

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkan V. Şaban ACAR

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Şaban ACAR / Strateji Geliştirme Başkan V.

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

Dergi Haziran ve Aralık sayıları olmak üzere yılda iki kez yayımlanır.

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

Bakanlık Makamının 22.04.2009 tarihli onayı ile yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesi'ne ve Derginin son sayfalarında yer alan Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları'na uygun yazılar kabul edilir. İşlenme hakları, 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" esaslarına göre ödenir. Yazılarının yayımlanmış olması yazarlara ait kişisel görüşlerin Bakanlık tarafından paylaşılması anlamına gelmez. Yazılar ancak kaynak gösterilmek suretiyle iktibas edilebilir.

ABONE KOŞULLARI

Türkiye için bir sayının fiyatı 20 TL

Dış ülkeler için bir sayının fiyatı 30 TL

Abone bedeli bulunan yerin Maliye veznesine yatırılarak, makbuz aşağıdaki adrese gönderilmelidir.

İletişim Adresi / Communication Address

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ar-Ge ve Yayın Dairesi Libya Caddesi, Becerikli Sokak,
No: 16, 06660 Esat / ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: http:// www.tid.gov.tr

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

Grafik Tasarım - Baskı

Alban Tanıtım Ltd. Şti.

Meşrutiyet Caddesi 41/10 Tel: 0.312 434 04 12

www.albantanim.com.tr

Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör

Şemseddin ERKAYA / SGB Daire Başkan V.

Editör Yardımcısı

Selim ÇAPAR / AREM Başkanı

YAYIN KURULU / BOARD OF EDITORS

Ahmet Hamdi NAYİR	Müsteşar Yardımcısı	Başkan
Şaban ACAR	Strateji Geliştirme Başkan V.	Üye
Dr. Ahmet SARICAN	Nüf. ve Vat. İşl. Gen. Müd.	Üye
Yücel YAVUZ	Personel Genel Müdür V.	Üye
Dr. Muammer SÖNMEZ	İller İdaresi Genel Müd. Yrd.	Üye
Dr. Hasan Hüseyin CAN	1. Hukuk Müşavir Yrd.	Üye
Şemseddin ERKAYA	SGB Dai. Bşk. V. / Editör	Üye
Selim ÇAPAR	AREM Başkanı / Editör Yrd.	Üye

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Ömer ANAYURT	Yükseköğretim Denetleme Kurulu Üyesi
Prof. Dr. Sait AŞGIN	Karabük Üniversitesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Polis Akademisi Başkanı
Doç. Dr. Asım BALCI	Kalkınma Ajansı Genel Sekreteri
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Ali BİRİNCİ	Türk Tarih Kurumu Başkanı
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞARAN	Gazi Üniversitesi
Galip DEMİREL	Emekli Vali - Müsteşar
Prof. Dr. Vahit DOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Musa EKEN	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem Buğra EKİNCİ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Hasan Tahsin Fendoğlu	RTÜK Üyesi
Prof. Dr. Remzi FINDIKLI	Polis Akademisi
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR	TADAİE Genel Müdürü
Prof. Dr. Halil KALABALIK	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Ahmet KEŞİK	Kalkınma Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürü
Prof. Dr. İlber ORTAYLI	Galatasaray Üniversitesi
Dr. Ali Nihat ÖZCAN	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi - TEPAV
Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN	Akdeniz Üniversitesi
Prof. Dr. Murat SEZGİNER	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ŞAFAK	Polis Akademisi
Doç. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU	Beykent Üniversitesi
Prof. Dr. Burhanettin UYSAL	Karabük Üniversitesi

**Türk İdare Dergisi'nin 470 - 476. Sayılarına Gelen Makelelerin
Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler**

ABAY, Prof. Dr. Ali Rıza	Yalova Üniversitesi(3)
ACARTÜRK, Doç. Dr. Ertuğrul	Adnan Menderes Üniversitesi(2)
AKSOYLU, Prof. Dr. Sevin	Anadolu Üniversitesi(1)
AKYILDIZ, Doç.Dr. Ali	Kırıkkale Üniversitesi(1)
ALKAN, Prof. Dr. Haluk	Erciyes Üniversitesi(1)
ALTINTAŞ, Prof. Dr. Hakan	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi(3)
ARDIÇ, Doç. Dr. Kadir	Gazi Osman Paşa Üniversitesi(1)
AŞKIN, Prof. Dr. Sait	Karabük Üniversitesi(1)
AYDIN, Doç. Dr. Sülün Evinç	Pamukkale Üniversitesi (1)
AYDIN, Prof. Dr. Ahmet Hamdi	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi(6)
AYDIN, Yrd. Doç. Dr. Saadet	Abant İzzet Baysal Üniversitesi(1)
ATABEK, Prof. Dr. Ümit	Yaşar Üniversitesi (1)
BAGDİGEN, Doç. Dr.Muhlis	Karaelmas Üniversitesi(1)
BAŞBUĞ, Doç. Dr. Aydın	Gazi Üniversitesi(1)
BİLGİÇ, Prof.Dr. Veyssel K.	Emniyet Genel Müdürlüğü(1)
ÇAĞILTAY, Prof.Dr. Kürşat	Ortadoğu Teknik Üniversitesi(1)
ÇAĞLAYAN, Doç.Dr. Ramazan	Kırıkkale Üniversitesi(2)
CANIKLIOĞLU, Prof.Dr.Meltem DİKMEN	İzmir Ekonomi Üniversitesi (1)
ÇEBİ, Doç.Dr. Yalçın	Dokuz Eylül Üniversitesi(1)
ÇELEN, Doç.Dr. Mustafa	Marmara Üniversitesi(1)
ÇETİNKAYA, Doç. Dr. Ali	(1)
ÇEVİK, Prof. Dr. Hasan Hüseyin	Polis Akademisi (1)
ÇEVİKBAŞ, Doç. Dr. Rafet	Kırıkkale Üniversitesi(7)
COŞKUN, Prof.Dr.Hamit	Abant İzzet Baysal Üniversitesi(1)
DERDİMAN, Prof. Dr. Ramazan Cengiz	Uludağ Üniversitesi(1)
DİLEYİCİ, Doç. Dr. Dilek	Dokuz Eylül Üniversitesi(1)
EKİZ, Yrd. Doç. Dr. Cengiz	Abant İzzet Baysal Üniversitesi(1)
EKEN, Prof. Dr. Musa	Sakarya Üniversitesi(1)
EMİROĞLU, Doç. Dr. Hüseyin	Kırıkkale Üniversitesi(1)
ERENÇİN, Doç.Dr. Arif	Abant İzzet Baysal Üniversitesi(2)
ERGEÇ, Doç. Dr. Arif	(2)
GENÇ, Doç. Dr. Fatma Neval	(1)
GÖKÇE, Prof. Dr. Orhan	Selçuk Üniversitesi(2)
GÖKSU, Prof.Dr. Turgut	Emniyet Genel Müdürlüğü(3)
GÜLER, Doç. Dr. Mustafa	Afyon Kocatepe Üniversitesi(1)
GÜMÜŞTEKİN, Doç. Dr. Gülten	Dumlupınar Üniversitesi(1)
GÜNEŞ, Prof. Dr. Recep	İnönü Üniversitesi(1)
GÜRSEL, Prof. Dr. Meltem	Dokuz Eylül Üniversitesi(1)

İMAMOĞLU, Doç. Dr. Salih Zeki	Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü (1)
KARADAL, Doç.Dr. Himet	Aksaray Üniversitesi(1)
KARADENİZ, Doç.Dr. Oğuz	Pamukkale Üniversitesi(1)
KARAKAŞ, Prof.Dr. Mehmet	Afyon Kocatepe Üniversitesi(1)
KARAMAN, Prof.Dr. Zerrin TOPRAK	Dokuz Eylül Üniversitesi(2)
KESKİN, Prof. Dr. Halit	Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü (1)
KESKİN, Prof. Dr. Yahya Mustafa	Abant İzzet Baysal Üniversitesi(1)
KÖSECİK, Doç.Dr. Muhammet	Turgut Özal Üniversitesi (1)
KUTLU, Prof. Dr. Önder	Balıkesir Üniversitesi(1)
ORHAN, Doç. Dr. Gökhan	Balıkesir Üniversitesi(2)
ÖKTEM, Doç.Dr. Namık Kemal	Dumlupınar Üniversitesi(2)
ÖZEL, Doç. Dr. Ali	Gazi Üniversitesi(5)
ÖZER, Doç. Dr. Mehmet Akif	Abant İzzet Baysal Üniversitesi(2)
ÖZGEN, Prof. Dr. Levin	Adnan Menderes Üniversitesi(2)
ÖZGEN, Doç. Dr. Ferhat Başkan	Karabük Üniversitesi(2)
ÖZKÖSE, Prof. Dr.Aysun	Akdeniz Üniversitesi (2)
ÖZTEKİN, Prof. Dr. Ali	Muğla Üniversitesi(6)
ÖZTÜRK, Prof. Dr. Namık Kemal	Selçuk Üniversitesi(1)
PAKSOY, Prof. Dr. Mustafa	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi(2)
SAKAL, Prof. Dr. Mustafa	Dokuz Eylül Üniversitesi(2)
SANCAKTAR, Prof. Dr. Oğuz	Dokuz Eylül Üniversitesi(1)
SARAÇ, Doç. Dr. Coşkun	Dokuz Eylül Üniversitesi(1)
SEYİTDANOĞLU, Prof. Dr. Mehmet	Pamukkale Üniversitesi(1)
SEZER, Prof. Dr. Yasin	Gebze Üniversitesi (2)
SUR, Prof. Dr. Melda	Dokuz Eylül Üniversitesi(1)
ŞAHİN, Doç. Dr. Ali	TOBB Üniversitesi(7)
ŞAHİN, Prof. Dr. Adem	Gazi Osman Paşa Üniversitesi(1)
TAŞKAN, Prof. Dr. Yusuf Ziya	Adnan Menderes Üniversitesi(3)
TEKELİ, Doç. Dr. Recep	Dokuz Eylül Üniversitesi(1)
TİMURCANDAY, Doç.Dr. Ömür	Hacettepe Üniversitesi(1)
TOKAT, Prof.Dr. Bülent	Dumlupınar Üniversitesi(1)
TOMANBAY, Prof. Dr. İlhan	Hacettepe Üniversitesi(1)
TOPRAK, Prof.Dr. Metin	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi (1)
TORLAK, Doç. Dr. S. Evinç	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi(1)
TORLAK, Prof. Dr. Ömer	Abant İzzet Baysal Üniversitesi(2)
TUNCER, Doç.Dr. Mehmet	Karadeniz Teknik Üniversitesi(1)
VATANDAŞ, Prof. Dr. Celalettin	Galatasaray Üniversitesi(1)
YAMAK, Prof. Dr. Sibel	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi(2)
YILDIRIM, Prof. Dr. Uğur	Hacettepe Üniversitesi(1)
YILDIZ, Prof.Dr. Mete	Dumlupınar Üniversitesi(2)
YILMAZ, Doç. Dr. Abdullah	Anadolu Üniversitesi(5)
YILMAZ, Doç. Dr. Rasime Ayhan	Gazi Osman Paşa Üniversitesi(1)
YÜKSEL, Prof. Dr. Fatih	Akdeniz Üniversitesi(1)
ZEYTİN, Doç.Dr. Zafer	Akdeniz Üniversitesi(1)

TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

Ercan BÜYÜKBAŞ - Burhan ORMANOĞLU

- Afetler Ve Afet Yönetiminde Meteorolojinin Yeri
- Disasters And The Place Of Meteorology In Disaster Management 13

Kasım ESEN

- AİHM Kararları Işığında İnsanlık Dışı Muameleler ve Sivil Toplum
- AİHM Kararları Işığında İnsanlık Dışı Muameleler ve Sivil Toplum 47

Bayram YILMAZ

- Demokrasi Kültürü Bağlamında Örgütsel İletişim
- Organizational Communication In The Context of The Democracy Culture 75

İsmail SEVİNÇ - Ali ŞAHİN

- e-Devletin Gelişim Aşamalarına Yönelik Karaman İlinde Bir Araştırma
- An Investigation Of Development Stages Of E-State In Karaman Province 95

Yasin KÖSE - Hüseyin AKDOĞAN

- Kamu Hizmetinde Güç Kullanma: Bir Profil Çalışması ve Kamu
- Yöneticilerine Politika Önerileri
- Use of Excessive Force In The Public Service: A Profiling Study and Policy
- Recommendations To Public Administrators 115

Uğur KARAGÖZ

- Kamu Sektöründe Yeni Bir İnovasyon Girişimi: Hizmet Envanteri Veri
- Tabanı (Hevt) Projesi
- A New Innovation Initiative In The Public Sector: Service Inventory Data
- Basis (HEVT) Project 133

Hatice ÖZUTKU - Gülsüm Gürler HAZMAN

Abdülkerim ÇALIŞKAN - Hümeysra Töre BAŞAT

- Kurumsal Performans, Motivasyon Ve Kuruma Bağlılık Arasındaki İlişkiler:
- Afyon Belediyesinde Bir Araştırma
- The Relationships between Corporate Performance, Motivation and
- Commitment: A Study on the Municipality of Afyonkarahisar 151

Ruveyda KIZILBOĞA

- Kurumsal Risk Yönetimi Odaklı İç Denetim Sisteminde İç Denetçilerin

Görev Ve Sorumlulukları

- Internal Auditors' Duties And Responsibilities In Enterprise Risk

Management Based Internal Audit System

185

Murat DELİCE

- Lider Sözel Desteğinin Performans Üzerine Etkisinin Deneysel Araştırma

Yöntemiyle İncelenmesi: Polis Meslek Yüksekokulu Örneği

- The Investigation of the Effect of Verbal Supervisor Support on

Performance Using an Experimental Research Design: The Police Cadets

217

Example

H. Serkan AKILLI - Seçil ÇAM - Sevgi KILINÇ

- Nevşehir İlinde Görev Yapan Kamu Personeline Göre Kamusal Değerlerin

Önem Sıralaması

- The Importance Ranking of Public Values according to Public Personnel

in Nevşehir

241

Ş.Didem KAYA

- Örgütsel Vatandaşlık Davranışı

- Organizational Citizenship Behavior.

265

Mehmet YİĞİT - İhsan EKEN

- Sosyal Yardım Ve Sağlık Hizmetlerinde Algılama Yönetimi: Diyarbakır İli Örneği

- The Perception Management Of Social Assistance And Health Services:

The Case Of Diyarbakır Province

289

Soner KARATAŞOĞLU

- Sosyal Politika Boyutuyla Madde Bağımlılığı

- Substance Addiction In Terms Of Social Policy

321

Ruveyda KIZILBOĞA - Orhan Veli ALICI

- Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl
Mülki Sınırı Uygulaması

- Rural Area Municipalism And Provincial Administrative Boundary

Application In Metropolitan Municipalities In Turkey

353

Baki ERKEN

- Türkiye’de Yabancıların Çalışma İzinlerine İlişkin Kurallar ve Uygulaması

- The Rules And Application Of The Work Permit For Foreigners

In Turkey

383

Olgun ALTUNDAŞ

- Yeni Yüzyılda Jandarma Teşkilatları ve Değişim

- What Future for the National Gendarmeries in 21st Century

415

İdareciler,

bana içten sevgilerini haykıranlar;

yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet

olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için

insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve

devlet anlamlarını en son îlmi telâkiklere göre tebellür ettirmeye çalışmış

ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.

A handwritten signature in black ink, likely belonging to Mustafa Kemal Atatürk, written in a cursive style.

Değerli Okurlarımız,

Uzun bir hasretlik döneminden sonra, dergimizin 476. Haziran sayısı ile sizlerle tekrar buluşmanın ve bu sayımızda hem güncel hem de tartışılmayan konuları farklı boyutlarıyla ele alan ve titizlikle hazırlanan 16 makaleyi sizlere sunmanın mutluluğunu yaşıyoruz. Öte yandan yazarlarımızın bilimsel sorumluluk duygusu içerisinde kaleme aldıkları değerli çalışmalarını bir araya getirip bilim dünyasına ve siz okuyucularımıza hazırlamış olmanın ve bu yayınlı özel bir içerik sunmanın tatlı yorgunluğu içerisinde olduğumuzu da belirtmek isteriz. Ulusal hakemli bir dergi olarak yayın hayatını sürdüren Dergimizde, değişik konuların özenle işlendiği sayılarımızda yer alan değerli çalışmaları bilim dünyasına kazandırarak, bizlerde görevimizi yerine getirmenin huzuru içerisinde olacağız.

Bu sayımızda yer alan “Afetler ve Afet Yönetiminde Meteorolojinin Yeri” konulu makalede meteorolojinin, afet yönetim sürecine etkin bir şekilde dahil edilmesinin gerekliliğine ve önemine dair saptamalarda bulunmaktadır.

“AİHM Kararları Işığında İnsanlık Dışı Muameleler ve Sivil Toplum” başlıklı makalede yazar, işkence ile mücadele gibi çözüm arayışlarında asıl belirleyici katkıların sivil toplum kuruluşlarından geldiği, ancak işkence ile mücadelede gerçek bir başarı elde etmek için devletin tüm güçlerinin dayanışma ve gönül birliği içerisinde bulunmak zorunda olduğu ve böylece ortak bir çözüme ulaşma sürecinin kolaylaşacağına ilişkin tavsiyelerde bulunmuştur.

“Demokrasi Kültürü Bağlamında Örgütsel İletişim” başlıklı çalışmada, klasik yaklaşımların savunduğu katı yönetim ve kısıtlı iletişim anlayışının aksine çağdaş yaklaşımların savunduğu daha esnek ve katılımcı yönetim ve çok yönlü etkin iletişim anlayışının demokrasi kültürüne de uygun olduğu görülerek, bazı tespit ve tavsiyelerde bulunmaktadır.

“e-Devletin Gelişim Aşamalarına Yönelik Karaman İlinde Bir Araştırma” başlıklı makalede ise, Karaman ilinde görev yapan kamu çalışanlarının e-devletin gelişim aşamalarına yönelik düşünceleri irdelenmekte, veriler istatistiksel ortamda değerlendirilmektedir.

“Kamu Hizmetinde Güç Kullanma: Bir Profil Çalışması ve Kamu Yöneticilerine Politika Önerileri” konulu çalışmada, Friedrich (1980) tarafından Amerika Birleşik Devletlerinde aşırı güç kullanan polislerin profillemesinde kullanılan kategorik

yaklaşımdan faydalanılarak, erkek, genç ve tecrübesiz polislerin aşırı güç kullanımına daha yatkın olduğu tespiti yapılmaktadır.

“Kamu Sektöründe Yeni Bir İnovasyon Girişimi: Hizmet Envanteri Veri Tabanı (HEVT) Projesi” başlıklı makalede, inovasyon ile ilgili bazı tanımlamalar yapıldıktan sonra, inovasyon göstergeleri açısından Türkiye’nin uluslararası arenadaki yeri belirtilmekte ve kamu sektöründe hizmet inovasyonuna başarılı bir örnek olan HEVT Projesi üzerinde durulmaktadır.

“Kurumsal Performans, Motivasyon ve Kuruma Bağlılık Arasındaki İlişkiler: Afyon Belediyesinde Bir Araştırma” başlıklı çalışmada, “Performans Prizması” adlı performans değerlendirme modeli dikkate alınmış, Performans Prizması Modelindeki göstergelere belediye yönetimi tarafından verilen önem ile çalışanların motivasyon ve kuruma bağlılık düzeyleri arasındaki ilişkiyi incelemeye yönelik olarak Afyonkarahisar Belediyesinde bir araştırma yapılmıştır.

“Kurumsal Risk Yönetimi Odaklı İç Denetim Sisteminde İç Denetçilerin Görev ve Sorumlulukları” başlıklı makalede, kurumsal risk yönetimi odaklı iç denetim sisteminde iç denetçilerin görev ve sorumlulukları bu konuda kabul gören önemli bir düzenleme olan İç Denetçiler Enstitüsü’nün (The Institute of Internal Auditors- (IIA)) belirlediği standartlar dikkate alınarak açıklanmaktadır. Çalışmada ayrıca 5018 sayılı Kanun ve Kamu İç Denetim Standartları kapsamında risk yönetim sistemi ve sistemde iç denetçilerin sorumluluklarına ilişkin düzenlemeler ele alınarak, Türk Kamu Yönetimi yapısında bu konunun hukuki düzenlemelerle açıklanması ve desteklenmesi gerekli görülmektedir.

“Lider Sözel Desteğinin Performans Üzerine Etkisinin DeneySEL Araştırma Yöntemiyle İncelenmesi: Polis Meslek Yüksekokulu Örneği” başlıklı makalede yazar, lider desteğinin ve bu desteğin çalışanlar üzerine etkilerinin sıklıkla araştırıldığı, ancak sözel lider desteğinin etkilerinin tek başına incelenmediği belirterek, lider sözel desteği ile performans arasındaki ilişkiyi deneySEL bir araştırma yöntemi kullanarak incelemektedir.

“Nevşehir İlinde Görev Yapan Kamu Personeline Göre Kamusal Değerlerin Önem Sıralaması” konulu makalede, Nevşehir ili merkezinde görev yapan kamu personeliyle gerçekleştirilen bir araştırmanın sonuçları sunulmakta ve vatandaşlarla sürekli temas halinde bulunan personelin kamusal değerlere ilişkin görüşlerine odaklanılmaktadır. Katılımcılar ağırlıklı olarak Klasik Kamu Yönetimi

değerlerine ağırlık vermekte, ancak YKİ değerlerinin bazıları da benimsenmiş görünmektedir.

“Örgütsel Vatandaşlık Davranışı” başlıklı makalede ise, günümüzde örgütlerin, varlıklarını sürdürebilmek için, iş tanımlarında biçimsel olarak belirlenmiş görevlerin ötesinde davranış sergileyen ve örgütlerine bu yönüyle önemli katkılar sağlayan çalışanlara daha çok ihtiyaç duydukları ve bu nedenle, son yıllarda, örgütsel davranış ve insan kaynakları alanında en yaygın çalışılan konulardan birinin, “Örgütsel Vatandaşlık Davranışları olduğu belirtilerek, örgütsel vatandaşlık davranışlarına ilişkin bilgi verilmektedir.

“Sosyal Yardım ve Sağlık Hizmetlerinde Algılama Yönetimi: Diyarbakır İli Örneği” konulu çalışmada ise, sosyal yardım ve sağlık hizmetlerinin sunumunda istenen kamusal faydayı elde edebilmek için algı yönetiminin öneminin araştırılması amaçlanmış ve ayrıca kamusal hizmetlerden adil ve eşit biçimde faydalanmanın vatandaşlık bilinci ve aidiyet duygusunu güçlendireceği kanısına varılmıştır.

“Sosyal Politika Boyutuyla Madde Bağımlılığı” konulu makalede ise, madde bağımlılığının, kendine özgü tedavi ve rehabilitasyon uygulamaları ile sağlık bilimleri ve sosyal bilimlerde her zaman farklı bir öneme sahip olduğu ifade edilerek, akıl almaz bir hızla artan madde arz ve talebine engel olabilmek için Türkiye’de ve uluslararası sahada çok ciddi bir mücadele yapıldığı, gösterilen bunca gayrete rağmen Türkiye’de ve diğer ülkelerde madde bağımlısı bireylerin sayısının her geçen gün hızla arttığı gerçeği ortaya konulmaktadır.

“Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması” başlıklı çalışmada ise, kırsal alan belediyeciliği üzerinde durulduktan sonra özellikle bu konu ile doğrudan ilgili olan büyükşehir belediyelerinde il mülki sınırı uygulamasının avantajlarına ve dezavantajlarına yer verilmektedir.

“Türkiye’de Yabancıların Çalışma İzinlerine İlişkin Kurallar ve Uygulaması” konulu makalede ise, başvuru kurallarının yanı sıra, Türkiye’de çalışmak isteyen yabancıların ve de özellikle işverenlerinin uyması gereken çok kural olduğu ve çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde başta ülkenin istihdam durumu olmak üzere yabancı ve işverenin ayrıntılı durumlarının dikkate alındığı anlatılmaktadır.

“Yeni Yüzyılda Jandarma Teşkilatları ve Değişim” başlıklı makalede, 19 ve 20’nci yüzyıllarda merkezi devletlerin önemli kuruluşlarından olan Jandarma

Teşkilatının, küreselleşme, demokratikleşme ve yeni kamu işletmeciliğinin getirdiği değişikliklere nasıl cevap vereceğinin tartışma konusu olduğu ifade edilerek, bu çalışmada da, jandarma teşkilatının geleceğine ilişkin bir tartışma yapılmaktadır.

Elinizdeki sayının hazırlanmasında her türlü destek ve katkısı sağlayan siz değerli okuyucularımıza, dergimizin bilimsel düzeyini yükselten çalışmalarıyla katkıda bulunan yazarlarımıza, yazıları titizlikle inceleyip, görüşleriyle yazarlara bilimsel destek veren hakemlerimize, derginin yayın kuruluna ve derginin hazırlanmasında emeği geçen bütün arkadaşlara en içten teşekkürlerimi sunuyorum.

Yeni bir sayıda yeniden görüşmek dileğiyle....

AFETLER VE AFET YÖNETİMİNDE METEOROLOJİNİN YERİ

Ercan BÜYÜKBAŞ *

Burhan ORMANOĞLU **

Öz

Doğa olayları ve onların tehlikeleri doğaldır, ancak bunların afete dönüşen boyuttaki oluşumları ve zararları doğal değildir. İnsanın yaptığı veya yapmadığı bazı faaliyetlerin, bu doğa olaylarının afete dönüşmesinde önemli bir rolü bulunmaktadır.

Özellikle önceden tahmin edilebilir hava olayları sonucunda ortaya çıkan ve doğal afetlerin çok büyük bir bölümünü oluşturan meteorolojik karakterli doğal afetlerin zararlarını azaltmanın veya bunların afete dönüşmeden tehlikeli veya şiddetli meteorolojik olay boyutunda kalmasını sağlamanın mümkün olduğu tüm dünyada genel kabul görmüş bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımın gerçeklik kazanması için meteoroloji, afet yönetim sürecine etkin bir şekilde dahil edilmelidir. Diğer bir deyişle meteorolojik ürün ve hizmetlerin, bilhassa meteorolojik karakterli doğal afetler öncesinde tahmin ve erken uyarıların bu sürecin asli ve vazgeçilemez bir bileşeni olarak bütünlüklük afet yönetim sürecinde yer almasının sağlanması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Meteoroloji, Afet, Afet Yönetimi, Risk Azaltma.

Abstract: Disasters And The Place Of Meteorology In Disaster Management

The nature events occurred in the environment and their hazards are natural, but the turning into disaster with extreme damage is not. The activities of human being have an important role for those natural events while turning into the disasters.

It is a generally accepted approach in all over the world that meteorological disasters which occur as the majority of the natural disasters particularly as a result of the predictable meteorological phenomena are the natural hazards which are able to be mitigated, or can be managed to



* Daire Başkanı, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, ebuyukbas@hotmail.com.tr ** İç Denetçi, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, bormanoglu@dmı.gov.tr

remain as severe events only without turning into the disasters. It is necessary to involve the meteorology efficiently within the disaster management process for the realization of this approach. In other words, meteorological products and services, especially forecasting and early warning products before the occurrence of the meteorological disasters, should be provided to be included in the integrated disaster management process as the essential and indispensable components of that process.

Keywords: *Meteorology, Disaster, Disaster Management, Risk Reduction.*

GİRİŞ

Nüfus artışı, plansız yerleşim alanları oluşturulması, küresel ısınma ve iklim değişikliği, insanın çevre ve doğayı tahribine bağlı olarak doğal afetler sıklıkla ve etkileri giderek yıkıcı olmaktadır.

Yıkıcılığı, geniş alanları etkilemesi, ekonomik, sosyal ve psikolojik etkilerinin uzun süre devam etmesi nedeniyle ilk akla gelen afet deprem olmasına rağmen meteorolojik kaynaklı afetler, sayı ve gerçekleşme sıklıkları açısından doğal afetler içerisinde önemli paya sahiptir.

Yeryüzündeki bütün varlıklar üzerinde etkisi olan meteorolojik olaylar, “olağanüstü” şekilde gerçekleştiğinde etkileri “olağanüstü” olmakta, olayın kendisine ve diğer doğal veya doğal olmayan sebeplere bağlı olarak çeşitli tip ve şiddette “doğal afete” dönüşmektedir.

Jeolojik kaynaklı doğal afetlerle karşılaştırıldığında önceden tahmin edilebilirliği daha yüksek olan meteorolojik kaynaklı doğal afetler, afet öncesi etkin risk değerlendirme ve zarar azaltma çalışmalarıyla, olumsuz etkilerine karşı önlem alınabilecek olaylardır.

Bu çalışma, meteorolojik karakterli doğal afetlere ilişkin tahmin ve erken uyarılarla afet yönetim sürecinde karar vericilerin faaliyetleri planlamaları ve yürütmeleri için ihtiyaç duyacakları bilgileri sağlayan meteoroloji bilimi ve kurumlarının, sadece meteorolojik afetlerin değil tüm afetlerin yönetimindeki rolü ve önemini ortaya koymayı amaçlamaktadır.

1. AFET VE TÜRLERİ

Toplamları ve ülkeleri olumsuz etkileyen, doğal veya doğal olmayan şekilde gerçekleşen olaylar etkilerine, oluşma biçimlerine, oluştuğu yer ve toplumun kültürel birikim ve anlayışına göre “afet”, “olağanüstü olay”, “olağanüstü durum”, “olağandışı olay” gibi kavramlarla ifade edilmektedir.

1.1. Afet Kavramı

Ülkemizde afet kavramına ilişkin ortak bir tanımlama ve anlayış olmadığını, afet kapsamında olması gereken bazı olayların afet olarak değerlendirilmediğini öne sürerek mutlaka ortak ve kabul edilebilir bir dil birliği oluşturulması gerektiğini savunan Kadioğlu (2011:37-38) afeti, *“İnsanlar için can, fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplara neden olan, normal yaşamı durdurarak veya kesintiye uğratarak toplamları etkileyen ve yerel imkânlar ile baş edilemeyen her türlü doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylar”* şeklinde tanımlamaktadır.

Ergünay (2007:1) afetin; insanlar ve insan yerleşmeleri üzerinde fiziksel, ekonomik, sosyal ve çevresel kayıplara neden olan, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak toplulukları etkileyen doğal, teknolojik veya insan kökenli olaylar olduğu şeklinde genel bir görüş birliği sağlandığını belirtmektedir.

5902 sayılı Kanun’un 2’nci maddesinde, *“Toplamların tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylar”*, afet olarak tanımlanmıştır (AFAD, 2012).

Afet tanımı yapılırken öne çıkarılan bir diğer husus, afetten etkilenen bölge, ülke veya insan topluluğunun yerel imkân ve kaynaklarıyla bu afetin üstesinden gelip gelemeyeceğidir. Olayın oluştuğu ve etkilediği bölgenin olayla başa çıkabilmek için bölge dışından yardıma ihtiyaç duyması, olayın afet olarak tanımlanması açısından önemli bir kriterdir.

Genel kabul gören afet tanımında afetlerin, kaynakları ve oluşma sebepleri açısından iki temel kategoride değerlendirildiği görülmektedir: Doğal afetler ve doğal olmayan (teknolojik veya insan kaynaklı) afetler.

Bu kapsamda Kadioğlu (2011:40), afetleri kökenlerine göre doğal, teknolojik ve insan kaynaklı olarak üç sınıfa ayırmakta, savaş gibi insan ve teknolojik afetlerin birlikte yer aldığı durumlara “karmaşık afetler” de denildiğini belirterek, son yıllarda afetlerin “doğal” ve “insan” kaynaklı olmak üzere iki ana başlık altında değerlendirilmesi yönünde bir eğilim olduğunu ifade etmektedir.

Dünyada güncel afet takibi yaparak kayıtlarını tutan ve kullanıcılara sunan Uluslararası Afet Veri Tabanı (EM-DAT) afetleri, “Biyolojik”, “Klimatolojik”, “Karmaşık”, “Jeofiziksel”, “Hidrolojik”, “Meteorolojik” ve “Teknolojik” olarak gruplandırmaktadır.

Afetlerin etkileri doğrudan veya dolaylı olarak ortaya çıkabilmektedir. Can kaybı ve yaralanma, hasar, tarımsal alanların zarar görmesi, ulaşım altyapısının bozulması afetlerin doğrudan etkileri arasındadır. Ekonominin bozulması, iç ve dış göç, işsizlik, sosyal dengenin bozulması, salgın hastalıklar da afetlerin dolaylı etkilerindendir.

1.1.1. Doğal Afetler

Dünyada meydana gelen, jeolojik veya meteorolojik oluşumları doğal olan, insanlar ve yaşadıkları çevre üzerinde olumsuz etkiler doğuran doğa olayları “doğal afet” olarak tanımlamaktadır. Ceylan (2010:2) doğal afetleri, *“toplumun sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel faaliyetlerini önemli ölçüde aksatan, can ve mal kayıplarına neden olan doğa olayları”* olarak tanımlamaktadır.

Dünyada ve ülkemizde afet denildiğinde, doğal afetler akla gelmektedir. Deprem, doğal afet veya afet kavramının en fazla çağrıştırdığı doğa olayıdır. Sel ve taşkınlar da doğal afet olarak bilinen olaylar arasındadır.

Avrupa Atlantik Afet Müdahale Merkezi Yönergesi doğal afetleri deprem, sel, toprak kayması, volkan patlaması, çevre kirlenmesi, kuraklık, kasırga, çölleşme, dev dalgalar şeklinde saymaktadır (Akay, 2012:7).

EM-DAT, doğal afet içerisinde “Kuraklık”, “Deprem”, “Salgın Hastalık”, “Aşırı Sıcak ve Soğuklar”, “Taşkın”, “Böcek İstilası”, “Kuru Kütle Taşınımı”, “Islak Kütle Taşınımı”, “Fırtına”, “Volkan” ve “Yangın” olaylarını saymaktadır.

Doğal afet olarak tanımlanan olayların oluşumları doğal, ancak sonuç ve etkileri doğal değildir. Diğer bir deyişle, fizik ve doğa kanunları çerçevesinde doğal şekilde gerçekleşen olaylar, doğal olmayan sonuç ve etkileriyle afet olarak algılanmakta veya “suçlanmaktadır”.

Dünya Bankası ve BM tarafından hazırlatılan bir raporda (WB ve UN, 2010:1-25), can ve mal açısından olumsuz etkileri olan depremler, kuraklıklar, taşkınlar ve fırtınalar gibi doğal süreç ve olaylar “doğal tehlikeler” olarak tanımlanırken, bu tehlikelerin gerçekleşmesi sonucunda toplumda can ve mal kaybı olarak ortaya çıkan etkiler “afet”, bunlardan insanların ihmal ve kusurlarından kaynaklananlar ise “doğal olmayan afetler” olarak tanımlanmaktadır.

“Doğal afet” olarak tanımlanan olaylara bakıldığında, aynı şiddetteki bir olayın farklı ülkelerde veya aynı ülkenin farklı bölgelerinde çok farklı etkileri olmaktadır. Örneğin, Şili veya Japonya’da 8 şiddetindeki bir deprem çok az can ve mal kaybına sebep olurken, Türkiye’de 6.5 şiddetindeki bir deprem yüzlerce can kaybına ve büyük ekonomik ve sosyal yıkımlara sebep olabilmektedir.

Meteoroloji Mühendisleri Odası (MMO) raporunda, dünya genelinde görülen doğal afetlerin büyük bir kısmını meteoroloji karakterli afetlerin oluşturduğu belirtilerek, doğal afetlere ilişkin dünyadaki doğal afetlerin karakteristik özellikleri ve çeşitli etkilerinin puanlanmasına göre önem sıralarının gösterildiği Tablo 1’e yer verilmiştir (MMO, 1999:3).

Tablo 1. Dünyadaki Doğal Afetlerin Karakteristik Özellikleri ve Çeşitli Etkilerinin Puanlanmasına Göre Önem Sıraları; 1 (en büyük veya önemli), 5 (en küçük veya önemsiz)

Önem Sırası	Afet	Şiddeti	Etkili Olduğu Süre	Etkilediği Toplam Alan	Toplam Can Kaybı	Toplam Ekonomik Kayıp	Sosyal Etkisi	Etkisinin Kalıcılığı
1	Kuraklık	1	1	1	1	1	1	1
2	Tropikal siklon	1	2	2	2	2	2	1
3	Bölgesel sel ve taşkınlar	2	2	2	1	1	1	2

Önem Sırası	Afet	Şiddeti	Etkili Olduğu Süre	Etkilediği Toplam Alan	Toplam Can Kaybı	Toplam Ekonomik Kayıp	Sosyal Etkisi	Etkisinin Kalıcılığı
4	Deprem	1	5	1	2	1	1	2
5	Volkan	1	4	4	2	2	2	1
6	Orta enlem fırtınaları	1	3	2	2	2	2	2
7	Tsunami	2	4	1	2	2	2	3
8	Orman ve çalı yangınları	3	3	3	3	3	3	3
9	Toprak şişmesi	5	1	1	5	4	5	3
10	Deniz seviye değişimleri	5	1	1	5	3	5	1
11	Buzdağları	4	1	1	4	4	5	5
12	Toz fırtınaları	3	3	2	5	4	5	4
13	Heyelan	4	2	2	4	4	4	5
14	Kıyı erozyonları	5	2	2	5	4	4	4
15	Çığ	2	5	5	3	4	3	5
16	Toprak kayması	5	1	2	5	4	5	4
17	Tornado	2	5	3	4	4	4	5
18	Kar fırtınası	4	3	3	5	4	4	5
19	Kıyı buzları	5	4	1	5	4	5	4
20	Ani seller	3	5	4	4	4	4	5
21	Sağanak yağışlar	4	5	2	4	4	5	5
22	Yıldırım çarpması	4	5	2	4	4	5	5
23	Kar tipisi	4	3	4	4	4	5	5
24	Okyanus dalgaları	4	4	2	4	4	5	5
25	Dolu fırtınası	4	5	4	5	3	5	5
26	Donan yağmur	4	4	5	5	4	4	5
27	Kuvvetli rüzgar	5	4	3	5	5	5	5
28	Toprak çökmesi	4	3	5	5	4	4	5
29	Çamur ve dağ döküntüsü akışı	4	4	5	4	4	5	5
30	Hava akışları	4	5	5	4	5	5	5
31	Kaya düşmesi	5	5	5	5	5	5	5

Kaynak: (Bryant, 1993/MMO,1999:4)

Tablo 1 incelendiğinde deprem, volkan ve kaya düşmeleri dışındaki afetlerin doğrudan veya dolaylı olarak meteorolojik olaylarla bağlantılı olduğu görülmektedir. Bu çerçevede, kuraklığın dünyadaki en önemli doğal afet olarak kabul edildiği ancak yavaş gelişen bir afet olması nedeniyle ani, çarpıcı ve şok edici etkileri olan deprem, fırtına ve sel gibi afetlere göre daha az gündemde olduğu söylenebilir.

Tablo 2’de, DeParatesi tarafından yapılan sınıflandırmaya göre, Akdeniz ülkelerinde oluşan doğal afetler önemlilik derecesine göre aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

Tablo 2. Akdeniz Ülkelerinde Doğal Afetlerin Önem Sırası

Hızlı Gelişen	Yavaş Gelişen
1. Deprem	1. Ormansızlaşma
2. Seller ve Taşkınlar	2. Kuraklık
3. Orman Yangınları	3. Heyelan
4. Dolu Fırtınaları	
5. Çığlar	
6. Donlar	

Kaynak: (DeParatesi, 1989/MMO,1999:4)

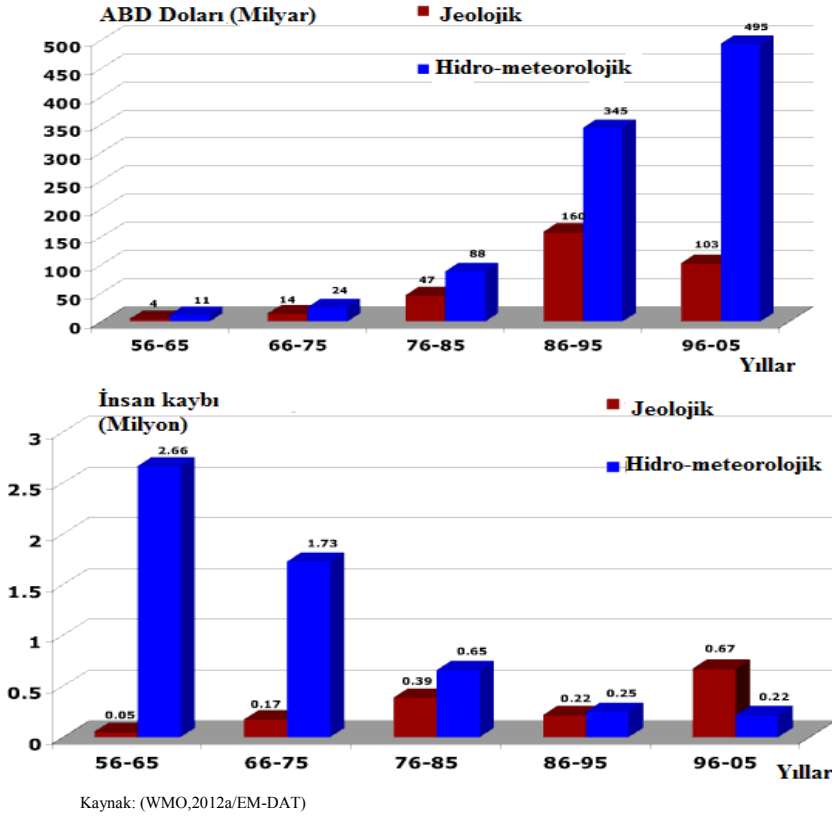
Tablo 2’deki sınıflandırma incelendiğinde, meteorolojik afetlerin bölgede, depremlerle birlikte en önemli afetler olarak ortaya çıktığı, hızlı gelişen ve uzun döneme yayılan afetleri içerdiği görülmektedir.

