yüksekokulundan 307 olmak üzere meslek yüksekokullarından 806; Beden Eğitimi ve Spor Yüksek Okulundan 39, Sağlık Yüksek Okulundan 86, Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Yüksek Okulundan 20 olmak üzere yüksek okullardan 145 öğrenci; toplamda ise 1843 öğrenci örneklem olarak alınmıştır. Bu öğrencilerden 949'u kadın, 883'ü erkektir.

BULGULAR

Verilerin parametrik olup olmadığının anlaşılması için normal dağılım testi yapılmıştır. Kolmogorov-Smirnov testi sonuçlarına göre verilerin normal dağılım göstermediği görülmüştür. Bu nedenle parametrik olmayan Mann Whitney U ve Kruskal Wallis testlerinin uygulanması gerektiği anlaşılmıştır.

Tablo 1. Kırşehir Şehir Algısı Ölçeğine İlişkin Genel Değer ve Ortalamalar

Kırşehir Şehir Algısı	$\bar{X}$	**SS**
Tutum	2.79	.573
Sosyo-Kültürel	3.11	.834
Ekonomik	2.38	.699
Genel	2.81	.611

Tablo 1, üniversite öğrencilerinin Kırşehir'e ilişkin şehir algılarının ekonomik boyutunda en düşük, sosyo-kültürel boyutta en yüksek gerçekleştiğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte Kırşehir Şehir Algısı Ölçeğine verilen puanlardan hareketle hem genel ortalamada hem de diğer boyutlarda üniversite öğrencilerinin Kırşehir'e ilişkin orta düzeyde bir şehir algısına sahip oldukları anlaşılmaktadır.

Tablo 2. Kırşehir Şehir Algısı Ölçeğine İlişkin Cinsiyet Gruplarının Verdiği Puanlar Arası Mann-Whitney U Testi Sonuçları

Kırşehir Şehir Algısı	**Cinsiyet**	**n**	**Sıra ortalaması**	**Sıra toplamı**	**U**	**p**
Tutum	Kadın	949	887.17	843494.50	399341.50	.348
	Erkek	883	918.49	799083.50		
Sosyo-Kültürel	Kadın	949	909.61	853216.00	395731.00	.438
	Erkek	883	890.58	767684.00		
Ekonomik	Kadın	949	875.62	820455.00	381002.00	.016
	Erkek	883	934.57	813073.00		
Genel Ortalama	Kadın	949	887.17	825068.50	392153.50	.532
	Erkek	883	902.44	774297.50		

Tablo 2'ye göre erkek katılımcıların Kırşehir'e ilişkin algı puanlarının sosyo-kültürel boyut dışında kadın katılımcılara kıyasla daha yüksek olduğu görülmektedir. Sosyo-kültürel boyutta ise kadın katılımcıların verdiği puanların daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Ancak ekonomik boyut dışında hiçbir boyutta iki grup arası puan farkları anlamlı değildir. Ekonomik boyutunda erkek katılımcılar ile kadın katılımcılar arası puan farkları erkek katılımcılar lehine anlamlılık düzeyinde gerçekleşmiştir ($p< .05$).

Tablo 3. Ahi Evran Üniversitesi'nde Öğrenim Gören Öğrencilerin Okudukları Birimlere Göre Kırşehir Şehir Algılarına Yönelik Kruskal Wallis Testi Sonuçları

Kırşehir Şehir Algısı	Gruplar	n	df	Sıra ortalaması	X^2	p	Anlamlı Fark
Tutum	Yüksek okul	142	2	818.21	2.892	.076	YOK
	Meslek yüksek	794	2	926.52			
	Fakülte	880	2	906.81			
Sosyo-kültürel	Yüksek okul	142	2	838.76	1.828	.260	YOK
	Meslek yüksek	794	2	915.98			
	Fakülte	880	2	900.84			
Ekonomik	Yüksek okul	142	2	872.40	21.856	.000	VAR
	Meslek yüksek	794	2	996.16			
	Fakülte	880	2	829.73			
Genel ortalama	Yüksek okul	142	2	823.70	5.172	.009	VAR
	Meslek yüksek	794	2	936.54			
	Fakülte	880	2	872.20			