Hızlı gelişen afetler içinde ilk sırada yer alan deprem dışındaki afetler, meteoroloji karakterlidir. Özellikle seller, taşkınlar ve fırtınalar can ve mal kayıplarının yaşandığı, ani ve çarpıcı etkileri olan afetlerdir.

Yavaş gelişen afetlerin tamamı meteorolojik afetlerdir ve etkiledikleri alan ve etkileme süreleri açısından oldukça önemlidirler. Özellikle kuraklık ve ormansızlaşma; açlık, susuzluk, kıtlık, salgın hastalık, erozyon, tarım alanlarının yok olması, doğal dengenin bozulması, çevre tahribatı, iç/dış göçler gibi sonuçlarıyla yeryüzünde yaşayan tüm canlıları etkileyen ve etkileri uzun süre devam eden afetlerdir.

Dünya Meteoroloji Teşkilatı’nın (DMT), EM-DAT verilerine dayanarak hazırladığı ve Grafik 1’de yer verilen istatistiklerde, jeolojik ve hidro-

meteorolojik karakterli afetlerin sebep oldukları can ve mal kayıplarının karşılaştırması yapılmaktadır.



Grafik 1. 1956-2005 Arası Doğal Afet Zararları

Kaynak: (WMO,2012a/EM-DAT)

Grafik 1'e göre hidro-meteorolojik karakterli afetlerin sebep olduğu mal kaybında yıllara göre artış, can kaybında ise bir azalma görülmektedir. Yapılan karşılaştırma sonuçları şu şekilde yorumlanabilir:

a)Hidro-meteorolojik karakterli doğal afetlerin sebep olduğu maddi hasar, jeolojik karakterli doğal afetlere göre çok daha fazladır ve bu artarak devam etmektedir.

b)Hidro-meteorolojik karakterli doğal afetlerin sebep olduğu can kaybı, jeolojik karakterli doğal afetlere göre yıllar geçtikçe azalmıştır.

Türkiye’de, deprem ve sel başta olmak üzere, çok fazla türde ve sayıda afet meydana gelmektedir. Dünyadaki genel dağılıma benzer şekilde meteoroloji karakterli doğal afetler, oldukça büyük can ve mal kayıplarına sebep olmaktadır.

Başbuğ (2007:124), JICA verilerine dayanarak, 1990-2004 yılları arasında Türkiye’de meydana gelen önemli afetlerden bazılarını Tablo 3’teki şekilde sıralamaktadır:

Tablo 3. 1990-2004 Arasında Türkiye’de Meydana Gelen Doğal Afetler

Olay	Tarih	Can Kaybı	Yaralı	Evsiz Kalan	Etkilenen Birey Sayısı	Toplam Hasar (milyon \$)
Deprem (Erzincan)	13.03.92	653	3.850	95.000	250.000	750
Çığ (Güneydoğu)	1992	328	53	11.600	30.000	25
Çamur seli (Senirkent-Isparta)	13.07.95	74	46	2.000	10.000	65
Deprem (Dinar)	01.10.95	94	240	40.000	120.000	100
Sel (İzmir)	04.11.95	63	117	6.500	300.000	1.000
Sel (B.Karadeniz)	21.05.98	10	47	40.000	1.200.000	1.000
Deprem (Ceyhan)	27.06.98	145	1.600	88.000	1.500.000	500
Deprem (Marmara)	17.08.99	17.480	43.953	675.000	15.000.000	16.000
Deprem (Düzce)	12.11.99	763	4.948	35.000	600.000	750
Deprem (Sultandağı)	03.02.02	42	327	30.000	222.000	95
Deprem (Bingöl)	01.05.03	177	520	45.000	245.000	135
Toplam		19.964	55.802	1.078.200	19.494.300	20.460

Kaynak: (Başbuğ, 2007:124)

Tablo 3 incelendiğinde, en fazla yıkıcı etkiye sahip afet olarak depremin öne çıktığı, afetlerin ülkenin her bölgesinde meydana geldiği, selin de doğal afet olarak farklı bölgelerde önemli bir risk unsuru olduğu görülmektedir.

1.1.2. Teknolojik Afetler

Afetlerle ilgili temel sınıflandırmanın ikinci bileşeni “doğal olmayan” veya insanların yaptığı veya ihmal ettiği faaliyetlere bağlı olarak gerçekleşen ve içinde teknolojik olayları da barındıran afetlerdir. Bunlar genel olarak “insan kaynaklı afetler” veya “teknolojik afetler” olarak ifade edilmektedir.

Savaşlar, iç çatışmalar, terör olayları, büyük göçler gibi küresel olayların yanı sıra yanlış ve eksik planlama ve uygulamaların neden olduğu yerel ve bölgesel karakterli olgu ve olaylar ile bunların doğurduğu afet nitelikli sonuçların tümü teknolojik afetler olarak tanımlanmaktadır (Kadioğlu, 2011:43). Nükleer kazalar, küresel ısınma ve iklim değişikliği, terör olayları, savaşlar, bazı salgın hastalıklar bu tür afetlere örnek gösterilebilir.

Kadioğlu (2011:44-45) bazen doğal olayların doğal olmayan afete dönüşebileceğini belirterek, asit yağışları, ayaklanma ve grev gibi toplumsal olaylar, maden çökmeleri, biyolojik saldırı, cephanelik ve boru hattı patlamaları, endüstriyel kazalar, yangınlar, gaz ve kimyasal kaçaklar, sibernetik saldırılar, salgın hastalıklar, savaşlar, çevre kirliliği, küresel iklim değişimi, ormansızlaşma ve erozyon, kimyasal, biyolojik, radyasyon ve nükleer kazalar, pilotajdan kaynaklanan kara, deniz, hava ve demiryolu kazaları, ekonomik kriz, kıtlık ve terör gibi oluşumu insana bağlı, çoğunlukla dikkatsizlik ve tedbirsizlik nedeniyle meydana gelen ve afet boyutu kazanan teknolojik olayları, insan kaynaklı afetler olarak ifade etmektedir.

1.2. Meteoroloji Karakterli Doğal Afetler

Meteorolojik şartlar ile doğrudan ve dolaylı olarak ilişkili olan doğal afetlerin tümü, meteorolojik afetler veya meteoroloji karakterli doğal afetler olarak adlandırılır (MMO, 1999:1). Örneğin kuraklık, çölleşme, su seviyesi yükselmeleri, heyelan, çığ ve seller, orman yangınları, tarımsal zararlılar vb. hava şartları ile yakından ilişkisi olan doğal afetlerdir. Yağışlar, şiddetli yerel fırtınalar, tropikal fırtınalar, fırtına kabarması, şiddetli kış şartları, kurağı, don, vb. ise hava şartları tarafından doğrudan oluşturulan afetlerdir. Sel ve kuraklık, hidrolojik veya hidro-meteorolojik afetler olarak da adlandırılabilir (Kadioğlu, 2008:252).

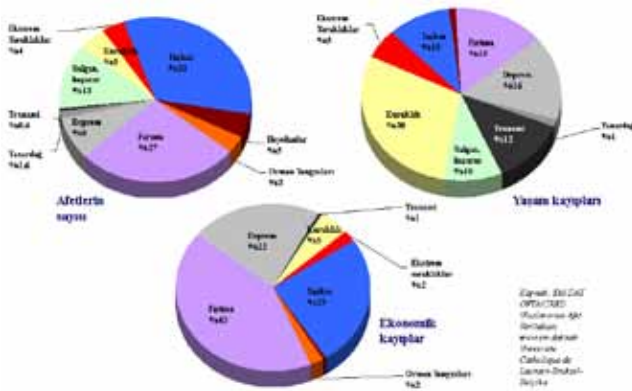
DMT doğal tehlike veya doğal afetleri, jeolojik ve hidro-meteorolojik olmak üzere iki temel gruba ayırarak değerlendirmekte hava, iklim ve suya bağlı olarak gerçekleşen doğal afetleri hidro-meteorolojik afetler olarak tanımlamaktadır (WMO,2012b).

DMT, meteorolojik (hidro-meteorolojik) doğal afetlerin, dünya genelinde doğal afetlerin %90'ını oluşturduğunu, can kayıplarının %72,5'inin ve ekonomik kayıpların %75'inin meteorolojik doğal afetlerden kaynaklandığını belirtmektedir (WMO,2012b).

1.2.1. Afetlere Sebep Olan Meteorolojik Olaylar

DMT, doğal afetlere dönüşen meteorolojik olayları, hava, iklim ve su kaynaklı olarak aşağıdaki şekilde sınıflandırmaktadır (WMO,2012c):

- Tropikal Siklonlar,
- Kuraklık
- Şiddetli Oraj
- Yıldırım
- Tornadolar
- Dolu Fırtınaları
- Buz Fırtınaları
- Ekstrem Sıcaklıklar
- Toz ve Kum Fırtınaları
- Şiddetli Yağmur ve Kar
- Kuvvetli Fırtınalar
- Taşkınlar ve Seller
- Heyelanlar
- Çığlar
- Çöl Çekirgesi
- Orman Yangınları
- Hava Kirliliği



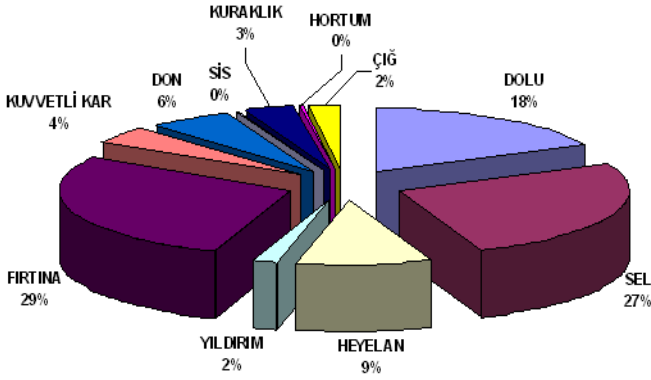
Grafik 2. Afetlerin Oluşma Sıklığı ve Etkilerinin Oransal Dağılımı

Kaynak: (WMO:2012ç/EM-DAT)

1.2.2. Türkiye’de Meteorolojik Afetler

Ülkemiz, meteorolojik açıdan değişken bir topografyaya, farklı iklim özellikleri gösteren bölgelere, bu bölgeler içinde değişik mikro-klima alanları içeren bir yapıya sahiptir. Bu zor ve değişken yapı, çok farklı meteorolojik olayların ve bunlara bağlı olarak doğal afetlerin oluşmasına sebep olmaktadır.

METEOROLOJİK AFETLER GENEL DAĞILIMI (1940 -2010)



Grafik 3. Türkiye’de Meteorolojik Afetlerin Oransal Dağılımı (1940-2010)

Kaynak: (Ceylan, 2011)

1940-2010 arası dönemde Türkiye’de yaşanan meteorolojik afetlerin yer aldığı Grafik 3’teki dağılım, ülkemizde en fazla görülen meteorolojik afetin fırtına, dolu, sel ve taşkın olduğunu göstermektedir (Ceylan, 2011). Ceylan (2010:3), ülkemizde en fazla görülen meteorolojik afetlerin başında gelen sel ve taşkınların, yılda ortalama 100.000.000 dolar maddi kayba sebep olduğunu belirtmektedir.

Meteorolojik afetlerin ülkemizin her bölgesinde değişik mevsimlerde meydana geldiği, önemli can ve mal kayıplarına sebep olarak genel hayatı olumsuz etkilediği görülmektedir. Diğer bir deyişle, ülkemizin her bölgesi yılın her mevsiminde değişik meteorolojik olay ve farklı özelliklerde meteorolojik

afet riski altındadır. Özellikle sel ve taşkınların oldukça sık görüldüğü, can ve mal kaybının yanı sıra tarım alanlarını da etkileyerek, olduğu bölgede yaşamı olumsuz şekilde etkilediği bilinmektedir.

Ülkemizde sel ve taşkın afeti, en fazla yaşanan afetlerin başında gelmektedir. Son 20 yılda 369 kez gerçekleşerek, 448 kişinin hayatını kaybetmesine, 2.000.000.000 doların üzerinde bir maddi kayba neden olmuştur.

AFAD resmi internet sitesinde yer alan bilgiler bu tabloyu ve yapılan değerlendirmeyi doğrulamaktadır. AFAD'ın yaptığı açıklamaya göre (AFAD,2012), Türkiye'de önemli afet tehlikelerinden biri olan su baskını, Kırklareli hariç tüm illerimizde görülmektedir.

Bir diğer sık görülen afet türü olan heyelanın ise tüm illerimizde yaşandığı belirtilmektedir. 1950-2008 döneminde toplam 13.494 heyelan olduğu ve Trabzon'un 4.106 afetzedeyle etkilenme açısından ilk sırada yer aldığı ifade edilmektedir.

Çığ afetinin ise çoğunlukla, rakım olarak yüksek ve bitkisel yoğunluğun az olduğu alanlarda meydana geldiği gözlenmektedir. MGM (2012a), 1958 yılından beri Türkiye'de afet kayıtlarına geçmiş 448 adet çığ olayı olduğunu, sadece 1991-1992 kış mevsiminde çığ olaylarından 328 kişinin hayatını kaybettiğini, can kayıplarının yanı sıra ciddi ekonomik ve işgücü kayıplarının olduğunu ve bunlara bağlı olarak çığ bölgesinden göçlerin olduğunu belirtmektedir.

Ülkemizin yaz aylarında karşılaştığı, doğal yaşamın ciddi zarar görmesine sebep olan orman yangınlarının % 90'ının Akdeniz ve Ege sahillerinden İstanbul'a uzanan kıyı bandında meydana geldiği rapor edilmektedir.

2. AFET YÖNETİMİ

2.1. Afet Yönetimi Anlayışının Gelişimi

Günümüzde afet yönetimi olarak ifade edilen girişimler, afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması, afet sonucunu doğuran olaylara zamanında, hızlı ve etkili müdahale edilmesi ve afetten etkilenen topluluklar için daha güvenli ve gelişmiş yeni bir yaşam çevresi oluşturulabilmesi

için toplumca yapılması gereken topyekûn bir mücadele süreci olarak tanımlanmaktadır (Güler, 2007:118).

Kadioğlu (2011:18), günümüzde doğa veya insan kaynaklı tehlikeler sonucunda oluşabilecek zararların, insan hayatı, mal-mülk, sosyal yapı ve çevre açısından çok büyük boyutlarda olabileceğini belirterek, “Afet Yönetimi” kavramının her türlü tehlikeye karşı hazırlıklı olma, zarar azaltma, müdahale etme ve iyileştirme amacıyla mevcut kaynakları organize eden analiz, planlama, karar alma ve değerlendirme süreçlerinin tümünü kapsayan bir kavram olduğunu ifade etmektedir.

Afet yönetimi, afet öncesinden afet sonrasındaki tüm süreci, kaynakları ve faaliyetleri kapsayan bütünlüklü bir yönetim anlayışıdır.

2.1.1. Afet Yönetiminin Tarihsel Süreci

Günümüzde “afet yönetimi” kavramı içinde değerlendirilebilecek faaliyetlerin özellikle 1950’li yıllardan sonra dünyadaki tarihsel gelişimini, Kadioğlu (2011:17) aşağıdaki şekilde açıklamaktadır:

- 1950 öncesi: sivil savunma planları,
- 1950-1960: sivil savunma planları ve sel sigortası,
- 1960-1970: olaylara yönelik müdahale planları,
- 1970-1980: ulusal müdahale planları,
- 1980-1990: kurumsal işbirliği ile müdahale planları,
- 1990-bugün: ulusal müdahale destek planları ve afet yönetimi çerçeve kanunları.

Kadioğlu (2011:17), günümüzde kapsamlı olarak uygulanan afet yönetiminin başlıca hedefinin, mümkünse afetleri önlemek, can ve mal kayıplarını azaltmak ve toplumun her türlü tehlike ve risklerden korunmayı öğrenmesi ve hazırlanmasını sağlamak olduğunu belirtmektedir.

2.1.2. Modern Afet Yönetiminin Bileşenleri

Daha çok afet sırasında ve sonrasında yapılan çalışmalara odaklanan geleneksel afet yönetim anlayışının yetersizliğinin ortaya çıkması üzerine afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasını kapsayan bütünlüklü afet yönetim

anlayışı geliştirilmiştir. Afet yönetimi ve acil durum yönetiminin birbirlerinden farklı kavramlar olduğunu belirten Güler (2007:119), acil durum yönetimini afet meydana geldikten sonra yapılan faaliyetleri kapsayan kriz yönetimi, afet yönetimini ise afet öncesi ve sonrasında yapılan tüm çalışmalar olarak tanımlamaktadır.

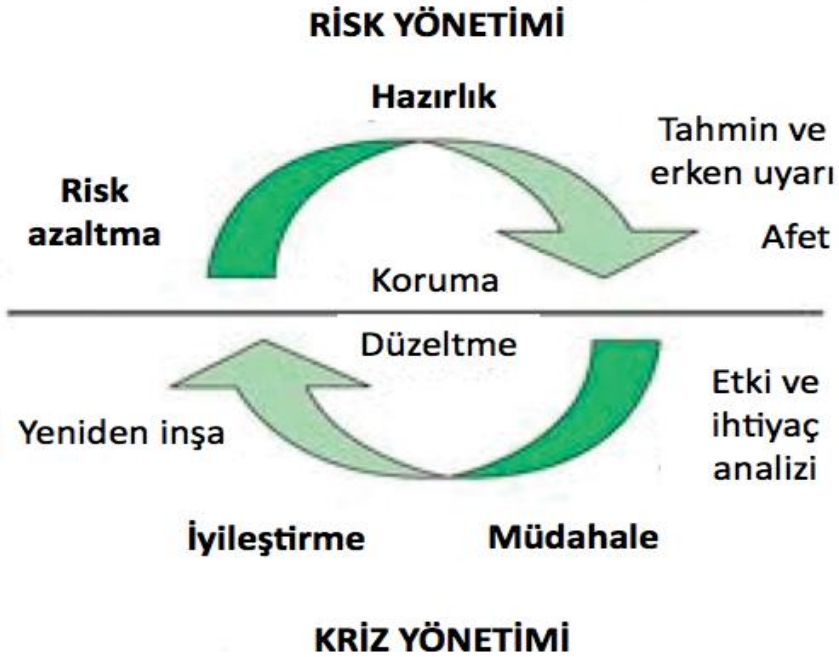
Afet yönetim modelinin süreklilik gerektiren ve iç içe girmiş evrelerden oluşan bir model olduğunu söyleyen Şengün ve Temiz (2007:263), bu modelin birbirini izleyen ve sürekli bir döngü oluşturan temel bileşenlerini;

1. Zarar Azaltma Evresi
2. Hazırlık Evresi
3. Kurtarma ve İlk Yardım Evresi
4. İyileştirme Evresi
5. Yeniden Yapım Evresi olarak ifade etmektedir.

Literatürde, zarar azaltma evresinin “risk azaltma evresi”, kurtarma ve ilk yardım evresinin “müdahale evresi” olarak ifade edildiği de görülmektedir. Hangi terimle ifade edilirse edilsin, afet yönetiminin temel yaklaşımı afet öncesinde ve sonrasındaki faaliyetleri bir bütün olarak kapsaması ve değerlendirmesidir.

Afet yönetimini risk yönetimi ve kriz yönetimi olarak iki temel bileşen üzerinden değerlendiren yaklaşımda, zarar azaltma ve hazırlık evreleri içinde yer alan faaliyetler “risk yönetimi”; kurtarma ve ilk yardım, iyileştirme ve yeniden yapım evreleri içinde yer alan faaliyetler “kriz yönetimi” kapsamında ele alınmaktadır.

Afet yönetiminin tahmin ve erken uyarı, afetlerin anlaşılması, etki ve ihtiyaç analizi ile birlikte yeniden yapılanma gibi alt evreleri de kapsayan risk ve zarar azaltma, hazırlık, müdahale ve iyileştirme gibi dört ana evreden oluştuğunu belirten Kadioğlu (2011:51), afet yönetim sürecini Şekil 1’de yer alan döngüyle ifade etmektedir:



Şekil 1. Afet Yönetim Süreci

Kaynak: (Kadioğlu,2011:51)

2.2. Afet Yönetimiyle İlgili Uluslararası Çalışmalar

Doğal veya teknolojik kaynaklı afetler, ülke ve coğrafi sınırlar tanımaksızın tüm dünyayı ve insanları etkilemektedir. Küresel ısınma ve iklim değişikliği, nükleer kazalar, büyük depremler, volkanik patlamalar, petrol tankeri kazaları, Güneydoğu Asya’da yaşanan sel ve taşkınlar, tsunamiler, SARS ve kuş gribi salgınları gibi olayların, sadece oluştukları bölgeleri değil tüm dünyayı etkileyen, maddi hasar ve can kayıplarının yanı sıra sosyal, ekonomik ve kültürel açıdan büyük etkileri olan, ülkelerin gelişmesini durduran, bölgesel ve küresel krizlere hatta savaşımlara yol açan olaylar olarak dünya gündeminde yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle afet konusu, bir ülkenin veya bölgenin değil tüm dünyanın ilgilenmek zorunda kaldığı küresel bir olgudur. Bu nedenle, afetler ve afet yönetimi konusu uluslararası alanda her zaman gündemde olan bir konudur.

Afet ve afet yönetimiyle ilgili çalışmaları olan uluslararası kuruluşlar ve girişimler şunlardır: Kızılhaç, Birleşmiş Milletler Afet Azaltımı için Uluslararası Strateji (UNISDR), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA), Amerika Birleşik Devleti Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID), Yokohoma Stratejisi ve Eylem Planı, Hyogo Eylem Çerçevesi.

3. AFET YÖNETİMİ VE METEOROLOJİ

3.1. Afet Yönetiminin Temel İlkeleri

Klasik ve modern afet yönetimi yaklaşımları arasındaki en belirgin fark modern afet yönetiminin afet öncesinde yapılacak çalışmalarla, önleme veya zarar azalma yaklaşımını öne çıkarmasıdır.

Afet yönetiminin temel ilkelerini yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde uygulanmak üzere aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- a. Karşılaşılan ve karşılaşılabilecek tüm afetleri tanımlamak,
- b. Etki ve olasılık unsurlarını da dikkate alarak, etkin bir risk analizi yapmak,
- c. Risk analizi sonuçlarına göre, etkin bir risk yönetimiyle afetlerin önlenmesi, zararlarının azaltılması veya paylaşılmasına yönelik çalışmalar yapmak,
- ç. Afetlerin oluşması durumunda müdahale çalışmalarını planlamak ve uygulamak,
- d. Afet sonrasında sosyal, psikolojik ve ekonomik unsurları içeren iyileştirme ve yeniden inşaa çalışmalarını yürütmek.

Afet yönetimi Kadioğlu (2011:49) tarafından, afet risklerinin azaltılması; afetlerin şiddetinin ve oluşturacağı kötü sonuçlarının önlenmesi ve azaltılması; senaryo ve olası hasar ve ihtiyaçların tahmin edilmesi; acil durumlara müdahale, planlama ve hazırlık; eğitim ve tatbikatlar; erken uyarı, tahmin, izleme; afet sonrası ihtiyaç analizi; afet anında hızlı ve etkili müdahale ve iyileştirme; afet sonrası iyileştirme ve rehabilitasyon vb. için sürekli, bütünlük, kapsamlı, çok sektörlü, çok disiplinli sosyoekonomik yöntem, planlama ve önlemlerin uygulanması faaliyetlerinin tümü olarak özetlenmektedir.

Kadioğlu (2011:49), afet yönetiminin temel hedef ve amaçlarını; can ve mal kaybına yol açabilecek riskleri minimum seviyeye indirerek, olası kayıp ve riskleri önlemek; afetlerden birinci derecede zarar görenleri kurtarmak; mal-mülk, doğal çevre, kültür ve tabiat varlıklarını korumak; afet sonrasında hayatı normalinden daha iyi bir şekle dönüştürmek; iş sürekliliğini, hizmetlerin devamını ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak olarak ifade etmektedir.

3.2. Afet Yönetimi Süreçlerinde Meteorolojinin Rolü

Temel ilkeleri çerçevesinde afet yönetimi, Kadioğlu (2011:51) tarafından da benimsendiği şekilde, “Risk Azaltma”, “Hazırlık”, “Müdahale” ve “İyileştirme” olmak üzere dört ana süreç altında incelenebilir.

Bu süreçlerin her birinde gerçekleştirilen faaliyetlerin, doğrudan veya dolaylı olarak meteorolojiyle ilişkileri vardır. Örneğin, meteorolojik bir afet olmayan depremin oluşması durumunda, oluştuğu bölgeye ve mevsime göre, afet sonrasındaki müdahalenin yani kriz yönetiminin planlanması ve uygulanması doğrudan meteorolojik şartlara ve meteorolojik desteğe bağlıdır.

3.2.1. Risk Azaltma Süreci ve Meteoroloji

Zarar azaltma süreci olarak da ifade edilen risk azaltma süreci, modern afet yönetimin en önemli aşamalarından birisidir. Kadioğlu (2011:31), riski, afet yönetimi açısından, *“Bir tehlikenin belli bir zaman ve mekânda gerçekleşmesi durumunda tehdit altında olan unsurların (bölgenin sakinleri, özellikleri, etkinlikleri, özgün tesisleri, tabi ve kültürel kaynakları, vb.) alacağı hasarın düzeyine bağlı olarak oluşacak potansiyel kayıplar”* olarak tanımlamaktadır.

Risk tanımındaki önemli bir kavram olan tehlikeyi ise *“Can ve mal kayıplarına neden olmak ile birlikte toplumun sosyo-ekonomik düzen ve etkinliklerine, doğal çevreye, doğal, tarihi ve kültürel kaynaklara zarar verme potansiyeli olan doğal, insan ve teknolojik kökenli oluşum, olay veya olaylar zinciri”* olarak ifade etmektedir (Kadioğlu, 2011:23-24).

Risk azaltma ise, afete sebep olabilecek tehlikenin oluşmadan önlenmesi veya etkilerinin azaltılmasına yönelik olarak tehlike ve risk analizi; riskin önlenmesi, azaltılması, kaçınılması veya transfer edilmesi yöntemlerini içeren risk yönetimi ile mevzuat düzenlemelerini de içeren tüm idari, mali ve teknik faaliyetleri kapsamaktadır.

Şengün ve Temiz (2007:265), risk veya zarar azaltma sürecinin mevzuatın gözden geçirilmesi, afet yönetmeliklerinin ve haritalarının güncellenmesi, afet gözlem ağlarının kurulması/genişletilmesi, afet tehlikesinin bölgesel/yerel ölçekte belirlenmesi, bilimsel ve teknik araştırmaların planlanması ve yürütülmesi, afet önleyici mühendislik önlemlerinin geliştirilmesi ve uygulanması, afetler ve korunma yöntemlerinin kamuya duyurulması gibi unsurları kapsadığını ifade etmektedir.

Bu çerçevede, risk azaltma çalışmalarının ilk aşaması muhtemel tehlikelerin, tehlikelerin oluşma olasılığının ve meydana getirecekleri etkinin belirlenmesidir.

Afetler açısından bakıldığında, doğal afete dönüşebilecek en önemli tehlikelerin kuvvetli yağış, fırtına, kar erimesi, dolu, aşırı sıcak ve soğuklar gibi meteorolojik olaylar olduğu görülmektedir. Dolayısıyla risk azaltma sürecinde sahada olması gereken oyunculardan birisi meteorolojidir.

Dünyada ve ülkemizde en fazla karşılaşılan ve büyük zararlara sebep olan doğal afetlerin çoğu meteorolojik afetlerdir. Öyleyse tehlike analizlerinde meteorolojik olayların değerlendirilmesi, hangi risklerin oluşabileceğinin ve bunların hangi yöntemlerle yönetilebileceğinin belirlenmesi, risk veya zarar azaltma sürecinde yapılması gereken önemli faaliyetler olarak değerlendirilmektedir.

Bunun yanı sıra, meteorolojik olmayan tehlikeler ve risk azaltma çalışmaları için de meteorolojik bilgilerden yararlanılması gerekir. Örneğin, kimyasal atık üreten bir tesisin kurulacağı yerin belirlenmesinde, çevre koşulları, tarım alanları ve insan yerleşimleri gibi hususlar göz önüne alınarak, başta hakim rüzgar yönü olmak üzere, meteorolojik açıdan değerlendirmenin yapılması gerekmektedir.

Risk yönetiminin önemli bir aracı olan sigorta uygulaması da meteorolojik değerlendirmelerle yakından ilişkilidir. Hangi bölgelerde ne tür afetlerin, hangi olasılık ve etkiyle oluşabileceğinin analiz edilmesi sigortacılık için son derece önemlidir. Örneğin, don olayına karşı tarım ürünlerinin sigortalanmasında, yapılacak analizlerde kullanılacak en önemli veri meteorolojik veriler olacaktır.

3.2.2. Hazırlık Süreci ve Meteoroloji

Risk azaltma sürecinde yapılan değerlendirmelere göre muhtemel afetlere karşı gereken tedbirleri alarak bu afetler oluştuğunda hazırlıksız yakalanmamak için yapılan tüm çalışmalar hazırlık süreci içinde tanımlanmaktadır.

Hazırlık süreci, Şengün ve Temiz (2007:265) tarafından, afetin olumsuz etkilerini ve vereceği zararı hızlı, uygun ve etkili yöntemlerle ortadan kaldırmak/azaltabilmek üzere yapılan, afet yönetim planlarının yapılması, denemesi (tatbikatlar) ve güncelleştirilmesi ile görev alacak personelin eğitilmesi, bölgesel depoların hazırlanması ve gerekli malzemelerin stok edilmesi, haberleşme, alarm ve erken uyarı sistemlerinin kurulması ve geliştirilmesi gibi çalışmalar olarak ifade edilmektedir.

Meteorolojik afetlere karşı yapılacak erken uyarılardan afet personelinin eğitimine, muhtemel afetler için bölgesel depoların ve bu depolarda stoklanacak malzemelerin özelliklerinin belirlenmesine, haberleşme sistemlerinin alternatifli olarak kurulmasına kadar tüm hazırlık sürecinde, meteorolojinin sahadaki yerini alması gerekmektedir.

Meteorolojik afetlere karşı erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi, uyarıların ulusal ve yerel yöneticiler ile halka en kısa ve etkili şekilde ulaştırılması için idari ve teknik altyapının oluşturulması, yöneticilerin ve halkın afet uyarıları karşısında hareket tarzlarının belirlenmesi, bilinçlendirme ve bilgilendirme çalışmaları hazırlık sürecinin önemli faaliyetleridir.

Afet öncesinde insanların ve diğer canlıların tahliye çalışmalarının temelinde de meteorolojik tahmin ve uyarılar yer almaktadır. Örneğin, önceden tahmin edilen şiddetli yağışlara bağlı olarak oluşabilecek sel afetine maruz kalması muhtemel bölgelerdeki insanların ve canlıların güvenli bölgelere tahliye edilmesi, afet önleme ve zarar azaltma açısından büyük önem taşımaktadır.

3.2.3. Müdahale Süreci ve Meteoroloji

Müdahale süreci, tehlike gerçekleşip afet oluştuğunda; hasar tespiti, ilk yardım, arama ve kurtarma çalışmaları ile afetzedelerin sağlık, barınma, beslenme gibi ihtiyaçlarının karşılanmasını içeren etkin bir kriz yönetimiyle, afetin en az zararla atlatılmasını sağlayacak tüm faaliyetleri kapsamaktadır.

Bu süreçte, afet bölgesine ulaşım şartları, afet bölgesindeki mevcut hava şartları ile kısa, orta ve uzun vadedeki hava şartlarına göre yapılacak planlamalar, bu şartlara göre barınma, beslenme gibi ihtiyaçların temin edilmesi için meteorolojik bilgi desteğine gereksinim duyulmaktadır.

Örneğin, orman yangını olan bir bölgede yangının yayılma yönü ve hızına göre etkili bir müdahale yapılarak yangının kontrol altına alınması, tehdit altındaki bölgelerdeki insanların ve canlıların tahliyesi için gerekli olan en temel ve vazgeçilmez araç, başta rüzgâr ve yağış olmak üzere meteorolojik bilgilerdir.

Meteorolojinin müdahale süreci ve risk azaltma sürecindeki rolüne ilişkin en çarpıcı örneklerden birisi, 2010 yılında İzlanda’da faaliyete geçen yanardağdan çıkan lav ve kül bulutlarının tüm dünyada hava yolu ulaşımını felç ederek sosyal yaşamı ve ekonomik faaliyetleri olumsuz etkilemesidir. Bu kül bulutlarının hangi yöne nasıl hareket ettiği, bir sonraki konumu, zayıflaması veya güçlenmesi gibi durumlar meteorolojik gözlemler ve tahminlerle yapılabilmiş, bu bilgilere göre başta havayolu şirketleri olmak üzere, ilgili tüm devlet otoriteleri, özel sektör kurumları ve şahıslar, planlamalarını yapmışlardır. Bu olayın oluşmasından sonra hem müdahale hem de risk azaltmaya yönelik işlemler meteorolojik bilgi desteğiyle yapılabilmektedir.

3.2.4. İyileştirme Süreci ve Meteoroloji

Afet sonrasında oluşan hasarın giderilerek, insanların afet öncesindeki yaşamlarına dönmelerini sağlamak üzere yapılan ve yeniden inşa sürecini de kapsayan iyileştirme süreci, Şengün ve Temiz’in belirttiği üzere (2007:266) haberleşme, ulaşım, altyapı, eğitim, iskân, ekonomik ve sosyal faaliyetler gibi çalışmaları içermektedir.

Kadıoğlu (2011:189) bu süreci; konutların yeniden inşası, mal ve mülkün yerine konulması, hizmet, ticaret ve üretimin başlaması ve altyapının yeniden inşa edilerek devreye alınması konularında karar verme ve uygulama çalışmalarını kapsayan, afet veya acil durum sonrası enkazın kaldırılması, oluşan kirliliğin temizlenmesi ile sınırlı olmayan, tüm insani ve fiziksel bileşenlerin tekrar yapılandırılarak, afet öncesi durumlarına göre daha iyi bir seviyeye getirilmesi için atılması gereken tüm adımları kapsayan uzun bir süreç şeklinde ifade etmektedir.

Diğerleri gibi bu süreçte de meteorolojik bilgi ve desteğe ihtiyaç vardır. Örneğin, afet sonrasında yapılacak binaların çatılarının ve enerji nakil hatlarının bölgenin rüzgâr bilgilerine ve kar yükü hesabına göre planlanması ve yapılması, hem yapılan imalatların güvenilirliği hem de maliyet etkin bir uygulama için son derece önemlidir.

Benzer şekilde, bir nükleer kaza sonrasında nükleer atık bulutlarının etkilediği alanların tespiti ile bu alanlarda yapılacak iyileştirme çalışmalarının belirlenmesinde meteorolojik bilgilere ihtiyaç vardır.

3.3. Meteorolojik Afet Zararlarının Azaltılması

Meteorolojik afetler; önceden tahmin edilebilir olmaları nedeniyle, risk yönetimi sürecinde yapılacak planlı ve etkin faaliyetlerle, oluşumunun önlenmesi veya zararlarının azaltılması mümkün olan olaylardır.

Meteorolojik afetlerin bu özellikleri nedeniyle, gelişmiş ülkelerde meteorolojik afetlere karşı erken uyarı sistemlerinin kurulması ve afet yönetim sürecinde meteorolojinin etkin bir şekilde yer alması için çalışmalar yapılmaktadır.

Özellikle teknolojik gelişmelerin ve yeniliklerin meteoroloji alanında ortaya koyduğu uydu ve radar gibi uzaktan algılama sistemleri, otomatik meteoroloji gözlem istasyonları, dikey atmosfer profilinin çıkarılmasına yönelik cihazlar, sayısal tahmin modellerini çalıştıracak yüksek kapasiteli bilgisayarlar ve gelişmiş haberleşme sistemleri, afete dönüşebilecek meteorolojik olayların önceden tahmin edilerek ilgililere zamanında ulaştırılması konusunda büyük imkânlar sağlamaktadır.

Yıllar itibariyle afet sayısı ve maddi hasar artarken can kaybının azalmasının en temel nedeni, geliştirilen erken uyarı sistemleriyle özellikle insanların can güvenliğinin sağlanmasına yönelik etkin çalışmaların yapılabilir olmasıdır.

Atmosferin ve meteorolojik olayların coğrafi veya siyasi sınırlar tanımsızın, her ülkeyi ve herkesi etkilemesi gerçeği, tüm ülkeleri bu konuda işbirliği yapmaya zorlamış, hem bölgesel hem de küresel düzeyde DMT, Avrupa Orta Vadeli Tahminler Merkezi, Avrupa Meteorolojik Uydular İşletme Teşkilatı gibi ikili veya çoklu uluslararası işbirliği kuruluşları kurulmuştur.

3.3.1. Meteorolojik Afetlerin Önceden Tahmini

Meteorolojik afetleri, deprem ve volkan patlaması gibi diğer doğal afetlerden ayıran en önemli özellik, meteorolojik afetlere sebep olabilecek doğa olaylarının önceden tahmin edilebilir olmasıdır.

Kadıoğlu (2008:266) tahmini herhangi bir konuda kaynak, yer, zaman, miktar ve olasılık gibi net ve nicel büyüklükler belirten kestirimler olarak tanımladıktan sonra, bu genel tanım çerçevesinde, bir andaki hava durumundan faydalanarak, atmosferin ilerideki nicel durumunu belirlemeyi de hava tahmini olarak ifade etmektedir.

Ceylan (2010:4), erken uyarıyı, *“afete maruz kalan insanların, afetten korunacak ya da karşılaşacakları riskleri azaltacak şekilde hazırlıklı olmalarını sağlayacak bilgilerin, yetkili kurumlar tarafından, zamanında ve etkili şekilde duyurulması”* olarak tanımlamaktadır.

Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere, hem sel, taşkın ve fırtına gibi ani gelişen hem de kuraklık ve ormansızlaşma gibi yavaş gelişen doğal afetlerin önceden tahmin edilerek, etkin bir afet yönetimi uygulamasıyla bunların önlenmesi veya zararlarının azaltılması mümkündür. Bu nedenle özellikle gelişmiş ülkelerde, meteoroloji servisleri afet yönetim mekanizmalarında faal şekilde yer almaktadırlar. Meteorolojinin afet yönetim sürecine katkısının artırılması ve afet zararlarının azaltılması için sürekli araştırma ve geliştirme çalışmaları yapılmakta, son derece modern ve gelişmiş erken uyarı ve tahmin sistemleri kurulmaktadır. Söz konusu erken uyarı ve tahmin sistemleri kurulurken, bölgesel ve küresel işbirlikleri yapılmakta, tüm ülkelerin ortak ilgisi olan ve herkesi etkileyen meteorolojik olayların izlenmesi ve tahmini için ortak çalışmalar yapılmaktadır.

Afet yönetiminde özellikle risk belirleme ve azaltma çalışmalarında, tahminlerin ve erken uyarıların zamanında yapılarak, yetkililere ve afete maruz kalacak kimselere ulaştırılması son derece önemlidir.

3.3.2. Meteorolojik Tahmin Türleri

Meteorolojik tahminler değişik süreler için yapılmaktadır. Bu süreler oluşacak olayın türü, yeri, zamanı ve şiddetine göre afet yönetim mekanizmaları için önem arz etmektedir. Tahminlerin sürelerine ilişkin tanımlama ve

sınıflandırmalar, ülke veya bölge şartlarına göre farklılıklar göstermekle birlikte, DMT tarafından yapılan genel tahmin süresi tanımlamaları aşağıdaki şekildedir (WMO:2012d):

- a) Anlık Tahminler: 0-2 saat
- b) Çok Kısa Vadeli Tahminler: 12 saate kadar
- c) Kısa Vadeli Tahminler: 12-72 saat
- ç) Orta Vadeli Tahminler: 72-240 saat
- d) Uzun Vadeli Tahminler: 10-30 gün
- e) Çok Uzun Vadeli Tahminler: 30 gün-2 yıla kadar (Aylık, üç aylık mevsimsel tahmin)
- f) İklim Tahminleri: 2 yıl üzeri (İklim, İklim Değişkenliği).

4. KAMU YÖNETİMİNDE AFET VE METEOROLOJİ İLİŞKİSİ

4.1.1. Türkiye’de Afet Mevzuatının Gelişimi

Türkiye’de afetlere bakışı ve afet yönetimini şekillendiren düzenlemelerin, genellikle afet sonrası müdahale ve iyileştirme üzerine odaklanan, olay bazlı oldukları gözlemlenmektedir. Diğer bir ifadeyle Türkiye’nin afet ve afet yönetim politikası, afet öncesinden çok afet sonrasına yönelik faaliyetler üzerine oluşturulmuştur.

Akdağ (2002:28), afet politikalarına ilişkin kilometre taşlarını 1944 yılı öncesi dönem, 1944–1958 yılları arası dönem, 1958 yılı sonrası dönem ve 1999 Marmara depremi sonrası dönem olarak belirtmektedir. Buradaki dönemler, o tarihlerde yaşanan büyük depremler ve bunların sonrasında çıkarılan kanunlar göz önüne alınarak belirlenmiştir.

Jeoloji Mühendisleri Odası (JMO) tarafından yayımlanan Afetler ve Ulusal Afet Yönetim Sistemi Üzerine Genel Değerlendirme raporunda (JMO, 2005) , 1959 öncesi dönemde uygulanan afet politikalarının ortak özelliğinin, sadece afet zararlarını karşılamaya yönelik kanunların çıkartılması olduğu, her afet olayı ve afet bölgesi için ayrı bir yardım kanunu hazırlandığı belirtilerek, 1939 Erzincan depremi ile başlayan 1944’e kadar süren yıkıcı depremler sonrası

1944 yılında 4623 sayılı Yer Sarsıntılarından Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanunun, 1945 yılında ise ilk Türkiye Deprem Bölgeleri haritasının hazırlanması ve Yapı Yönetmeliğinin yürürlüğe konulmasıyla birlikte afet politikalarında değişiklik yapılarak, afet öncesi hazırlık ve koruyucu önlemlerin mevzuatımıza yerleştirildiği ifade edilmektedir.

JMO, ikinci dönemin başlangıcı olarak tanımladığı 7269 sayılı Kanun için “o güne kadarki düzenlemelerin toparlanmış bir hali, genel ve temel bir yasa” ifadesini kullanmaktadır.

Gerek mevzuat düzenlemelerinde gerekse akademik çevrelerin birçoğu tarafından yapılan değerlendirmelerde, afetin deprem odaklı olarak algılandığı ve depremin bu süreçte yapılan çalışmalar için belirleyici olduğu görülmektedir.

Öte yandan, afetler konusunda sorumluluğun Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü gibi kamu kurumlarına dağıtılması, aralarında işbirliği imkânı olmayan bir yapının oluşturulması, ilgili diğer kurumlarla ve yerel yönetimlerle etkin ve yeterli bir işbirliğini sağlama konusunda eksikliklerin olması afet yönetim sürecini son derece olumsuz etkilemiştir.

Hiç şüphesiz 1999 Marmara depremi, Türkiye’de afet, afet mevzuatı, afet yönetim anlayışı için önemli bir milat olmuştur. Yeterli olmamakla birlikte, deprem öncelikli olmak üzere, afetlere ilişkin kısa süreli bazı bilinçlendirme çalışmaları yapılmış, kısa sürede gündemdeki önemini kaybetmiştir.

4.1.2. 5902 Sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

2009 yılında yürürlüğe giren 5902 sayılı Kanun, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere, “.... *afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması ve olayların meydana gelmesinden önce hazırlık ve zarar azaltma, olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürüten kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bu konularda politikaların üretilmesi ve uygulanması*” amacını taşımaktadır.

5902 sayılı Kanunda, önceki afet mevzuatında hiç tanımlanmayan veya çok dar tanımlarla geçirtilen afet kavramı, daha geniş ve güncel literatüre uygun şekilde tanımlanmıştır.

Ayrıca, 5902 sayılı Kanunun 2'nci maddesinde “afet” kavramı ile birlikte, acil durum, hazırlık, iyileştirme, müdahale, risk, risk azaltma, risk yönetimi, zarar azaltma gibi bazı temel kavramlara ve tanımlarına da yer verildiği görülmektedir.

Önceki düzenlemelerin re-aktif bir anlayışla, meydana gelen afetin ve çoğunlukla depremin zararlarının karşılanması, insanların mağduriyetinin giderilmesi ve iyileştirme amaçlı pansuman tedbirlere yönelik olarak yapılmasının aksine, 5902 sayılı Kanunun en azından da pro-aktif bir yaklaşımla afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasını kapsayan, afet yönetimine ilişkin kurumları tek çatı altında toplayan bütünleşik bir afet yönetim anlayışını benimsemesi çok önemlidir.

4.1.3. Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı (UDSEP)

AFAD tarafından 2012-2023 dönemi için hazırlanan UDSEP, depremlerin neden olabilecekleri fiziksel, ekonomik, sosyal, çevresel ve politik zarar ve kayıpları önlemek veya etkilerini azaltmak ve depreme dirençli, güvenli, hazırlıklı ve sürdürülebilir yeni yaşam çevreleri oluşturma amacını taşımaktadır.

UDSEP incelendiğinde, A.1.6 stratejisinin “*Başta depremler olmak üzere tüm afetler öncesi ve sonrasında yaşanan bilgikirliliğinin önlenmesi ve toplumun doğru olarak bilgilendirilmesi sağlanacaktır*” şeklinde belirlenmesine rağmen, MGM'nin rol ve fonksiyonlarına belgede yer verilmemiştir.

Öte yandan, “*Tsunami erken uyarı sistemi kurulacak ve diğer ülkelerdeki sistemlerle uyumu sağlanacaktır*” şeklinde belirlenen A.1.7. stratejisi için önemli bir gözlem sistemi olarak değerlendirilen HF Deniz Radarlarının yapacağı deniz dalga tahminlerine ve dolayısıyla MGM'nin rolüne yer verilmemiştir.

4.2. Afet Yönetimi İle İlgili Merkezi Kamu İdareleri

Türkiye'deki kamu idarelerinden bazıları, doğrudan veya dolaylı olarak afet yönetim süreciyle ilişki içindedirler. Ancak, bu idarelerin görevlerini süreçten ve süreçteki diğer kurumlardan bağımsız olarak yürütme alışkanlıkları, kurumlar arasında işbirliği ve eşgüdümü sağlayacak etkin bir mekanizmanın olmaması afet yönetimi için son derece olumsuz bir tablo ortaya koymaktadır.

Afet konusundaki en önde gelen kurum 5902 sayılı Kanunla kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığıdır. Ancak, afet öncesi çalışmalara da yer vermesine rağmen, diğer afetleri ikinci plana iten 5902 sayılı Kanun ile yalnızca deprem için bir danışma kurulu kurulması, “gerek görülürse” diğer afetler için de benzeri kurullar oluşturulmasına yönelik hüküm ve deprem için ayrı bir başkanlık kurulması, Kanunun deprem üzerine odaklandığının önemli bir göstergesidir.

Türkiye’de afet yönetimiyle ilişkili kurumlardan birisi de DSİ Genel Müdürlüğü’dür. Özellikle taşkın, sel, kuraklık gibi afetler DSİ’nin görevleriyle ilişkilidir. DSİ 2010-2014 Stratejik Planında 5 numaralı Stratejik Amaç “*suyun oluşturacağı taşkın, taşkın ve rüsubat zararlarından yerleşim yerlerini, tesisleri ve tarım arazilerini korumak*” şeklinde belirlenmiştir. Bu amacın hedefleri arasında, taşkın tahmin sistemlerinin geliştirilmesi, doğal afetlere yönelik projelere öncelik verilmesi yer almaktadır.

Afet yönetiminde önemli bileşenlerden birisi ulaşımdır. Özellikle karayolu ulaşımının güvenliliği, afetlere hazırlık, müdahale ve iyileştirme süreçlerinde büyük öneme sahip olduğu gibi, ulaşımı engelleyen deprem, kar, buzlanma ve sis gibi afetlere ilişkin karayollarında alınacak tedbirler de son derece önemlidir. Ancak 6001 sayılı Kanunda, afet yönetimi sürecinde Karayolları Genel Müdürlüğü’nün rolü konusunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

4.3. İl Özel İdareleri

İl özel idaresinin, görevleri kapsamındaki ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, ağaçlandırma gibi hizmetler, afet ve afet yönetimiyle ilgili hizmetlerdir.

Ancak, afetle ilgili bu görevlerin nasıl yapılacağı, hangi imkanların kullanılacağı, diğer kurumlarla işbirliği, yetki ve sorumluluk paylaşımı konuları belirsizdir.

Erozyon kontrolü dışında afetlerle ilgili en belirgin görev olan acil yardım ve kurtarma, afet yönetiminin afet sonrasındaki kriz yönetimi safhasını tanımlamaktadır. Afet öncesine ilişkin risk analizi, bu analizlere göre imar

planları ve çevre düzenlemeleri yapılması, diğer kurumlarla ilişkiler gibi konular yine boşlukta kalmıştır.

4.4. Belediyeler

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun üçüncü bölümünde tanımlanan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları incelendiğinde çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunması, ağaçlandırma, büyükşehir katı atık yönetim planının yapılması, il düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaların ve diğer hazırlıkların büyükşehir ölçeğinde yapılması, gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği verilmesi, itfaiye ve acil yardım hizmetlerinin yürütülmesi, patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerinin tespit edilmesi, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarının yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlenmesi, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaların insandan tahliye edilmesi ve yıkılması görevleri, afet ve afet yönetimi ile ilişkili görevler olarak değerlendirilebilir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 53'üncü maddesinde de belediyelere yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla gerekli afet ve acil durum planlarını yapma, ekip ve donanımı hazırlama görevi verilmiştir. Bu kapsamda belediyeler, afet ve acil durum planları doğrultusunda ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahalli idarelerin ortak programlar yapabilirler. Bunun dışında belediyeler, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilirler.

Afet ve afet yönetimi konusunda belediyelerin de oldukça önemli sorumlulukları, görev ve yetkileri olduğu görülmektedir. Ancak, belediyeler tarafından bu konuda yapılacak çalışmaların afetle ilgili diğer kurumlarla işbirliğinin ve eşgüdümün nasıl sağlanacağı konusu net değildir.

4.5. Meteoroloji Genel Müdürlüğü

Doğal afetlerin %90'ının meteorolojik karakterli afetler olması, afet yönetiminde meteorolojik bilgi ve desteğin önemi göz önünde alındığında,

ülkemizde, afet yönetiminde en etkili oyuncuların birisi olması beklenen kurumlardan biri Meteoroloji Genel Müdürlüğü'dür.

MGM, Meteorolojik afetlere ilişkin veri tabanının oluşturulması, bunlarla ilgili araştırmaların yapılması ve bu afetlerin tahmin ve erken uyarılarını da içeren meteorolojik bilgi, hizmet ve ürünlerin sağlanması konusunda ülkemizdeki tek yetkili ve sorumlu kurumdur.

MGM 2013-2017 Stratejik Planında, (MGM,2012b) meteorolojik karakterli doğal afetler öncesinde ve sonrasında meteorolojik destek sağlanmasına vurgu yapılarak, bu konuda yapılan erken uyarılar, bunların ilgililere ulaştırılması, küresel ısınma, meteorolojik afetler, iklim değişikliği, kuraklık ve çölleşme gibi konularda yapılan araştırma, proje ve çalışmalar, Türkiye için iklim değişikliği senaryoları hakkında bilgi verilmektedir.

MGM'nin afetlerle ilgili stratejik amaçları, tahmin ve erken uyarılar konusunda hizmet kalitesini artırma ve diğer kurumlarla işbirliğini geliştirme üzerine kurgulanmıştır. Bu amaçlar için, "kuvvetli hava olayları ve meteorolojik karakterli afetler öncesinde yapılan tahmin ve erken uyarı ürünlerinin geliştirilmesi,", "gözlem ağına teknolojik gelişmeler ve artan ihtiyaçlar doğrultusunda iyileştirilmesi ve geliştirilmesi", "kuvvetli hava olaylarına yönelik erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi" gibi hedefler belirlenmiştir.

4.5.1. Türkiye'de Tahmin ve Erken Uyarı Sistemleri, Tahmin ve Uyarıların Hazırlanması ve Yayınlanması

Meteorolojik hadiselerin doğru tahmini, tespiti ve takibi yaşamın pek çok noktasında hayati önem taşımaktadır. Kuvvetli meteorolojik hadiselerin önceden tahmin edilmesi ve ilgililere zamanında ulaştırılması, olası can ve mal kayıplarının en aza indirilebilmesi için doğru ve etkili tedbirlerin alınmasını sağlayabilmektedir. Bu nedenle, meteorolojik bilgi ve hizmetlerin doğruluğu, güvenilirliği, sürekliliği ve zamanında ilgililere sunulması çok önemli hale gelmektedir.

Genel olarak tüm meteorolojik hizmet ve ürünlerin kalitesinin artırılması özel olarak da meteorolojik afetler için kurulan veya geliştirilen erken uyarı ve tahmin sistemleri şu bileşenlerden oluşmaktadır; Otomatik Meteoroloji Gözlem İstasyonları, Yüksek Atmosfer Gözlem Sistemleri, Meteoroloji Radarları, Meteoroloji Uyduları, Sayısal Tahmin Modelleri ve İnsan.

Meteorolojik afetlere yönelik hizmetler kapsamında, MGM tarafından ülke çapında otomatik meteoroloji gözlem sistemleri ve meteoroloji radarları kurulmuş, sayısal tahmin modelleri için yüksek performanslı süper bilgisayar devreye alınmış, deniz gözlem sistemleri kurulumları gerçekleştirilmiş, yüksek atmosfer gözlem sistemleri ile uydu yer alıcı sistemleri yenilenmiştir.

Gerek yurtiçi gerek yurtdışı gözlem ağlarından elde edilen veriler, uydu ve radar ürünleri ile sayısal tahmin ürünleri değerlendirilerek günlük, haftalık ve mevsimsel tahminler ve şiddetli meteorolojik olaylar için erken uyarılar hazırlanmakta, hazırlanan tahmin ve uyarılar, çeşitli iletişim kanallarıyla ilgililere ulaştırılmaktadır.

Şiddetli meteorolojik olaylara ilişkin olarak MGM tarafından 2010 yılında 462, 2011 yılında ise 379 adet meteorolojik uyarı yayınlanmış ve ilgililere ulaştırılmıştır. Özellikle afete sebep olabilecek şiddetli hava olaylarına ilişkin uyarılar, o bölgenin yerel yöneticilerine telefon, faks, e-posta, cep telefonu mesajı gibi iletişim araçlarıyla ulaştırılmakta, yazılı ve görsel basına gönderilmektedir. Ayrıca, MGM internet sitesi (www.mgm.gov.tr) ve radyo yayını (Meteorolojinin Sesi Radyosu) üzerinden tahmin ve uyarı bilgileri yayınlanmaktadır.

4.5.2. Meteoroloji-Afet Yönetim İlişkisinde Yaşanan Sorunlar

Ülkemizde afet yönetim anlayışının hala kriz yönetimiyle sınırlı olarak algılanması ve uygulanması, bütünleşik afet yönetiminin henüz benimsenmemiş olması, meteoroloji-afet yönetim ilişkisindeki sorunların da temelini oluşturmaktadır. Bu sorunları genel olarak aşağıdaki şekilde ifade etmek mümkündür:

a. Yerel, bölgesel ve ülkesel ölçekte afet risklerinin belirlenmesine ilişkin etkin bir çalışma yapılamamaktadır.

b. Meteorolojinin sadece tahmin ve uyarı boyutuyla gündemde olması, geçmişe dönük iklim verilerinin risk analizi ve iyileştirme sürecindeki faaliyetlerde kullanılması konusunda farkındalık eksikliğine sebep olmaktadır.

c. Özellikle imar planları, bina yapımı, sanayi yatırımları, kritik tesis kurma kararları, haberleşme alt yapısı, kentsel dönüşüm uygulamaları, ulaşım planları ve yatırımları gibi konularda meteorolojik verilerin değerlendirilmesine ilişkin bir yaklaşım bulunmamaktadır.

ç. Küresel ısınma ve iklim değişikliği senaryolarına dayalı risk ve kriz yönetimi konusunda, herhangi bir öngörü olmadığı gibi ilgili kurumların görev ve sorumlulukları da belirsizdir.

d. Meteorolojik erken uyarı ve tahminlerde, ulusal ve yerel düzeyde alınacak tedbirler, davranış şekilleri, yönlendirme ve koordinasyon konularında belirsizlik bulunmaktadır.

e. Özellikle meteorolojik uyarıların zamanında ve anlaşılır bir şekilde, afete maruz kalabilecek tüm vatandaşlara ulaştırılması için etkin bir iletişim ağının bulunmadığı değerlendirilmektedir.

f. Afet yönetimiyle ilişkili olduğu değerlendirilen kamu kurumlarının yerine getirecekleri bazı görevlerin, doğrudan veya dolaylı olarak meteorolojik bilgilere ihtiyaç duyduğu, ancak bu konuda yeterli bir çalışma ve işbirliğinin bulunmadığı düşünülmektedir.

g. Kriz yönetimi aşamasında meteorolojik desteğin sağlanması ile karar destek mekanizmalarında meteorolojinin rolü konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır.

SONUÇ

Doğal ve doğal olmayan afetler açısından her zaman yüksek bir risk altında bulunan Türkiye’de afet risklerinin en uygun şekilde yönetilmesini sağlayacak yasal düzenlemeler ve bu düzenlemeleri uygulayacak kurumsal alt yapı henüz tam olarak oluşturulamamıştır.

Meteorolojik afetler, doğal afetler içinde oluşma sıklıkları ve etkileri açısından ilk sıralarda yer alan ve önceden tahmin edilebilir olan afetler olmasına rağmen, bu afetler önceden tahmin edildiğinde kimin, neyi, nasıl ve nerede yapacağı konusunda bir boşluk olduğu değerlendirilmektedir. Bu konudaki eksiklik sonucu afet zararlarının azaltılamaması; meteorolojik afetleri oluşturan olayları doğal olaylar veya doğal tehlikeler, bunların insan ihmali neticesinde afete dönüşmesi veya afet şiddetinin ve etkisinin artmasını doğal olmayan afet olarak tanımlayan yaklaşımları destekleyen bir durumu ortaya çıkarmaktadır.

Meteorolojik afetlerin önceden tahmin edilebilme özellikleri nedeniyle, etkin bir afet yönetiminin bu afetlerin risklerini azaltılabilir kılacağı genel kabul görmüş yaklaşımdır.

Bu nedenle, meteorolojik afetler ile bunlara yönelik erken uyarılar ve meteorolojik hizmetler afet yönetim planlamalarında göz önünde bulundurulmalı, önceden tahmin edilebilen meteorolojik afetler için, modern erken uyarı sistemleri kurulmalı ve sürekli geliştirilmelidir.

MGM tarafından yürütülen çalışmaların özellikle afet yönetimi açısından somut sonuçlarının ortaya çıkabilmesi ve afet risklerinin azaltılmasına katkı sağlanabilmesi için, bu süreçte yer alan diğer kurumlarla işbirliğinin geliştirilmesine ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir. MGM tarafından yapılan tahminler ve yayınlanan erken uyarılara göre yürütülecek risk azaltma faaliyetleri afet yönetim planlarında yer almalıdır.

Bunun yanı sıra, her bölge, il, ilçe ve köy birimleri için, özel şartları da dikkate alınarak, afet öncesi, afet esnasında ve afet sonrası izlenecek yöntemler belirlenmelidir.

Bu nedenle, afet yönetimi ile ilgili düzenlemelerde kurumlar arası görev, yetki ve sorumluluk paylaşımları ile işbirlikleri açık olarak tanımlanmalıdır.

Ayrıca, erken uyarıların ilgililere hızlı bir şekilde ulaştırılması için yasal düzenlemeler ve teknik alt yapı oluşturma çalışmaları yapılmalıdır. Meteorolojik tahmin ve uyarıların anlamı ve bu durumlarda yapılması gerekenler konusunda halkın bilinçlendirilmesi gerekmektedir.

Meteorolojik afetler kadar meteorolojik olmayan afetlerin yönetiminde de meteorolojik desteğin önemli bir afet yönetim aracı olacağı unutulmamalıdır. Bütünleşik afet yönetim süreçlerinin tümünde, meteorolojinin yadsınamaz bir rolü bulunmaktadır.

Afet yönetimi konusunda bütünleşik bir yapı, merkezden yerele kadar uzanan etkin ve işlevsel bir yönetim organizasyonu 5902 sayılı Kanun tarafından sağlanamamıştır ve bu durum hala afet yönetiminin kriz yönetimiyle eş anlamlı olarak algılanması ve bu sınırlı anlayış çerçevesinde uygulanması sonucunu doğurmaktadır.

Afet yönetim stratejilerinin ve uygulamalarının yerel, bölgesel ve ulusal afet yönetim anlayışı çerçevesinde belirlenmesi gerekmektedir.

Afet yönetiminin, ulusal boyutunun yanı sıra uluslararası boyutu da olan kapsamlı bir süreç olduğu gerçeği göz önünde tutularak, ulusal politikalar ve

afet yönetiminin tüm aşamalarına yönelik stratejiler belirlenirken, uluslararası belgelerle uyumlu ve ülkenin ihtiyaçları ve özel durumlarını dikkate alan bir çalışma yapılması, bu anlamda uluslararası kuruluşlarla ilişkilerin genel bir çerçeveye oturtulması gerektiği düşünülmektedir.

Afet yönetim sürecinin önemli unsurlarından birisi olan risk yönetiminin temel bileşenlerinden birisi sigorta sistemidir. Tüm afetleri kapsayacak genel bir afet sigortası uygulamasına geçilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Afet yönetiminde kurumlar arası işbirliği son derece önemlidir. Bu işbirliği ve koordinasyonun nasıl yapılacağı, kimin yapacağı ve çerçevesinin ne olduğu konusundaki belirsizliği giderecek düzenlemelerin bir an önce yapılmasına ihtiyaç vardır.

KAYNAKÇA

- AFAD (2012).** Doğal Afetler, www.afad.gov.tr, (01.03.2012).
- Akay, A. (2012).** *Afet Yönetimi Ders Notları*, Ankara: TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı.
- Akdağ, S.E. (2002).** Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi, Ankara: Sayıştay Araştırma Dizisi.
- Başbuğ, B. B. (2007).** “Türkiye’de Doğal Afet Risk Yönetimi Eğitimi”, *Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, Ankara:Mattek Matbaacılık.
- Bryant, E. A. (1993).** *Natural Hazards*, Cambridge University Pres, [Aktaran: MMO (1999), Meteorolojik Karakterli Doğal Afetler ve Meteorolojik Önlemler Raporu, Ankara:Armoni Ofset].
- Ceylan, A. (2010).** “Türkiye’de Taşkın Gerçeği ve Meteorolojik Erken Uyarı Sistemleri”, *23 Mart Dünya Meteoroloji Günü Bildirisi*, Afyon.
- Ceylan, A. (2011).** Meteorolojik Karakterli Doğal Afetler ve Türkiye, MGM, Ankara.
- DeParatesi, S.R.G. (1989).** Hazards and disasters: concepts and challenges. In remote sensing for hazard monitoring and disaster assessment [Aktaran: MMO (1999), Meteorolojik Karakterli Doğal Afetler ve Meteorolojik Önlemler Raporu, Ankara:Armoni Ofset].
- Güler, H.H. (2007).** “Afet Bilinci ve Afet Yönetimi Eğitimi”, *Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, Ankara:Mattek Matbaacılık.
- Ergünay, O. (2007).** “Türkiye’nin Afet Profili”, *Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, Ankara:Mattek Matbaacılık.
- JMO (2005).** Afetler ve Ulusal Afet Yönetim Sistemi Üzerine Genel Değerlendirme, http://www.jmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=50&tipi=5&sube=0, (17.04.2012).
- Kadioğlu, M. (2008).** “Sel, Heyelan ve Çığ için Risk Yönetimi”, *Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri*; Ed.: M. Kadioğlu ve E. Özdamar, Ankara: JICA Türkiye Ofisi Yayınları, No:2, s.251-276.

Kadıoğlu, M. (2011). *Afet Yönetimi-Beklenilmeyeni Beklemek En Kötüsünü Yönetmek*, Marmara Belediyeler Birliği, İstanbul.

MGM (2012a). Çığ ve Çığdan Korunma Yöntemleri, <http://www.mgm.gov.tr/site/yardim2.aspx?=CIG> (3 Mart 2012)

MGM(2012b). http://www.mgm.gov.tr/FILES/kurumsal/yatirimfaaliyet/MGM_SP_2013_2017.pdf, (26.03.2013). , (26.03.2013).MMO (1999), Meteorolojik Karakterli Doğal Afetler ve Meteorolojik Önlemler Raporu, Ankara:Armoni Ofset.

Şengün, H., Temiz, A. (2007). “Afet Yönetimi ve Karabük”, *Afet Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, Ankara: Mattek Matbaacılık.

WB ve UN (2010). *Natural Hazards, Unnatural Disasters*, The World Bank, Washington.

WMO (2012a). Global Disasters Distribution, <http://www.wmo.int/pages/prog/drr/images/DisastersCompare.gif>, (01.03.2012).

WMO(2012b). “Disaster Risk Reduction Programme”, <http://www.wmo.int/pages/prog/drr/>, (01.03.2012).

WMO (2012c). Weather, Climate, Water Hazards http://www.wmo.int/pages/publications/showcase/documents/hazards_wmd.pdf, (01.03.2012).

WMO (2012ç). Disasters Comparison Chart, <http://www.wmo.int/pages/prog/drr/images/pieCharts.png>, (01.03.2012).

WMO (2012d). Definitions of Meteorological Forecasting Ranges

<http://www.wmo.int/pages/prog/www/DPS/GDPS-Supplement5-Appl-4.html>, (01.03.2012).

AİHM KARARLARI IŞIĞINDA İNSANLIK DIŞI MUAMELELER VE SİVİL TOPLUM

Kasım ESEN *

ÖZ

Günümüzde toplumsal sorunları çözmeyi hedefleyen devlet merkezli düşünce sisteminin küreselleşme ile birlikte aşıldığı, yaşanan sorunların üstesinden gelmede yeni çözümlere ihtiyaç olduğu ve bu çözüm yollarından birinin de sivil toplum örgütlerinin olduğu tespit edilmiştir. Toplumsal sorunlardan biri olan insanlık dışı muamele sivil toplum kuruluşlarının mücadelesiyle bir alan olmuştur. İşkence ve kötü muameleyi önlemek ve mağdura maddi ve manevi destekte bulunmak adına birlik ve dayanışma içerisinde çalışan sivil toplum kuruluşları ortak bir akılla çözümler üretebilmektedir. Türkiye’de insan hakları temelli çalışan birçok sivil toplum kuruluşu mevcuttur. Demokratik bir sistemin ilerlemesi sivil toplumun gelişmesiyle bağlantılı olduğu kadar devletin de demokratikleşmesine bağlıdır. Devlet yapısı gereği, bürokratik-merkezi-otoriter bir yapı teşkil etmektedir. Bu yüzden, işkence ile mücadele gibi çözüm arayışlarında asıl belirleyici katkılar sivil toplum kuruluşlarından gelmektedir. Sonuç olarak, işkence ile mücadelede gerçek bir başarı elde etmek için devletin tüm güçleri dayanışma ve gönül birliği içerisinde bulunmak zorundadır. Yasama, yürütme, yargı, sivil toplum kuruluşları, insan hakları savunucuları ve medya bu dayanışma içerisinde yer alırsa, ortak bir çözüme ulaşma süreci kolaylaşacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, İşkence ve Kötü Muamele, Sivil Toplum Kuruluşları, İşkence Sayılan Fiiller, Sorumluluk ve Devlet.

Abstract:

Contemporarily, state-based thinking system which is focused on solving social problems has been changed with the globalization, it's discovered that new solutions are needed to overcome this social problems and it's analyzed that one of the solution is the non-governmental organizations. Non-governmental organizations are always fighting against inhuman treatment.



* Vali, kasimesen@mynet.com

All government systems and nongovernmental organizations try to combat *in a common sense on behalf of the prevention of torture and inhuman treatment and providing support to victim. There are many nongovernmental organizations which are focused on human rights and torture issues in Turkey. Developing a democratic system is quite related with the development of nongovernmental organizations and democratization of the state. State with its structures is supposed to be a bureaucratic-centralized. Thus, the real determinant factor against combatting the torture and inhuman treatment derives from nongovernmental organizations. As a result of this, for having the real success to prevent torture and inhuman treatment all the powers of the state must be cooperated and in alliance. If legislation, propulsion, judgment, non-governmental organizations, the defenders of human rights and media exists in this alliance it is going to be easier to success the period of common solution.*

Keywords: *European Court of Human Rights, Torture and Inhuman Treatment, Nongovernmental Organizations, Torture Actions, Responsibility and State.*

GİRİŞ

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne göre işkence ve insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza ve muamelelere karşı bir devletin tavrı, devletin demokratik yapısını yansıtır. Bir diğer ifadeyle, devletler meşruiyetini insan onurundan alırlar. İnsanlık dışı muameleye karşı, hukuk kurallarına ya da genel olarak insan haklarına hayat için değil, fakat onurlu bir hayat için ihtiyaç duyulur (Donnelly, 1995; 27). Bu bağlamda, Uluslararası İnsan Hakları belgelerinde ifade edildiği gibi insan hakları insanın özündeki onurdan kaynaklanır. İnsan hakları ihlalleri (işkence, insanlık dışı muamele) bir kimsenin insanlığını yok saymaktadır. İşkence ve insanlık dışı kötü muamele insanlığa yönelik en ağır saldırdır. Çeşitli uluslararası sözleşmeler ve devletlerin iç hukuklarında yasaklanmış ve hakkında ağır cezalar verilen bir insanlık suçu olan işkence ile ilgili Türkiye Anayasası başta olmak üzere Türk Ceza Kanunu'nda da gerekli düzenlemeler mevcuttur. Örneğin, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası madde 17'de "Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir

cezaya veya muameleye tabi tutulamaz şeklindeki düzenlemeyle işkence yasağı güvence altına alınmış olup Türk Ceza Kanunu madde 94 ve 95'teki düzenlemelerle işkence bir suç sayılmıştır. Ayrıca Ceza Muhakemesi Kanunu madde 148'deki düzenlemeye göre işkence, yasak sorgu sayılmıştır. CMK m.148 sadece işkenceyi önlemek adına kabul edilen bir düzenleme olmayıp burada korunmak istenen başka haklar da vardır. Başta, işkence olmak üzere diğer insanlık dışı davranışlarda insanların onurunu koruma ve hakikat aranırken insanın kişilik haklarından ödün verilmemesini garanti altına almayı da amaçlar.

Devletin bu tür sözleşmelere taraf olmasına ve işkence karşısında birçok hukuk kuralını uygulamasına ek olarak, vatandaşların bir birey olarak haklarını arayabilmelerinin önündeki engelleri kaldırmalarına yardımcı olan ve işkence başta olmak üzere diğer insanlık dışı muamelelere maruz kalanların başvuracağı kurumlar çoğaltılmalıdır. Burada sivil toplum kuruluşlarına büyük bir sorumluluk ve görev düşmektedir. İnsanın ve insan onurunun yüce bir değer olduğu ve oluşan hak ihlallerinde devlet- sivil toplum kuruluşları ve insanların dayanışma içinde olması gerektiği unutulmamalıdır.

Türkiye için de insan hakları meselesi şeref ve haysiyet meselesidir. Türkiye, Avrupa Birliği üyeliği için yapılan hazırlıklarda ve iyileştirme sürecinde insan hakları alanında birçok iyileştirmeler yapmış ve özellikle 2000'li yıllarda yenilikler getirmiştir. Buna karşın, terör örgütü amacına ulaşabilmek adına Türkiye'de yaygın ve ağır insan hakları ihlalleri olduğu gerekçesiyle Birleşmiş Milletlerden destek alma umutlu ve uluslararası güçlerin askeri müdahalesine yönelik stratejiler geliştirmiştir. Bu amaçla, KCK sistemini kurmuştur. KCK sözleşmesine göre her Kürt vatandaşımız KCK yurttaşı olup yemin etmek zorundadır ve KCK'nın bir alt birimine üye olmakla yükümlüdür. Bölge vatandaşlarının çoğunu üye yapmak üzere kurulan yapı, bunu başarırca uluslararası hukuka göre terör örgütü sayılamaz. Örgüt, yaptığı eylemleri, özgürlük mücadelesi kisvesi ve güvenlik güçleri ile halkı karşı karşıya getirdiği provokasyonlarla meşru kılmaya çalışmaktadır. Örgüt bölge halkının tamamını örgütleyebilirse devlet kurumlarını fiilen işlevsiz kılmak suretiyle oluşacak kargaşa ortamında uluslararası güçlere davetiye çıkaracaktır. İnsanlık dışı muamelelerin yaygınlık kazanması halinde 2015 yılında 1915 tehcir olayının

100. yılı sebebiyle dünyada başlatılması düşünülen büyük kampanyanın estireceği Türkiye aleyhtarı atmosferde altın vuruş yapma arzusundadır. İşte böyle bir durumda insanlık dışı muameleleri ve bu suçlarla sivil toplum odaklı mücadele edilirse sonuç alınabileceğini göstermek amaçlı olarak işbu uzun makale kaleme alınmıştır. Bu yazıda öncelikle uluslararası belgelerde işkence kavramını ele alınıp işkence konusu geniş boyutta ele alınıp hükümet dışı aktörlerin, işkence ve insanlık dışı ve küçültücü muamele ve cezalardan sorumlu tutulması ve devletin sorumluluğu gibi hassas noktalar irdelenmiştir.

1. İNSAN HAKLARI BAĞLAMINDA İŞKENCE

İşkence kavram olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 3. maddesinde yer almıştır. Bu madde "*İşkence Yasağı*" başlıklı olup "*Hiç kimse işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya işlemlere tabi tutulamaz*" hükmünü içerir. İşkencenin tanımı AİHS' DE tam olarak yapılmamıştır. İşkence ile ilgili tanım, işkenceye ve Diğer Zalimane Gayriinsanî veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nde bulunmaktadır. Bu sözleşme, 10 Aralık 1984'de kabul edilmiş olup 26 Aralık 1987'de yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise bu sözleşmeyi 24 Ağustos 1987'de kabul etmiştir.

Sözleşmenin 1. Maddesi'nde "işkence" terimi, bir şahsa veya bir üçüncü şahsa, bu şahsın veya üçüncü şahsın işlediği veya işlediğinden şüphe edilen bir fiil sebebiyle, cezalandırmak amacıyla bilgi veya itiraf elde etmek için veya ayırım gözetim herhangi bir sebep dolayısıyla bir kamu görevlisinin veya bu sıfatla hareket eden bir başka şahsın teşviki veya rızası veya muvafakatiyle uygulanan fiziki veya manevi ağır acı veya ıstırap veren bir fiil olarak tanımlanmıştır.

İşkenceyi karakterize eden ve fena muamelenin diğer biçimlerinden ayırt eden duyulan ıstırapın ağırlık derecesidir. Bu nedenle de, bu kelime fena muamelenin objektif olarak en ciddi biçimleri içindir. Bir fiilin veya cezanın işkence olup olmadığını anlamak için üç soru sorulur:

Ne yapıldı? Kasıtlı olarak ağır ve fiziksel ya da zihinsel acı veya ıstırap verildi cevabı veriliyor ise işkence ya da önemli ölçüde zihinsel ya da fiziksel acı veya ıstırap oluşturuldu ise işkence dışındaki fena muamele söz konusudur.

Kim yaptı? Devlet yetkilileri bu ıstırapı ya kendileri vermiş olabilirler veya durumdan haberdardırklar ya da bilmek zorunda olmalarına rağmen önüne geçmeye çalışmamışlardır.

Niçin yapıldı? Bilgi almak, cezalandırmak ya da korkutmak gibi belli bir amaçla ıstırap verildi ise işkence söz konusudur. (Giffard, 2001;46-47)

1.1. İşkence Sayılan Fiiller

Aisling Reidy tarafından işkence hakkında AİHS'nin 3. Maddesinin uygulanmasına ilişkin olarak hazırlanan kılavuza göre; AİHM kararlarına dayanarak aşağıdaki analiz yapılmaktadır (Reidy, 2007; 13). Gerek tek başına gerekse diğer türden muamelelerle bir araya gelerek işkenceye yol açtığı saptanan fena muamele türleri şunlardır:

a) Falaka, Filistin askısı, ağır kaba dayak, elektrik vermek, tecavüz, sahte infaz, canlı haldeyken gömülmek, organ keser gibi yapmak bunlardan başka üzerinde henüz uzlaşılmasa da uluslararası topluluğu ciddi bir şekilde kaygılandıran açıkça işkence düzeyine ulaşmamış pek çok gri alan söz konusudur.

b) Yargı kararı olarak uygulanan bedensel ceza (Bilhassa silahlı kuvvetlerde komutan emriyle verilen bedensel cezalar gibi)-Ölüm cezasının belli biçimleri ve ölüm bekleyişi olgusu

c) Hücre hapsi-Belli bazı kötü cezaevi koşulları (özellikle de kombine bir şekilde bulunduklarında)-Yakın akrabalar üzerinde yarattığı etkilerde dâhil olmak üzere insanların kaybolması

d) Bir yetişkin üzerinde uygulandığında işkence olarak nitelendirilemeyecek olan muamelenin çocuğa uygulanması

1.1.1. AİHM' ne Göre İşkence Sayılan Fiiller

- Filistin Askısı: Kolları sırta bağlı olarak havada asılı tutma (Aksoy-Türkiye davası)

- Şiddetli Dayak (Selmouni Fransa'ya karşı, Dikme Türkiye'ye karşı)

- Şiddetli dayakla birlikte tıbben tedaviden yoksun bırakma (İlhan Türkiye'ye karşı)

- Tecavüz (Aydın Türkiye'ye karşı)

- Elektrik şoku uygulaması (Akkoç Türkiye'ye karşı)
- Falaka/ Falanga (Salman Türkiye'ye karşı, Yunan davası)

İnsanlık dışı muameleler taammüt içerir, kesintisiz olarak saatler boyunca uygulanır, bedensel yaralanmaya, yoğun bedensel ve ruhsal eziyete yol açar. İnsanlık dışı muamelede alıkonulan kişiler şiddetli kötü muameleye maruz kalmakla birlikte bu muamelenin yoğunluğu, işkence olarak adlandırmak için yeterli düzeyde değildir. İnsanlık dışı muameleye çoğunlukla gözaltı koşullarında rastlanır. İnsanlık dışı muamele gözaltı koşullarının dışında da, kasıtlı ve acımasız bir davranış olarak karşımıza çıkar.

Bir fiilin işkence olup olmadığının anlaşılması için, insanlık dışı veya küçük düşürücü muamele veya cezanın ne olduğunun ve ayrıca ağır kasıt halinin bilinmesi önem arz eder. AİHM muamele ve cezayı işkence olarak belirleyen unsurları saymışsa da bu kavramın tam olarak ne anlama geldiğini tanımlamamıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi sözleşme, Birleşmiş Milletler İşkenceyi Önleme Sözleşmesi'ne atıf yapmıştır (Akkoç-Türkiye, 10 Ekim 2000). Bu tanımdan, işkencenin ana unsurları olarak şu üç hususu belirtmek gerekir;

- Şiddetli fiziki veya manevi (ruhsal) acı veya ıstırap uygulanması
- Acının kasıtlı ve şuurlu olarak uygulanması (kamu görevlilerinin rızası veya onayı ile yapımı)
- Bilgi almak cezalandırmak, korkutmak ve sindirmek gibi belirli amacın takibi

Şiddetli manevi acı ve ıstırapın ne olduğunu objektif olarak belirlemek zordur. Bu durum kişiden kişiye değişkenlik arz eder. Dolayısıyla, hangi olayda işkence olduğu hususunda yapılacak incelemede sübjektif unsurlara da bakmak gerekir. İşkence sayılan fiili anlamak için acı ve ıstırap veren eylemlerin, hal ve tavırların yoğunluğunu, ağır kasıt halini ve amacını tespit etmek gerekir.

İşkence ile insanlık dışı ve küçük düşürücü muamele ile ceza arasındaki ayrımı belirleme de yapılan manevi eziyetin yoğunluğundaki fark temeline bakmak gerekir. Yapılan eziyetin şiddeti ve yoğunluğunu tespititte şu dört unsur önemlidir: süre, fiziksel ve ruhsal etkiler, mağdurun cinsiyeti, yaşı ve sağlık durumu, muamelenin uygulanış şekli ve yöntemi.