Tablo 3, Ahi Evran Üniversitesi'nin farklı birimlerinde okuyan öğrencilerin Kırşehir'e yönelik şehir algısı puanlarının farklılık düzeyini ele almıştır. Buna göre üniversitenin farklı birimlerinde öğrenime devam eden öğrencilerin tutum (X^2 = 5.164; p> ,005) ve sosyo-kültürel (X^2 = 2.694; p> ,005) boyutlarda yaptıkları puanlama ortalamaları arasında istatistiksel olarak anlamlılık düzeyinde bir farklılık yoktur. Bununla birlikte ekonomik boyutu (X^2 = 42.868; p< ,005) ve genel ortalama (X^2 = 9.395; p< ,005) puanlarında farklı birimlerde okuyan öğrencilerin işaretlemelerinden elde edilen ortalamalar arasında anlamlı farklılık görülmektedir. İstatistiksel olarak ortaya çıkan bu farklılığın hangi gruplar arasında görüldüğünün belirlenmesi için Bonferroni testinin yapılması gerekmektedir (Field, 2005: 550). Bu testten elde edilen sonuçlara göre hem ekonomik boyutundaki puanlarda hem de genel ortalama puanlarında meslek yüksek okullarında okuyan öğrencilerin Kırşehir'e ilişkin şehir algıları hem yüksek okullarda hem de fakültelerde okuyan öğrencilere kıyasla anlamlılık düzeyinde daha yüksek gerçekleşmiştir.

Tablo 4. Ahi Evran Üniversitesi'nde Öğrenim Gören Öğrencilerin Sınıf Düzeylerine Göre Kırşehir Şehir Algılarına Yönelik Kruskal Wallis Testi Sonuçları

Kırşehir Şehir Algısı	Gruplar	n	df	Sıra ortalaması	X^2	p	Anlamlı Fark
Tutum	I. Sınıf	526	3	845.73	11.292	.010	VAR
	II. Sınıf	727	3	942.36			
	III. Sınıf	292	3	933.67			
	IV. Sınıf	272	3	915.70			
Sosyo-kültürel	I. Sınıf	526	3	957.09	10.784	.013	VAR
	II. Sınıf	727	3	897.11			
	III. Sınıf	292	3	886.15			
	IV. Sınıf	272	3	833.74			
Ekonomik	I. Sınıf	526	3	929.02	35.980	.000	VAR
	II. Sınıf	727	3	971.76			
	III. Sınıf	292	3	819.37			
	IV. Sınıf	272	3	781.60			
Genel ortalama	I. Sınıf	526	3	913.44	7.621	.055	YOK
	II. Sınıf	727	3	921.73			
	III. Sınıf	292	3	870.42			
	IV. Sınıf	272	3	828.85			

Tablo 4, Ahi Evran Üniversitesi'nin farklı sınıf düzeylerinde okuyan öğrencilerinin Kırşehir'e yönelik şehir algısı puanlarının farklılık düzeyi ele alınmıştır. Buna göre farklı sınıf seviyelerinde öğrenime devam eden öğrencilerin Kırşehir şehir algıları genel puan ortalamaları (X^2 = 7.621; p> ,005) dışındaki boyutlarda anlamlı fark bulunmaktadır. Bununla birlikte yüksek bir algı düzeyi ile başlanılan birinci sınıfın ardından gelen ikinci sınıfta da Kırşehir şehir algı puanlarının yükseldiği; fakat üç ve dördüncü sınıfla birlikte Kırşehir şehir algılarının düşüş göstermeye başladığı söylenebilir. Tutum (X^2 = 11.292; p< ,005), sosyo-kültürel (X^2 = 10.784; p<,005) ve ekonomik boyutlarında (X^2 = 35.980; p< ,005) farklılaşan Kırşehir şehir algı puanlarının anlamlı farklılık gösterdiği anlaşılmıştır. Bu farklılıkların hangi gruplar arasında gerçekleştiğini anlamak için yapılan Bonferroni testi sonuçlarına göre tutum boyutunda 1 ve 2. sınıflar arasında ve 2. sınıflar lehine bir Kırşehir şehir algısı olduğu görülmüştür. Sosyo-kültürel boyutunda

ise 1 ve 4. sınıflar arasında ve 1. sınıflar lehine bir anlamlılık belirlenmiştir. Ekonomik boyutunda ise 1, 3 ve 4. sınıflar arasında 1. sınıflar lehine bir anlamlılık olduğu anlaşılmıştır.