Bu ölçütlerin mağdurun cinsiyeti, yaşı ve sağlık durumu gibi sübjektif unsurları belli bir muamelenin yoğunluğunun değerlendirilmesi açısından önemi vardır. Sübjektif faktörler minimum seviyede tutulmalıdır. AİHM'nin, Seloumi- Fransa'ya karşı 28 Temmuz 1998 tarihli kararında; kişinin beden yapısının güçlü ya da zayıf olduğuna, kadın veya erkek olmasına bakılmaksızın objektif ölçülerde yeterli maddi ve manevi acı veren fiiller, hal ve tavırlar işkence olarak kabul edilmektedir (Reidy, 2007; 18). AİHM bu davada kabul ettiği ölçütle bu davada ileri sürülen fiillerin yalnız şiddet içermekle kalmadığını fiziksel gücü ne olursa olsun herkes için iğrenç ve küçük düşürücü olduğunu tespit etmiştir.

1.2. İşkencenin Failleri

İşkenceye konu olan muamele, yetkili otoritenin bir temsilcisi tarafından ya da onun onayıyla yapılmış olmalıdır. Bu, herhangi bir devlet görevlisinin işkence ya da fena muameleye potansiyel olarak iştirak edebileceğine işaret eder. Böyle olmakla birlikte, bir soruşturmada bilgi elde etmek ya da giderek daha çok görüldüğü gibi bir ayaklanma ya da kargaşa karşısında bir bütün olarak topluma gözdağı vermek gibi genel amaçları göz önüne alındığında, işkencenin başlıca aktörlerinin ceza soruşturma sürecinde yer alan görevliler ve devletin güvenliğinden sorumlu memurlar olduğunu saptamak hiç de şaşırtıcı değildir.

Bu nedenle, işkence ve diğer fena muamele türlerine iştirak etmesi muhtemel kişiler şunlardır: Polis-Jandarma-Sahil Güvenlik-Ordu mensupları-İstihbarat Birimleri-Özel kolluk, Orman, Çevre, Gümrük Kollukları, Belediye Zabıtası, Köy Korucuları, Kır bekçileri, devlet güçleriyle bağlantılı olarak hareket eden paramiliter güçler,-Devlet kontrollü çeteler, örgütler, kontrgerilla güçleri vs.

Ama aynı zamanda şunlar da olabilir: hapisane görevlileri, ölüm mangaları, herhangi bir devlet yetkilisi, sağlık mesleği mensupları, doktorlar, psikiyatristler, kamu görevlilerinin talimatıyla ya da muvafakatle hareket eden mahpuslar, itirafçılar...

Ayrıca, işkence genellikle silahlı çatışmalar sırasında ve özellikle de iktidardaki güçlere karşı ülkenin belli bölümlerini elinde bulunduran muhalif grupların iştirak ettiği iç çatışmalar sırasında meydana gelmektedir. Bu durumlarda, fena muamele muhalif güçler ve genel nüfus tarafından da uygulanabilir(Giffard, 2001;47).

1.3. Alıkoyma Süreci

Özgürlüğünden yoksun olarak tutulan kişilerle ilgili herhangi bir kötü muamele yapılıp yapılmadığının değerlendirilmesinde hareket noktası, alıkonulan kişiye kaba kuvvet kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesidir. Alıkonulan kişinin kendi davranışı nedeniyle gerekli olmadığı sürece, kaba kuvvet uygulamasının üçüncü maddede belirtilen hakkın ihlali anlamına geleceğidir (AİHM, Ribitsch- Avusturya'ya karşı 4 Aralık 1995 tarihli karar).

1.4. Tutuklama ve Sorgulama Süreci

Bu konuda potansiyel ihlaller, alıkonmanın her aşamasında yani bir kişinin genelde polis ve askeri kolluk tarafından tutuklanma veya yakalanma yoluyla alıkonulduğu andan gözaltından çıktığı ana kadarki aşamalarda oluşmaktadır(Reidy,2007;23)

İşkence vakalarında ihlaller daha ziyade tutuklamanın ilk aşamalarında sorgulama veya ifade alma sırasında cereyan etmektedir. Kötü muamelenin bilgi almak veya itirafa zorlamak amacıyla uygulandığı işkence vakalarında ihlaller daha ziyade tutuklamanın ilk aşamalarında sorgulama ve ifade alma sürecinde cereyan etmektedir(Reidy, 2007; 27).

Şayet, alıkoyma sürecinde alıkonulan kişinin kendi seçeceği üçüncü bir tarafa duruma bildirme (aile ferdi, üçüncü kişi ve konsolosluk, arkadaş), avukata erişebilme hakkı, kendi seçeceği bir hekim tarafından tıbbi muayeneye tabii tutulma talep hakkı yok ise temel güvenceleri bulunmamaktadır ve bu sebeple de kötü muamele varsayılabilir. Özellikle, alıkoyma süreçlerinin ilk aşamalarında alıkoymayı uygulayan yetkililer, alıkonulan kişiye kimlerin erişebildiği ve belli bir zaman diliminde kişinin nerede olduğu gibi bilgileri alıkonulan her kişi için doğru olarak açıklayabilmelidir(Reidy, 2007; 25).

Soruşturma süreci tamamlandığında, nizami cezaevlerindeki mahkûmlar için işkence daha az sıklıkla gözlenmektedir. Fakat pek çok cezaevinin, hükümlerinin yanı sıra, davaları devam eden tutukları da barındırdığı gözden kaçırılmamalıdır. Özellikle, cezaevinin güvenlik güçleri tarafından ya da onlarla sıkı bağlantılı olduğu bilinen gruplarca idare edilmesi durumunda, tutuklular için mevcut risk de bir kenara itilmemelidir. Tutuklular için riskin mutlaka kurum içinde olması gerekmez; risk, soruşturmayı yapan kişilerin gözetimine geri gönderilme ihtimalinde yatıyor olabilir(Giffard, 2001; 46-47)

2. İNSANLIK DIŞI VE KÜÇÜK DÜŞÜRÜCÜ MUAMELE

Aisling Reidy İşkencenin Yasaklanması isimli kılavuzunda İnsanlık dışı ve küçük düşürücü kavramını yeterli yoğunluk ve amaç unsuru taşıyamaması nedeniyle işkence sayılmayan kötü muamele olarak tarif etmektedir. (Reidy,2007;16)AİHM ise Yunan davasında verdiği kararla insanlık dışı kavramına uygulandığı ortama göre gerekçesi bulunmayan kasti olarak şiddetli, fiziksel veya ruhsal muamele olarak kabul etmektedir.

AİHM Nisan 1998 tarihli Selçuklu- Asker ve Türkiye'ye karşı davalarda başvuruçuların evlerinin operasyon bölgesinde olmasından dolayı güvenlik güçlerince tahrip edilmesini ve kişilerin barınaksız kalması ve bu nedenle de sıkıntı ve eziyet içine düşmelerini insanlık dışı muamele olarak nitelemiştir.

2.1. Küçük Düşürücü Muamele

Küçük düşürücü muameleye konu, fiil, hal ve tavırlar mağdurlarda korku, endişe, aşağılık duygusu, alçaltıcı hisler oluşturur. Küçük düşürücü muamelenin amacı mağdurun fiziksel ve moral direncini kırmaktır. Mağdurun iradesi, vicdan ve kanaatine aykırı olarak onu hareket etmeye yönelten uygulamalardır.

Bir ceza veya muamelenin, küçük düşürücü olup olmadığını anlamak için sonucuna bakmak gerekmektedir. Küçük düşürücü muamelelerde sübjektiflik önemlidir. Mağdurun yaşı, cinsiyeti gibi izafi unsurlar bu bağlamda AİHM mağdurun başkalarının gözünün önünde olmasa bile kendi gözünde küçük düşürülmesinin yeterli olacağı görüşünü savunmuştur.

2.2. Küçük Düşürücü Muamele ve Ceza Kavramları

Cezalandırmanın başlı başına bir küçük düşürülme unsuru içerdiği ileri sürülse de yargı yoluyla verilen cezanın genelde kaçınılmaz olarak içerdiği küçük düşürme unsuru nedeniyle üçüncü madde kapsamında “ küçük düşürücü olduğu iddia edilemez”.(Reidy, 2007;18)

Devletler mahkûmlara ne ceza verileceği konusunda belli bir takdir yetkisine sahiplerse de çocuklara akıl hastalarına vb. dayak cezası vermek hakları yoktur. Bilhassa okullarda, askerlikte dayak cezasının uygulanması küçük düşürücü muameledir. (Birleşik Krallık’a karşı, 8 Ekim 1991 tarihli karar). Aynı şekilde tıbbi tedaviye ilişkin dini inançlar ve ötenazi gibi konulara odaklanan

güncel tartışmalarda bir kişinin belli bir tedaviyi kabul etmeye zorlanmasının insan haysiyetinin mutlak dokunulmazlığına müdahale olabileceği konusunda yoğun tartışmalar vardır(Reidy, 2007; 19)

2.3. Amaç ve Kasıt

Her işkence eylemi kasıt içerir. İşkence; bilgi almak, ceza vermek amacıyla yapılır.

Bilgi Almak Amacıyla:

Bilgi alma kavramı, oldukça geniş ve kapsamlı bir kavramdır. Suç veya sanıkla ilgili her türlü bilgi ve haber bu kavrama dâhildir. Örneğin, suç delillerini tespit etmek, suçun hazırlıklarını öğrenmek, suçun işleniş nedenini öğrenmek, sanığın nerede olduğunu veya nerede gizlendiğini öğrenmek, suçluyu tespit etmek veya yakalamak, suç hakkında bilgi edinmek ve benzeri nedenler, bilgi alma gayesine yöneliktir.

Suç İtiraf Ettirmek Amacıyla:

İşkence için kabul edilen sebeplerin önemli olanlarından biri şüphesiz, suçu ortaya çıkarmak ve gerçeği belirlemek maksadıyla kişiye ıstırap çektmektir. Ağır işkence altında zanlıya suçu itiraf ettirmek yalnız gayri insani değil, aynı zamanda oldukça aldatıcı bir delildir.

Cezalandırmak Amacıyla:

Bir kimsenin işlemiş olması ihtimal dâhilinde olan suçların ortaya çıkarılması düşüncesi ile birlikte işkencenin bizatihi cezalandırma aracı olarak görülmesi şeklinde de olabilir. Hakim bizzat suçluya işkence edilmesine veya hapisane sürecinde cezanın infaz edilmesi aşamasında veya ölüm cezasının uygulanmasından önce kitlelere ibret için suçluya işkence edildiği tarihte çok vakidir. Fakat günümüzdeki genel eğilim, işkencenin cezalandırma aracı olarak görülmemesi şeklindedir.

Suç Ortağını Ortaya Çıkarmak Amacıyla:

Aslında işkencenin, gerçeğin keşfi için bir vasıta olamayacağı belli ve kesin iken, bununla bir de suç ortaklarını ortaya çıkarmak hiç mümkün olmaz. Çünkü ortakları bulmak da suç delillerini ortaya çıkarmak demek olacağından, işkence altında verilecek bilgilerin sağlıklı ve gerçekleri ortaya koyucu bir

özelliğinin olacağı kabul edilemez bir durumdur. Üstelik ağır ıstırap altında kendini itham edebilen bir kimse, başkalarını daha kolay itham edebilir ve cezadan kurtulmak için suçu başkalarına rahatlıkla atabilir.

Gözdağı Vererek İtaate Zorlamak Amacıyla:

İşkenceye maruz kalan kimsenin, işkenceyi yapanlar tarafından gözü korkutulur ve böylece kendisinin kesin itaat etmesi sağlanır. Her türlü işkence vasıtasına başvurularak, muhatabın yapmayı planladığı eylemlerden vazgeçmesi veya yaptıklarını haber vermesi yoluna gidilir.

Tehdit Etmek Amacıyla:

Tehdidin amacı, işkence edilen kimseyi veya üçüncü bir şahsı belli bir davranışta bulunmaya sevk etmek ve zorlamaktır. Keza maznunun serbest iradesi dışında ve serbest kaldığı zaman yapmayacağı veya söylemeyeceği bir şeyi yaptırmak yahut söyletmek, işkence edenin iradesi doğrultusunda hareket etmesini temin etmek, tehdidin gayesini teşkil eder.

Ayrımcılık Yapmak Amacıyla:

İnsanlar arasında her türlü farklılık doğuracak tüm davranışlar ayrımcılıktır. İşkence eden kimseler din, mezhep, sınıf, ırk, bölge, millet, herhangi bir ideoloji, siyasi parti vs. gibi farklılıkları esas alarak sanığa ağır bir eziyette bulunuyorsa ayrımcılık yapmak suretiyle işkence ediyorlar demektir. (Aydın,1997;58-63)

Terörle Mücadele Amacıyla:

BM İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi'nin 15. Maddesi'ne göre taraf devletler işkence yapılarak alındığı tespit olunan ifadenin işkence yapmakla itham olunan kişi aleyhine delil olarak kullanılması hariç herhangi bir kovuşturma da delil olarak kabul edilmemesini sağlayacaktır.

Teröristlerin sorgulanması sırasında yetkililerin ne dereceye kadar güç kullanabilecekleri tartışmalı bir konudur. İşkence ve kötü muamele yasağı mutlak bir yasaktır ve hiçbir şart altında bu yöneme başvurulamaz. Bununla birlikte uygulamada farklılıklar yaşanmaktadır. Örneğin, İsrail bazı Filistinlilere orta şiddet uygulanmasına izin vermektedir. İsrail'in sıkça kullandığı yöntemlerden biri de sarsmadır. Bu yöntem, kişi gövdesinin üst kısmından ve

boynunun kafasının sallanacağı şekilde öne ve arkaya doğru sarsılmaktadır. Bu yöntem, ciddi beyin hasarına yol açabilmekte, omuriliği zedelemekte, şüphelinin bilincini kaybetmesine ve kontrol edilemez şekilde kusmasına yol açabilmekte ve şiddetli baş ağrılarına sebep olabilmektedir.

3. ULUSLARARASI İNSANCIL HUKUK VE İŞKENCE

Silahlı çatışmalara ilişkin uluslararası hukuk, hem uluslararası boyuttaki hem de uluslararası boyutta olmayan devlet güçleri ile bir veya daha fazla muhalif gücün yer aldığı ya da sadece fraksiyonlara bölünmüş devlet dışı güçler arasında bir tek devletin sınırları içerisinde meydana gelen silahlı çatışmalara uygulanan bir hukuk türüdür. İnsancıl hukuk olarak da adlandırılmaktadır.

İnsancıl hukuk, taraflardan birinin elinde bulunan kişiye işkence, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamelede bulunmasını yasaklar. (1949 Cenevre Konvansiyonlarının 3. Maddesi) Bu maddeye göre, devlet dışı aktörler de işkence yapmamakla yükümlüdür.

İnsancıl hukukun, ihlal edilmesine ilişkin meseleleri ele alma yetkisiyle donatılmış bir daimi Uluslararası Ceza Mahkemesi 2002 yılında kurulmuştur.

UCM, soykırım suçları, insanlığa karşı işlenen suçlar, savaş suçlarına bakmakta olan uluslararası bir mahkemedir. Sivil nüfusa kasten yönelmiş yaygın ve sistematik saldırının bir parçası olduklarında, işkence ve fena muamele de bu kapsama dâhildir. Bu eylemlerin mutlaka, silahlı çatışmalar sırasında ortaya çıkması gerekmediği gibi devlet dışı bir örgüt tarafından meydana getirilmesi de mümkündür. Bu da daha geniş politika çerçevesinde devlet dışı yapılanmaların işkence yapmaları durumunda sorumlu tutulabileceği anlamına gelir.(Aydın, 1997;63)

AİHS'ne göre, taraf devletler AİHS'nin 1. Maddesi uyarınca herkese AİHS'de tanımlanan hak ve özgürlükleri sağlamakla yükümlüdür. Bu yükümlülük, 3. Madde ile birleştirildiğinde devletin yetki alanları içinde bireylerin özel kişiler de dâhil olmak üzere hiç kimse tarafından işkence veya insanlık dışı veya küçük düşürücü muamele uygulamasına maruz kalmamalarını sağlayacak önlemleri almalarını gerektirir. (Aydın,1997;62-63)

4. SORUMLULUK

4.1. Hükümet Dışı Aktörlerin, İşkence ve İnsanlık Dışı ve Küçültücü Muamele ve Cezalardan Sorumlu Tutulması

İşkence de dâhil olmak üzere, pek çok insan hakları ihlali, siyasi huzursuzluk, gerginlik ve çatışmalar çerçevesinde ortaya çıkar. Sıklıkla, işkence faillerinin sadece devlet yetkilileri değil fakat devletle bağlantısı bulunmayan özel kişiler de olması söz konusudur. Hükümet dışı aktörlerin böyle bir durumda sorumlulukları var mıdır? Devletler iç hukuk aracılığıyla özel kişilerin eylemlerinden kendileri ilgilenmelidir. Ancak, insan hakları hukuku devletlerin bunu yapmama olasılığını da öngörmektedir. Örneğin, Kuzey Irak'ta PKK'nın yaptığı işkence insanlık dışı ve küçültücü muamelelerin Kuzey Irak hükümetince cezalandırılmamasıdır. Dolayısıyla, bir devlet sadece kendi eylemleri için değil fakat aynı zamanda ihmaller (işkence meydana gelmesini önleyici etkin tedbirler almama, failleri kovuşturmadaki yetersizlik, iddiaları soruşturmadaki yetersizlik) nedeniyle de sorumlu tutulabilir.(Aydın,1997;61)

İnsan hakları hukukunu uygulama sorumluluğu altındaki uluslararası kuruluşlar, prensip olarak hükümet dışı aktörlerin işkence edimine ilişkin muhtemel sorumluluğunu araştırma konusu yapmazlar. Bu kuruluşlar, işkence eyleminin meydana gelmesini önlemeye yönelik etkin tedbirleri almadığı için eylemin meydana geldiği ülkenin muhtemel sorumluluğunu inceleme konusu yapabilirler. Ayrıca bu kuruluşlar, bireyi, hükümet dışı aktörlerin mesela terör örgütlerinin elinde meydana gelebilecek olanla dâhil olmak üzere işkenceye uğrama riskinin bulunduğu bir ülkeye sınır dışı etme arzusunadaki bir ülkenin muhtemel sorumluluğunu da inceleme konusu yapabilirler.

4.2. İnsanlığa Karşı İşlenen Suçlar Kapsamında Sorumluluk

İşkence, insanlığa karşı işlenen bir suçtur. Diğer suçlardan farkına evrensel bir bakış açısı getirmek gerekir. Uluslararası Ceza Mahkemesi'ni kuran Roma Statüsü, 17 Temmuz 1998'de kabul edildiğinde insanlığa karşı suçlar ilk kez uluslararası bir antlaşmada tanımlanmış oldu.

Statü; insanlık suçlarını, sıradan suçlardan sahip olduğu yargılama yetkisinden dolayı üç biçimde ayırır. Birincisi, insanlığa karşı suçlar başlığı altında işlenen cinayet gibi suç oluşturan eylemlerdir ve "geniş ölçekli ve

sistematik bir saldırının parçası olarak işlenmiş” olmak zorundadır. Bununla birlikte, buradaki saldırı kelimesi askeri bir saldırı anlamında algılanmamalıdır. Sınır dışı etmek ve zorla yerinden etmek gibi kanunları ve idari önlemleri de kapsayabilir.

İkincisi, eylemler “sivil bir nüfusa karşı yöneltilmek” zorundadır. İnsanlığa karşı suç düzeyine yükselmeyen tek başına, izole, ayrı ya da rastgele eylemler bu sıfatla kovuşturulamaz. Sivil nüfusun arasında çok az sayıdaki askerin varlığı, onları sivil karakterlerinden mahrum etmek için yeterli değildir.

Üçüncüsü, eylemler “bir devlet ya da organizasyonla ilgili politikaya” uygun bir şekilde gerçekleştirilmiş olmak zorundadır. Bu yüzden, suçlar bizzat devlet görevlileri ya da onların kontrolündeki kişilerin teşvik ettiği eylemler yoluyla ya da onların ittifakı veya rızasıyla işlenebilir, örneğin ölüm mangaları gibi. İnsanlığa karşı suçlar, aynı zamanda hükümetle hiçbir bağlantısı bulunmayan, asi gruplar ya da silahlı muhalif örgütler gibi organizasyonların politikalarına uygun olarak da işlenebilir.(Kurşun,2011;46)

4.3. Devletin Sorumluluğu

AİHS’nin 3. maddesi uyarınca, işkence olaylarında devletin pozitif sorumluluğu söz konusudur. Gerek kamu görevlilerinden gerekse özel kişilerden gelsin her türlü kötü muameleyi önleyici tedbirler ve cezalar, ceza kanunları ile getirilmeli etkili bir soruşturma uygulanmalıdır. (AİHM 04.09.2004 M.C Bulgaristan Kararı)

İşkence ile karşıt görüşlü kimselerin iradesi kırılarak yerleşik düzen korunmak istenmektedir. Bu bakımdan işkence yapanların önemli bir kısmı da söz konusu ideoloji çerçevesinde sosyal olarak eğitilmiş olan ve genelde otoriter bir politik sistemin maşası konumunda bulunan kimselerdir.

İşkence aslında zora dayalı sosyopolitik bir düzenin ifadesidir. Devlet işkencesi olarak da ifade edilen bu uygulama ulusal düzene tehdit teşkil eden veyahut öyle algılanan durumlarda tepki olarak uygulanan ulusal bir politikanın parçası olarak devletin organlarının rızası veyahut hoşgörüsü ile uygulanan eylemler işkencedir. Çünkü işkence otoriteye karşı veya onun öğretilerine muhalefet eden tüm düşünce ve eylemleri kısıtlamada ve baskı altında tutma da kendisini en geçerli, etkin yol olarak kabul ettirmiştir. Bu

şekilde mağdurların iktidara göre farklı bir siyasi ya da dini kanaat taşımaları yeterlidir.(Tezcan, 2009;111)

İşkencenin olmaması için devlet sürekli olarak mevzuatını demokratikleşme yönü ile ayıklamaya tabii tutarak bütün ideolojilere karşı eşit mesafede olacak kurumsal yapısını dinamik tutmak zorundadır.

4.4. Sivil Toplum Örgütlerinin Sorumluluğu

İkinci Dünya Savaşı sonrası çoğulcu demokrasi kuramının geliştirdiği sivil toplum kavramı temel hak ve özgürlükler açısından devleti arka planda gözcü olarak tutmaktadır. Devletlerin insan hakları söz sahibi olduğu dönemin yerini ikinci dünya savaşından sonra ulus üstü güçlerin insan hakları kavramını belirlediği ve insan haklarıyla ilgili sorumluluklar edindiği döneme bırakmıştır. Birleşmiş Milletler, NATO gibi ulus üstü organizasyonlar insan haklarının korunmasını ve güçlendirilmesini gündemlerine almıştır. 20. yüzyılın sonlarına doğru, insan hakları bünyesindeki ilerlemeler hükümet dışı kuruluşlara da yansımıştır (NGO'). İnsan hakları gündeminde rol alan aktörlerin değişimi veya karşılıklı iletişimin güçlenmesi sonucu sivil toplum kuruluşları da insan hakları alanına yoğunlaşmışlardır.

Sivil toplum kavramını açıklamakla bu bölüme başlamak faydalı olacaktır. Türkiye’de 1980’ler de gündeme giren bu kavram devletten bağımsız örgütlenmelerdir. Gönüllü dernekler, sendikalar, meslek kuruluşları, kamuoyundan oluşan gruplar, temel hak ve özgürlüklere, gönüllülük esasına, sosyal yardımlaşma ve dayanışmaya dayalı organizasyonlardır. Sivil toplum, özgürlükçü ve çoğulcu demokrasinin temeli olarak görülebilir. Toplumdaki doğal liderler, kanaat önderleri ve bunların çevresinde oluşan belli bir misyona hizmet eden grup ve oluşumları bu kapsamda değerlendirmek gerekir.

Günümüzde, sivil toplum kuruluşları uluslararası alanda seslerini duyurmakta ve insan hakları savunuculuğunda giderek gelişen bir alana nüfuz etmektedirler. Türkiye’de insan hakları savunuculuğu yapan, gündemlerine özellikle işkence ve işkence mağdurlarını ele alan, ihlalleri inceleyen, kamuoyuna duyuran birçok kuruluş vardır. Bu makalede de işkence alanında çalışmalar yapan sivil toplum örgütleri ele alınmış ve çalışmaları incelenmiştir. İçlerinde farklı görüşleri barındıran sivil toplum kuruluşları işkence konusunda kimi zaman birbirleriyle fikir alışverişi yaparak çalışmalar yürütmekte ve kimi

zamanda birlikte kaygı duydukları meselelerle ilgili ortak çalışmalara adım atmaktadırlar.

Türkiye, sivil toplum örgütlerince insan hakları ihlallerinin incelenmesinde yapılan yasal düzenlemelerle, değişimlerle birlikte insan hakları alanında önemli gelişmeler kaydetmiştir. İnsan haklarının ve insani değerlerin geniş kitlelere hitap ederek korunmasıyla birlikte ihlallerin azalması için insan hakları savunucuları yeni çalışma alanlarına odaklanmakta ve araştırmalar yapmaktadırlar. İnsan hakları kuruluşlarının vermiş olduğu mücadele ile başta yaşam hakkı, kişi güvenliği hakkı, ifade özgürlüğü gibi temel haklarda yasal iyileştirmeler yapılmıştır.

Türkiye’de insan hakları kurumlarının kamuda oluşturulma çabaları 1990’lı yıllara dayanmaktadır. 1990 yılında TBMM içinde ilk kez Meclis İnsan Hakları İnceleme Komisyonu kurulmuştur. Fakat Meclis İnsan Hakları İnceleme Komisyonu yasama faaliyetlerinde diğer komisyonlar gibi bağlayıcı şekilde insan haklarına uygunluk denetimi yetkisine sahip değildir. Bu yüzden de, işlevi oldukça sınırlıdır. Diğer taraftan, kurulan sivil toplum kuruluşlarının hükümet politikalarını olumsuz yönde etkileyecek bir güç olduğu düşünüldüğünden resmi kurumlar ile STK’lar arasında güven tabanlı bir ilişki gerçekleşmemiştir.

1990’lı yıllarda, kamudaki insan hakları anlayışı ile insan hakları hareketini oluşturmaya çalışan STK’lar arasında insan hakları ihlalleri ağırlıkta olmak üzere çeşitli konularda anlaşmazlıklar olmuştur. Bunun sonucunda da, insan hakları ihlalleri ile mücadele edenler genel de muhalif olmakla suçlanmışlardır. İnsan hakları mücadelesinde, devlet ve insan hakları örgütleri sık sık karşı karşıya gelmektedir. Özellikle, devlet görevlilerinin gerçekleştirdiği ihlal vakalarında insan hakları örgütleri muhalif güç gibi görülmektedir. Ancak, bu mücadele ve savunuculuk insanların haklarının korunması ve sorumluluk alma adına yapılmaktadır.

1990’lı yılların sonunda İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, 2001 yılında Başbakanlığa bağlı İnsan Hakları Başkanlığı ve 81 il ve 831 ilçede insan hakları kurullarının oluşturulması devletin insan hakları ihlallerinde duyduğu kaygıyı ve çözüm isteğini göstermektedir. Bu kurulların temel görevi insan haklarını korumayı amaçlarken ihlalleri önlemek adına incelemeler yapmak, sonuçları yetkili makamlara bildirmek ve sivil toplumu bilgilendirmektir.

Fakat eğer ihlali bir kurum gerçekleştirdiyse bunu inceleyen kurumla aynı statüde olmaları toplumda güvensizliğe yol açmıştır. Kamu otoritesinin insan haklarına yaklaşımı resmi yapıların engeline takılmaktaydı. Bu tür olaylar fark edildiği için, kamu kurumları içerisinde de hak ihlallerinin en çok gözlendiği kuruluşlarda insan hakları birimlerinin oluşturulması, standart bir yönetimin oluşturulması oldukça gerekliydi. Örneğin, uzun süredir insan hakları ihlalleri sıralamasında akla ilk gelen kurumlardan biri olarak görülen Jandarma Genel Komutanlığı içerisinde İnsan Haklarını İnceleme ve Değerlendirme Merkezi açılmıştır.

Akademik alanda da, üniversitelerde insan hakları birimlerinin açılması, üniversite öğrencilerine konferanslarla, yazılı ve görsel basınla bildirilerin dağıtılması insan hakları üzerine bir bilinç inşa etmekle katkıda bulunmuştur. Örneğin, TODAİE İnsan Hakları Merkezi bu konuda akademik yayınlar çıkarmakta, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde çalışmalarına devam etmektedir. Hacettepe Üniversitesi, Bilgi Üniversitesi, Sabancı Üniversitesi, Ankara Üniversitesi bünyesinde de merkezlerin açılması ve insan hakları eğitiminin verilmesi de vurgulanmaya değerdir. Bu merkezler STK'lar ile insan hakları ve ihlalleri üzerine ortak akademik çalışmalar yürütmektedir. (Altıparmak, 2011;189)

Hukuk alanında da insan hakları adına faaliyetler yürütülmektedir. İnsan hakları mücadelesinde, işin hukuki yapısını bildikleri ve oldukça etkin bir role sahip oldukları için hukukçular insan hakları eğitiminde, araştırmalarında öne çıkmaktadırlar. Örneğin, Ankara Barosu İnsan Hakları Merkezi faaliyetlerine devam etmektedir. İzmir Barosu İnsan Hakları Hukuku ve Hukuk Araştırmaları Merkezi ile başta olmak üzere 2001 yılında İşkenceyi Önleme Kurulu kurulmuştur.

Son zamanlarda, Türkiye'de insan hakları üzerine, sivil toplumu bu konuda bilinçlendirmek ve onların haklarını savunmak adına birçok hak temelli örgüt kurulmuştur. Görüşleri veya hitap ettiği kesim farklı olsa da birleştikleri insan hakları çatısı altındaki tematik konularda ortak akıl yürüterek ortak paydada yer almayı amaç edinmişlerdir. Sivil toplum kuruluşlarının işkence alanındaki çalışmaları yadsınamayacak kadar çoktur. STK'lar bir ülkede insan hakları ve ihlalleri konusuna sorumluluk ve gönüllük esasına dayalı çalışmalar

yaptıkları için hak ihlaline uğramış insanları oldukça rahat anlarlar, tedavisini üstlenebilmektedirler. Resmi birimlere intikal etmeden önceki süreçlerde, resmi olmayan önleyici tedbirlerde rol alabilirler. Örneğin, cezaevleri koşulları ile ilgili raporlar hazırlarlar, diğer alıkonulma mekanizmalarını takip ederler. STK'lar yürütme organından bağımsız kuruluşlardır. STK'lar yasalar nezdinde cezaevi gibi alıkonulma mekânlarına tam erişim imkânına sahip değildirler. (Altıparmak, 2012;185) Bu yüzden de, yapılan araştırmaları hükümet yetkilileri diğer resmi kurumların raporlarından daha az ciddiye alabilir.

Sivil toplum kuruluşlarının insan hakları alanında yürüttükleri çalışmalar, hak arama girişimleri, kamuoyunu bilinçlendirme hareketleri insan hakları savunuculuğu olarak nitelendirilir. Türkiye'de insan hakları savunuculuğunda oldukça aktif olan sivil toplum kuruluşları vardır. İnsan hakları savunuculuğu kavramını açıklamak gerekirse; BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliğince insan hakları savunucusu bireysel olarak ya da başkalarıyla birlikte insan haklarını yaygınlaştırmaya da korumak için hareket eden kişileri tanımlamak için kullanılan bir terimdir. (Altıparmak, 2012;189)

İnsan hakları savunucuları her şeyden önce yaptıkları faaliyetlerle ve eylemleriyle tanımlanırlar. Ayrıca insan hakları savunucuları hangi koşullarda çalıştıkları da tanımlanabilir. "İnsan hakları savunucusu" terimi İnsan Hakları Savunucuları Bildirgesi'nin 1988 yılında kabulünden bu yana giderek daha sık kullanılmaktadır.

TİHV: İnsan Hakları Derneği'nin 1989 yılında verdiği bir karar ile işkence görenlerin tedavisini ve rehabilitasyonu ile uğraşmak adına bir uzmanlık kurumu oluşturmaya karar vermiştir. Böylelikle, Türkiye İnsan Hakları Vakfı'nın kurulmasına karar verilir. Türkiye İnsan Hakları Vakfı, 1990 yılında kurulmuş olup hükümet dışı ve bağımsız bir kuruluştur. TİHV, çalışmalarını Türkiye Cumhuriyeti hükümetleri tarafından imzalanmış olsun ya da olmasın bütün uluslararası sözleşmelere dayanarak yürütmektedir. Genel merkezi Ankara olan vakfın Adana, Diyarbakır, İstanbul ve İzmir'de temsilcilikleri bulunmaktadır. TİHV insan hak ve özgürlükleri konusunda dokümantasyon yapar, hangi sebeple olursa olsun işkence gören insanların fiziksel ve ruhsal tedavilerine, yakınlarının ruhsal tedavilerine yardımcı olma iddiasını taşır. İşkence gören insanın hak arama sürecine katkıda bulunur, söz konusu

işkenceyi belgelemek üzere çalışmalar yürütür. İnsan hakları ihlallerine ve işkenceye karşı kamuoyunu bilgilendirmek adına eğitici çalışmalar düzenler ve bilimsel çalışmalar yürütür.

Üye tabanlı bir örgüt olmayan TİHV, işkence ile mücadelede bir uzmanlık kurumdur. Kötü muamele ve işkence başvurularını kabul eden mağdur ve yakınlarına psikolojik destek sunan kurum insan hakları alanında önemli çalışmalar yapmıştır. İşkence mağdurları kontrol edildikten sonra ayrıntılı bir sağlık raporu çıkarılmaktadır. TİHV'nin bir başka değerli yönü, İstanbul Protokolü'nün hazırlanmasında katkıda bulunmuştur.

İHOP¹: İnsan hakları mücadelesinin güçlenmesi ve bu sahada çalışan sivil toplum örgütlerinin anti demokratik eğilimlere, tehditlere karşı güçlü bir duruş sergilemesi ihtiyacının artması sonucu insan hakları savunuculuğunda sivil toplum örgütleri önem kazanmıştır. İnsan Hakları Ortak Platformu da bu ihtiyaç üzerine kurulmuştur. Hükümet dışı kuruluşların oluşturduğu bağımsız bir ortam olan İHOP'un hedefi Türkiye'de sivil toplumun karar alma süreçlerine etkin katıldığı, diyalog ortamının sürdürüldüğü, insan hak ve özgürlüklerine saygılı, hukuk üstünlüğünün hâkim olduğu katılımcı ve çoğulcu ortamın geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. İHOP, insan hakları örgütlerinin kendi aralarında uzlaşi halinde hareket etmesini, diyalogun güçlendirilmesini amaçlar.İHOP üyeleri, Uluslararası Af Örgütü Türkiye, Helsinki Yurttaşlar Derneği'dir.

Mazlum Der² : Üye tabanlı bir sistem dâhilinde çalışmaktadır. İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği, 28 Ocak 1991 tarihinde kurulmuştur. Mazlum Der'in genel merkezi Ankara'da olup 22 tane farklı illerde temsilciliği bulunmaktadır. Diğer insan hakları örgütlerinden farklı olarak İslami kesimin sorunlarını kendine dert edinerek kurulmuş olsa da sonradan birçok alanda yaşanan insan hakları sorunlarıyla da ilgili olmuştur.

Devletlerin insan haklarını koruma adına başlattıkları müdahalelerde



¹ İHOP, Kurumsal Yapısı,web adresi:http://www.ihop.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=26, erişim tarihi:12.03.2012. ² Mazlumder, Biz Kimiz, web adresi:<http://www.mazlumder.org/main/pages/hakkimizda-biz-kimiz/65>,erişim tarihi:12.03.2012.

insan hakları devletlerarasında bir baskı malzemesi haline gelmiştir, bu uğurda beliren bir çıkar elde etme amacı gelişmiştir. Adil, çifte standarttan uzak, insana odaklanan bir insan hakları anlayışının geliştirilmesi zorunluluk haline gelmiştir. Çünkü devlet kendi çıkarlarını önemserken insan hakları ihlalleri artan bir boyuta taşınmaktadır. Bu yüzden, devlet dışı insan hakları örgütlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Devletler hukukunun üstünde olan, sınır tanımayan bir insan hakları mücadelesinin verimliliği sivil toplum kuruluşlarıyla artmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının siyaset üstü işbirlikleri ile dünyada olup biten her türlü ayrımcılık, kötü muamele ve işkence gibi insan hakları ihlallerine ilişkin olan biten her şey kamuoyuna tarafsız yansıtılmaktadır. Sivil toplum kuruluşları işkence gibi hak ihlallerini gündeme taşımaktadır. Kamuoyuna yansıyan başta işkence olmak üzere tüm insan hakları ihlalleri, sivil toplum kuruluşlarının işbirliği ile göz ardı edilememektedir.

Devletten, siyasi parti ve örgütlerden bağımsız çalışmalar yapan Mazlum Der, her türlü zulmün kaldırılması ve haksızlıkların son bulmasını hedefleyen bir kuruluştur. Ayrımcılık, işkence, aşağılama gibi tüm hak ihlallerinde mücadele vermenin önemine inanmaktadır. Çifte standartsız bir insan hakları mücadelesinde kendine bir yer belirlemiştir. Bu amaçlardan hareketle insan haklarını, insan onuruyla, adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan sosyal, politik, ekonomik, kültürel, psikolojik ve fiili her türlü girişi insan hakları ihlali ve zulüm olarak nitelendirmektedir. Hak ihlaline uğrayan insan için mazlum sıfatını kullanmakta ve mazlumların dini, etnik, kültürel, cinsel kimlik farklılıklarına bakmadan insan hakları savunuculuğunu yürütmeyi amaçlar.

Mazlum Der'in, insan hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi adına her türlü yazılı, sesli ve görüntülü yayın faaliyetleri mevcuttur. Seminer, konferans, panel, açikoturum, bilgi şöleni ve yarışmalar düzenler, sergiler açar, film, video, tiyatro ve benzeri etkinliklerde bulunmaktadır. Uzmanlara her türlü ilmi, dini, tarihi, sosyal, kültürel ve ekonomik araştırmalar, anketler, kamuoyu yoklamaları, telif eserler hazırlar veya tercüme yapar. Karşılık beklemeden, işkence mağduru kişilere ve yakınlarına maddi, manevi ve hukuki destekte bulunmaktadır. Bu amaçla, yardım kampanyaları düzenler ve toplanan yardımları mağdurlara ulaştırır.

4.5. İnsanlığa Karşı İşlenen Suçlar Açısından Askeri Darbeler ve Sorumluluk

Askeri darbeler sırasında işlenen insanlığa karşı suç olup olmadığı her suç için ayrı ayrı incelenmelidir. Ancak bizzatı darbenin insanlığa karşı olup olmadığı konusunda ilk belirleyici ölçüt darbenin insan hakları ile ilgili sözleşmeleri askıya alarak keyfi bir rejim kurup kurmadığıdır. Diğer ölçüt ise darbenin insanlığa karşı suçların işlenmesi için zemin hazırlayıp hazırlamadığıdır.

Askeri darbelerin önlenmesinden ve insan hakları ihlallerinden uluslararası toplum ve örgütler de sorumlu olup bu husus devletlerin iç sorunu olmaktan çıkmış, güçlü devletlerle uluslararası örgütlerin diğer ülke ve topluluklara gerektiğinde silahlı müdahalelerine imkân veren bir hüviyete bürünmüştür.

4.6. İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi İçin Kamuya Ait Bazı Yükümlülükler ve Sorumluluklar

Kolluk amirleri, işkencenin engellenmesine ilişkin güvencelerin en etkin şekilde sağlanabilmesi için sürekli tetikte bulunmalı gereksiz kuvvete başvurarak itiraf almaya çalışmaları engellemelidirler.

Çalışma ortamı, işkencenin azaltılmasına yönelik olmalıdır. Kolluk amirleri, özgürlüğünden yoksun tutulan kişilerin usulüne uygun olarak kaydının yapılması, ne zaman nerede ve kimin tarafından gözetimine alındığı veya bir yerden başka bir yere sevk edilmediği gibi hususları da denetlemelidir. Özellikle gözetim süresinin ilk aşamalarında avukata ve doktora erişim hakkının ve ailesiyle temas kurmasına izin verilip verilmediğinin, hiyerarşik olarak denetlemeler ise çıkacak aksaklıklardan sorumlu olacaklarını bilmeleri gerekir. (Delice,2010; 117)

Sorgu metotlarını sürekli gözden geçirmek

- İşkence yapılması halinde milli hukuka göre tazminat ödemek
- Zorla kaybolmalara izin vermemek ve gerekli önlemleri almak, cezalandırmak, mağdurlara derhal ve etkili tazminat vermek
- Resmen tanımlanan gözetim merkezleri dışında gözetim işlemlerine izin vermemek gözetim merkezlerini internet sayfasında yayınlamak, şüphelilerin

saliverilmeleri halinde bunu tutanakla tespit etmek, tutuklama yapan kamu görevlilerinin kimler olduğunu belirlemek, kaybolma konusunda bir iddiası şikâyeti olanın taleplerini ciddiyetle incelemek.

- Olaya karışmış olanları tarafsız bir şekilde soruşturmak ve yargılamak ölen şahısların cesetlerini yeterli otopsiden sonra gömülmesini sağlamak, otopsiyi yapanların ve adli tıp teşkilatının bağımsız ve tarafsız olmasını sağlayan sistemi kurmak, sorumluları mutlaka yargı önüne çıkartmak

- İnfaz görevlileri, idari personel, adli askeri ve kolluk, tıp ve ilgili personelin yetiştirilmesinde işkence ve kötü muamele konusunda tam bilgi vermek ve eğitimlerini sağlamak

- İşkence sonucu elde edilen bilgilerin kararların kanıt olarak kullanılmaması için gerekli tedbiri almak

- Devlet hastanelerinde doktorlarca veya adli tabipçe yapılan muayeneler üstün körü olmamalıdır. Özellikle muayene raporunda yaraların sadece ayrıntılarını değil, yaraların meydana gelişleri ile ilgili açıklama ve ifadeleri doktor raporu ile örtüşmesi için gerekli ortamı hazırlamak, bilhassa gözaltı kayıplarında özenli davranmak

- Gözaltındaki bazı şüpheliler kamu görevlilerinin yüzüne tükürse bile görevlilerin profesyonelce hareket ederek öfkelerini kontrol edecek şekilde öfke kontrol eğitimi almalarını sağlamak, gözaltındakilere dipçikle vurmak geç hastaneye götürmek gibi ceza sayılabilecek eylemleri yapmamak için etkin sivil denetim ve gözetim sistemini kurmak

- Gözaltında bir ölüm meydana gelmiş ise ceset defnedilmeden önce profesyonelce renkli belirgin ve ayrıntılı fotoğraflarını çekmek, sıradan ve amatör fotoğraf çekenlere izin vermemek ve onları çalıştırmamak

- Gözaltına alındığında sağlıklı bir şahsın saliverildiğinde sağlığını yitirmiş bir şahsın durumu ile ilgili makul bir şüpheyi yer bırakmayan ikna edici soruşturmayı yürütmek gözaltına alınan kişiler saliverildikten sonra kaybolma riskine karşı kişinin özel durumunu da dikkate alarak özel önlemler almak.

- İşkence insanlık dışı ve küçük düşürücü muamelelerle ilgili yürütülen soruşturmaların zaman aşımına uğraması devleti yükümlülükten kurtarmaz. Mevzuatın tamamı bu açıdan gözden geçirilmelidir.

Yetkililer, tutukluları gözetleme ve bu kişilerin intiharını önleme zorunluluğu çerçevesinde gözetimine alınan kişilerin yaşama hakkını koruma pozitif yükümlülüğünü ihmal etmemeleri intihar riskini ortadan kaldıracak makul önlemleri almalıdırlar. Fiziksel özgürlüğün her mahrumiyetinin niteliği nedeniyle tutuklu da psikolojik sarsıntıya yol açacağı unutulmamalı, tutukluluk rejimini tutukluların yaşamı için oluşacak riskleri önlemek amacıyla her yıl otomatik olarak Adalet Bakanlığı'na bu konuda gerekli tarama yapılarak iyileştirici yasal ve idari tedbirler alınmalıdır.

Bir bireyin sağlıklı halde gözetimine alınıp fakat serbest bırakıldığında sağlığının bozulması halinde devlet bu duruma ilişkin bir açıklama getirmek ve iddialar özellikle sağlık raporu ile belgeleniyor ise mağdurun ileri sürdüğü hususların doğruluğundan şüphe oluşturacak kanıt sunmakla yükümlüdür.

Yaşam hakkının ihlallerinde aynı zamanda üçüncü maddenin de ihlali gündeme gelmektedir. AİHM, böyle bir durumda sadece güvenlik görevlilerin sadece güvenlik görevlilerinin hareketlerini değil aynı zamanda o sırada mevcut tüm şartları göz önüne alarak yaşam hakkından mahrum bırakan tüm durumları ayrıntılı şekilde incelemektedir. Ölüm olaylarında, Cumhuriyet Savcıları ve mülki makamların titiz olmaları yerel mahkemelerin ise böyle olaylarda kendi değerlendirmelerinden ziyade tüm delilleri incelemeleri, ikna edici unsurlara yer vermeleri gerekir. Valilerin ise kolluğun en üst sorumlusu ve amiri sıfatıyla o olaylarda kolluğa sahip çıkma duygusuyla hareket etme yerine bütün toplumu mülki amiri ve insan hakları konusunda da insanlığa hizmetle yükümlü olduklarını unutmamaları ve buna göre gereken tedbirleri almaları icap eder.

İşkence ile ilgili soruşturmalarda yetkililer bilhassa Cumhuriyet savcıları ve valiler resmi şikâyetle bulunmayı veya herhangi bir soruşturma işleminin yürütülmesi sorumluluğunu almayı en yakın akrabasının inisiyatifine bırakmamalı durumun icap ettirdiği her türlü iş ve işlemi yerine getirmelidirler. Ayrıca, en yakın akrabalar, meşru haklarını korumak amacıyla sürece gerektiği kadar katılabilmeli, kurbanın ailesinin soruşturma ve mahkeme belgelerine erişim imkânı olmalıdır. Yeni insan hakları rejimi, mağdurun ve sanığın hakları eksenslidir. Sadece sanığın hakları korunarak bu rejim ayakta tutulamaz, sanık kadar mağdurun da hakları vardır ve bu hakların bütün toplum tarafından benimsenmesi için kampanyalar ve eğitim faaliyetleri yürütülmelidir.

Devlet görevlileri tarafından yapıldığı iddia edilen işkence ve kötü muamelelere yönelik soruşturmaların etkili olabilmesi için soruşturmadan sorumlu olan ve soruşturmayı yürütenleri işkence iddialarında adı geçen kişilerden bağımsız olması, hiyerarşik ve kurumsal bağlantının olmaması ve ilaveten fiili bir bağımsızlığın da bulunması gerekir. Soruşturma yetkilileri görgü tanığının ifadesi kriminalistik ve adli tıp kanıtları, balistik inceleme, olay yerinin analitik incelenmesi, otopsiyle ölüm nedenini açıklayan klinik bulguların tespit edilmesi, DNA incelemesinin yapılması bağlamında bu tür olaylarda kullanılan gücün şartlar dâhilinde haklı olup olmadığının belirlenmesi gerekir. Ölüm sebebini ve ölüme sebebiyet veren kişi ve kişileri tespit etme kabiliyetine zarar veren herhangi bir noksanlık soruşturmanın lazım gelen standardı karşılamaması anlamına gelir. Bu açıdan bu tür olaylarda ivedi ve makul suretle hareket edilmeli, halkın hukukun üstünlüğüne duyduğu güvenin korunması ve kanun dışı fiillere bulaşıldığı ya da bunlara müsamaha edildiği izleminin oluşmaması gerekir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama ve yürütme organlarının ve bu organlarda görev alanların birbirine üstünlüğü anlamına gelmez. Demokratik ülkede mevcut hukuk nizamının kişilerin ve grupların hâkimiyetini değil milli iradenin üstünlüğünü ve bu bağlamda mevcut hukuk düzeninin saygın bir şekilde uygulanmasını da içerdiğinden demokratik hukuk devletinin temelini oluşturan AİHS'nin 2. ve 3. Maddelerinin hayata geçirilmesi bütün insanlık adına o ülkeyi yöneten adli, idari, askeri ve yasama güçlerinin haysiyetini ortaya koyar. İlgililer bu duygu ve düşünce ile hareket etmelidirler.

Devlet, AİHS'nin 3. Maddesi bağlamında tutuklu ve mahkûmun insanlık onuruna ve bu açıdan da kendi saygınlığına uygun ölçülerde tutuklu ve mahkûm bulunmasını ayrıca tutukluluk tedbirini uygulanma tarzının ve yönteminin tutukluyu tutuklamaktan kaynaklanan kaçınılmaz sıkıntı seviyesinin üzerinde bir stres ya da zorluğa bırakmamalı, kişinin sağlık ve esenliğini yeterince güvence altına almalı, AİHM'in tutukluluktan doğan kötü muamele kararlarını incelerken tutukluluk koşullarının etkilerini ve tutukluluk süresini dikkate aldığını önemsemelidir.

AİHM, bir devlet görevlisinin işkence ve kötü muamele uygulamakla suçlandığı durumlarda etkili itiraz yolunun amaçları çerçevesinde cezai işlerin

ve hüküm verme süreçlerinin zaman aşımına uğramaması ve ayrıca genel af veya affın mümkün olmamasına büyük önem atfettiğinden yasa koyucuların bu hususta gizli ve açık değişikliklere gitmemesi ve cezaların ertelenmesine yol açacak düzenlemeler yapmamaları gerekir.

Çocuklar artırılmış korunmadan yararlanmalı gözaltına alındıklarında resen avukat tayin edilmeli, savcı tarafından sorgulanmalı, işkence ve kötü muamele iddialarına yetkililer ciddi tepki vermelidirler.

Kötü muamele olaylarında yetkililer ve yerel mahkemeler sosyal risk ilkesine sığınarak işi aksatmamalı yargılama için gerekli süreci çalıştırmalıdır. Bilhassa, kolluk görevlilerinin disiplin soruşturmalarının onların terfilerine yol açacak şekilde uzatılmaması, mevcut verilen disiplin cezalarına yapılan itiraz ve temyiz idari mahkemelerde uzun süre bekletilmemesi, ulusal yetkililerin ivedilikle hareket etmesi, gerekli ihtimamı göstermeleri gerekir.

Mahkemeler karar verirken yürürlükteki adli sistemin caydırıcı rolünün 3. Madde'deki uygulamalarındaki önemin zayıflamaması için yargı ve kolluk ilişkilerinde, yargının kolluğun kararlarına otomatik olarak onaylar şeklinde bir imaj verilmemelidir.

İşkence ve kötü muamele ile ilgili doktor raporları ayrıntılı olmalı, Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi'nin tavsiye ettiği ölçütleri ve BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği sunulan işkence ve diğer zalimane insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele veya cezanın etkili bir şekilde soruşturulması ve belgelendirilmesi, el kitabına konu İstanbul Protokolünde belirtilen ölçütleri karşılaması gerekir.

Gözaltı kayıtları, çağdaş bir şekilde yapılmalı, kayıtlar tarih sırasına göre birbirini takip etmeli, aynı kişi tarafından tutulmamalı, gözaltı görevlilerinin nöbet saatlerine denk gelmeli, kayıtlar doğru ve kapsamlı olmalıdır.

Kayıp iddiaları ile ilgili var ise gözaltı kayıtları yetkililere sunulmalıdır. Kolluk kuvvetleri, şüphelinin yakalanması sırasında güç kullanımını meşru kılacak şartları kesin bir surette ortaya koyan ayrıntılı yakalama tutanağı tutmalı, şüphelinin fiziki güç kullanarak yakalanması ve yakalanmasını geciktirici önlemler tutanakta ayrıntılı olarak yer almalıdır. AİHM böyle bir durum yok ise güvenlik güçlerinin yaptığı müdahaleyi meşru görmemektedir.

Ayrıca savcılarının güç kullanımını zorunlu kılan şartların oluşup oluşmadığını inceleme yetkilerini dikkatli bir şekilde kullanmaları icap eder.

Gözetimdeki kişilerin kendi kendine verdiği yaralamalar nezarethane ve kamera kayıtları ile ispatlanabildiğinden kameraların arızalı olmaması için gereken her türlü tedbir alınmalı, gerekirse bu hususta seyyar bir kamera güvenlik birimlerinde tutulmalıdır.

AİHM, tutuklu ve yükümlülerin kaldığı odaların sağlıklı olmadığını havalandırmasının bulunmadığı, güneş ışığı almadığını, uygun ve temiz yatak çarşaf ve giysilerin sağlanmadığı, günlük yürüyüş yaptırılmadıklarını ve sağlık için gerekli en temel sağlık ilkelerinin gözetilmeden tutulmalarını aşağılayıcı muamele olarak görmektedir. Bu sebeple buraların sağlık ve sağlık bilgisi yönünden denetleyenlerin konunun uzmanı sağlık yetkilileri olması gerekir.

Yüksek güvenlikli cezaevlerinde mahkûmların çıplak soyularak denetlenmesi hangi nedenle olursa olsun anüs muayenesi yapılması AİHM tarafından aşağılayıcı muamele olarak görüldüğünden cezaevi denetimleri makul olmalıdır.

Gözetimdeki şahsın ifadesi, görsel ve işitsel olarak kayıt altına alınmalı, gözetim işlemleri tümüyle şeffaf olmalıdır. Şüphelinin kendisine zarar vermesine yol açabilecek kesici, delici ve benzeri maddelerden yönetim sorumludur.

Güvenlik kuvvetlerince yürütülen operasyonlarca kişinin evinin ve mallarının yok edilmesi, insanlık dışı muamele sayıldığından operasyonun planlı olması ve operasyon sırasında kişinin ve ailesinin güvenliği ve refahı göz ardı edilmemelidir.

4.7. İşkence ve Kötü Muamele Soruşturmalarının Yürütülmesinde Dikkat Edilecek İlkeler

Alıkonulan kişinin sağlık kontrolünden geçirilmesi-Alıkonan kişinin sağlık kontrolüne götüren kişinin kimliğinin idarece kayıt altına alınması-Alıkonan kişinin ikinci ya da alternatif rapor alması (İstanbul Protokolünün 123. paragrafına göre alıkonanlar alıkonulma süreleri boyunca ya da sonrasında tıbbi yeterliğe sahip bir doktordan ikinci ya da alternatif bir tıbbi değerlendirme raporu alma hakkına sahiptirler.) (Doğan, 2010; 98)

-Alıkonan kişinin mahreminin uygun ortamlarda muayene edilmesi- Alıkonan kişinin muayene edilmesinde standart form kullanılması- Raporun alıkonan kişiye de verilmesi-Kolluk güçlerine verilmemesi-Yetkili makama verilmesi-Tıbbi muayene sırasında avukatla görüşme imkanı sağlanması- Tıbbi muayene sırasında işkence iddialarının belirlenmesi halinde alıkonan kişinin alıkonulduğu yere değil derhal görevli hakim ve savcıya sevk edilmesi

SONUÇ

İşkence ve kötü muamele ile ilgili gündeme taşınan her olayda fikir ayrılıklarının oluşması sorunları daha da karmaşık hale getirmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının sorunlara eşit mesafede yaklaşması koşuluyla karar alma mekanizmalarında yer alarak çözüm bulma çabalarına ses verilmelidir. İnsanlık dışı muamelelerle mücadele insanlık sorunudur, insanlık onurunun gereğidir, KOLLEKTİF VE İNSAN ODAKLI yaklaşımı gerekli kılar. Suçlarla mücadelede esas, suçlu insanı tümüyle yıkmak değil, insandaki suçu tenkil etmek suretiyle o kişiyi topluma kazandırmaktır. Şayet ülkemizin Güneydoğu Bölgesinde bazı kişiler teröristlerin yaptığı eylemleri vicdanında suç kabul etmiyor ise devlet görevlilerinin kötü muameleleri devletin otoritesinin meşruiyeti sorgulanmasına da zemin oluşturacak, hukuk dışı eylemlerin yaygınlaşması halinde de kitleler örgütlerle devleti aynı kefeye koyacaktır. Bunun sonucu hüsrandır, hüsrarla huzur yaratılamaz. Mücadele İnsan Haklarından geçmektedir. Halkın desteği ancak sivil toplum örgütleri desteği ile alınabilir. Bu noktada sivil toplumu şiddetin korkusuyla vesayette tutanlardan kurtarma uygulamaları güven vermelidir. Toplumun bütün kesimleri ile işbirliği yapmak gerekir.

KAYNAKÇA

Aydın Hakkı, (1997). *İslam ve Modern Hukukta İşkence*, Beyan Yayınları: İstanbul.

Delice Murat, (2010). *Polisin İnsan Hakları Gelişiminin Bilimsel Bir Çalışma Işığında İncelenmesi*, Adalet Yayınevi:Ankara.

Doğan İlyas, (2010). İstanbul Protokolü ve İşkence'nin Önlenmesi, Adalet Yayınevi:Ankara.

Donnelly Jack, (1995). *Teoride ve Uygulamada Evrensel İnsan Hakları* (ç. Mustafa Erdoğan-Levent Korkut) Yetkin Yayınları: Ankara.

Giffard Camille, (2001). İşkencenin Rapor Edilmesi El Kitabı, Essex Üniversitesi: İnsan Hakları Merkezi.

İHOP, Kurumsal Yapısı, web adresi: http://www.ihop.org.tr/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=26, erişim tarihi:12.03.2012.

Kuşun Günel, (2011). *101 Soruda Uluslararası Ceza Mahkemesi*, web adresi: <http://ucmk.org.tr/dosya/Yayin/101SorudaUcm.pdf>, Erişim Tarihi:05.04.2012.

Mazlumder, Biz Kimiz, web adresi: <http://www.mazlumder.org/main/pages/hakkimizda-biz-kimiz/65>, erişim tarihi:12.03.2012.

Reidy Aisling, (2007). İşkencenin Yasaklanması, AİHS'nin 3. Maddesi'nin Uygulanmasına İlişkin Kılavuz, TC Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı.

Tezcan Durmuş, (2009). *İnsan Hakları El Kitabı*, Seçkin Yayınevi:Ankara.

Türkiye İnsan Hakları Vakfı, (2008). İşkenceyi Önlemede Ortak Akıl, TİHV Yayınları, Ankara, web adresi: <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/altipar/Yayinlar/Iskenceyi%20Onlemede%20Ortak%20Akil.pdf>,sf:189, erişim tarihi:04.04.2012.

DEMOKRASİ KÜLTÜRÜ BAĞLAMINDA ÖRGÜTSEL İLETİŞİM

Bayram YILMAZ*

Öz

Özü itibariyle hoşgörü rejimi olan demokrasi, insana ve fikirlerine saygıyı, katılımı ve ortak paydada buluşmayı esas alır. İnsanın psiko-sosyal yapısı, iltifat edildiğinde ve fikirlerine değer verildiğinde, daha uyumlu ve verimli çalışmaya yatkındır. Örgütlerde çalışanların karar ve uygulamalara katılması, doğru karar alma ve uygulamada başarı oranını artırmaktadır. Etkin iletişim, karar ve uygulamalara katılıma imkan sağlamakta, sosyal hayatta olduğu gibi örgüt ortamında dasorunları çözebilme fırsatı sunmaktadır.

Bu çalışmada, işlevleri incelenen yönetim teorileri ve örgütsel iletişim yöntemlerinin benzer evrim süreçleri izlediği, klasik yaklaşımların savunduğu katı yönetim ve kısıtlı iletişim anlayışının aksine çağdaş yaklaşımların savunduğu daha esnek ve katılımcı yönetim ve çok yönlü etkin iletişim anlayışının demokrasi kültürüne de uygun olduğu görülmüş, sonuçta bazı tespit ve tavsiyelerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İletişim, Etkin İletişim, Örgüt, Yönetim Teorileri, Demokrasi.

Abstract: *Organizational Communication In The Context of The Democracy Culture*

Democracy, which is essentially the regime of tolerance, emphasizes respect towards individuals and their thoughts, participation and consensus in common good. Psychological and social structure of individuals tends to show more effective and peaceful performance when her/his thoughts are honored and appreciated. When workers of the organizations participate in the decisions and practices, the ratio of accurate decision making and practices increases. Effective communication provides the possibility to join decisions and practices and the opportunity to solve problems in the organization as it is the case in social life.



* Konyaaltı Kaymakamı, bayram.yilmaz@icisleri.gov.tr

In this study, it is observed that organizational theories whose functions are investigated and organizational communication methods follow a similar evolution process, in contrary to rigid and limited communication understanding argued by classical approaches, more flexible and participative governance defended by contemporary approaches and multi-faceted effective communication is more suitable to democratic culture and thus, some findings and recommendation are presented.

Keywords: *Communication, Effective Communication, Organization, Management Theories, Democracy.*

GİRİŞ

Gerek insanlar arası gerekse örgüt içi sorunların çözümünün en etkili yolu hiç şüphesiz ki empati ve etkin iletişimdir. En sade haliyle, kişiler ve örgütler arası bilgi ve duygu alışverişi olarak ifade edilebilecek olan iletişimde bazen duygular akıl ve mantıktan önce gelmekte; bazı durumlarda da beden dili sözcüklerin dilinden daha etkili ve gerçekçi olmaktadır. Durum ve şartlara göre seçilecek en doğru sözü, en uygun davranışı, en uygun beden dilini ve ses tonunu, en uygun yaklaşımı ve duyguyu ifade eden etkin iletişim, taraflara her türlü tıkanıklığı aşabilme imkanı ve fırsatı sunmaktadır. Etkin iletişim, doğru anlaşılmayı ve olumlu geri dönüşümü de kapsamaktadır.

Örgüt çalışanının ve hizmet alanların duygu ve makul taleplerini dikkate almayan klasik yönetim anlayışının terk edilerek, taraflar arasında karşılıklı anlayışı ve maksimum memnuniyeti ifade eden toplam kalite ve insan kaynakları yönetimine geçildiği süreçte etkin iletişim ve özellikle örgütsel iletişim daha da önemli hale gelmiştir. Bu süreçte kavramların yerinde ve doğru kullanılması, tarafların da doğru anlaması ve anlaşılması örgütlerin ve yöneticilerin başarılarını daolumlu yönde etkilemektedir.

İnsanlar doğdukları ve yaşadıkları topraklara benzermiş. Hiç şüphesiz ki; insanıniletişim kurma biçimini de, fiziki kapasitesi ve kişilik özelliklerinin yanında, aile üyelerinin, sosyal çevresinin ve içinde yaşadığı toplumun değer yargıları şekillendirmektedir.Bir toplumun kültürel yapısı, o toplumda faaliyette bulunan örgütlerin kültürünü de etkilemektedir. Kültür, bir yaşam

tarzıdır; paylaşılan değerler, inançlar bütünü ve davranış kalıplarıdır. Her ikisi de dinamik olgular olan, ülkenin yönetim şekli ile oradaki halkın kültürünün birbirini karşılıklı olarak etkilediğini söylemek mümkün olmaktadır.

Demokrasi de bir kültür ikliminde doğar, gelişir ve zamanla oradaki insanların yaşam tarzının bir parçası olur. Demokrasi kültürü, başkalarına zarar vermeyecek şekilde fikir ve düşünce hürriyetini, çoğunluğun iradesine uymanın yanında azınlık haklarını korumayı, uzlaşmayı ve anlaşmayı ifade etmektedir. Demokrasi, yönetimle vatandaş, toplumu oluşturan grupları barışık görmek ister.

Bir örgütte iletişimin yön ve kalitesini, örgüt kültürü ve örgüt içi huzuru ifade eden örgüt ikliminin yanında, o ülkedeki demokrasi anlayışı da etkilemektedir. Sonuçta, demokrasi kültürüyle barışık yönetici ve çalışanların varlığı; bütün çalışanların katkısı ile olgunlaşmış, insanı önceleyen örgütsel hizmet anlayışı ile hizmet alanların makul talep ve geri dönüşümleri örgütteki ve toplumdaki iletişimin kalitesini ve toplumsal huzuru olumlu yönde etkilemektedir.

Bu çalışmada, ayrılıktan ve anlaşmazlıktan çok ortak yönlerin, paylaşımların, karşılıklı anlayış ve saygının ön plana çıktığı, ortak paydada buluşmayı ifade eden demokrasi geleneği bağlamında, örgütler içinde yaşanan iletişim yöntemleri, bu iletişimin işlevleri ve sonuçları incelenmiştir.

1. ÖRGÜT

Geleneksel manada örgüt, bir amacın gerçekleştirilmesine ilişkin yapı, işbölümü ve faaliyettir. Bu kapsamda, işleri örgütlemek kavramı da, bir işi kimin, ne kadar sürede, nasıl, hangi yöntemle yapacağını belirlenmesini ifade etmektedir. Örgütler, insanların ihtiyaçlarını karşılamak için, belli kurallar çerçevesinde kurulurlar. Bireylerin tek başlarına yapamayacakları işler, örgütlerin imkan ve yeteneklerinden yararlanılarak, işbirliği içerisinde yapılır.

Örgütler belirli bir amacı gerçekleştirmek için, bilinçli olarak oluşturulmuş ve bir düzen çerçevesinde işleyen toplumsal birimlerdir. Örgütler sadece bireylerin bir araya gelmesiyle değil, bir araya gelen insanların faaliyetlerinin

anamlı bir eşgüdümü sonucunda ortaya çıkar. Bu faaliyetler, üretici bir ilişki çerçevesinde yerine getirilir. Üretici ilişki kavramı, bireylerin ve işlevlerin mal ve hizmet üretmek amacıyla bir düzen çerçevesinde bir araya getirilmesini ifade eder (Tutar,2003:15,21).

Tutar (2003:18-21), örgütleri yapıları itibariyle biçimsel (resmi-formel) örgütler ve biçimsel olmayan (Resmi olmayan-informel, doğal) örgütler olarak ikiye; otorite yapılarına göre hiyerarşik ve demokratik örgütler olarak ikiye; amaç ve işlevlerine göre mal ve hizmet üreten örgütler, politik amaçlara yönelik örgütler, birleştirici örgütler ve varlık koruyucu örgütler olarak dörde; örgütten yararlanan kişilere göre de karşılıklı yarar sağlayan örgütler (sendika, siyasi parti gibi), işletme örgütleri (banka, sigortacılar gibi), hizmet örgütleri (hastane, okul gibi) ve kamu çıkarı örgütleri (polis, itfaiye gibi) olarak da dörde ayırmaktadır.

Amaç, örgütlerin en belirgin ortak özelliğidir. Bunun yanında her örgütte, örgüt unsurları örgüt amaçları doğrultusunda düzenlenir. Her örgütün bir işleyiş düzeni vardır. Her örgüt belli niteliklere sahip insanlardan oluşur ve her örgüt fiziksel, beşeri ve mali kaynak kullanır.

İnsan ilişkilerinin vazgeçilmez bir unsuru olan iletişim, örgütsel ve toplumsal faaliyetlerin sürdürülebilmesi için de zorunludur. Örgütler, amaçlarını istenilen şekilde gerçekleştirmek, örgüt içi düzen ve huzuru sağlamak için örgüt çalışanları arasında ve dış çevre ile bilgi alış verişini yapmak, iletişim kurmak zorundadır. Özü itibariyle hoşgörü rejimi olan demokrasi ve bu rejimin yaşadığı demokrasi kültürü de sağlıklı iletişimi, konuşmayı, paylaşımı, danışmayı ve uyumu gerektirmektedir.

2. DEMOKRASİ KÜLTÜRÜ

Powell (1951:525), toplumda çeşitli ve farklı inanç ve çıkar gruplarının bulunduğunu, örgütlerin de türdeş olmadığını ve bölünmüşlük özelliği taşıdıklarını, dolayısıyla her birey için geçerli, standart bir demokratik tanım yapılamayacağını belirtmektedir. Beetham ve Boyle (1998:33), iyi işleyen bir demokrasinin dört unsuru olduğunu, bunların da açık ve sorumlu hükümetin, demokratik ve sivil toplumun, hür ve adil seçimleri, sivil ve siyasal hakların varlığı olduğunu belirtmektedir. Linz (1984:12-13), liderler arasında serbest

yarışmayı gerçekleştirmek üzere, dernek kurma, haber alma ve haberleşme temel hürriyetine dayanarak, siyasal tercihlerin serbestçe ifadesine imkan veren sistemleri demokratik sistemler olarak tanımlamaktadır.

Başkalarına zarar vermeyecek şekilde fikir, düşünce ve hareket hürriyeti; insanların tercihlerini kendi hür iradeleri ile belirleme ve açıklamaları; çoğunluğun iradesine uymanın yanında azınlık haklarını koruma; serbest ve hür seçimler; temel hürriyetlerin güvence altına alınması; uzlaşma ve anlaşma demokrasinin temel ilkeleridir. Demokrasi, yönetimle vatandaş, toplumu oluşturan grupları ve grup üyelerini birbirleriyle barışık görmek isteyen bir sistemdir.

Ateş (1995:11), demokrasiyi, kişilerin, grupların, sınıfların vb. hangi düzeyde olusa olsun, kendilerini ilgilendiren, ya da ilgilendirecek konularda alınacak kararların oluşumuna katılmaları olarak tanımlamaktadır. Beetham ve Boyle (1998:2), demokrasinin, örgütleri bütün olarak etkileyen kararların örgütün tüm üyelerince alınması ve karar alma sürecinde herkesin eşit haklara sahip olması idealinden oluştuğunu belirterek; en büyük örgüt olan devlet dahil, bütün örgütlerde ortak karar vermeye, eşit katılım idealine çok veya az yaklaşılmasının da demokrasinin derecesini gösterdiğini ifade etmektedirler.

Demokratik sistemler, toplum içinde özellikleri, çıkarları, dolayısıyla görüşleri birbirinden farklı kesimlerin varlığını kabul ederler ve bu çatışan çıkar ve görüşlerin yasal yollardan dile getirilmesini ve savunulmasını sağlamaya çalışırlar (Bektaş,2007:243). Bir siyasal sistem tüm toplum kesimlerine eşit imkan ve fırsatlar sağlayabildiği ölçüde demokratik sayılabilir.

Demokrasi deyince akla gelen iki kavram ifade ve örgütlenme imkanı ve hürriyettir. İnsanların baskı altında kalmadan tercih, duygu ve düşüncelerini açıklayabilmeleri, taleplerini ilgili yerlere iletebilmeleri ve geri dönüşüm alabilmeleri demokratik kùltürün ve hür iletişimin varlığının göstergesidir. Hür bir iletişim ortamının varlığı demokrasinin ve demokratik sistemin temel şartlarından biridir. Demokrasi ile iletişimin ilişkisi de burada ortaya çıkmaktadır. Demokrasi, iletişim alanında da katılımı ve alternatif düşünceleri dikkate almayı gerekli kılmaktadır. Wasko ve Masco (1992:7) demokraside iletişimin de demokratik olması, medya ve enformasyon teknolojilerinin de demokratikleştirilmesi gerektiğini belirtmektedirler.

Demokrasi kültürünü ve yeni demokrasi anlayışını “ifade hürriyeti” kapsamında değerlendirmek gerekir. Schudson(2008:106) da demokrasinin esasının samimiyet, konuşma ve paylaşım olduğunu ifade etmektedir. İnsanlar bir konudaki iyi uygulamaları, iletişim teknolojileri sayesinde anında öğrenebilmekte ve kendisi de tercihlerini bildirmekte, hizmete ilişkin görüşlerini ilgililere ifade etmekte, kurumundan ve devletinden iyi, adil ve eşit uygulamayı talep etmektedir.

Naisbitt (1984:175), siyasal sistemin temsili demokrasiden katılımcı demokrasi aşamasına geçmekte olduğunu; insanların hükümte, iş dünyasında ve pazarlarda daha fazla söz hakkı istediklerini; kararlardan etkilenenlerin o karara giden yolun bir parçası olmaları gerektiğini ifade etmektedir. Bu kapsamda, kurumlarda kararlara katılımı da, karardan etkilenen kurum çalışanlarının ve hizmet alanların, kararın uygulanması halinde uğrayacakları telafisi güç ve imkansız zararlardan korunabilmek için, Şahin(1991:64)’in ifadesiyle, “daha çok görüş beyan etme ya da kanı açıklama hürriyeti” ve hakkı olarak yorumlamak ve bu katılımı haklı görmek gerekmektedir.

Toplumsal örgütlü yapısı içinde oluşan, şekillenen ve gelişen demokrasi kültürü, demokrasinin, sivil toplum, örgütler ve insanlar tarafından algılanma ve uygulanma tarzını ifade eder. Toplumu oluşturan insanların ve grupların kişisel inanış, duygu ve düşünceleri de, dolayısıyla insanların yaşam tarzı olan kültür de ülkenin ve örgütlerin yönetim yapısını, dolayısıyla demokrasi anlayışını da etkiler. Bu bağlamda, bir ülkedeki demokrasi anlayışının örgüt yöneticilerinin, örgüt üyelerinin algı ve düşünceleri ile birlikte, örgütlerin yapısını, örgüt içi iletişimi belirlemesi de kaçınılmaz olmaktadır. Dolayısıyla, demokrasi kültürünün yerleştiği toplum ve örgütlerde kararların daha katılımcı anlayışla alınacağını, örgüt üyelerinin düşüncelerini ve taleplerini daha kolay ve cesurca ifade etme imkanı bulabileceklerini; bunun sonucunda da daha isabetli kararlar alınacağını; kendi ortak kararları olduğundan bu kararların daha sorunsuz uygulanacağını ve örgüt çalışanlarınca daha az eleştirileceğini veya hiç eleştirilmeyeceğini söylemek mümkün olmaktadır.

3. İLETİŞİM

İletişim, en az iki insan arasında gerçekleşen, geri dönüşümü içeren bir faaliyettir. İletişim olmadan anlaşılmak, paylaşmak, yönetmek, sorun çözmek ve huzur mümkün olmaz. İletişim, istek, sorun anlatma ve anlama yol ve yöntemidir.

İletişim bir anlam arama çabasıdır. İletişim simgeler aracılığıyla bir kişiden ya da gruptan diğerine bilginin, fikirlerin, tutumların veya duyguların iletimidir (Tutar,2003:41). İletişim sözlü, yazılı, sözsüz, sözlü-görüntülü veya resimli kanallardan biri veya birkaçı ile gerçekleştirilir. Karşı tarafa gönderilmeyen bir bilgi veya karşı tarafın farkına varmadığı bir ileti iletişime konu olmaz. Tutar (2003:97), geri bildirimi olmayan iletişimi de tıkanık iletişim olarak ifade etmektedir.

İletişimde bir amaç, karşılıklı anlam paylaşımı, etkileşim, farkındalık ve geri dönüş vardır. İnsan, bulunduğu sosyal ortamda amaçlarına iletişim kurarak ulaşır ve bu yolla hem kendinin hem de karşı tarafın bilgi, eğitim, eğlence, merak, alış-veriş gibi soyut ve somut ihtiyaçlarını karşılar.

İletişim aynı zamanda bir sorun çözme yöntemidir. Amacın istenilen yönde gerçekleşmesi için, durum ve şartlara göre seçilecek, doğru anlaşılabilir ve karşı tarafı istenilen yönde harekete geçirebilecek en iyi sözü, en iyi davranışı ifade eden etkin iletişim, taraflara her türlü tıkanıklığı aşabilme imkanı ve fırsatı sunmaktadır. Etkin iletişimi sosyal hayatın her aşamasında, siyasette, ticarete, güvenlikte, medyada, aile içinde, özellikle çocuk yetiştirme ve eğitim alanında da uygulamanın sayısız faydalarının olduğu şüphesiz. Birbirini anlayabilme fırsatı da veren iletişim sayesinde toplumda yaşanan cinayetler, hırsızlıklar, dolandırıcılıklar ve acılar da asgariye inecektir.

Gerek insanın gerekse örgütlerin iletişim kurma biçimini içinde bulunulan toplumun değer yargıları da etkiler. Kişilerin ve örgütlerin hür iradeleri ile aldıkları kararlarına ve seçimlerine karşılıklı saygıyı, toplumsal uzlaşmayı ifade eden demokrasi kültürünün geliştiği toplumlarda kişilerarası, örgüt içi ve değişik örgütler arasında iletişim kanallarının daha yaygın, çok yönlü ve bağımsız işlediğini, sorunların çoğunlukla iletişimle çözüldüğünü; demokrasi kültürünün gelişmediği veya az geliştiği toplumlarda ise sorunların

iletişimle değil çoğunlukla çatışmalarla çözüldüğünü, her ortamdaki iletişime resmi otorite tarafından müdahale edildiği ve sınırlandırıldığını söylemek mümkündür.

Bütün topluluk faaliyetlerinde, belirli bir örgütün kurulmasında, faaliyetlerin uyumlaştırılması ve işlerin yürütülmesinde, yeterli ve etkili düzeyde iletişime ihtiyaç duyulmaktadır (Vural,2003:140). Bu sebeple iletişim kişiler arasında olabileceği gibi, dinamik bir sistem olan örgütler arasında da olabilmektedir. Amaçlarını gerçekleştirmek isteyen örgütler de başka örgütler ve insanlarla iletişim kurarlar. Bir örgütte çalışan bireyler arasında ve örgütle başka örgütler arasında gerçekleşen iletişim de örgütsel iletişimdir.

Bir toplumda iletişim olmazsa demokrasi de olmaz, örgüt de olmaz, yönetim de olmaz. Örgütsel iletişimi daha iyi anlayabilmek için, yönetim teorilerinin evrimine bakmak gerekmektedir.

4. YÖNETİM TEORİLERİ

Yönetim teorileri örgütsel iletişim, sorun çözme, başarılı ve etkin yönetim konularında farklı yaklaşımları savunmakta; yeni teorilerde, katı yönetim ve kısıtlı iletişim anlayışından, giderek daha esnek katılımcı bir yönetim ve çok yönlü iletişim anlayışına doğru bir evrim gözlemlenmektedir.

4.1. Klasik Yönetim Teorisi

Örgütler ve onların yönetimi ile ilgili 20.yy. başlarında ilk sistematik bilgi kümesini oluşturan Taylor, Fayol ve Weber gibi yazarların eserleri ve görüşleri Klasik Yönetim Teorisi olarak bilinir. Klasik yönetim teorisi temelde işçiyi makinenin bir parçası olarak görmektedir. İşçileri daha çok çalışmaya teşvik etmek için onlara verilen ekonomik ödülleri artırmayı öngören bu yönetim teorisi, işçileri sadece daha fazla parayla ilgilenen tek boyutlu ekonomik varlıklar olarak görmektedir (Vural,2003:20-21).

İletişime gereğince önem vermeyen klasik teorisyenler, örgütsel iletişimde insan ögesini göz ardı etmişlerdir (Varol,1993:22). Örgütü mekanik bir yapı olarak gören ve örgüt içinde insanın psiko-sosyal yönüne önem vermeyen, onu da mekanik yapının bir parçası gören klasik teoride merkeziyetçi bir yönetim, güçlü bir hiyerarşik yapı, katı ve cezalandırmaya

yönelik düzenlemelerin gerekliliği savunulur. Bu bağlamda klasik teori, iletişimi, örgütün üst kademelerinden alt kademelerine doğru tek yönlü bir otorite, denetim, koordinasyon ve verimlilik sağlama aracı olarak görmektedir.

Örgütlerde insanın rolünü, isteklerini, kişiliğini ve psikolojik durumunu dikkate almayan, ne kadar para verirsene o kadar verim alırsın yönündeki klasik teoriye karşı, 1929 Dünya Ekonomik Krizi sonrası, ilk kez, bir örgüt içinde yer alan insanın, sosyal ilişkilerinin önemini vurgulayan Neoklasik Teori ve yaklaşımları gündeme gelmiştir.

4.2. Neoklasik Yönetim Teorisi

Klasik teorinin yetersizlikleri ve getirilen eleştiriler Mayo, McGregor, Maslow ve Likert gibi birçok yazar ve araştırmacının katkısıyla Neoklasik adı verilen yeni bir akımın ortaya çıkmasına neden olmuştur (Vural,2003:22). Neoklasik teori, örgüt verimliliği için çalışan insanın sosyo-psikolojik özelliklerinin dikkate alınması, motive edilmesi gerektiğini, bunun için de sıkı denetim, ceza, korkutma gibi baskıcı yöntemlerin ve ekonomik ödüllerin yerini astlarla üstler arasında karşılıklı ve anlamlı iletişimin alması gerektiğini savunur. Teorinin yaklaşımlarına göre, kendisi ile iletişim kurulan ve değerlerine saygı gösterilen çalışanlar örgütlerini daha iyi benimseyecekler ve daha verimli olacaklardır.

Neoklasik teori, astlarla üstler arasında örgütü benimseme ve verimlilik için karşılıklı kurulması gereken dikey iletişimin yanında, örgütün aynı ve farklı birimleri arasında yatay ve çapraz iletişim kurulması gerektiğini de savunmuşlardır. İnsan ögesinin dikkate alınması ve kendisiyle iletişim kurulması gerektiğini söylemekle yetinen neoklasik yaklaşıma karşı, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra verimlilik için dış faktörleri de devreye sokan, açık ve çok yönlü iletişim kanallarıyla tam serbestlik sağlamayı amaçlayan modern teorinin sistem yaklaşımı devreye girmiştir.