Tablo 5. Kırşehir Şehir Algısı Ölçeğine İlişkin Kırşehir'den ve Diğer İllerden Grupların Verdiği Puanlar Arası Mann-Whitney U Testi Sonuçları

Kırşehir Şehir Algısı	Kırşehirli	n	Sıra ortalaması	Sıra toplamı	U	p
Tutum	Evet	434	1195.68	518926.50	173086.50	.000
	Hayır	1377	814.70	1121839.50		
Sosyo-Kültürel	Evet	434	1209.18	522368.50	161704.00	.000
	Hayır	1377	802.29	1096732.00		
Ekonomik	Evet	434	1129.59	492503.00	200083,00	.000
	Hayır	1377	831.55	1139218.00		
Genel Ortalama	Evet	434	1222.85	525827.50	150347.50	.000
	Hayır	1377	789.79	1071750.50		

Tablo 5'e göre Ahi Evran Üniversitesi'nde öğrenim gören Kırşehirli öğrencilerin Kırşehirli olmayan öğrencilere göre Kırşehir şehir algı puanları daha yüksek gerçekleşmiştir. Üstelik Kırşehirli öğrencilerin algı düzeyleri ile diğer öğrencilerin algı düzeyleri arasındaki puan farkları istatistiksel düzeyde anlamlılığa işaret etmektedir ($p < .05$).

Tablo 6. Ahi Evran Üniversitesi'nde Öğrenim Gören Öğrencilerin Geldikleri Bölgelere Göre Kırşehir Şehir Algılarına Yönelik Kruskal Wallis Testi Sonuçları

Kırşehir Şehir Algısı	Gruplar	n	df	Sıra ortalaması	X^2	p	Anlamlı Fark
Tutum	Marmara	91	6	724.64	62.678	.000	VAR
	Ege	63	6	743.30			
	Akdeniz	246	6	749.71			
	İç Anadolu	1115	6	968.10			
	Karadeniz	84	6	802.24			
	Güneydoğu Anadolu	110	6	835.13			
	Doğu Anadolu	81	6	827.98			
Sosyo-kültürel	Marmara	91	6	776.93	53.170	.000	VAR
	Ege	63	6	707.26			
	Akdeniz	246	6	765.84			
	İç Anadolu	1115	6	956.13			
	Karadeniz	84	6	853.79			
	Güneydoğu Anadolu	110	6	769.00			
	Doğu Anadolu	81	6	815.12			
Ekonomik	Marmara	91	6	785.89	47.232	.000	VAR
	Ege	63	6	691.76			
	Akdeniz	246	6	765.72			
	İç Anadolu	1115	6	951.63			
	Karadeniz	84	6	888.55			
	Güneydoğu Anadolu	110	6	790.73			
	Doğu Anadolu	81	6	888.15			
Genel ortalama	Marmara	91	6	739.74	68.000	.000	VAR
	Ege	63	6	686.57			
	Akdeniz	246	6	737.37			
	İç Anadolu	1115	6	958.58			
	Karadeniz	84	6	830.53			
	Güneydoğu Anadolu	110	6	766.30			
	Doğu Anadolu	81	6	822.74			

Tablo 6'da Ahi Evran Üniversitesi'ne farklı bölgelerden gelen öğrencilerin Kırşehir'e yönelik şehir algısı puanlarının farklılık düzeyi ele alınmıştır. Buna göre farklı bölgelerden gelen öğrencilerin tutum (X^2 = 62.678; p< ,005), sosyo-kültürel (X^2 = 53,170; p< ,005), ekonomik boyutu (X^2 = 47.232; p< ,005) ve genel ortalama (X^2 = 68.000; p< ,005) puanlarında anlamlı farklılık görülmektedir. İstatistiksel olarak ortaya çıkan bu farklılığın hangi gruplar arasında görüldüğünün belirlenmesi için Bonferroni

testinin yapılması gerekmektedir (Field, 2005: 550). Bu testten elde edilen sonuçlara göre genel ortalama puanlarında Marmara, Ege, Akdeniz, Güneydoğu Anadolu ve İç Anadolu bölgeleri arasında ve İç Anadolu Bölgesi lehine; tutum boyutunda Marmara, Ege, Akdeniz, ve İç Anadolu bölgeleri arasında ve İç Anadolu Bölgesi lehine; sosyo-kültürel boyutta Marmara, Ege, Akdeniz, Güneydoğu Anadolu ve İç Anadolu bölgeleri arasında ve İç Anadolu Bölgesi lehine; ekonomik boyutunda Ege, Akdeniz, Güneydoğu Anadolu ve İç Anadolu bölgeleri arasında ve İç Anadolu Bölgesi lehine anlamlı bir farklılık görülmektedir. Başka bir ifadeyle İç Anadolu bölgesinden olan Ahi Evran Üniversitesi öğrencilerinin Kırşehir'e yönelik şehir algı puanlarının diğer bölgelerden gelen öğrencilere kıyasla daha yüksek olduğu söylenebilir.