4.3. Modern Yönetim Teorisi

Neo-klasik yönetim düşüncesi yerini, İkinci Dünya Savaşı yıllarından itibaren, **Sistem Yaklaşımı'na** bırakmıştır. Sistem yaklaşımı düşüncesi, örgütlerin ilk kez biyolojik bir sistem olarak görülmesinden kaynaklanmıştır. Sistemi oluşturan her öge, diğer öğelerle karşılıklı olarak etkileşim içindedir.

Sistem yaklaşımında iletişim, bir sistem olarak örgütün öğelerini birbirine uyumlu bir şekilde bağlayan bir süreç olarak görülür. Sistem yaklaşımının örgüte ve yönetime kazandırdığı en büyük yenilik, örgütü çevreyle ilişkili bir bütün olarak ele alması ve örgüt-çevre ilişkilerini içeren çok yönlü çözümlemelere imkan vermesidir(Tutar,2003:35-36).

Modern teoriye göre, amaçları başarmak üzere işbirliği yapmada, ortak bir bakış açısı ve anlayış sağlamada ana faktör olarak kabul edilen iletişim, kişi-örgüt-çevre arasında karşılıklı etkileşime izin veren araçtır (Tutar,2003:37). Bu teori, iletişim engellerinin, açık ve çok yönlü iletişim kanallarının serbest olarak kullanılmasıyla aşılabileceğini savunur.

Modern yönetim yaklaşımları arasında yer alan durumsallık yaklaşımının savunduğu, yerine ve zamanına göre davranış sergilenmesi gerektiği ve bunun en etkin yol olduğu anlayışı iletişimde de kendini gösterir. Durumsallık yaklaşımına göre, durum ve şartlara göre örgütün yapısına göre, hangisi örgüt amaçları için daha faydalı olacaksa, formel ve informal iletişim yöntemlerinden biri seçilmelidir. Yaklaşım bu yöntemi etkin iletişim olarak tanımlamaktadır.

4.4. Çağdaş Yönetim Teorileri

Tutar(2003:38-39), 1970'lerden sonra yönetim ve örgütsel iletişim alanında,insanı merkezde gören, konuya hem sosyolojik, hem de ekonomik açıdan bakan yeni bakış açılarının ortaya çıktığını, bunların da koşulsuz müşteri memnuniyetini ve mutluluğunu ele alan Toplam Kalite Yönetimi (TKY) yaklaşımı ve yüksek performans için insan kaynaklarının eğitimi ve geliştirilmesine daha fazla önem veren İnsan Kaynakları Yönetimi anlayışı olduğunu belirtmektedir.

4.4.1. Toplam Kalite Yönetimi Yaklaşımı

Müşteri beklentilerini her şeyin üzerinde tuttuğundan ve müşteri tarafından belirlenen kaliteyi tüm faaliyetlerin esası saydığından, TKY'de iç ve dış müşterilerle etkin iletişim hizmet anlayışın temelini oluşturmaktadır. Yeni müşteri temini ve mevcutların devamlılığı için dış müşterilerle kurulan kaliteli ve etkin iletişim önem taşımaktadır. Örgütün sürekli gelişimi, zayıf ve güçlü yanlarının ortaya çıkarılması, fırsat ve tehditlerin (SWOT analizleri) araştırılması açısından da gerekli olan etkin iletişim için örgütte sağlıklı, açık ve doğru bir iletişim altyapısının kurulması ve iletişim uzmanlarının istihdamı gerekmektedir.

4.4.2. İnsan Kaynakları Yönetimi

Örgütün amaçları ile müşteri beklentilerini esas alan, kaliteli eğitim almış, iletişim ve halkla ilişkiler yeteneği yüksek personel istihdamına, mevcut personelin sürekli eğitimine, aynı zamanda müşterinin de eğitimine önem vermektedir.

4.4.3. Yönetişim

Günümüzde, mal ve hizmet sunulan hedef kitlelerin düşünce ve önerilerinin dikkate alınmadığı, tek yönlü iletişimin hakim olduğu, “hükmetme” kavramını çağrıştıran “yönetim” yerine, paydaşların ve tüm hedef kitlelerin eleştiri, öneri, katkı ve katılımını dikkate alan, çift yönlü ve dengeli bir iletişimin hakim olduğu, ‘birlikte yönetmek’ anlamına gelen “yönetişim” kavramı da kullanılmaya başlanmıştır.

1990 yılından bu yana işletme yönetimi literatüründe kullanılmaya başlanan, daha sonra hızla genişleyerek ülkeler hükümetler tarafından benimsenen... yönetişim terimi; yönetim, etkileşim ve iletişim terimlerinin birleşmesinden oluşan türetilmiş bir terim-kavramdır (Marşap, 2009:471-472).

Yönetişim, Türkiye’nin de içerisinde bulunduğu birçok ülkede, hem hizmet alanlar, hem de hizmet verenler tarafında meydana gelen değişim ve gelişmelerin sonucunda gündeme gelmeye başlamıştır. Hizmet alanların eğitim ve kültür seviyeleri yükselmiş, gelişen iletişim teknolojileri ve uydu yayınları sayesinde bütün dünyada meydana gelen olaylardan, iyi veya kötü uygulamalardan hemen haberdar olma imkanları artmıştır. Bunların sonunda, mal ve hizmeti alan halk artık bilinçli ve nitelikli bir halk haline gelmiş; bu gelişme de kurum ve yöneticilerini kaliteli, hızlı ve adil hizmet sunma, insan ve tüketici haklarına saygı, şeffaflık, dürüstlük, kısaca hizmet sunumunda en iyiyi yakalama konularında iyileştirmeler yapmaya zorlamıştır. Bu iyileştirmelerin niceliği ve niteliği, halkın nezdinde kurumların ve yöneticilerinin güvenilirliğinin ölçüsü olmuştur.

21. yüzyılın yönetişim anlayışının; 20. yüzyılın yönetim anlayışını oldukça kapsamlı bir değişime uğrattığı, merkezîyetçilik yerine, yerelliği, ... katı bürokrasi yerine katılımı, kapalılık yerine açıklığı, hiyerarşi yerine hesap verebilirliği ve sorumluluğu getirerek, adeta “yönetsel bir devrimin altına imzasını” attığı söylenebilir (Özer, 2006:63).

Yönetişim, vatandaşların ve çıkar gruplarının, dilek ve taleplerini dile getirmede, ortaklaşa karar alma ve uygulamada, karşılıklı yükümlülüklerini yerine getirmede ve anlaşmazlıkların çözümünde kullandıkları kuralları, mekanizmaları ve süreçleri kapsamaktadır. Bu anlamda yönetim, hem toplumdaki aktörler arasındaki hem de toplumsal aktörlerle kamu kuruluşları arasındaki karşılıklı etkileşimin niteliğine işaret etmekte, katılımı ve ‘birlikte yönetim’ anlamını içermektedir

Yönetişimin olmazsa olmaz denebilecek birçok temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar; katılım hukukun üstünlüğü, şeffaflık, sorumluluk, uzlaşma, eşitlik ve adalet, etkinlik ve verimlilik ve sorgulanabilirliktir(Yıldırım, 2004:214).

Devlet yönetiminde şeffaflık vatandaşların devlet yönetimi hakkında gerekli bilgi edinme ve bilgiye ulaşabilme haklarının anayasal ve yasal normlarla güvence altına alınması demektir. İdeal devletin bu boyutu açık devlet ya da şeffaf devlet olarak adlandırılmaktadır (Ökçesiz,1998:22).

Halkla ilişkilerde sıklıkla kullanılan “La masion de verre” (cam ev) özdeyişi, demokrasilerdeki açıklık ve şeffaflık ilkelerinin bir karşılığıdır. Buna göre, kurumun tüm faaliyetlerinin halkın gözü önünde yapılması, halkın her türlü gelişmeden haberdar olması, tıpkı bir cam ev gibi dışarıdan bakıldığında içeriğinin görünebilmesi gerekir (Işık ve Erdem, 2007:111).

İyi yönetimin unsurlarından olan halkın katılımına önem verilmediği takdirde, ister özel sektörde ister kamuda olsun, kuruluşun toplumsal rızayı kazanması mümkün görünmemektedir.

Yönetişim, kamu yönetimini vatandaşa yaklaştırır, kamu yönetimini etkinleştirir, yönetime farklı paydaşların görüş bildirerek katılımını sağlar; bu da, kararların içeriğini zenginleştirir, uygulanmasındaki etkinliği artırır, demokrasiyi güçlendirir, kurumların meşruluğunu artırır, karar ve işlemlerin açık ve anlaşılır olmasını sağlar (Toksöz, 2008:18).

Çağdaş yönetim yaklaşımları, örgütlerde yüksek performansı, kaliteyi ve devamlılığı yakalayabilmek için özellikle yatay ve çapraz iletişim yöntemlerini, her kanaldan gelecek olumlu katkıları ve tavsiyeleri gerekli ve önemli görmektedir.

5. ÖRGÜTSEL İLETİŞİM

Örgütsel iletişimi, örgüt üyelerinin örgütün amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla, örgütün içinde ve örgütün dışında gerçekleştirdikleri iletişim biçimidir. Örgütsel iletişim, önceden açıkça belirlenmiş amaç, işbölümü, sorumluluklar ve kurallar çerçevesinde gerçekleşir ve formeldir. Örgüt üyelerinin, örgütün dış çevresi ile örgüt amaçlarından ve kurallarından bağımsız gerçekleştirdikleri iletişimleri örgütsel iletişim değil, kişilerarası iletişimdir ve informeldir.

Örgütlerde gerçekleşen iletişim, öncelikle örgütün hiyerarşik düzeni doğrultusunda formel (resmi, biçimsel) yapı özelliği gösterir. Biçimsel iletişim, örgütteki her türlü resmi bildirimleri, talimatları kapsar (Tutar,2003:124). Örgüt içinde önceden belirlenmemiş, kurallara bağlanmamış, doğal, informal iletişim de her zaman mevcuttur.

Tutar (2003:125), mesajın akım yönü bakımından iletişimi dikey, yatay ve çapraz (diyagonal) iletişim olarak sınıflandırmaktadır. Örgütlerde dikey iletişim, yukarıdan aşağıya doğru emir,tavsiye, bilgi ve karar, aşağıdan yukarıya da bilgi, öneri ve talep aktarımı şeklinde gerçekleşir. Örgütte yatay iletişim ise, eşit veya benzer statüye sahip üye ve birimler arasında gerçekleşir. Örgütün farklı birimleri arasında gerçekleşen iletişim ise çapraz iletişimdir.

5.1. Dikey İletişim

Örgütlere özgü bir iletişim şekli olan dikey iletişim, örgütün hiyerarşik düzeninde, hem aşağıdan yukarıya doğru hem de aşağıdan yukarıya doğru kurulan,üst kademelerle alt kademeler arasında emir ve bilgi akışını sağlayan iletişimdir. Dikey iletişimin amacı, örgütün görev alanına giren iş ve işlemlerin örgüt çalışanlarının işbirliğinde, zamanında, tanımlandığı ve planlandığı şekilde, örgütün imajını ve itibarını olumlu etkileyecek şekilde yürütülmesini sağlamaktır.

5.1.1. Yukarıdan Aşağıya Doğru Dikey İletişim

Bu tür iletişim, genel olarak kural ve emirlerin iletilmesi için kullanılır. Üstlerden astlara doğru genişleyen bir yol izler (Tutar,2003:127). Örgütteki tüm yönetim kademelerinden geçtiği zaman iletişim yavaşlar. Bazı kademeler atlanılarak yapılan kısa devre iletişimde de, atlanılan kademelerde olumsuz etki oluşur.

Yukarıdan aşağıya dikey iletişim, örgütün en tepesindeki yönetici ile en alt kademedeki örgüt üyesi arasında gerçekleşir ve örgütün amaçları, üyeler arasında işbölümü, performans kriterleri, örgüt için özel ve önemli konulardaki örgütün tavrı, prensipler, planlamalar, yeni proje ve uygulamaların aktarılması gibi genel konuları içerir. Bu iletişim türünde önemli olan örgütün üst kademesinden çıkan emir ve bilginin en alt kademeye değiştirilmeden, çarpıtılmadan, kırpılmadan, ilk çıktığındaki anlam ve içeriğini koruyarak ulaşmasıdır. Yukarıdan aşağıya sözlü iletişimde, örgütün üst kademesinden çıkan iletinin ara kademelerden geçerken, ara kademe yöneticiler tarafından anlamının ve içeriğinin değiştirilmesi durumunda dikey iletişim noksan ve hatalı gerçekleşir. Bu sebeple, örgüt amaçlarına tam katkı sağlamasıve etkin iletişim için, bir tedbir olarak, önemli konularalt kademelere yazılı iletilmelidir.

WEB (World Wide Web) siteleri, internet, SMS (Short Message Service) gibi yeni iletişim teknolojileri ve facebook, twitter, youtube gibi sosyal medya da, son yıllarda örgütsel iletişimde yoğun bir şekilde olarak kullanılmaktadır. Yeni iletişim teknolojileri olarak ifade edilen bu kanallar yoluyla gerçekleştirilen yukarıdan aşağıya dikey iletişimde, ara yöneticilerin iletleri unutma, çarpıtma ve filtreleme ihtimali sonucu ortaya çıkacak olumsuzluklar ortadan kalkmaktadır. Demirtaş (2010:425)'ın yeni bilgi teknolojilerinin örgütsel iletişim alanındaki yeri ve önemi konusunda yaptığı **çalışmada**elektronik iletişimde son yıllarda yaşanan gelişmelerin örgütsel iletişimin de doğasını değiştirdiği belirtilmekte, Ada(2007:550) da, benzer bir çalışmasında işletmelerin yeni bilgi ve iletişim teknolojileri yoluyla rekabet avantajı sağladıklarını, güvenli bir ortamda gelişmelerini sürdürdüklerini, bu teknolojileri kullanan işletmelerin daha başarılı olduğunu belirtmektedir.

5.1.2. Aşağıdan Yukarıya Doğru Dikey İletişim

Aşağıdan yukarıya doğru dikey iletişim, örgüt içindeki astlardan en üste doğru rapor, öneri, talep ve tepkilerin iletilmesi şeklinde gerçekleşir ve astlardan üstlere doğru daralan bir yol izler. Yukarıdan aşağıya iletilen mesajların doğru algılanıp algılanmadığı da astlardan üstlere doğru akan sağlıklı iletişim sayesinde anlaşılabilir.

Aşağıdan yukarıya doğru dikey iletişimde de, alt ve orta kademedeki bazı yöneticilerin devre dışı bırakılarak doğrudan üst yöneticiyle iletişim

kurulması da kısa devre iletişime sebep olur ve bu durum da ara kademelerde olumsuzluklara yol açar. Bu iletişim türünde grup toplantıları, öneri kutuları, kahvaltı, gezi gibi sosyal faaliyetler yoluyla iletişim kopuklukları ve tikanıkları giderilebilir.

5.2. Yatay İletişim

Yatay iletişim, bir örgütteki aynı seviyedeki çalışanların birbirleriyle, rutin faaliyetleri sırasında, üst kademeye başvurmadan kurdukları iletişimdir. Yatay iletişim, bazı durumlarda dikey iletişim yoluyla verilen emir ve görevlerin daha iyi anlaşılmasına, örgüt içinde dikey iletişimle çözilemeyen sorunların çözülmesine de katkı sağlamaktadır. Bir örgütte, planlama ve denetim fonksiyonu yerine getirilirken daha çok dikey iletişim kanalı kullanılırken, çalışanların yönlendirilmesi ve koordinasyonunda yatay iletişim daha etkili olmaktadır.

Süratli, samimi ve çok yönlü iletişime önem veren şirketlerde, bilgi akışı sadece dikey yapıda değildir. Akışın çok yönlü olmasını sağlamak için, aynı seviyedeki yöneticilerin sık sık bilgi alışverişinde bulunması da teşvik edilmektedir (Vural,2003:33). Yatay iletişim, örgüt içi iletim açısından yaygın olarak kurulur. Yatay iletişim, örgütsel faaliyetleri koordine etmek, aynı seviyedeki diğer yöneticileri ikna etmek, faaliyetler ve duygular konusunda bilgi edinmek amacıyla kurulur. Yatay iletişim, fonksiyonel departmanlar arasında (üretim, pazarlama, muhasebe, halkla ilişkiler vd.) ortaya çıkan sorunların çözülmesi, koordinasyonun sağlanması veya örgütsel işleyişin hızlandırılmasını sağlar (Tutar,2003:130).

Örgütlerde dikey iletişim resmi, çoğu zaman yazılı, kurallı, sınırlı, hatta zorunlu bir nitelik taşıırken, yatay iletişim samimi, rahat, genellikle sözlü, daha geniş kapsamlı ve gönüllü bir nitelik sergiler. Her ne kadar yöneticiler, bilgileri dışında gerçekleşen yatay iletişimden zaman zaman rahatsız olsalar da, çalışanların sadece emirle yönlendirilemeyeceğini, örgüt faaliyetlerinin sadece emirle yürütülemeyeceğini, üretilen mal ve hizmetin miktar ve kalitesinin sadece emirlerle artırılmayacağını, örgütün sadece dikey iletişimle ayakta kalamayacağını dikkate alarak, çağdaş yönetimin ve demokratik kültürün gereği olarak, yatay iletişimi teşvik etmelidirler.

İnsan ilişkilerinin temel amacı örgütte “mekanik ve ekonomik insan” yerine “mutlu ve sosyal insan” imajı yaratmaktır (Sabuncuoğlu,2001:17). Mutlu ve sosyal insanların çoğunlukta olduğu örgütler de, mutlu bir toplum oluşmasına daha fazla katkı sağlar. Yatay iletişim, örgütte sorunların ortaklaşa ve hızlı çözümüne katkı sağladığı gibi, çalışanların psikolojik ihtiyaçlarının karşılanmasına da yardım eder,örgüt çalışanlarının da örgütle özdeşleşmelerini kolaylaştırır ve “biz kültürünü”, “bizim örgüt kültürünü” güçlendirir ve örgütte verimi ve başarıyı artırır.

5.3. Çapraz İletişim

Çapraz iletişim, farklı fonksiyonel birimlerde çalışan ast ve üstlerin arasında kurulan iletişimdir. Örgütte çapraz iletişimin varlığı, insanların örgüt içinde empatik iletişim kurma yeteneklerini geliştirir (Tutar,2003:131). Çapraz iletişim, farklı birimlerde benzer işleri yapan çalışanların, işleri nasıl yaptıkları konusunda bilgi ve tecrübe paylaşımına da imkan sağlar. Danışma kavramı da, dikey veya yatay iletişime göre, daha çok çapraz iletişimde ortaya çıkmaktadır. Çapraz iletişim,örgüt yöneticilerinin daha isabetli karar alabilmeleri için mutlaka değerlendirmeleri gereken bir yöntemdir.

6. ÖRGÜTSEL İLETİŞİMİN İŞLEVLERİ VE SONUÇLARI

Örgütsel iletişimin işlevleri, bilgi, motivasyon, kontrol ve örgütsel heyecan olmak üzere dört temel amacı çerçevesinde, bilgi sağlama, ikna etme, etkileme, birleştirme, emir verme, eğitim-öğretimdir (Eroğlu ve İspir, 2004:64; Demirtaş, 2010:414-415). Örgütlerde iyi bir iletişim olmadan, örgüt üyelerinin faaliyetleri birbirinden bağımsız ve kopuk bir şekilde gerçekleşeceği için örgütsel amaçlara ulaşmak mümkün olmaz (Gürgeç, 1997:25). Örgütsel iletişim sayesinde çalışanlar ve birimler hem uyumlu hem de eşgüdümlü çalışırlar. Örgütte faaliyetlerin sürdürülmesi, sorunların çözülmesi ve yaratıcı gücün oluşturulması örgütsel iletişim ile gerçekleştirilebilir (Tutar, 2003:117).

Örgüt amaçlarını en üst düzeyde gerçekleştirmek amacıyla seçilecek etkin iletişim yöntemi, öncelikle üyeleri motive eder, onların moral ve motivasyonunu, öz güvenlerini, örgütlerine bağlılıklarını artırır; çalışanların kişiliklerini geliştirir, sosyalleşmelerini sağlar; bunun yanında da örgüt içinde

kişiler, gruplar ve birimler arasında yaşanabilecek problemleri ve çatışmaları çözer; örgüt üyeleri arasında bilgi ve tecrübe paylaşımını ve yapılan işlerin etkin koordinasyonunu sağlar ve örgütsel verimliliği artırır.

Performans, genel olarak amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni, nicel ve/veya nitel olarak belirleyen bir kavramdır. Diğer bir şekliyle belirlenmiş olan bir hedefe ulaşım seviyesinin ölçümüdür (Özer, 2009:4). Etkin bir örgütsel iletişimin çalışanların performansını da olumlu etkilediği bir gerçektir. Tanrıverdi vd. (2010) tarafından yapılan, sağlık yöneticilerine ait iletişim becerilerinin çalışan performansına etkileri konusundaki araştırma sonucunda, yönetici ile kurulan iletişim memnuniyetiyle birlikte, ileti düzeyi ve algısının çalışan performansına olumlu derecede etki yaptığı görülmüştür.

Bir örgütte iletişim ve insan ilişkileri iyileştirilemez ise, verimlilik ve kalite elde edilemez. İletişim yetersizlikleri ya da bozuklukları, kişiler arasında iyi ilişkilerin gelişmesini engeller ve çalışanlara motivasyonundüşmesine neden olur (Tutar,2003:118). Düşük motivasyon örgüt çalışanlarını isteksiz kılar, iş ve işlemlerdeki verimi ve kaliteyi düşürür. Bu durum, örgüte yeni üye katılımını engeller; ayrıca, kaliteli insan gücünün örgüte kazandırılmasını zorlaştırır ve örgütte çalışmakta olanların kaybına yol açar. Bunun yanında, örgüt içi iletişimin yeterli olmadığı zaman örgüt çalışanları informal iletişime, dedikoduya yönelir ve yanlış anlaşılmalara, tıkanıklıklara, yakıştırmalara, rivayetlere ve uydurma haberlere artar. Ancak, bazı durumlarda informal iletişimden bir yönetim ve sorun çözme yöntemi olarak yararlanıldığını söylemek mümkündür. Örgüt lehine dedikodu, örgüt başarılarının abartılarak anlatılması, örgütün geçmişine ve yöneticilerine yönelik olumlu rivayetler ve hikayeler örgütte motivasyonu artırıcı etki yapabilmektedir. Bu durumda yöneticinin, informal iletişimi örgüt lehine çevirerek örgütsel iletişimin etkinliğine ve örgütteki verimlilik ve kalitenin artırılmasına katkı sağlayacak şekilde yönlendirmesi gerekir.

SONUÇ

İnsan doğası, iltifat edildiğinde istenileni ve bekleneni daha düzenli, daha hızlı ve kaliteli yapmaya yatkındır. Kararlarına, maddi ve manevi değerlerine saygı gösterilen, sorunları çözülen vatandaşın devletinden, kurumlardan ve yöneticilerden memnuniyeti artacak, onunla özdeşleşecek, her ortam ve

şartta o'nu savunacak ve koruyacaktır. Aynı şekilde, kendilerine, kararlarına, değerlerine, hassasiyetlerine, görüş ve önerilerine değer verilen ve saygı gösterilen, sorunları ile ilgilenilen örgüt çalışanları da, genel olarak örgütten, yöneticilerinden ve iş ortamından memnuniyeti artacaktır. Memnuniyeti artan çalışanlar da kendilerini örgütleriyle özdeşleştirecek, daha mutlu olacak, daha gayretli, istekli ve verimli çalışacak, daha fazla üretecek, performansları artacak, bunun sonucunda da örgüt kazanacaktır.

Örgüt yöneticileri, örgüt ve örgüt üyeleri ile ilgili yeni, doğru ve isabetli kararlar alabilmek, yeni politikalar belirleyebilmek ve başarılı olabilmek için alt kademelerden gelecek rapor, bilgi, görüş, öneri, talep ve yakınmalar için iletişim kanallarını daima açık tutmalı ve her iletiye önem vermelidir. Öneri ve talepleri dikkate alınan örgüt üyelerinin moral ve motivasyonu da artacağından, örgüt amaçlarını benimseyecekler, örgütle özdeşleşecekler ve örgüte daha fazla katkı sağlayacaklardır.

Yönetimde geniş katılımcılık ve etkin iletişimde, sadece örgüt çalışanları ve üyeleri ile gerçekleştirilen iletişimle yetinilmemeli, örgütle bağlantısı olan paydaşların ve müşterilerin de tavsiye ve taleplerine açık olunmalı; bu kanaldan gelecek iletiler mutlaka değerlendirilmelidir. Paydaşlar ve müşterilerle kurulan iletişim de, özelliği itibarıyla bir çapraz iletişim niteliği taşımaktadır.

Diyaloga dayalı, katılımcı bir iletişim ortamı, örgütte ideal bir demokratik ortam hazırlayacak, bu da örgüt amaçlarına ve iç huzuru ifade eden örgüt iklimine de olumlu katkı sağlayacaktır. Yönetimde geniş katılımcılık ve etkin iletişim, bir sebeple örgütün işleyişini ve hizmetleri eleştiren, çoğu zaman ideolojik ve öznel yaklaşan çalışanlara ve hizmet alanlara “çözüm ve daha iyi hizmete ilişkin fikirlerini söyleme fırsatı” verecektir. Kararlara tüm ara yöneticilerin ve çalışanların katılımı ve katkısı, hizmetten ve hizmet edenlerden şikayeti azaltacak, hizmetin kalitesini artıracak, objektifliği sağlayacak; aynı zamanda örgütte ve toplumda demokrasi kültürünün gelişmesine ve yerleşmesine de katkı sağlayacaktır.

Karşılıklı anlayış ve etkin iletişim bir formalite, bir gösteriş, bir lüks, bir fedakarlık değil, tek tek insanların mutluluğu, örgütlerin ve en büyük örgüt olan devletin ve tüm insanlığın huzuru ve dünya barışı için bir gerekliliktir. Bu sebeple, bir örgütte ve en büyük örgüt olan devlette nihai amaç olan huzura

giden yolda kaliteli, eşit ve hızlı hizmet, sürdürülebilir başarı için dikey iletişimin yanında; katılımı, paylaşımı, şeffaflığı, insan haklarına ve hürriyetlerine saygıyı önceleyen, demokrasi kültürüne uygun olan yatay ve çapraz iletişim kanallarının da mutlaka açık tutulması gerekmektedir. Ayrılıkların ve anlaşmazlıkların azaldığı, ortak yönlerin, paylaşımların, karşılıklı anlayış ve saygının arttığı, ortak paydada buluşmayı ifade eden yönetim ve yaşam tarzı olan gerçek demokrasi kültürü de bu yolla gelişecek ve yerleşecektir.

KAYNAKÇA

- Ada, N. (2007).** Örgütsel İletişim ve Yeni Bilgi Teknolojileri; Örgütsel İletişim Ağları. Ege Akademik Bakış Dergisi, Sayı: 2, 543-551.
- Akıncı Vural, Z. B. (2003).** Kurum Kültürü ve Örgütsel İletişim. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Bektaş, A. (2007).** Kamuoyu, İletişim ve Demokrasi. Bağlam Yayıncılık, İstanbul.
- Ateş, T. (1995).** Demokrasi. Ümit Yayıncılık, Ankara.
- Beetham D. ve Boyle K. (1998).** Demokrasinin Temelleri.(Çev.V.Bıçak).Liberte Yayınları, Ankara.
- Demirtaş, M. (2010).** Örgütsel İletişimin Verimlilik ve Etkinliğinde Yararlanılan İletişim Araçları ve Halkla İlişkiler Filmleri Örneği. Marmara Ün. İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: 1, 41-444.
- Eroğlu, E. ve İspir, B. (2006).** Örgütsel İletişim Sürecinde Yönetimsel İkna ve Etkileme: Örnek Olay incelemesi(Online). II.Ulusal Halkla İlişkiler Sempozyumu, 27-28 Nisan 2006, (erişim tarihi 20 Mayıs 2012) (http://if.kocaeli.edu.tr/hitsempozyum2006/kitap/07-Erhan_Eroglu_y.pdf)
- Gürgen, H. (1997).** Örgütlerde İletişim Kalitesi. Der Yayınları, İstanbul.
- Işık, M. ve Erdem, A. (2007).** Meşruiyet, Demokrasi, Sosyal Sorumluluk ve Halkla İlişkiler. İçinde,Ed: Metin Işık, Tüm Yönleriyle Halkla İlişkiler ve Tanıtım(s.107-118),Eğitim Kitabevi Yayınları, Konya.
- Linz, J. J. (1984).** Totaliter ve Otoriter Rejimler. (Çev.E. Özbudun).Siyasi İlimler Türk Derneği Yayınları, Ankara.
- Marşap, A. (2009).** Yaratıcı Liderlik. Gazi Kitabevi, Ankara.
- Naisbitt, J. (1984).** Megatrends. Warner Books, New York.
- Ökçesiz, H. (1998).** Özgür Düşünmenin Hukuk ve Devlet Felsefesi. İçinde, Ed: Hayrettin Ökçesiz. Düşünce Özgürlüğü, Afa Yayınları, İstanbul.
- Özer, M.A. (2006).** Yönetişim Üzerine Notlar.Sayıştay Dergisi, Sayı 63, s. 59-89.
- Özer, M.A. (2009).** Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi. Sayıştay Dergisi, Sayı:73, Nisan – Haziran 2009, s.3-29.
- Sabuncuoğlu, Z. (2001).** İşletmelerde Halkla ilişkiler. Ezgi Kitabevi, Bursa.

- Schudson, M. (2008).** Why Democracies Need An Unlovable Press. Polity Press, Malden-USA.
- Şahin, H. (1991).** Yeni İletişim Ortamı Demokrasi ve Basın Özgürlüğü. Anadolu Matbaası, İstanbul.
- Tanrıverdi, H. , Adıgüzel, O. ve Çiftçi, M. (2010).** Sağlık Yöneticilerine Ait İletişim Becerilerinin Çalışan Performansına Etkileri: Kamu Hastane Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:11, 101-122.
- Toksöz, F. (Yay.Haz) (2008).** İyi Yönetişim El Kitabı.Tesev Yayınları, İstanbul.
- Tutar, H. (2003).** Örgütsel İletişim, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Varol, M. (1993).** Örgüt Sosyolojisine Giriş. A.Ü. Yayınları, Ankara.
- Yıldırım, İ. (2004).** Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Demokrasi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Powell, N. J. (1951).** Anatomy of Public Opinion. PrenticeHall, Newyork.
- Wasko, J. and Mosco V. (1992).** Democratic Communications in The Information Age. Garamond Press, Toronto.

E-DEVLETİN GELİŞİM AŞAMALARINA YÖNELİK KARAMAN İLİNDE BİR ARAŞTIRMA

İsmail SEVİNÇ *

Ali ŞAHİN **

ÖZ

21. yüzyılda dünya çok hızlı bir değişim trendine girmiş, küreselleşmenin de etkisi ile ülkeler arasında sınırlar ortadan kalkmış, bu bağlamda ülkeler de değişime ayak uydurmak ve çağın gereklerine göre kendi organizasyonel yapılarını dönüştürmek zorunda kalmışlardır. Teknolojinin önemli ölçüde varlığını hissettirdiği bu yüzyılda bilgi teknolojilerinin kamu yönetimi tarafından verilen kamu hizmetlerinin verimliliğinin artırılmasında ve kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılması zorunlu duruma gelmiştir. Böyle bir ortamda kamu yönetimi geleneksel devlet anlayışını terk edip e-devlet uygulamalarına geçmek durumundadır. Çalışmada Karaman ilinde görev yapan kamu çalışanlarının e-devletin gelişim aşamalarına yönelik düşünceleri irdelenmiş, veriler istatistiksel ortamda değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: e-Devlet, e-Devletin Gelişim Aşamaları, Kamu Çalışanları.

Abstract: *An Investigation Of Development Stages Of E-State In Karaman Province*

In the 21st century the world entered a very rapid trend of change, borders between countries were removed with the effect of globalization, and concordantly countries had to keep up with change and transform their organization patterns according to the requirements of the modern age. In this century when technology made its presence felt to a significant extend the use of information technologies became indispensable in increasing efficiency of public services and offering public services. In such an environment, public administration is to abandon traditional state understanding and start e-state applications. In this study, opinions of public officials about e-state development stages were discussed and data were assessed statistically.

Keywords: *e-State, Development Stages of e-State, Public Officials.*



•Yrd. Doç. Dr. Selçuk Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, KAMPÜS / KONYA, isevinc@selcuk.edu.tr

•• Doç. Dr. Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, KAMPÜS / KONYA, alisahin@selcuk.edu.tr

GİRİŞ

21. yüzyılla birlikte yaşam artık, bilgi ve iletişim teknolojilerinin ortaya çıkardığı küresel bilgi ağları üzerine kaymaya başlamıştır. Bilginin yayılması, kolayca elde edilir duruma gelmesi, bilgi üretimine katılımın daha kolaylaşması ve şeffaflık olguları, önlenemez bir şekilde değişimi zorlamaktadır. Bu değişim sürecinde kamu sektörü de bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak kendini yeniden yapılandırmak zorunda kalmıştır (Arifoğlu, 2004: 98). Bu bağlamda kamu hizmetlerini elektronik ortama taşıyarak vatandaşlara elektronik ortamda hizmet sunan bu yeni yapı, elektronik devlete dönüşerek ortaya çıkmaktadır. 21. yüzyılda, geleneksel devlet anlayışı ve yapısıyla bilgi toplumunu yönetmenin olanaklı olmadığı ifade edilmektedir (Kuran, 2005: 3). E-devlet, bilgi ve iletişim teknolojilerinin esnek bir yapıya sahip olmak, ağ sistemleri kurmak, bilgiyi paylaşmak, maliyetleri düşürmek vb. özellikleri sayesinde stratejik kullanımı yoluyla, bilgi toplumunun gereksinimlerine yanıt verebilecek, vatandaş ve kamu ve/veya özel kurumları ile elektronik ortamda iletişimde bulunarak verimliliği, şeffaflığı ve kalkınmayı sağlayacak bir yeniden yapılanma modelidir (Kuran, 2005: 11-12).

1. KLASİK DEVLETEN E-DEVLETE GEÇİŞ

Kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulması, hem şeffaf ve hesap verebilirlik hem de vatandaş odaklı hizmet sunumu konusunda önemli katkılar sağlayabilmektedir (Griffin ve Halpin, 2005:13). Bu bağlamda kamu kurumlarında teknolojinin etkin ve verimli kullanımını zorunlu kılan dört temel etmenin etkin olduğu ifade edilmektedir. Bu etmenler ise vatandaşın, değişen ve gelişen yaşamsal beklentilerinin sürekli olarak yükselmesi, hizmet sunma maliyetlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri yardımı ile düşürülebilecek olması, küresel rekabetin inanılmaz boyutlara ulaştığı dünyada kamu kurumlarının doğru bilgiye en hızlı biçimde ulaşabilme, hızlı ve doğru karar verebilme konularında yönlendirmeye gereksinim duyması ve son olarak daha tutarlı, daha etkin ve daha güvenli bir yönetim ve üretim altyapısını oluşturabilme bağlamında kamu verimliliğinin ve şeffaflığının artırılmasına duyulan gereksinim şeklinde sıralanabilir (TBD, 2004).

E-devlet, diğer iş modellerinde olduğu gibi zaman, mekan ve maliyet unsurlarını optimal bir şekilde birleştirerek devlet etkinliğini artırmakta; bu bağlamda baskıcı, kompleksli, kendini ispatlama adına trajediye dönüşen memur davranışları disipline edilebilmekte ve vatandaşın kendi işlemini kendisinin yapmasıyla gereğinden fazla istihdamın önüne geçilebilmektedir. Ayrıca, e-devletin özel sektör yönetim metotları ve becerilerinden yararlanmasının kamu kurumlarında düşük verimlilik ve yönetimden kaynaklanan etkisizliği azaltmada etkili olduğu da ifade edilmektedir (Sağsan, 2001:97). Dolayısıyla e-devlet uygulamaları, vatandaş ön plana alan ve merkezi bir konuma yerleştiren, kamu çalışanlarını verdiği hizmetin kalitesinden sorumlu tutan, kamu çalışanlarının performansını ölçen, kamu hizmeti sürecini salt kamu kurumlarının olanakları ile sınırlı görmeyip bu sürece özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da katan bir yaklaşımdır (Yıldız, 2003:307).

Kamu hizmetlerinin hızını, yaygınlığını ve etkililiğini artıran, aynı zamanda hizmet maliyetlerini de radikal biçimde düşüren e-devlet uygulamaları ile bürokratik ve kırtasiyecilik hizmet anlayışı yerini kalite ve verimlilik odaklı hizmet anlayışına, bireyin devlet için var olması anlayışı yerini devletin birey için var olması anlayışına bırakmaktadır. E-devlet yapılanmasındaki temel hedef, kamu kurumları, vatandaş ve özel sektör arasındaki bilgi, hizmet ve malzeme alışverişlerinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması, bu sayede bilgi toplumu dinamiklerinden olan verimlilik, performans, rekabet ve demokratik yönetim anlayışlarının oturtulmasıdır. Bu çizgide hedefler çizen e-devlet yapılanması çağın gerektirdiği niteliklere sahip devlet anlayışını oturtmayı amaçlamaktadır.

2. E-DEVLETİN GELİŞİM AŞAMALARI

Ülkeler e-devlet modelini uygulamaya başladıklarında ilk etapta e-devletin tüm uygulamalarını tam anlamıyla yönetim sürecine adapte etme olanağına sahip olamamakta; belli bir gelişim sürecinin sonucunda e-devlet uygulamaları olgunlaşarak e-dönüşüm tamamlanmaktadır. Bu bağlamda e-devletin gelişim aşamaları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Lee vd., 2005:100; Güler vd., 2009:28; Acar vd., 2008:6):

a. Bilgi Aşaması: Kamu yönetim biriminin faaliyetleri, sunduğu hizmetler vb. konularda vatandaşlara ya da kuruluşlara bilgi akışı sağlanmaktadır. Bu bilgiler tek yönlü olarak sunulmakta ve henüz herhangi bir etkileşim imkânı bulunmamaktadır (Uçkan, 2003: 49). Bu ilk aşama kısaca devletin vatandaşları bilgilendirmek için oluşturduğu tek sayfalık bir sitenin varlığından ibarettir (Şahin vd., 2006:209).

b. Etkileşim Aşaması: Kullanıcıyla daha etkileşimli bir ilişki söz konusudur. Kullanıcılar yetkililere e-posta gönderebilir, site içi arama motorlarında istedikleri kişisel ya da genel bilgiyi sorgulayabilir (vergi borcu, nüfus kayıtları, ihale bilgileri vb.), resmi işlemler için kullanılan çeşitli form ve belgeleri indirebilirler ya da uzman yardımı alabilirler (Uçkan, 2003:49). Normalde bu işlemleri ancak mesai saatleri içerisinde gerçekleştirmek olanaklı iken bu aşamada işlemler günün 24 saati gerçekleştirilebilmektedir.

c. İşlem Aşaması: Kamu yönetimi birimlerinin web sitelerinin etkileşim düzeyi artmış ve daha bütünsel bir işlevselliğe kavuşmuştur. Bu aşamada kullanıcılar çeşitli resmi işlemleri (vergi ödeme, ehliyet başvuru ve yenilemeleri, müze bileti rezervasyon ve ödemeleri, sosyal yardımlar, kamu alımı ihalelerine katılım vb.) çevrimiçi (online) olarak yapabilmektedirler (Uçkan, 2003:49). Bu dönemin başarı ölçütünün, değişimin sağlayacağı etkinlik ve verimlilik olduğu ifade edilmektedir (Acar vd., 2008:7-8).

ç. Dönüşüm Aşaması: Bu son aşamada, elektronik kamu yönetimi, yerel, bölgesel ve ulusal tüm kamu yönetim birimlerinin, genel bir kamu ağı omurgası üzerinden birbirine bağlandığı, bütünsel ve kesintisiz bir biçimde hizmet sunabildiği, tek-duraklı (one-stop) bir yapıdır. Vatandaşlar ya da kuruluşlar tek bir adresten diledikleri tüm hizmetlere ulaşabilmektedirler. Dönüşüm aşaması, hizmet sağlama etkinliğinin yanı sıra, geliştirilmiş katılım platformlarıyla vatandaşların izleme ve denetim olanaklarını artıracak, kamu yönetimini daha katılımcı bir temelde konumlandıracak bir aşama olarak görülmektedir (Uçkan, 2003:49). Bu son aşamanın başarı ölçütünün ise kamu değeri yaratma, bürokrasinin azaltılması, kapsam ve verimlilik üzerine olacağı ifade edilmektedir (Willoughby vd., 2010:51; Acar, 2008:8).

E-devlet, kamu yönetiminde verimlilik başta olmak üzere yönetsel etkinlik ve maliyetlerden tasarruf etmenin en güçlü aracı olarak görülmektedir

(Adamali, 2006:97). Bu bağlamda günümüzde e-devleti oluşturan uygulamalar devletten-devlete, devletten-vatandaşa, devletten-iş dünyasına ve devletten-çalışanlara yönelik uygulamalar olmak üzere dört başlık altında toplanabilir (Paris, 2005:307; Güler vd., 2009:27-28; Backus, 2001):

• **Devletten Devlete (Government to Government-G2G) Yönelik Uygulamalar:** Çeşitli devlet kurumları arasındaki işbirliği, eşgüdüm, koordinasyon, bilgi ve belge akışı için gereksinim duyulan ağ sistemi devletten devlete uygulamalar olarak adlandırılmaktadır. Farklı kamu kurumları arasındaki bilgi ve belge paylaşımını sağlamak için ortak bir veri tabanı oluşturulması, bu verileri gerektiğinde yığın olarak transfer etmekten daha güvenli, elverişli ve maliyetsizdir (Kırçova, 2003: 51-52). Bu uygulamalar gerek tüm kamu yönetimi birimleri arasındaki yatay ilişkileri gerekse merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri kapsamaktadır (Uçkan, 2003: 47). Kamu kurumlarının kendi otomasyon süreçlerini ve bilgi altyapılarını tamamlamaları ve kurumlar arası bilgi akışı ve entegrasyonun sağlanması bu uygulamanın sağlıklı işleyebilmesi için son derece önemlidir (Büke, 2002: 22).

• **Devletten Vatandaşa (Government to Citizen-G2C) Yönelik Uygulamalar:** Vatandaşlar, eğitim hizmetlerinden sağlık hizmetlerine, tapu hizmetlerinden vergi işlemlerine, askerlik işlemlerinden nüfus işlemlerine kadar birçok alanda kamu kurumları ile sürekli etkileşim halindedirler (Şahin vd., 2005: 208). Devletten vatandaşa uygulamalar kamu birimleri ve yurttaşlar arasındaki tüm karşılıklı ilişkileri kapsamaktadır (Uçkan, 2003: 48). Vatandaşlar tarafından talep edilen hizmet türü ve miktarının fazla olması nedeniyle bu uygulamaların yarattığı katma değer de çok fazla olmaktadır (Balcı vd., 2003:267; Kırçova, 2003: 56).

• **Devletten İş Dünyasına (Government to Business-G2B) Yönelik Uygulamalar:** Bir işletmenin açılmasından kapanmasına kadar süren süreçte işletme kurulma izninin alınması, tescili, ticari faaliyetlerinin denetlenmesi, kapanma, iflas, devir ya da birleşme vb. yeni hukuksal durumlara girmesi (Erdal, 2004:5-6) devletin gözetiminde gerçekleşmektedir. Bunun yanı sıra kamu kurumları ile ticari kuruluşlar arasındaki alım-satım işlemleri ve sivil toplum kuruluşları ya da diğer toplumsal oluşumlar da dahil olmak üzere tüm kuruluşlarla olan karşılıklı ilişkiler bu uygulamanın kapsamına girmektedir

(Uçkan, 2003:47-48). Ağ ortamında gerçekleştirilen bu tür işlemler, hem devlet kuruluşlarına hem de iş dünyasına hızlı ve etkin iletişim, işlem maliyetlerinin düşürülmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması ve etkinlik sağlanması gibi yararlar sağlamaktadır (Şahin vd., 2006:207-208).

• **Devletten Çalışanlara (Government to Employee-G2E) Yönelik Uygulamalar:** E-devletin başarılı olmasındaki en önemli etkenlerden birisi çalışanların modele olan katkılarıdır. Çalışanların her zamankinden daha fazla bilgili, teknoloji kullanan, hizmet üretim süreçlerine katılan, kendilerine verileni en etkili şekilde kullanan bireyler olmaları gerekmektedir (Kırçova, 2003:60). E-devlet çalışanlarına e-eğitim, kişisel gelişim araçları, kariyer yönetimi vb. alanlarda yenilikler getirmektedir. Bunun yanı sıra kamu çalışma koşullarıyla ilgili detaylı bilgilendirme, maaşlar, izinler, emeklilik planları, sağlık kayıtları vb. kişiye özgü kayıtlar ve kamu personel rejimi ile ilgili sorulara ilişkin yanıtlar çalışanlara internet yoluyla verilebilmektedir (Erdal, 2004:7).

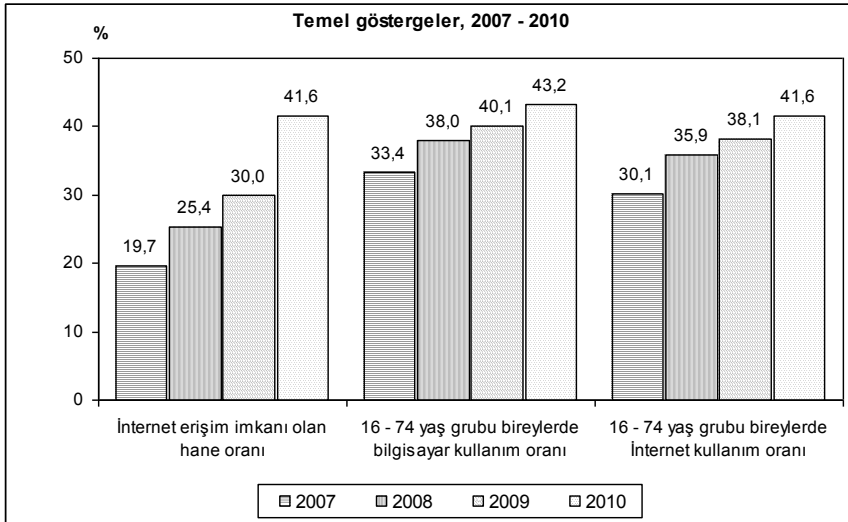
3. TÜRKİYE'DE E-DEVLETİN UYGULANMA DURUMU

Türkiye'de kamu kurumlarının internet siteleri, ağırlıklı olarak bilgi ve doküman sunulan birinci düzey ve/veya elektronik yayıncılık yapılan ikinci düzey sitelerdir. İnternet sitelerinden bu düzeyde hizmet sunulması, etkileşimli ve katılımcı kamusal hizmet sunumunu hedefleyen e-devlet için yeterli görülmemekte; bu bağlamda sunulan hizmet çeşidinin ve kalitesinin artırılması, söz konusu hizmetlerin klasik usulde çalışanlar eliyle sunulmasından ve dolayısıyla bürokratik işlemlerin devam etmesinden kaynaklanan maliyet ve zaman kayıplarını önlemenin en önemli aracı olarak görülmektedir. Kamu kurumlarına ait internet sitelerinin vatandaşın tercih ve gereksinimlerine göre gözden geçirilmesi gerekmekte; vatandaşların günlük yaşamlarında gereksinim duyacağı, uygulanması kolay ve etkisi yüksek hizmetlere öncelik verilerek elektronik hizmet sunumu geliştirilmelidir (Sayıştay, 2006:5).

Ülkemizde kamu kurumları, birçok alanda elektronik veritabanı ve otomasyon projeleri geliştirmişler ve internet üzerinden uygulamaya geçirmişlerdir. Bakanlıklara ve kuruluşlara ait internet sayfalarında genel olarak ilgili kurumu tanıtan bilgilere, kurumun kuruluş ve görevlerine

ilişkin mevzuata, bağlı ve ilgili kuruluşlarına, iletişim bilgilerine, e-posta ile haberleşme bilgisine ve çeşitli duyurulara yer verilmekte, bazı internet sayfalarında ihale ilanları da yer almaktadır. Bunların dışında; karşılıklı işlem yapılabilmesine olanak sağlayan uygulamaların da (e-beyanname, e-bildirge, vatandaşlık kimlik numarası sorgulama, trafik ceza puanı sorgulama, trafik para cezası ödeme, pasaport başvurusu, motorlu taşıtlar vergisi ödeme, gümrük işlemleri vb.) çeşitli seviyelerde giderek arttığı gözlenmektedir (DPT, 2005:2).

İnternet kullanan vatandaş sayısının yıllar itibarıyla artış gösteriyor olması kamu kurumlarının da web sayfalarını etkin ve interaktif biçimde oluşturmada itici bir güç olduğu söylenebilir. Bu bağlamda Türkiye İstatistik Kurumu'nun 2010 yılında yaptığı "Hanehalkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması" sonuçlarına göre ülkemizde hanelerin %41,6'sının internet erişimine sahip olduğu görülmektedir.



Şekil 1. 2007-2010 Yılları Bilgisayar ve İnternet Kullanım Oranları

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması Sonuçları, Haber Bülteni, Sayı: 148, Ağustos, s. 1, 2010, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6308>, (29.03.2013).

Şekilde hem internet erişim olanağı olan hane oranı, hem 16-74 yaş grubu bireylerde bilgisayar kullanım oranı hem de 16-74 yaş grubu bireylerde internet kullanım oranlarının birbirlerine paralel biçimde arttıkları görülmektedir. Bu oransal artışların kamu kurumları üzerinde vatandaşların kurum sayfalarına daha etkin ve verimli bir ulaşmaları yönünde olumlu yönde bir baskı unsuru oluşturduğu söylenebilir. Bu bağlamda kurumsal etkinliği sağlamada e-devlet uygulamalarının öneminin yadsınamayacak derecede önemli olduğu ifade edilmektedir.

Ülkemizde kamu kurumlarının bilgi ve iletişim teknolojilerine yatırım eğiliminin giderek arttığı ifade edilmektedir. 2002 yılında merkezi yönetim bütçesinden bilgi ve iletişim teknolojileri yatırımları için ayrılan ödenek 2011 yılı fiyatlarıyla yaklaşık 526 milyon TL iken, 2011 yılı için bu değer 2 milyar TL'yi geçmiştir. 2008 yılı haricinde bir önceki yıla göre sürekli artış gösteren kamu bilgi ve iletişim teknolojileri yatırımlarında 2002 yılından bu yana yaklaşık 4 katlık bir artış kaydedilmiştir. 2011 yılında yaşanan büyük artışta özellikle eğitim sektöründeki projelerin etkisi olmuştur. 2011 yılı için öngörülen kamu bilgi ve iletişim teknolojileri yatırımlarının sektörler arası dağılımına bakıldığında, Milli Eğitim Bakanlığı ve üniversitelere ait yatırımların bulunduğu eğitim sektörü yaklaşık yüzde 43'lük bir payla birinci sıradadır. İçişleri Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü gibi kurumlara ait büyük bilgi ve iletişim teknolojileri projelerinin yer aldığı diğer kamu hizmetleri sektörü yaklaşık yüzde 41'lik bir oranla eğitim sektörünü takip etmektedir. Bu iki sektör haricinde yüzde 9'a yakın bir paya sahip olan ulaştırma ve haberleşme sektörü de önemli oranda bilgi ve iletişim teknolojileri yatırımının yapıldığı bir sektör konumundadır (DPT, 2011:1-2). Kamu kurumlarının bilgi ve iletişim teknolojileri yatırımlarına olan eğilimi, genel olarak kurumların mevcut iş süreçlerini otomasyona geçirme, vatandaşların ve iş dünyasının hizmet isteklerini daha hızlı ve etkin karşılayabilme ve hizmet kalitesini artırma yaklaşımlarından kaynaklanmaktadır. Başlangıçta mevcut iş süreçlerinin otomasyona geçirilmesi yönünde teknoloji odaklı olarak yürütülen bu çalışmaların giderek teknolojiyi bir araç olarak kullanır ve vatandaşların gereksinimlerine odaklanır duruma geldiği ifade edilmektedir (Canman vd., 2002:313-314).

4. ARAŞTIRMANIN AMACI

1970'lerin ikinci yarısında ortaya çıkan ve tüm dünyayı etkisi altına alan mali krizin aşılmasında o döneme kadar devletin yeniden yapılandırılması bağlamında genel kabul gören "idari reform" yaklaşımının yetersizliğinin anlaşılması ve tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaşanan bir takım sıkıntıların aşılmasında bir paradigma değişikliğine gereksinim olduğu yönünde güçlü eğilimler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu paradigma değişimi, Eryılmaz'ın (2004:54-55) da vurguladığı gibi basit bir reform ya da yönetim tarzında kısmi bir dönüşüm değildir. Bu paradigma değişimi devletin yapısı, faaliyet alanı, toplum, birey ve piyasa ilişkileri, hizmet yöntemleri, çalışanların rolü ve statülerinde kapsamlı bir yapılanma sürecini ifade etmektedir. Yönetişim eksenli bu yeniden yapılanma ya da kamu yönetiminde yapısal dönüşüm çalışmalarının kilit kavramlarından birisi de e-devlet uygulamalarıdır.

Kamu hizmetlerinin etkinliğini ve kalitesini artırmak için tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bilgi teknolojilerinden en üst seviyede yararlanma yoluna gidilmektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde bilgi teknolojileri sayesinde haftanın 7 günü 24 saat sınırsız kamu hizmeti sunumu hedeflenmekte ve bu konuda gerek insan kaynakları ve gerekse teknik alt yapı ile ilgili Ar-Ge çalışmalarına önem verildiği görülmektedir.

Bu çalışmanın temel amacı, Türkiye açısından e-devletin gelişim aşamalarını (stages of e-government development) daha önceki çalışmaları da dikkate alarak ortaya koymaktır. Ülkemizde e- devlet uygulamaları hangi aşamaya (bilgi/katalog, işlem, etkileşim, dönüşüm) gelmiştir sorusunun yanıtı, Karaman ilinde kamu çalışanları üzerinde yapılan bir alan araştırması ile ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

4.1. Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada anket yöntemi uygulanmıştır. Ankette yer alan soruların hazırlanmasında Altınak (2003), Balcı (2003), OECD (2003), Jeager ve arkadaşları (2003), Arifoğlu ve arkadaşları (2002), Şahin (2008) ile e-Avrupa girişiminde ortaya konulan temel hizmetlerden yararlanılmıştır.

Anket formunda teknik alt yapı, web sayfası, e-devletten beklentiler, sorunlar, web sayfasından sunulan ve alınan hizmetlere yönelik sorular yer

almaktadır. Araştırma, Backus'un (2001) e-devlet uygulamalarının gelişimini ele aldığı dört aşamalı sınıflandırması dikkate alınarak yapılmıştır.

Çalışmanın evreni, Karaman il merkezinde görev yapan çalışanlardır. Söz konusu evrende alt, orta ve üst düzeyde görev yapan yöneticiler ve memurlara tesadüfi örneklem yöntemi ile anket formları dağıtılmıştır. Anket formlarının dağıtımı aşamasında Karaman Valiliği ile işbirliği yapılmıştır.

Anket formundaki soruların büyük bir çoğunluğu 5'li likert ölçeği dikkate alınarak hazırlanmıştır. Anket verilerinin güvenilirliği ölçülmüş ve Alpha katsayısı 0,81 olarak saptanmıştır. Bu değer 1,00'a yakın bir değer olduğu için anket sonuçlarının güvenilir olduğu kabul edilerek değerlendirilmeye alınmıştır.

Karaman il merkezinde görev yapan kamu çalışanlarından geri dönen anket formlarındaki veriler, SPSS 16.00 programından yararlanılarak yorumlanmıştır. Verilerin değerlendirilmesinde frekans dağılımı, yüzde oranları, betimleyici istatistik (descriptive statistics) yöntemi ile "tek yönlü Anova" analiz tekniği de kullanılmıştır. Anova testi ile Tablo 1'de yer alan demografik özelliklere bağlı değişkenler dikkate alınarak e-devletin gelişim aşamalarına yönelik anlamlı farklılıkların ortaya çıkıp çıkmadığı test edilmiştir. Elde edilen bulgular, söz konusu değişkenler bağlamında istatistiksel olarak % 5 anlamlılık düzeyi ve % 95 güven aralığında anket formlarına verilen cevaplarda demografik özellikler noktasında anlamlı bir farklılığın ortaya çıkmadığını göstermiştir. Bu bağlamda çalışmanın bulgular kısmı başlığı altında "anova testi" sonuçlarına yer verilmemiştir.

		Frekans	Yüzde
Cinsiyet	Bay	124	72,5
	Bayan	47	27,5
	Toplam	171	100,0
Yaş	20-30 Yaş	48	28,1
	31-40 Yaş	83	48,5
	41-50 Yaş	36	21,1
	51 ve üstü Yaş	4	2,3
	Toplam	171	100,0

Öğrenim Durumu	Lise	28	16,4
	Önlisans	46	26,9
	Lisans	77	45,0
	Lisansüstü	20	11,7
	Toplam	171	100,0
Görev/Unvan	Üst Düzey Yönetici	2	1,2
	Orta Düzey Yönetici	10	5,8
	Alt Düzey Yönetici	7	4,1
	Memur	144	84,2
	Cevapsız	8	4,7
	Toplam	171	100,0

Tablo 1’den de anlaşılacağı üzere örneklem kapsamında değerlendirilmeye alınan toplam 171 kişi bulunmaktadır. Deneklerin % 72,5’i erkek, % 27,5 ise bayanlardan oluşmaktadır. Bir alan araştırmasında erkekler kadar bayanların görüşleri de araştırmanın sonuçları açısından önem arz etmektedir. Çalışmanın amaçlarından birisi de cinsiyet faktörüne göre vatandaşların e-devlet algısını ölçmektir.

Araştırma örnekleminin yaş özellikleri incelendiğinde, katılımcıların % 28,1’i “20-30 yaş”, % 48,5’i “31-40 yaş”, % 21,1’i “41-50 yaş” ve % 2,3’ü ise “51 yaş ve üzeri” aralığında olduğu gözlenmektedir.

Çalışmaya katılanların eğitim durumu incelendiğinde örneklemin % 16,4’ünü “lise mezunu”, % 26,9’unu “önlisans mezunu”, % 45’ini “lisans mezunu” ve % 11,7’sini “lisansüstü mezunu” oluşturmaktadır. Yüzde dağılımı olarak bakılacak olursa katılımcılar arasında en fazla üniversite mezunundan sonra lise mezunu gelmektedir. Başka bir ifadeyle katılımcıların yaklaşık % 83’ü önlisans, lisans ve lisansüstü eğitime sahiptir.

Çalışmada örneklem kapsamına alınan katılımcıların % 1,2’si üst düzey yönetici, % 5,8’i orta düzey yönetici, % 4,1’i alt kademe yönetici ve % 84,2’si memurlardan oluşmaktadır.

Tablo 2. Bilgi Teknolojileri Ne Anlama Gelir?

Bilgi teknolojileri sizde nasıl bir çağrışım yapmaktadır	Sayı
Hız	165
Kalite	100
Düşük maliyet	48
Güvenilirlik	44
İşlemlerin çokluğu	42
Karmaşa	13
Esneklik	13

Kamu kurumlarında bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması ve bu bağlamda e-devlet uygulamasına geçilmesi durumunda kamu hizmetlerinin sunumunun hızlanacağı, hizmet kalitesinin artacağı, hizmet maliyetlerinin düşeceği ve kamu hizmetlerinde esnekliğin sağlanacağı yönünde beklentiler söz konusudur. Bu amaçlar doğrultusunda tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bilgi ve iletişim teknolojilerinden ve e-devlet uygulamalarından yararlanmak için projeler başlattığı bilinmektedir. Söz konusu bu çalışmada da araştırma kapsamına alınan kamu çalışanlarında, bilgi ve iletişim teknolojilerinin nasıl bir algı oluşturduğu ve bu bağlamda da bilgi ve iletişim teknolojilerinden dolayı olarak beklentilerinin neler olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Alan araştırmasından elde edilen bulgular tabloda düzenlenmiştir. Tablo 2’den de anlaşılabileceği üzere yerli ve yabancı bilimsel literatürde öne çıkan beklentilerin Karaman ilinde görev yapan kamu çalışanları tarafından da doğrulandığı görülmektedir. Örneklem kapsamına alınan kamu çalışanlarına göre kamu kurumlarında kullanılan bilgi ve iletişim teknolojileri, kamu hizmetlerinde en çok hız ve hizmet kalitesini çağrıştırmaktadır. Hizmet maliyetlerinin düşürülmesi ve güvenilirlik söz konusu ilk iki çağrışımı takip eden hususların başında gelmektedir.

Tablo 3. Teknoloji Seviyesi

Teknoloji Seviyesi	Sayı	Yüzde
Yetersiz	22	12,9
Kısmen yeterli	68	39,8
Yeterli	69	40,4
Oldukça yeterli	9	5,3
Cevapsız	3	1,8
Toplam	171	100,0

Kamu hizmetlerinin etkin, hızlı, kaliteli ve şeffaf bir şekilde sunulabilmesi için hizmetlerin sunumunda kullanılan bilgi ve iletişim teknolojilerinin teknik işlem kapasitesinin de yüksek olması gerekmektedir. Diğer bir anlatımla bilgi ve iletişim teknolojilerinin değişen şartlara ve yeni gelişmelere uyumlu ve teknik seviyelerinin yüksek olması zorunludur. Hantal, işlemleri yavaşlatan teknoloji kendisinden beklenen yararları yerine getirmekten uzak olacaktır. Arz yönlü bir analizle kamu kurumlarında görev yapan ve e-devlet aracılığıyla vatandaşlara hizmet sunulmasında bir şekilde görev yapan kamu çalışanları kullandıkları bilgi ve iletişim teknolojilerinin teknik seviyesini nasıl görmektedirler. Çalışmanın amaçlarından birisi de budur. Elde edilen bulgular tablo 3'te düzenlenmiştir. Buna göre Karaman ilinde görev yapan ve örneklem kapsamına alınan kamu çalışanlarının sadece % 46'sı kullandıkları teknolojik araçların teknik seviyesinin yüksek olduğunu belirtmektedirler. Örneklem bazında konu ele alındığında e-devlet uygulamasında kullanılan bilgi ve iletişim teknolojilerinin teknik kapasitelerinin kamu çalışanlarına göre yeterli olmadığı ortaya çıkmaktadır. Yapılması gereken hızlı, kaliteli, şeffaf ve tasarruf sağlayıcı kamu hizmetleri için teknoloji seviyesi yüksek bilgi ve iletişim teknolojisini kullanılmasıdır.

Tablo 4. Kurumdaki Bilgisayarların Kullanım Alanı

Bilgisayar Kullanım Alanları	Sayı
Yazışmalar	153
Veri saklama	114
Sunu hazırlama	101
Raporlama	98
Tablolama ve grafik	45
Paket Program	40

Bilgisayar kullanımının yaygınlaşması, bilgi teknolojilerinin gelişiminde dönüm noktası olmuştur. Bilgisayarlar sayesinde çok miktarda bilgiye çok kolay ve hızlı bir şekilde erişilebildiği gibi bilgilerin sistemli olarak düzenlenmesi, saklanması, işlenmesi, dağıtılması ve gerektiğinde etkili ve verimli bir şekilde yeninde ulaşıp kullanılması da olanaklı duruma gelmiştir (www.dpt.gov.tr, 2007).

Tablo 4'ten de anlaşılacağı üzere artık bilgisayarlar daktilonun yerini almış durumdadır. Tüm yazışmalar bilgisayarla yapılmakta ve yine bilgisayar ortamında saklanabilmektedir. Bunların dışında günümüzde kamu kurum ve kuruluşları paket programlar, veri saklama, raporlama, sunu hazırlama, tablolama ve grafikleştirme işlemlerini bilgisayar aracılığıyla yapmaktadırlar. E-devlete geçiş süreci bağlamında konu ele alınacak olursa ilk yapılması gereken tüm kamu hizmetlerinin otomasyona aktarılmasıdır (Şahin, 2008).

Örneklem kapsamına alınan kamu çalışanlarına “Kurumuzdaki bilgisayarları hangi alanlarda kullanıyorsunuz?” şeklinde bir soru yöneltilmiştir. Katılımcılara birden fazla kullanım alanı belirtbilecekleri söylenmiştir. Elde edilen bulgular, bilgisayarların kamu kurumlarında en fazla kullanım alanından en az kullanım alanına doğru sıralanmıştır. Karaman il merkezinde görev yapan deneklere göre bilgisayarlar sırası ile “yazışmalar”, “veri saklama”, “sunu hazırlama” ve “raporlama” vb. için kullanılmaktadır.

Tablo 5. E- Devlet Uygulamasının Gelişim Aşaması

Kamu Hizmetleri	I. Aşama %	II. Aşama %	III. Aşama %	IV. Aşama %	Cevapsız %	Toplam %
Gelir vergileri: bildirim ve değerlendirme (e-Beyanname kapsamında bildirim, tahakkuk ve ödeme işlemleri)	14	8,8	13,5	10,5	53,2	100,0
İşsizlik sigortası ve sağlık sigortası ile ilgili bilgi ve işlemler	9,9	11,1	18,1	11,1	49,7	100,0
Pasaport ve sürücü belgesi başvuru ve işlemleri	10,5	11,1	15,2	7	56,1	100,0
Çalışanlar için sigorta primleri: borç, tahakkuk ve tahsilat	7,6	8,8	18,7	8,2	56,7	100,0
Kurumlar vergisi: bildirim, onaylama (e- Beyanname kapsamında bildirim, tahakkuk ve ödeme işlemleri)	6,4	11,7	11,1	12,9	57,9	100,0
Telefon başvurusu, nakil ve kapama işlemleri	9,4	9,4	17,5	4,1	59,6	100,0

İnşaat ruhsatı	14	9,4	7	4,7	64,9	100,0
Su/ doğalgaz vb. fatura sorgulama	6,4	8,2	9,9	12,3	63,2	100,0
Trafik ceza puanı öğrenme	7	9,4	10,5	10,5	62,6	100,0
Trafik para cezası ödeme	8,2	8,8	6,4	13,3	60,8	100,0
Motorlu taşıt vergisi ödeme	7	9,4	8,2	14,6	60,8	100,0
Adli sicil sabıka kaydı dilekçe örneği	6,4	12,3	8,2	8,8	64,3	100,0
Seçmen kaydı öğrenme	9,9	5,8	8,2	13,9	63,2	100,0
Taşınma bildirimi (adres değişikliği)	9,4	7	7	9,9	66,7	100,0
Meteoroloji hizmetleri	7,6	8,2	8,8	11,7	63,7	100,0
Kredi burs hizmetleri	9,9	6,4	6,4	11,7	65,5	100,0
Öğrencilerin okula kaydı	8,2	7,6	8,8	12,9	62,6	100,0
Sınav başvuruları ve sonuçları	9,9	5,8	7,6	18,1	58,5	100,0
Atama ve yer değişikliği işlemleri	9,4	10,5	6,4	15,2	58,5	100,0
Posta kodu sorgulama	10,5	7	5,3	16,4	60,8	100,0
Evrak takip	9,9	8,2	7,6	14,6	59,6	100,0
Yeşil kart bilgi sistemi	8,8	15,2	6,4	12,3	57,3	100,0
İşlem takip formu (hastane)	9,9	13,3	5,8	13,3	60,2	100,0
Belgeler (doğum, evlilik): başvuru ve alma	8,2	10,5	8,2	9,4	63,7	100,0
Resmi gazete, mevzuat ve kanunlar	10,5	9,9	7	18,7	53,8	100,0
Yol durumu (kapalı-çalışma yapılan yer)	8,2	9,4	6,4	11,1	64,9	100,0
Yeni şirket kaydı	9,4	5,8	7,6	12,3	64,9	100,0
İstatistik birimine veri iletimi	9,4	7,6	6,4	12,9	63,2	100,0
T. C. Kimlik sorgulama	9,9	5,8	8,2	19,3	56,7	100,0

I. Aşama (Bilgi Aşaması): Kurumu ve hizmetleri tanıtıcı bilgiler verilmesi; **II. Aşama (Etkileşim Aşaması):** gereksinim duyulan bilgi, belge ve formları internetten indirebilme; **III. Aşama (İşlem Aşaması):** hizmetle ilgili başvuruların internetten gönderilmesi (ödeme dahil), internette sorgu

yapabilme; **IV. Aşama (Dönüşüm Aşaması):** kağıt ortamında herhangi bir işleme ihtiyaç duyulmadan ilgili hizmetlerin tamamen internet üzerinden gerçekleştirilmesi)

Bu çalışmanın temel amacı, Türkiye açısından e-devletin gelişim aşamalarını (stages of e-government development) arz yönlü bir yaklaşımla ortaya koymaktır. Diğer bir anlatımla ülkemizde e- devlet uygulamaları hangi aşamaya (bilgi/katalog, işlem, etkileşim, dönüşüm) gelmiştir sorusunun yanıtı aranmaya çalışılmaktadır. Bu amaca yönelik olarak Karaman ilinde görev yapan kamu çalışanlarının yukarıdaki tabloda düzenlenen kamu hizmetlerini e-devletin hangi aşamasında aldıkları sorusu yöneltilmiştir. Ayrıca kurumlarında bu hizmetlerin hangi düzeyde vatandaşlara sunulduğu da belirlenmeye çalışılmıştır. Örneklem kapsamına alınan kamu çalışanlarının yaklaşık % 55- 65'i e-devletin gelişim aşamasını belirlemeye yönelik soruya cevap vermemişlerdir. Araştırmaya katılanların sadece % 40-45'i söz konusu soruyu cevaplamıştır. Elde edilen bulgular tablo 5'te düzenlenmiştir. Tablo analiz edildiğinde yukarıda sıralanan kamu hizmetlerinin sadece bilgi-temelli e-devlet (information-based e-government) uygulamasının değil işlem-temelli e-devlet (transaction-based e-government) uygulamasının da mevcut olduğunu göstermektedir. Başka bir ifadeyle yukarıdaki tablo, kamu hizmetlerinin bilgi, etkileşim, işlem ve dönüşüm aşamalarında sunulabildiğini göstermektedir.

SONUÇ

Küreselleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve bunların bir uzantısı olarak ortaya çıkan yeni yaklaşımlar sonucu değişen koşullar, kamu kurumlarının hizmet sunumunda kalite ve verimliliğe yönelmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Mevcut yapısıyla devlet, vatandaşların gözünde verimsiz ve hantal olarak algılanmaya başlanmış ve devletin rolünün ne olması gerektiği tartışılmaya başlanmıştır. Kamu kurumlarında yapılagelen tüm düzenlemelerde, nihai olarak kamu kurumlarının sundukları hizmetlerde kalite ve vatandaşların memnuniyetinin artırılması hedeflenmiştir. Bu bağlamda kamu yönetiminde verimsiz ve hantal bürokratik yapının tkandığı noktada karşımıza e-devlet kavramı, etkin ve verimli bir çözüm önerisi olarak

çıkılmaktadır.

E-devlet uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gerekli olan altyapı için katlanılan maliyetler uzun dönemde e-devlet uygulamalarının etkin bir şekilde yerine getirilmesi ile birlikte çok daha fazla yarar sağlayacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda bu yenilikçi yaklaşım hizmet sunumunu gerçekleştiren kamu kurumları içinde bulundukları hantal ve bürokratik yapıdan biraz daha uzaklaşmış olacaklardır.

Araştırma sonuçlarına göre e-devlet uygulamalarında önceleri kamu kurumlarının web sayfalarında sadece bilgi temelli bir yapılanma var iken daha sonraları kamu kurumlarının web sayfalarında işlem temelli bir yapılanmaya doğru gidildiği görülmektedir. Bu bağlamda vatandaşların kurum web sitelerinde sadece bilgi edinme amaçlı değil aynı zamanda kamu kurumlarıyla ilgili işlem yapabilme olanağına sahip olmaları, e-devletin varoluş nedenlerinden biri olan kamu hizmetlerinin hızlı, etkin ve verimli bir şekilde sunulmasına yarar sağlayacağı düşünülmektedir. Araştırmada kamu çalışanlarının bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişim düzeylerinin de kamu hizmetlerinin sunumunda etkin olduğu ifade edilmektedir. Bu bağlamda kamu kurumlarında kullanılan teknolojinin güncel olması, vatandaşlara hızlı ve etkin kamu hizmeti sunulmasında önemli bir rol üstleneceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Acar, Mustafa, Kumaş, Erhan (2008). "Türkiye'nin Dönüşüm Sürecinde Anahtar Bir Mekanizma Olarak E-Devlet, e-Dönüşüm ve Entegrasyon Standartları", 2. Ulusal İktisat Kongresi, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü, İzmir, 1-17.

Adamali, Aref, Caffey, J. Oliver, Safdar, Zaid (2006). Trends in National E-Strategies: A Review of 40 Countries, Information and Communications for Development Global Trends and Policies, World Bank, Washington, 87-124.

Arifoğlu, Ali (2004). E-Dönüşüm: Yol Haritası, Türkiye, Dünya, Sas Bilişim Yayınları.

Backus, Michael (2001). E-Governance In Developing Countries, IICD Research Brief No 1, March 2001, www.ftpiicd.org/files/research/briefs/biref1.pdf

Balcı, Asım (2003). "E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (Ed: Asım Balcı vd.), Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Büke, Ahmet (2002). Bilişim Çağında e-Devlet ve e-Türkiye, Aymar Yayıncılık, İzmir.

Canman, Doğan, Yücel Ertekin, A. Fikret Ar, T. Kaya Bensghir, Cevat Özer (2002). Kamu Görevlileri El Kitabı, TODAİE Yayınları No: 308, Ankara.

Çarıkçı, Oğuzhan (2010). “Türkiye’de E-Devlet Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2 (12), 95-122.

Devlet Planlama Teşkilatı (2005). E-Devlet Proje ve Uygulamaları, Eylül, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (2005). Kamu Bilgi ve İletişim Teknolojileri Yatırımları, DPT, Bilgi Toplumu Dairesi, Ankara.

Emini, Filiz T., Kocaoğlu, Mustafa (2011). “Bilişim Teknolojileri Kullanımının Hizmet Sunumuna Etkileri: Konya İl Özel İdaresi Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 16 (2), 179-200.

Erdal, Murat (2004). Elektronik Devlet: E-Türkiye ve Kurumsal Dönüşüm, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal (2004). “Kamu Yönetiminde Değişim”, II. Kamu Yönetimi Formu, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, ss. 50-64.

Griffin, Dave, Eddie Halpin (2005). “An Exploratory Evaluation of UK Local e-Government from an Accountability Perspective”, The Electronic Journal of e-Government, Vol. 3, Issue 1, pp. 13-28.

Gupta, M. P. And Jana, Debashish (2003). “E-Government Evaluation: A Framework And Case Study”, Government Information Quarterly, Volume 20, Issue 4, pp.365–387.

Güler, Mahmut, Döventaş Ebru (2009). Elektronik Devletten (E-devlet) Mobil Devlete (M-Devlet) Geçişte Türkiye’de Yerel Yönetim Uygulamaları, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1 (2), 25-48.

http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/Yatirimlar/Kamu_BIT_Yatirimlari_2011.pdf (06.11.2012).

<http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/cobanh/biltop-i.html>, (15.08.2012).

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6308> (29.06.2012).

Lee M. Sang, Xin Tang and Silvna Trimi (2005). “Current Practices of Leading Egovernment Countries”, Communications of The ACM, Vol. 48, No. 10.

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

Kuran, N. Hüseyin (2005). Türkiye İçin E-Devlet Modeli, Analiz ve Model Önerisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Paris, Maeve (2005), “Local E-Government and Devolution: Electronic Service Delivery in Northern Ireland”, Local Government Studies, 31(3), 307-319.

Sağsan, Mustafa (2001). “E-Devlet: Topluların Yeni Umud Işığı mı?” Stratejik Analiz Dergisi, ASAM Yayınları, C: 2, S: 19.

Sayıştay Başkanlığı (2006). E-Devlete Geçişte Kamu Kurumları İnternet Siteleri, Performans Denetim Raporu, Ankara.

Şahin, Ali (2008). Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E- Devlet, Çizgi Kitabevi, Konya.

Şahin, Ali; Sevinç, İsmail ve Özdi, Metin (2006). “Türkiye’de E-Devlet Uygulamaları ve Gelişim Aşamalarına Yönelik Bir Araştırma”, International 5th Knowledge, Economy and Management International Congress, Kocaeli, 3-5 November 2006, Vol: II, pp. 205–215.

Torres, Lourdes And Pina, Vicente (2005), “E-Government Developments On Delivering Public Services Among EU Cities”, Government Information Quarterly, Volume 22, Issue 2, pp. 127–238.

Türkiye Bilişim Derneği (2004), E-Devlet Dönüşümünde Kamu Kurumlarının Yapması Gerekenler, www.tbd.org.tr/webler/kamubiby/raporlarPDF/RP1-2004.pdf (12.11.2012).

Türkiye İstatistik Kurumu (2010), Hanehalkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması Sonuçları, Haber Bülteni, Sayı: 148, Ağustos, s. 1, Ankara.

Uçkan, Özgür (2003), E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Literatür Yayıncılık, İstanbul.

Willoughby, Michael, Hermenegildo Gil Gomez, M. Engeles Fernandez Lozano (2010). “Making e-Government Attractive”, Service Business, 4 (1), 49-62.

Yıldız, Mete (2003), “Elektronik (e)-Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme”, Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular Kuramlar Kavramlar, Ed: M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 305-327.

KAMU HİZMETİNDE GÜÇ KULLANMA: BİR PROFİL ÇALIŞMASI VE KAMU YÖNETİCİLERİNE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Yasin KÖSE*

Hüseyin AKDOĞAN**

ÖZ

Kanunlar ve benzeri düzenlemeler polisin hukuku uygulama esnasında nasıl güç kullanacağını belirler. Ancak, polis kanunla kendisine tevdi edilmiş olan bu gücü kötüye kullanabilir. Polisin gücü kötüye kullanması veya aşırı güç kullanımını betimlemek isteyen teoriler, bu konuyu üç ana başlık altında toplamıştır; bireysel, durumsal ve örgütsel yaklaşımlar. Bu çalışma, Friedrich(1980) tarafından Amerika Birleşik devletler’inde aşırı güç kullanan polislerin profillemesinde kullanılan kategorik yaklaşımdan faydalanmıştır. Ayrıca, bu çalışmada polislerin profillerini ortaya çıkartan analizlerde betimsel metod kullanılmıştır. Erkek, genç ve tecrübesiz polislerin aşırı güç kullanımına daha yatkın olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Hizmeti, Aşırı Güç Kullanımı, Türk Polis Teşkilatı, Bireysel Faktörler.

Abstract: Use Of Excessive Force In The Public Service: A Profiling Study And Policy Recommendations To Public Administrators

Laws and regulations identify how police use necessary force to enforce the laws. However, like all powers, this power of police may be misused by police officers. Theories categorize three headings to understand the phenomena; the individual, the situational and the organizational approaches. This study benefits the individual approach that Friedrich (1980) categorized in the U.S. to profile police officers who used excessive force in Turkey. The research employs descriptive analysis to profile police officers. Male, young, and inexperienced police officers were found to have more inclination to resort excessive force.

Keywords: Public Service, Use Of Excessive Force, Turkish National Police, Individual Factors.



* Dr., Almus İlçe Emniyet Müdürlüğü , yasinkose91@yahoo.com ** Dr., Polis Akademisi Araştırma Merkezleri Başkanlığı, huseyinakdogan@egm.gov.tr

GİRİŞ

Polis teşkilatları halka hizmet etmek ve halka güvenlik hizmeti sunmak saikiyle yetkilendirilirler. Verilen yetki çerçevesinde, polis teşkilatları kamu güvenliğini ve huzurunu sağlamak amacıyla birçok taktik kullanırlar. Kanun tarafından polise verilen güç kullanımı bu taktikler ve yetkiler içerisinde yer almaktadır. Kanunlar ve benzeri düzenlemeler polisin bu gücü nasıl kullanacağını belirlemektedir. Bu açıdan bakıldığında, polise tevdi edilen güç kullanımı sadece kanunla verilen bir yetkilendirme olmayıp; aynı zamanda polisin kanunları uygulamasını sağlaması için kendisine verilen bir görevdir. Polis kanun tarafından kendisine verilen güç kullanma yetkisine, halka hizmet ve halkın güvenliğini sağlamak görevini yerine getirmek saikiyle başvurur. Ancak, polisler bu gücü kötüye kullanabilirler. Çünkü kanuni sınırlar içerisindeki güç kullanımı ile aşırı güç kullanımı arasında ince bir çizgi vardır. Bu durum beraberinde gücün kötüye kullanımını getirebilir. Polis teşkilatları personeline bu gücün nasıl kullanılması gerektiğini öğretmektedir ve ayrıca aşırı güç kullanımını engelleyen mekanizmalar geliştirmektedir.