Tablo 7. Ahi Evran Üniversitesi'nde Öğrenim Gören Öğrencilerin Barınma Biçimlerine Göre Kırşehir Şehir Algılarına Yönelik Kruskal Wallis Testi Sonuçları

Kırşehir Şehir Algısı	Gruplar	n	df	Sıra ortalaması	X^2	p	Anlamlı Fark
Tutum	KYK	735	4	823.18	154.340	.000	VAR
	Pansiyon	282	4	803.54			
	Kiralık Ev	399	4	865.51			
	Ailemin Yanında	310	4	1233.61			
	Apart	80	4	904.12			
Sosyo-kültürel	KYK	735	4	829.68	165.740	.000	VAR
	Pansiyon	282	4	878.34			
	Kiralık Ev	399	4	781.34			
	Ailemin Yanında	310	4	1235.72			
	Apart	80	4	844.31			
Ekonomik	KYK	735	4	834.31	91.120	.000	VAR
	Pansiyon	282	4	824.16			
	Kiralık Ev	399	4	873.49			
	Ailemin Yanında	310	4	1149.05			
	Apart	80	4	954.67			
Genel ortalama	KYK	735	4	805.84	188.600	.000	VAR
	Pansiyon	282	4	828.12			
	Kiralık Ev	399	4	809.58			
	Ailemin Yanında	310	4	1256.26			
	Apart	80	4	891.37			

Tablo 7, Ahi Evran Üniversitesi'nin farklı barınma biçimlerini tercih eden öğrencilerin Kırşehir'e yönelik şehir algısı puanlarının farklılık düzeyini ele almıştır. Buna göre

tutum (X^2 = 154.340; p< ,005), sosyo-kültürel (X^2 = 165.740; p< ,005), ekonomik boyutu (X^2 = 91.120; p< ,005) ve genel ortalama (X^2 = 188.600; p< ,005) puanlarında anlamlı farklılık görülmektedir. Bonferroni testi sonuçlarına göre ailesinin yanında kalanların Kırşehir şehir algıları tüm boyut ve genel ortalama puanlarında diğer barınma seçeneklerini tercih eden öğrencilere göre daha yüksek ve anlamlı gerçekleşmiştir.

Tablo 8. Ahi Evran Üniversitesi'nde Öğrenim Gören Öğrencilerin Aylık Harcama Tutarları ile Kırşehir Şehir Algıları Arasındaki Kruskal Wallis Testi Sonuçları

Kırşehir Şehir Algısı	Gruplar	n	df	Sıra ortalaması	X^2	p	Anlamlı Fark
Tutum	0-250 TL	203	5	947.98	11.989	.035	VAR
	251-500	663	5	922.82			
	501-750	453	5	856.91			
	751-1000	299	5	832.19			
	1001-1250	96	5	944.64			
	1251-1500	71	5	873.85			
Sosyo-kültürel	0-250 TL	203	5	990.90	39.683	.000	VAR
	251-500	663	5	940.86			
	501-750	453	5	846.05			
	751-1000	299	5	787.41			
	1001-1250	96	5	930.02			
	1251-1500	71	5	697.89			
Ekonomik	0-250 TL	203	5	1013.77	21.616	.000	VAR
	251-500	663	5	907.12			
	501-750	453	5	840.27			
	751-1000	299	5	839.29			
	1001-1250	96	5	938.85			
	1251-1500	71	5	825.18			
Genel ortalama	0-250 TL	203	5	994.62	31.118	.000	VAR
	251-500	663	5	923.82			
	501-750	453	5	832.84			
	751-1000	299	5	794.72			
	1001-1250	96	5	922.43			
	1251-1500	71	5	768.25			

Tablo 8, aylık harcama tutarları farklı olan öğrencilerin Kırşehir'e yönelik şehir algısı puanlarının farklılık düzeyini ele almıştır. Buna göre öğrencilerin tutum (X^2 = 11.989; p< ,005), sosyo-kültürel (X^2 = 39.683; p< ,005), ekonomik boyutu (X^2 = 21.616;

p<,005) ve genel ortalama (X^2 = 31.118; p< ,005) puanlarında anlamlı farklılık görülmektedir. Bonferroni testi sonuçlarına göre aylık harcaması 0-250 TL olan öğrencilerin Kırşehir şehir algılarının diğer harcama miktarlarına sahip olan öğrenciler göre anlamlılık düzeyinde yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 9. Katılımcılara Göre Kırşehir'in Sembolü

İkamet	**N**	**%**
Neşet Ertaş	614	33.4
Ahilik	365	19.9
Ahi Evran	311	16.9
Ceviz	70	3.8
Saz	35	1.9
Cacabey Külliyesi	25	1.4
Kentpark	24	1.3
Cacabey	15	0.8
Ozanlar	12	0.7
Cevap vermeyenler	365	19.9
Toplam	**1837**	**100**

Tablo 9'a göre üniversite öğrencileri Kırşehir'in sembolü olarak Neşet Ertaş'ı görmektedirler. Ayrıca Ahilik ve Ahi Evran da Kırşehir'in sembolü olarak işaret edilmiştir. Her ne kadar sembol olarak gösterilme sıklığı azsa da ceviz, saz, Cacabey Külliyesi, Kentpark, Cacabey ve Ozanlar da sembolü olarak gösterilmiştir. Ek olarak 365 katılımcı Kırşehir'in sembolünün ne olabileceğine cevap vermemiştir.

Tablo 10. Katılımcıların Kırşehir İçin Nitelendirmeleri

Niteleme	**1. sıra**		**2.sıra**		**3. sıra**	
	N	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
Ahiler Şehri	781	42.5	635	34.6	152	8.3
Ozanlar Şehri	674	36.7	609	33.2	263	14.3
Şirin Kırşehir	186	10.1	253	13.8	613	33.4
Eğitimde Marka	85	4.6	117	6.4	232	12.6
Yeşil Kırşehir	30	1.6	64	3.5	206	11.2
Diğer	11	.6	5	.3	80	4.4

Tablo 10'a göre öğrencilerin Kırşehir'in niteliği olarak Ahiler Şehri'ni birinci sırada işaret ettikleri görülmektedir. Bunun yanı sıra Ozanlar Şehri ve Şirin Kırşehir

nitelemelerini ikinci ve üçüncü sırada işaret ettikleri görülmüştür. Bununla birlikte ülke genelinde yapılan sınavlardaki derecelerinin de etkisiyle eğitimde marka olma Kırşehir için bir nitelik olarak belirtilmiştir.

Tablo 11. Katılımcılar İçin Kırşehir Denince Akla Gelen Başlıca Şeyler

Akla Gelen	1. sıra		2.sıra		3. sıra	
	N	%	N	%	N	%
Neşet Ertaş	600	32.7	341	18.6	135	7.3
Ahilik	290	15.8	245	13.3	110	6.0
Ahi Evran	197	10.7	172	9.4	75	4.1
Yol-Kaldırım Çalışması	123	6.7	83	4.5	125	6.8
Ceviz	72	3.9	79	4.3	80	4.4
Kent Parkı	57	3.1	67	3.6	86	4.7
Ozanlar	46	2.5	73	4.0	62	3.4

Tablo 11'e göre Kırşehir denilince katılımcıların aklına Neşet Ertaş, Ahilik ve Ahi Evran'ın geldiği görülmektedir. Ayrıca yol ve kaldırım çalışmalarını da Kırşehir denilince akla gelen şey olarak işaret ettikleri görülmektedir.

Sonuç Tartışma ve Öneriler

Bu araştırma, Ahi Evran Üniversitesi öğrencilerinin Kırşehir şehir algısını belirlemek için yürütülmüştür. Araştırmada elde edilen sonuçlar şu şekildedir:

Öğrencilerin Kırşehir şehir algıları ölçeğin genelinde ve alt boyutlarında orta düzeyde gerçekleşmiştir. Kızıl ve Atalan (2015) da Yalova'ya ilişkin çalışmalarında üniversite öğrencilerinin orta düzeyde bir algıya sahip olduklarını tespit etmişlerdir. Demirel (2014) ise öğrencilerin hem Burdur'a hem de Burdur halkına dair algılarının orta düzeyde olduğunu bulmuştur. Cinsiyet değişkenine göre erkek öğrencilerin Kırşehir şehir algı puanları kadın öğrencilere kıyasla daha yüksek düzeydedir. Geçikli (2012) de Amasya şehrinin imajı üzerine gerçekleştirdiği çalışmasında erkeklerin algı düzeylerinin kadınlara kıyasla yüksek olduğunu ortaya koymuştur.

Eğitim görülen birim değişkenine göre yüksekokullarda okuyan öğrencilerin Kırşehir şehir algısı en düşük iken meslek yüksekokullarında okuyan öğrencilerin şehir algısı en yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Fakültelerde okuyan öğrencilerin şehir algısı puanları ise her iki grubun ortasında yer almaktadır. Öğrencilerin devam ettikleri sınıflara göre Kırşehir şehir algılarının farklılaşıp farklılaşmadığı incelenmiştir. 1. sınıfta şehir algısı yüksek öğrencilerin 2. sınıfta bu algılarının daha da yükseldiği, 3 ve 4. sınıftan itibaren Kırşehir şehir algılarının düşüş gösterdiği anlaşılmaktadır.

Bir öğrencinin Kırşehirli olup olmamasının Kırşehir şehir algısını etkileme durumu da ele alınmıştır. Genel puan ortalamalarında ve alt boyutlarda Kırşehirli öğrencilerin şehir algısı puanları Kırşehirli olmayanlara kıyasla yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Richard ve Wilson (2004) da Roterdam şehriyle ilgili yaptıkları imaj çalışmasında Roterdamlıların şehre dair daha olumlu ve güçlü bir imaja sahip olduklarını belirlemişlerdir. Öğrencilerin geldikleri bölgelere göre Kırşehir şehir algıları ele alındığında İç Anadolu bölgesinden olan öğrencilerin Kırşehir şehir algı düzeylerinin diğer bölgelerden olan öğrencilere kıyasla daha yüksek olduğu görülmektedir. Ege Bölgesinden olan öğrencilerin Kırşehir şehir algı puanları ise diğer bölgelerden olan öğrencilere kıyasla en düşük düzeyde gerçekleşmiştir. Barınma imkân ve tercihlerine göre öğrencilerin Kırşehir şehir algıları ele alındığında ailesinin yanında kalan öğrencilerin Kırşehir şehir algıları diğer barınma seçeneklerini kullanan öğrencilere kıyasla daha yüksektir. Bu durum ile Kırşehirli olan öğrencilerin algı puanlarının Kırşehirli olmayan öğrencilere kıyasla daha yüksek olması arasında bir koşutluk olduğu görülmektedir.

Bunun yanı sıra öğrencilere sorulan Kırşehir'in sembolünün ne olabileceği sorusuna verilen cevaplara bakıldığında Neşet Ertaş, Ahilik, Ahi Evran, Cacabey Medresesi ve Ahi Evran Külliyesi de Kırşehir'in sembolü olarak işaret edilmiştir. Bu bağlamda Richard ve Wilson (2004), sembol yapıların şehrin planlanması, imajının oluşturulması bağlamında işe koşulması gerektiğini ifade etmektedirler. Sağdıç (2014) İstanbul'un simgesinin öğrenciler tarafından Boğaz Köprüsü şeklinde belirtildiğini tespit etmiştir. Yine bu çalışmada simgelerin ağırlıkla, Boğaz ve tarih ile ilgili olduğu, simge seçiminde mekânların öne çıktığı tespit edilmiştir. Aliağaoğlu (2007)'nun çalışmasında da üniversite öğrencileri tarafından Balıkesir'e ait mekânların simge olarak işaret edildiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte Kırşehir, Ahiler şehri, ozanlar şehri ve şirin Kırşehir sıfatları ile nitelendirilmiştir ve Kırşehir denildiğinde akla gelen üç şeyin 1. Neşet Ertaş,

2. Ahilik, 3. Ahi Evran olduğu da diğer sonuçlar arasındadır. Kızıl ve Atalan (2015) Yalova şehrine dair üniversite öğrencilerinin algılarını inceledikleri çalışmalarında öğrenciler, şehrin yerini şehir için en önemli, taraf ve en değerli etmen olarak görmüşlerdir. Bu çalışmada Yalova barışçıl, güvenli ve temiz bulunmuştur. Demirel (2014) de öğrencilerin Burdur'u sakin ve güvenli bir şehir olarak gördüklerini tespit etmiştir. Sağdıç (2014) üniversite öğrencilerinin İstanbul şehir algısında kaos, gürültü, stres, hareketlilik, kültür, gizem, üniversite, aile, fırsatlar ve çeşitlilikler, Boğaz Köprüsü, trafik sıkışıklığı, gibi unsurları öne çıkardığını bulmuştur. Karadağ ve Turut (2013) üniversite öğrencilerinin İzmir'le ilgili ferah havasını, denizini, özgürlükçü ve medeni yanını, batıya dönük sosyal demokrat yanını ve hareketli olmasını öne çıkardığını tespit etmişlerdir.

Aylık harcama düzeyi en altta olan öğrencilerin Kırşehir şehir algısının aylık harcama düzeyi daha yüksek olan öğrencilere kıyasla daha üst seviyede bir şehir algısına sahip oldukları görülmektedir. Buna koşut olarak Geçikli (2012) de araştırmasında benzeri bir sonuç elde etmiştir.

Liu ve Chen (2007) festivallerin ve diğer özel etkinliklerin şehre dair imaj üzerinde olumlu etkiye sahip olacağını vurgulamaktadırlar. Ramkissoon ve Nunkoo (2009), Port Louis şehriyle ilgili yaptıkları çalışmalarında sosyal özelliklerin, ulaşım özelliklerinin, yönetim hizmeti özelliklerinin ve alışveriş özelliklerinin katılımcıların turizmin geliştirilmesine yönelik bütüncül etkiye dair algılarını etkilediğini tespit etmişlerdir. Bu bağlamda şehir sakinlerine hitap eden etkinliklerin yapılması öneri olarak sunulabilir.

Kaynakça

AKKOYUNLU, K. (2007), "Sürdürülebilir Kent, Kent ve Politika: Antik Kentten Dünya Kentine", Eds. Ayşegül Mengi, İmge Yayınevi, Ankara, pp.11-26.

ALİAĞAOĞLU, A. (2007), "Davranışsal Coğrafyaya Bir Örnek: Öğrenci Merkezli Balıkesir Şehir İmajı", Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 17 -1, 17-44.

AVCI, S. (2004), "Şehirsel Yerleşmelerin Belirlenmesinde Kullanılan Kriterler ve Türkiye Örneği", İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Dergisi, 3-9.

BALCI, A. (2009). "Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntem, Teknik ve İlkeler", PegemA, Ankara.

COHEN, L., MANION, L. & MORRISON, K. (2007), "Research Methods in Education", Routledge Taylor Francis Group, London.

DARKOT, B. (1967), "Şehir Ayrımında Nüfus Sayısı ve Fonksiyon Kriterleri", İstanbul Üniversitesi Coğrafya Enstitüsü Dergisi. 16, 3-8.

DEMİREL, M. (2014), "Burdur Kent İmajı: Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Öğrencileri Üzerine Bir Alan Araştırması", Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 6-10, 230-241.

DOĞANAY, H.(1997), "Türkiye Beşerî Coğrafyası", MEB. Yay. İstanbul.

ERTÜRK, H. (1997), "Kent Ekonomisi", Ekin Kitabevi, Bursa.

FIELD, Andy P. (2005), "Discovering Statistics Using SPSS",Sage Publications, London.

FREY, W. H. & ZIMMER, Z. (2001), "Defining The City" in Handbook of Urban Studies. Ed. R. Paddison, Sage Publications Ltd, London, pp. 14-35.

GEÇİKLİ, F. (2012), "Şehir İmajı: Amasya Şehri Üzerine Bir Uygulama", Fenomen Yayıncılık, Ankara.

GÖNEY, S. (1977), "Şehir Coğrafyası-I.", İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul.

GÜRKAYNAK, M. R. & KASIMOGLU, M. (2004), "Türkiye'de Üniversite Komşu-Çevre Etkileşimi: İşbirliği İçin Bir Ön Çalışma", Amme idaresi Dergisi, 37-3, 147-162.

HAYTA, Y. (2016), "Kent kültürü ve Değişen Kent Kavramı". Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2-5, 165-184.

KARASAR, N. (2008), "Bilimsel Araştırma Yöntemi", Nobel, Ankara.

KARADAĞ, A. & TURUT, H. (2013), "Üniversite Öğrencilerinin Kentsel Çevre Algısı Üzerine Bir Araştırma: İzmir Örneği", Coğrafi Bilimler Dergisi, 11-1, 31-51.

KELEŞ, R. (2005). "Kent ve Kültür Üzerine", Mülkiye Dergisi, 29-246, 9-18.

KIZIL, C. & ATALAN, A. (2015), "Image and Reputation of Yalova City: A study on Yalova University Students", Emerging Markets Journal, 5-2, 70-78.

LAAKSONEN, P., LAAKSONEN, M., BORISOV, P., & HALKOAHO, J. (2006), "Measuring Image of a City: A Qualitative Approach With Case Example" Place Branding, *2*-3, 210-219.

LIU, Y.,& CHEN, C. (2007), "TheEffects Of Festivalsand Special Events on City Image Design" Frontiers of Architecture and Civil Engineering in China, 1-2, 255-259.

LYNCH, K. (1960), "The City Image and Its Elements", MIT Press, Cambridge.

LYNCH, K. (1981), "A Theory of Good City Form", MITPress, Cambridge.

ÖZDEMİR, Ş. & KARACA, Y. (2009), "Kent Markası ve Marka İmajının Ölçümü: Afyonkarahisar Kenti İmajı Üzerine Bir Araştırma", Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, 11-2, 113-134.

ÖZTÜRKDEMİRBAŞ, Ç.; TÜRKYILMAZ, M. & ARMUT, M. (2017), "Kırşehir Şehir Algısı Ölçeğinin Geliştirilmesi", Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3-2,* Basım aşamasında.

RAMKISSOON, H.,& NUNKOO, R. (2011), "City İmage And Perceived TourismImpact: Evidence From Port Louis, Mauritius", International Journal of Hospitality & Tourism Administration, 12-2, 123-143.doi/abs/10.1080/15256480.2011.564493

RICHARD, G.,& WILSON, J. (2004), "The Impact Of CulturalEvents On City Image: Rotterdam, Cultural Capital Of Europe 2001", Urban Studies, 4-10, 1931-1951.

SAARINEN, E. (1949), "The City Its Growth-Its Decay-Its Future", (3rdprinting), Reinhold Publishing Corporation, New York.

SAĞDIÇ, M. (2014), "Üniversite Öğrencilerinin İstanbul'a İlişkin Algılarının Şehir İmajı Açısından Analizi" TurkishStudies. 9-2, 1267-1283.

ŞAHİN, Y. (2013), "Kentleşme Politikası", Murathan Yayınevi, Trabzon.

TAŞÇI, D., GÖKALP, E., GENÇ KURTEPE, E., KUMTEPE, A. T. &TOPRAK, E. (2011), "Kentin Üniversite Algısı: Anadolu Üniversitesi ve Eskişehir Örneği", Amme İdaresi Dergisi, 44-2, 131-146.

TAYLOR, J.T. (2012), "Extraordinary Cities: Early 'citi-ness' and the Origins of Agriculture and States" International Journal of Urban and Regional Research*, 36-3,* 415-447.

TDK (2005), "Türkçe Sözlük", Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara.

TÜMERTEKİN, E. & ÖZGÜÇ, N. (1998), "Beşeri Coğrafya (İnsan-Kültür-Mekân)", Çantay Kitabevi, İstanbul.

ÜLKERYILDIZ, E., DURMUS ARSAN, Z. & AKIŞ, T. (2009), "Öğrenci Zihin Haritalarında Kente İlişkin Deneyimle Değişen Çevre Algısı", BAÜ FBE Dergisi, 11-1, 72-82.

ÜNAL, Ç.; İLTER, I. & YILAR, B. (2013), "Kırsal Kesimde İkamet Eden Lisans Öğrencilerin Şehir Algıları: Nitel Bir Analiz", Doğu Coğrafya Dergisi, *30,* 29-46.

UZUN, A. & ALİAĞAOĞLU, A. (2017), "Üniversite Öğrencilerinin Şehir İmajlarına Yönelik Bir Araştırma: Balıkesir Üniversitesi Örneği", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 19-1, 39-58.

CURRENT DEBATES IN
PUBLIC FINANCE
PUBLIC ADMINISTRATION &
ENVIRONMENTAL STUDIES

IJOPEC
PUBLICATION
London ijopec.co.uk Istanbul

ISBN 978-1-912503-15-5