Hem akademisyenler hem de polis yöneticileri güç kullanımının yol açtığı etkiyi bildiklerinden dolayı, dikkatlerini bu konu üzerinde yoğunlaştırmaktadırlar. Güç kullanımını açıklayan teorilerin üç ana başlık altında sunulduğu görülmektedir: bireysel yaklaşım, durumsal yaklaşım ve örgütsel yaklaşım (Friedrich, 1980: 84). Kişisel yaklaşım polislerin neden aşırı güç kullandığını bireyin kişisel özellikleriyle ilintilemektedir. Durumsal yaklaşıma göre, aşırı güç kullanımı esnasındaki durum ve koşullar ön plana çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle, polisin aşırı güç kullanımı, polisin vatandaşla veya suçluyla karşı karşıya kaldığı durumların özellikleri incelendiğinde anlaşılacaktır. Bahsi geçen iki teoriden farklı olarak, örgütsel yaklaşım polisin aşırı güç kullanımını polis teşkilatının yapılanmasını inceleyerek açıklamaya çalışmaktadır.

Bu çalışma, bahsedilen bu üç yaklaşımdan (Friedrich, 1980: 84) “bireysel yaklaşımı” kullanarak, Türkiye’deki aşırı güç kullanan polislerin profillerini, yani bireysel özelliklerini ortaya çıkaracaktır. Ayrıca, Türkiye’de aşırı güç kullanan polislerin profilleri ile ilgili herhangi bir çalışma bulunmamaktadır. Bu anlamda, bireysel yaklaşımın farklı bir kültür ve ülkede araştırılacak olması önem arz etmektedir.

İlk olarak bu çalışma bireysel yaklaşımı kullanan ABD menşeli çalışmalar üzerine odaklanacaktır. Bu çalışmalar ışığında, aşırı güç kullanan polislerin bireysel özellikler olarak kullanılan değişkenler belirlenecektir.

1. AŞIRI GÜÇ KULLANIMI

Aşırı güç kullanımı ile ilgili çalışmalar incelendiğinde, aşırı gücün tanımlanmasının ve sınıflandırılmasının farklılık arz ettiği görülmektedir. Bu sınıflandırmalar, bazen makul güç ve aşırı güç (Reiss, 1967), kanuni ve olağan veya aşırı ve sert güç (Hunt, 1985), ölümcül-ölümcül olmayan güç; ağır-ağır olmayan güç; makul güç- aşırı güç (Pate vd., 1993), uygun-uygun olmayan güç, aşırı ve gereksiz güç (Worden, 1996), ve kanun dışı ve gereksiz güç (Fyfe, 1996) olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu farklı sınıflandırmaların birincil sebebi mevcut hukuki düzenlemelere göre güç kullanımı tarifinin yapılmasıdır. İkinci olarak ise, polisin görevini yerine getirdiği esnada güç kullanımına başvurusu gerekliliği bu sınıflandırmayı etkilemektedir. Örneğin, polis kendine veya bir vatandaşa yönelik olası bir tehlike varsa- vatandaşın canını korumak polisin en önemli görevlerinden birisi olduğundan dolayı-, polis silah kullanabilir. Ancak, böyle bir tehlike mevcut değilse, silah kullanımı kanuni olarak uygun değildir.

Polislik mesleğinin doğasında güç kullanımı bir gereksinimdir. Örneğin, polisler şüphelileri kelepçelerler, jop kullanabilirler, kimyasal gazlar kullanabilirler ve kendisine veya vatandaşına yönelmiş bir silah varsa silah kullanabilirler. Polis bu güce hem kendini hem halkı korumak amacıyla başvurur. Herhangi bir olayda, polisin güç kullanma metodu kendisine ve topluma yönelen tehditle orantılı olmalıdır ve tehdit sona erdiğinde güç kullanımına son verilmelidir. Bu çerçevede dâhilinde, polisin kullanmış olduğu güç kanuni olarak görülmektedir.

Güç kullanımı ve aşırı güç kullanımı tanımları çok çeşitlilik arzetsede, Alpert and Dunham (2004: 2) geniş çerçeveden bakıldığında tanımlama konusunda bir mutabakat olduğunu belirtmektedir. Alpert ve Dunham (2004)'a göre, eğer şüpheli şahıs kolluk görevlisinin talimatlarına direnmiyorsa, şüpheliyi kelepçelemek güç kullanımı olarak adlandırılmaz. Diğer taraftan, eğer şüpheli şahıs kolluk görevlisinin talimatlarına direnirse, görevli hem kendini hem de toplumu koruma saikiyle orantılı bir biçimde güç kullanabilir.

Bu örnek kanuni güç kullanımını temsil etmektedir. Ancak, bu örnekteki gücün miktarı duruma ve görevli tarafından algılanan tehditin boyutuna göre değişkenlik gösterebilir. Genel anlamda, güç kullanım konusu görevlinin kamu güvenliği sağlamak adına doğru miktarda güç kullanıp kullanmadığı ve güç kullanım limitlerinin aşılp aşılmadığı şeklinde araştırılmalıdır (Alpert ve Dunham, 2004: 4). Aynı şekilde uygulanacak gücün miktarının önemine değinen Adams (1999:1), “kullanılacak gücün miktarının mevcut tehditle orantılı olması gerektiğini ve polisin görevini tamamlamasını sağlayacak en düşük miktarla sınırlı olması gerektiğini” söylemiştir. Bu tanıma göre, bu limiti aşan güç aşırı güç olarak nitelendirilir (Adams, 1999: 2).

2. AŞIRI GÜÇ KULLANAN POLİSLERİN BİREYSEL ÖZELLİKLERİ

Bireysel faktörler polislerin demografik ve belli başlı karakteristik özelliklerini ifade etmektedir. Bu faktörler arasında, bireyin eğitim düzeyi, hizmet yılı, cinsiyeti ve stres seviyesi ön plana çıkmaktadır, ve yurt dışında analizlere dahil edilen bir diğer faktör ise bireyin etnik yapısıdır.

Friedrich (1980: 86) ABD’deki üç ayrı polis biriminde (Boston, Şikago ve Vaşington D.C) bireysel faktörlerle polisin güç kullanımı arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Friedrich (1980: 85), Reiss (1966) tarafından daha önce toplanan veriyi farklı kodlama sistemi uygulayarak, çalışmasında kullanmıştır. Özellikle, güç kullanımı iki şekilde kodlama yoluna gidilmiştir: makul güç ve aşırı güç. Kodlamaya göre, kanunun gereksinim olarak ortaya çıkan güç kullanımı- polisin kendini savunurken veya tutuklama yaparken- makul güç olarak nitelendirilmiştir. Bu kritere uymayan durumlar ise aşırı güç kullanımı olarak gösterilmiştir.

Friedrich tarafından yapılan analizlerde polisin güç kullanımı ile polisin bireysel özellikleri arasında çok az seviyede ilişki bulunmuştur. Ancak, polislerin mesleğine karşı olan tutumu ile güç kullanımı arasında ciddi bir ilişki bulunmuştur. Mesleğini çok seven ve hiç sevmeyen polislerin daha çok aşırı güç kullanımına başvurduğu tespit edilmiştir.

ABD’de yapılan çalışmalar şüphelinin etnik kökeni ile polisin silah kullanma davranışı arasında anlamlı bir ilişki olduğunu tespit etmişlerdir (Geller ve Karales, 1981a; Geller ve Karales, 1981b; Fyfe, 1981).

Blumberg (1993) Kansas (Missouri) Emniyet Müdürlüğü tarafından kendisine verilen verileri kullanarak, vatandaşlara karşı silah kullanan polislerin karakteristik özelliklerini analiz etmiştir. Bu veriler 1972 ile 1978 yılları arasında vatandaşlara karşı silah kullanılan olayları içermektedir. Yapılan analizler yaş, hizmet yılı, cinsiyet ve polisin sosyal sınıfı gibi faktörlerin polisin aşırı güç kullanımıyla istatistiksel olarak güçlü bir bağ içinde olduğunu göstermiştir. Ayrıca, aynı çalışma, genç ve tecrübesiz polislerin tecrübeli ve daha yaşlı polislere göre daha çok silah kullanımına başvurduğunu tespit etmiştir (Blumberg, 1993: 478). Cinsiyet ve sosyal sınıf açısından incelendiğinde, analizler orta sınıf kökenli polislerin ve bayan polislerin erkeklere ve diğer sosyal sınıflara nispeten daha az aşırı güç kullanımına başvurduğunu ortaya çıkarmıştır.

Daha önce alanda yapılmış, bayan polislerin görev esnasında daha az agresif olduğunu gösteren iki çalışmaya atıfta bulunarak (Bloch ve Anderson, 1974; Sherman, 1975), Blumberg (1993) polis teşkilatlarında daha fazla bayan polisin işe alınmasının aşırı güç kullanımının durdurulması yönünde olumlu etki edebileceği kanısına varmıştır. Benzer şekilde, Terril ve Mastrofski (2002: 224) cinsiyet, etnik yapı, tecrübe, mesleki talim ve eğitim seviyesi gibi bireysel faktörlerin güç kullanımı üzerindeki etkisini incelemiştir. Sonuçlar eğitim seviyesi yüksek olan polislerin daha az güç kullanım olaylarında yer aldığını göstermiştir. Diğer iki önemli bulgu da hizmet yılı ve yaş ile ilintilidir. Yani, tecrübesiz ve genç polisler daha çok güç kullanım olayları ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Ancak, yazarların analizi cinsiyet, etnik yapı ve mesleki talim faktörlerinin istatistiksel olarak güç kullanıma kayda değer bir etki yapmadığını bulmuştur.

Smith (2004: 549) hizmet içi eğitimlerin polis tarafından gerçekleştirilen öldürme olayları üzerinde etkisini araştırmıştır. Hizmet içi eğitim iki şekilde ölçülmüştür: (1) yeni mezun olan polisler için “kadro eğitici polisi” (Field training officer) tarafından verilen eğitim saati ve (2) yeni mezun olan polislerin almış olduğu hizmet içi eğitim saati. Yapılan analizler kadro eğitici polisi tarafından verilen eğitim saati ile öldürme olayları arasında pozitif bir ilişki olduğunu bulmuştur. Yani, kadro eğitici polisi gözetiminde daha çok saat eğitim alan yeni mezun olan polislerin daha çok öldürme olaylarına karıştıkları görülmüştür. Smith bu sonucu polis alt kültürü ile bağdaştırmaktadır. Yeni mezun polisleri kıdemli polislerle eşleştirmenin sakıncalı olduğu belirtilmiş, çünkü kıdemli

polisler tarafından aktarılan polis alt kültürü, polis tarafından alınan formel eğitimin tezahür etmesini engellemektedir.

Akdoğan (2009: 102) Türk Polis Teşkilatındaki polislerin aşırı güç kullanımının sona erdirilmesine karşı olan tutumlarını incelemiştir. Bu çalışmada gerçekte aşırı güç kullanan polisleri içeren bir veri kullanılmamıştır. Aksine, polislerin aşırı güç kullanımına karşı olan tutumları analiz edilmiştir. Polislerin bireysel özelliklerinden olan yaş, cinsiyet, evlilik durumu, rütbe ve hizmet yılı gibi faktörlerin istatistiksel olarak polislerin aşırı güç kullanımının sona erdirilmesine karşı tutumlarına kayda değer bir etki yapmadığı bulunmuştur.

Bu çalışmada, yazarların aşırı güç kullanan polislerin bireysel özelliklerini çalışması üç ana sebepten kaynaklanmaktadır. Birinci sebep, aşırı güç kullanan polisler ile ilgili verilerin sadece polislerin bazı karakteristik özellikleri ile ilgili bilgi vermesidir. İkinci sebep ise, aşırı güç kullanmaya meyilli kişilerin özelliklerini öğrenmek, kamu yöneticilerine aşırı güç kullanma konusunda onlara eğitim verme ve bu olayları önleme imkânı verir. Ayrıca, bireysel faktörleri değiştirmek diğer faktörleri değiştirmekten daha kolay olabilir. Örneğin, yeteri kadar hizmet içi eğitim alamamış polis aşırı güç kullanımına daha meyilli ise, polis teşkilatları hizmet içi eğitim kalitesini ve seviyesini arttırabilirler. Bundan dolayı, bireysel faktörleri çalışmak hem kolluk görevlilerine hem de polis teşkilatlarına kanuni güç kullanımının ne zaman kullanılacağını göstereceğinden dolayı faydalı olacaktır. Ancak, her ne kadar bu çalışma bireysel faktörleri analiz etmiş olsa da; Friedrich (1980) tarafından durumsal yaklaşımın ve örgütsel yaklaşımın da güç kullanımında etkili olduğu ifade edilmiştir. Özellikle, örgütün yapısı, kültürü ve güç kullanımına bakışı polislerin güç kullanımına etki etmektedir. Aynı şekilde, durumsal yaklaşıma göre, polisin karşılaştığı olay anındaki özel durumlar polisin güç kullanımını etkilemektedir. Bu çalışmada, bireysel faktörlerin çalışılmasının sebeplerinden sonuncusu da bireysel degiskenlerle ilgili verilere yazarların ulaşabilmesidir. Bu çalışmadaki bireysel faktörlerin sonuçlarını değerlendirirken; durumsal faktörlerin ve örgütsel faktörlerin de güç kullanımına etki edebileceği hatırd tutulması gerekmektedir.

Polis şiddeti ile ilgili bireysel faktörler üzerine yoğunlaşan akademik çalışmalar polislerin eğitim seviyesinin düşük olduğu ve kıdemli polisler tarafında verilen eğitim saatlerinin uzun olduğu zamanlarda aşırı güç

kullanımının yüksek olduğunu göstermiştir. Ancak, etnik yapı, yaş ve cinsiyet gibi faktörlerin istatistiksel olarak aşırı güç kullanımına kaydadeğer bir etki yapmadıkları gözlemlenmiştir. Bazı çalışmalar tecrübe ile aşırı güç kullanımı arasında ters orantılı bir ilişki tesis etmesine karşın, bazı çalışmalar da bu ilişkinin olumlu olduğu yönünde bulgulara ulaşmıştır. Bu sonuçlar tablo-1’de özetlenmiştir.

Tablo 1. Polis Şiddeti Teorilerinde Test Edilen Değişkenler

Polis Şiddeti Teorileri	Değişkenler
Bireysel Faktörler	Polisin:
*	Etnik Yapısı
*	Yaş
*	Cinsiyeti
*	Eğitim düzeyi
*	Hizmet içi Eğitimi
*	Tecrübesi
*	Sosyal sınıfı

3. YÖNTEM

Bu çalışma Türkiye’de aşırı güç kullanan polislerin bireysel özellikleri araştırması yönü ile ilk olma özelliğini taşımaktadır. Bundan dolayı, bu çalışma Türkiye’de şiddet kullanan polisleri profillemesi nedeni ile keşfedici bir incelemedir. Türkiye’de polisin güç kullanımı ile ilgili bazı çalışmalar olmasına rağmen, hiçbiri aşırı güç kullanan polisler ile ilgili gerçek bir veriyi kullanmamıştır.

3.1. Veri

Güç kullanımı ile ilgili verileri elde etmek hem zor hem de ilgili verilere ulaşıldığında oldukça değerlidir. Bu çalışma Türk Polis Teskilatı’ndan elde edilen gerçek ve resmi verilerden fayadalanmıştır. Veriler Personel Daire Başkanlığı’na başvurularak sadece akademik çalışmada kullanma saiki ile elde edilmiştir. Bu çalışma 2005 ve 2008 yılları arasındaki verileri kullanmıştır. Verilerde polisler tarafında işlenen suçlar beş başlık halinde toplanmıştır: darp, müessir fiil, adam öldürmeye sebebiyet vermek, adam öldürmeye

teşebbüs ve kasten adam öldürmek. Bu suçlardan herhangi birini işleyen polisler soruşturma geçirmiş ve cezalandırılmıştır.

4. ANALİZ

Aşırı güç kullanan polislerin karakteristik özellikleri incelendiğinde (Tablo-2), aşırı güç kullanan polislerin çoğunluğunun erkeklerden oluştuğu gözlemlenmektedir (%98).

Tablo 2. Betimsel İstatistikler, Polislerin Karakteristik Özellikleri

Değişken		Frekans	Yüzde
	Kadın	5	1,8
	Erkek	277	98,2
Cinsiyet Yaş	20-25	47	16,7
	26-30	46	16,3
	31-35	101	35,8
	36-40	41	14,5
	41-45	25	8,9
	46-51	22	7,8
Hizmet Yılı	0-5	87	30,9
	6—10	80	28,4
	11—15	73	25,9
	16—20	15	5,3
	21—25	23	8,2
	26- üstü	4	1,4
Eğitim	Orta Okul	7	2,5
	Lise	64	22,7
	Yüksek Okul	193	68,4
	Üniversite	14	5

Aşırı güç kullanan polislerin ortalama yaşı 34 olup; bu polislerin yaş aralığı 29 ile 38 arasında yoğunlaşmaktadır (57.5%). Aşırı güce başvuru alan polislerin büyük çoğunluğu 29 ile 40 yaş arasındaki grupta yoğunlaşmaktadır (%90). Hizmet yılı açısından bakıldığında, daha az tecrübeye sahip polislerin daha çok aşırı güç kullanım olaylarında yer aldığı görülmektedir (polislerinin %85.2 si

15 veya daha az hizmet yılına sahipler). Eğitim seviyesi sonuçlarına bakıldığında, aşırı güç kullanımına başvuran polislerin çoğunluğu yüksek okul mezunu oldukları tesbit edilmiştir (%68.4). Ayrıca, lise mezunu olan polislerin oranı da oldukça yüksek gözükmemektedir (22.7%).

Tablo 3'te aşırı güç kullanımına başvuran polislerin bazı bireysel özellikleri sunulmaktadır. Tabloya göre, aşırı güç kullanan polislerin hemen hemen yüzde yetmişinin en az bir çocuk sahibi oldukları görülmektedir. Ancak, yaklaşık olarak polislerin üçte birinin çocuk sahibi olmadığı tabloya yansımıştır (30.1%).

Tablo 3. Aşırı Güç Kullanmış Olan Polislerin Bireysel Özellikleri

Değişken		Frekans	Yüzde
Çocuk Sayısı	0	85	30,1
	1	72	25,5
	2	89	31,6
	3	29	10,3
	4	6	2,1
	5	1	0,4
Hizmet içi Eğitim Sayısı	0	172	61
	1	65	23
	2	30	10,6
Sağlık Raporu	3- ve Fazlası	15	5,4
	Hayır	241	85,5
	Evet	41	14,5
Olumsuz Sicil Kaydı (Disiplin)	0	203	72
	1	49	17,4
	2	17	6
Askerlik Durumu	3- ve fazlası	13	4,6
	Yaptı	58	20,6
	Yapmadı	224	79,4
Ödüllendirme	0	58	20,6
	1—10	201	71,3
	11—20	18	6,4
	21- ve fazlası	5	1,8
Sicil Notu	0—70	10	3,5
	71—80	38	13,5
	81—90	133	47,2
	91- ve üzeri	101	35,8

Aşırı güç kullanımına başvurmuş olan polislerin büyük çoğunluğu hizmet içi eğitimine tabi tutulmamıştır (%61). Bu sonuç polis okulundan veya polis akademisinden mezun olduktan sonra, polislerin ciddi bir hizmet içi eğitim almadıklarını ortaya çıkarmaktadır. Çok az orandaki polisin en az bir kursa katıldıkları tesbit edilmiştir (%23). Ayrıca, polislerin büyük çoğunluğu aşırı güç kullanmadan önce herhangi bir şekilde hastalık izni ve doktor raporu almadıkları belirlenmiştir (%85.5). Tablo 3'te görüldüğü üzere, aşırı güç kullanımından önce polislerin büyük çoğunluğu disiplin cezası almamıştır (72%).

Diğer yandan, polislerin üçte birinden fazlası disiplin cezası almışlardır (%38). Bu sonuç polislerin aşırı güç kullanımından önce büyük çoğunluğunun iyi bir disiplin geçmişine sahip olduklarını göstermektedir. Ayrıca, 2011 yılından önce polisler askerlik hizmeti zorunlu kılınmıştı. Tabloya göre, aşırı güç kullanmış polislerin büyük kısmının askerlik yapmadığı gözlemlenmektedir (79.4%). Bir diğer ilginç bulgu ise, polislerin büyük oranda aşırı güç kullanmadan önce ödüllendirilmiş olmasıdır (%80). Polislerin sadece küçük bir kısmının daha önce hiç ödüllendirilmediği Tablo'dan anlaşılmaktadır (%20). Bu sonuç aşırı güç kullanmadan önce polislerin başarılı bir iş hayatına sahip olduğunu göstermektedir.

Mart 2011 yılında, devlet memurları için kullanılan sicil puanı sistemi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu tarihten önce, sicil puan sistemi Türk Polis Teşkilatında da kullanılmaktaydı. 70 puanın altındaki değerler olumsuz sicil olarak belirlenmişti ve olumsuz sicil alan personel bazı yaptırımlara tabi tutulmaktaydı (başka bir birime veya ile atanmak vb.). Polisler için ideal sicil notu 90 ve 100 puanları arasındakilerdir. Aşırı güç kullanmış olan polislerin sadece üçte birinin 90 üzeri sicil notu aldığı analiz sonuçlarına yansımıştır (%35.8) ve sadece polislerin küçük bir kısmının olumsuz sicil notuna sahip oldukları gözlemlenmiştir (%3.5). Polislerin yarısından fazlasının 70 ile 90 arasındaki puanları aldıkları görülmüştür (%60.7).

Tablo 4'te ise aşırı güç kullanan polislerin diğer özellikleri gösterilmiştir. Bu tabloya göre, aşırı güç kullanan polislerin dörtte bir oranındakilerin İstanbul ilinde çalıştıkları görülmüştür (25, 2%). Ayrıca, Tablo 4 sıklıkla aşırı güç kullanılan diğer şehirleri İzmir (6%), Ankara (5, 3%), Adana (5%), Diyarbakır (4, 3%) ve Bursa (3, 5%) olarak sıralamıştır.

Tablo 4. Aşırı Güç Kullanmış Olan Polislerin Diğer Özellikleri

Değişken		Frekans	Yüzde
Şehir	İstanbul	71	25,2
	İzmir	17	6
	Ankara	15	5,3
	Adana	14	5
	Diyarbakır	12	4,3
	Bursa	10	3,5
Çalıştığı Birim	Polis Merkezi	66	23,4
	Çevik Kuvvet	30	10,6
	Asayiş	19	6,7
	Koruma	19	6,7
Branş	Genel Hizmet	233	82,6
	Trafik	25	8,9
	Terörle Mücadele	8	2,8
	Özel Harekat	7	2,5
Kullanılan Aşırı Güç	İş sahiplerini ya da herhangi bir nedenle emniyet binalarına gelen ya da getirilenleri dövmek. (TCK 245)	17	6
	Kasten Adam Öldürmek	29	10,3
	Silahıyla dikkatsizlik, tedbirsizlik veya ihmal sonucu yaralamaya sebebiyet vermek, kendisini yaralamak ya da bu fiillerin başkaları tarafından işlenmesine neden olmak, tedbirsizlik veya ihmal sonucu ölüme sebebiyet vermek.	231	81,9
	Darp	3	1,1
	Adam Öldürmeye Teşebbüs	2	0,7

Ayrıca, tabloda aşırı güç kullanan polislerinin yaklaşık dörtte birinin polis merkezlerinde çalıştığı (%23.4), yaklaşık onda birinin çevik kuvvet şube müdürlüğünde (%10.6), yaklaşık yüzde onüçünün asayiş ve koruma birimlerinde (%13.4) çalıştığı görülmüştür. Bu rakamlar aşırı güç kullanım olaylarının neredeyse yarıya yakının (%47.4) bu birimde çalışmış olanlar tarafından gerçekleştirildiğini göstermektedir. Çalıştığı birime göre

sınıflandırma yapıldığında benzer sonuçlar elde edilmiştir, çünkü aşırı güç kullanan polislerin büyük çoğunluğu genel hizmet branşına sahiptirler (%82.6).

Kayda değer bir bulgu olarak karşımıza terörle mücadele (%2.8) ve özel hareket birimlerinde (%2.5) çalışmış olan personelin daha az aşırı güç kullanım olaylarına karıştığı çıkmaktadır. Aşırı güç kullanan polislerin büyük çoğunluğu ihmal neticesi ölüme ve yaralanmaya sebebiyet verme suçundan yargılanmıştır (%82). Aşırı güç kullanan polislerin sadece küçük bir kısmı öldürme suçundan mahkemeye sevk edilmiştir (%10).

Geriye kalan %6 lık bir kesim iş sahiplerini ya da herhangi bir nedenle emniyet binalarına gelen ya da getirilenleri dövmek (TCK 245) suçundan, %1 ise darp suçundan ve sadece % 0,7 si ise adam öldürmeye teşebbüs suçlarından ceza almışlardır.

5. TARTIŞMA

Polis şiddeti üzerine yapılan çalışmalar genellikle ABD Polis Teşkilatları üzerine yoğunlaşmış ve oradaki şartlara göre teoriler üretmişlerdir. Birçok bireysel faktörün aşırı güç kullanma ile ilgili olabileceği araştırmalar sonucunda elde edilmiştir. Örneğin, ABD'deki polis teşkilatlarında etnik yapının polisin silah kulanma davranışı ile ilişkili olduğu tesbit edilmiştir. Ayrıca, Blumberg (1993) bireysel faktörlerin polisin aşırı güç kullanma davranışı ile kayda değer bir bağ olduğu sonucuna varmıştır. Özellikle, yaş, hizmet yılı, cinsiyet ve sosyal sınıf gibi faktörlerin aşırı güç kullanımını etkilediği vurgulanmıştır. Yani, erkek, genç, ve daha az tecrübeli polislerin daha çok aşırı güç kullanım olaylarında yer aldıkları analizler sonucu tespit edilmiştir. Çalışmamızda kullanılmayan sosyal sınıf değişkenini dışarıda tutarsak, çalışmamızın sonuçları Blumberg'in çalışmasının sonuçları ile uygunluk arz etmektedir. Türkiye'de aşırı güç kullanım olaylarına karışan polislerin çoğunluğu erkeklerden oluşmaktadır (% 98.2). Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) verilerine göre, polis teşkilatında erkeklerin oranını %94.6'dır. Bu oran aşırı güç kullanan örneklem oranı ile örtüşmektedir. 20 ile 35 yaş arasındaki polisler en çok aşırı güç kullanımına başvuran yaş grubu olarak göze çarpmaktadır (% 68.8). EGM (2013) verilerine göre ise, 20 ile 35 yaş arası polis teşkilatının büyük çoğunluğunu oluşturmaktadır (% 90.3). Bu sonuç, bu yaş aralığındaki polis teşkilatı üyelerine yatırım yapılması

gerektiğini göstermektedir. Aynı zamanda, 20 ile 35 yaş arasındaki polislerin neden daha çok aşırı güç kullanımına başvurduğu oransal göstergelerden de anlaşılmaktadır. Blumberg (1993)'in çalışma sonuçlarında olduğu gibi, bu çalışmada da genç polisler daha çok aşırı güç kullanımına başvurmuşlardır. Aynı şekilde, daha az tecrübeli polisler aşırı güç kullanımı yoluna gitmişlerdir (Polislerin % 85. 2' si 15 yıl ve altı mesleki tecrübeye sahiptirler). EGM (2013) verilerine göre, 15 yıl ve altı mesleki tecrübeye sahip polisler teşkilatın büyük çoğunluğunu oluşturmaktadır (% 90.3). Bu sonuç, aşırı güç kullanan 15 yıl ve altı tecrübeye sahip polislerin yüzde temsil oranı ile emniyet teşkilatı içindeki 15 yıl ve altı tecrübeye sahip polislerin oranının örtüştüğünü ve bu nedenle normal dağılım olduğunu göstermektedir.

Bu araştırma Türkiye'deki aşırı güç kullanmış polislerin diğer bireysel özelliklerini de incelemiştir. Özellikle, eğitim seviyesi, hizmet içi eğitim, hastalık izni veya sağlık raporu, olumsuz sicil kaydı, alınan ödül, sicil notları, çalışılan şehir ve birim ve branş gibi faktörlerin de aşırı güç kullanma üzerinde etkisi araştırılmıştır. Araştırma sonucunda aşırı güç kullanan polislerin bireysel özellikler ile ilgili önemli ipuçlarına da ulaşılmıştır.

Aşırı güç kullanan polislerin büyük çoğunluğu yüksek okul mezunu (% 68.4) olmasına rağmen, aynı polisler aşırı güç kullanımına başvurmuşlardır. EGM (2013) verilerine göre, yaklaşık polislerin yarısının (% 46.4) yüksek okul mezunu olduğu görülmektedir. Aşırı güç kullanan yüksek okul mezunu polislerin yüzde temsil oranı ile emniyet teşkilatı içindeki yüksek okul mezunu polislerin oranı ile örtüşmemektedir. Bu çelişkinin bir kaç nedeni olabilir. Birinci nedeni, bu çalışmanın 2005 ve 2008 yılları arasındaki verileri kullanmış olmasıdır. Çünkü 2002 yılında polis okullarının polis meslek yüksek okullarına dönüşmesi ve 2005 yılında üniversite mezunlarının teşkilata alınması normal dağılımı etkilemektedir (EGM 2013 verileri üniversite mezunu polislerin oranını % 42 olarak göstermektedir). Bu sonucun diğer nedenlerinden birisi de polis okullarında geçmiş yıllarda verilen eğitim kalitesi ile ilgili olabilir. Bu durumda diğer değişkenlerin de kontrol edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, hizmet içi eğitim değişkeni de bu çalışmada yer almıştır.

Genel olarak düşünüldüğünde, eğitim seviyesi yükseldikçe, aşırı güç kullanma oranının da düşmesi beklenir. Ancak, genel kanının aksine bu çalışma yüksek okul mezunlarının daha çok aşırı güç kullanma olaylarında yer aldığını

tesbit etmiştir. Bundan dolayı, bu çalışma aşırı güç kullanmadan önce polislerin hizmet içi eğitim alıp almadıklarını değerlendirmiştir. Aşırı güç kullanmış olan polislerin büyük çoğunluğunun hizmet içi eğitim almadıkları tesbit edilmiştir (% 61). Bu sonuç Smith (2004)'in bulgularıyla ilk bakışta örtüşmemektedir. Çünkü, Smith yeni mezun polislerin kıdemli polislerle geçirmiş olduğu hizmet içi eğitim saatleri arttıkça, yeni mezun polislerin öldürme olaylarında daha çok yer aldığını tesbit etmiştir ve Smith bu sonucu polisin alt kültürü ile açıklamıştır. Yani, yeni mezun polisleri kıdemli polislerle eşleştirme sonucu polis alt kültürü daha da çok belirginleşmektedir. Bu alt kültür yeni mezun olan polisin almış olduğu formal eğitimin olumlu yönlerinin ortaya çıkmasına engel olmaktadır. Bu yönü ile bakıldığında, Smith'in çalışması ile bu çalışma birbiriyle çelişmemektedir. Çünkü Amerika'daki polis teşkilatlarında olduğu gibi Türkiye'de kadro eğitici polisliği (Field Training Officer- FTO) ve benzeri bir sistem bulunmamaktadır. Bu çalışmada polisin almış olduğu hizmet içi eğitim kadro eğitici polisliği değildir ve sadece saat üzerinden ölçülmüştür. Sonuç olarak, aşırı güç kullanan polislerinin % 61'nin hizmet içi eğitim almadıkları düşünüldüğünde, hizmet içi eğitimlerin önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca, aşırı güç kullanma eyleminde yer alan polislerin herhangi bir sağlık problemlerinin olmadığı ve çoğunun daha önce sağlık raporu almadığı tesbit edilmiştir (% 85.5). Daha da ilginç olanı aşırı güç kullanmış olan polislerin büyük çoğunluğunun disiplin cezası olmamasına rağmen (% 72) aşırı güç kullanma eylemi içerisinde yer almalarıdır. Aşırı güç kullanan polislerin sadece üçte biri disiplin cezası almışlardır (% 28). Polislerin çoğunun iyi bir disiplin geçmişine ve başarılı bir iş yaşantısına sahip olmasına karşın, aynı polislerin aşırı güç kullanımına başvurmaları oldukça manidardır. Bu bulguya destek veren diğer bir sonuç ta polislerin büyük çoğunluğunun aşırı güç kullanmadan önce ödüllendirilmiş olmasıdır (% 80). Yani, disiplin cezası sonucuna paralel olarak, polislerin başarılı bir iş hayatı oldukları gözlemlenmektedir.

Daha öncede bahis edildiği gibi, güç kullanımının kanuni veya aşırı olmasını belirleyen ince bir çizgi vardır. Önceki iki analizde görüldüğü üzere, polisler başarılı bir iş yaşamına ve iyi bir disiplin geçmişine sahip olmalarına rağmen, aşırı güç kullanma eyleminde yer almışlardır. Bu iki sonuç polis teşkilatlarının yeni mezunlarına nasıl ve ne zaman güç kullanılabileceğini hizmet içi eğitimlerinde öğretmeleri gerektiğini göstermektedir.

Daha önce de belirtildiği üzere, polislerge geçmişte verilen sicil notu 70 ve üzerinde ise olumlu sicil olarak görölmekteyken; 90 ve 100 arasındaki sicil notu ideal puan olarak bilinmektedir. Analiz sonuçlarında aşırı güç kullanan polislerden üçte birinin 90 ve üzerinde sicil notu aldığı tesbit edilmiştir (35, 8%). İstanbul, İzmir, Ankara, Diyarbakır ve Bursa en sık aşırı güç kullanılan şehirler olarak göze çarpmaktadır. İstanbul dünyada sayılı metropol şehirlerden birisi olmasının yanı sıra, nüfus olarak da en kalabalık şehirdir ve bu çalışmada aşırı güç kullanımının en sık görüldüğü şehirdir.

Birimlere göre yapılan analizlerde polis merkezlerinde çalışan polislerin daha çok aşırı güç kullanımına başvurdıkları gözlemlenmiştir. Çevik kuvvet birimlerinde, asayiş ve koruma birimlerinde çalışan polislerin de aşırı güç kullanma eylemine katılma oranları diğer birimlere göre nispeten daha yüksektir. Polis merkezleri adli sisteme açılan ilk kapı olma özelliğini taşıır ve diğer birimlerdekilerden farklı olarak bu birimlerde çalışan polisler vatandaşlarla ve suçlularla gün boyu iletişim halindedir. Çevik kuvvet birimlerinde çalışan polisler de vatandaşlarla veya kalabalıklarla sıklıkla karşı karşıya gelirler. Bu karşılaşma doğal olarak aşırı güç kullanımını beraberinde getirebilir. Branşlara göre yapılan dağılım da birimlere göre yapılan analiz sonuçlarını desteklemektedir. Çünkü polis merkezlerinde ve çevik kuvvet birimlerinde çalışan personel genel hizmet branşına aittir. Bu nedenle, genel hizmet branşına sahip olanların diğer branşlara göre aşırı güç kullanma olayında yer alması sürpriz değildir.

6. POLİTİKA ÖNERİLERİ

Bu çalışmanın sonuçları Türkiye'deki polis yöneticileri tarafından aşırı güç kullanma olaylarını azaltmak amacı ile kullanılabilir. Daha önce de belirtildiği üzere, genç ve tecrübesiz polisler aşırı güç kullanma olaylarına daha yakındırlar. Bunun yanında, analiz sonuçları eğitim seviyesinin aşırı güç kullanma olaylarını azaltmada bir etkisi olmadığını bulmuştur. Ancak, hizmet içi eğitimlerin aşırı güç kullanma eylemlerini azaltmada önemli bir faktör olduğu ortaya çıkmıştır. Bu sonuç polis yöneticileri için oldukça önem arzedeabilir. Genç polisler daha mesleğin ilk yıllarında aşırı güç kullanma olayı ile yüz yüze gelebilirler. Okulda verilen eğitim ile sokakta karşılaşılan gerçekler birbiri ile

örtüşmeyebilir. Bu çelişkiyi giderebilecek çözüm ise hizmet içi eğitimlerdir. Polis yöneticileri hizmet içi eğitimlere önem vermeli ve bu eğitimin kalitesini ve çeşitliliğini artırmalıdır.

Geçmişte uygulanan polis performans değerlendirme sisteminin iyi çalışmadığını belirtmek gerekmektedir. Disiplin sistemi, ödül sistemi ve sicil notu sistemi polis performans değerlendirme sisteminin ana parçalarını oluşturmaktadır. Aşırı güç uygulamış polislerin büyük çoğunluğunun disiplin cezaları yoktu, daha önce birçok kez ödüllendirildiler ve düşük sicil notlarına sahip değildiler, fakat yine de aşırı güç kullandılar. Geçmişte (Mart 2011 yılında kaldırıldı) kullanılan bu performans değerlendirme sistemi polislerin aşırı güç kullanma yoluna başvuracağı yönünde herhangi bir sinyal verememiştir. Polis merkezleri ve çevik kuvvet birimleri aşırı güç kullanma olayları ile karşılaşabilecek yüksek risk taşıyan birimlerdir. Ancak, bu birimler yeni mezun polislerin en çok çalıştırıldığı birimlerdir. Çevik kuvvet birimi yeni mezun polislerin ilk çalıştığı birimlerdir ve bu birimde çalışan genç polislerin gösterilerde, toplumsal olaylarda ve spor müsabakalarında enerjisinden faydalanılmak istenmektedir. Sonuç olarak, aşırı güç kullanmanın önüne geçmek amacı ile polis yöneticileri bu birimlerde çalışanlara dikkat etmeleri gerekmektedir.

SONUÇ

Araştırmacılar ve akademisyenler polisin aşırı güç kullanmasının sebeplerini uzun süredir analiz etmektedirler. Polisin aşırı güç kullanımına etki eden faktörler üç ana başlıkta toplanmıştır: bireysel faktörler, durumsal faktörler ve örgütsel faktörler. Bu çalışma Türk Polis Teşkilatı'nda aşırı güç uygulayan polislerin bireysel faktörlerini incelemiştir.

Çalışmada, erkek, genç ve daha az tecrübeli polislerin aşırı güç kullanmaya daha meyilli oldukları tesbit edilmiştir. Önceki akademik çalışmaların ve varsayımların aksine, eğitim seviyesinin aşırı güç kullanımını azaltmadığı gözlemlenmiştir. Bu sonucu oluşturan sebeplerden birisinin polis okullarında geçmiş yıllarda verilen eğitimin niteliği ile ilgili olabileceği değerlendirilmektedir. Bu nedenle, bu sonucu etkileyecek diğer değişkenlerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu varsayıma dayanarak,

hizmet içi eğitim değişkeni de analiz edilmiştir. Sonuç olarak, aşırı güç kullanan polislerin büyük çoğunluğunun mezun olduktan sonra hizmet içi eğitim almadıkları görülmüştür. Hizmet içi eğitim değişkeni haricinde bu sonucu doğuracak diğer etkenlerinde araştırılması gerekmektedir. Gelecekteki çalışmalar örgütsel kültür ve yapıyı da göz önünde bulundurmalıdır.

Her ne kadar polis performans değerlendirme sistemi 2011 yılında değiştirilmiş olsa da, önceki sistem polislerin şiddet olaylarına karışacağı yönünde hiç bir sinyal verememiştir. Ayrıca, aşırı güç kullanan polislerinin çoğunun disiplinsiz bir iş hayatı olmamakla birlikte; polislerin çoğunluğunun birçok kez ödüllendirildiği görülmüştür. Daha da ötesi, polislerin çoğunluğu düşük sicil notu almamıştır. Son olarak, aşırı güç kullanan polislerin büyük bir kısmının polis merkezlerinde ve çevik kuvvet birimlerinde çalıştığı görülmüştür.

Bu çalışma polislerin aşırı güç kullanma olaylarını analiz eden ilk çalışmadır. Ayrıca, eldeki veriler Emniyet Genel Müdürlüğü'nden temin edilmiş reel ve resmi verilerdir. Bundan dolayı, bu çalışmanın bazı sınırlılıkları bulunmaktadır. Birincisi, veriler Emniyet Genel Müdürlüğü'nden elde edilen resmi verilerdir ve resmi verilerin içerdiği bütün sınırlılıkları içermektedir, çünkü Genel Müdürlüğün sağladığı bilgilerin haricinde elimizde başka bilgi yoktur. Ayrıca, polislerin aşırı güç kullanma esnasındaki şartları ve durumları anlatan elimizde bir bilgi mevcut değildir. Örneğin, polisin karşılaştığı durumun basit suçlardan veya ağır suçlardan olup olmadığı bilinmemektedir. Olay esnasındaki polis sayısını ve şüpheli sayısı hakkında herhangi bir veri bulunmamaktadır. Bu nedenle, polisin aşırı güç kullanımını anlamak için gelecekteki çalışmaların Friedrich (1980)'in çalışmasında belirtilen örgütsel ve durumsal faktörleri ele almaları, konuyu daha iyi anlamamızı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Adams, K. (1999). *Use of force by police: overview of national and local data*, US Dept. of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.

Akdoğan, H. (2009). Understanding and preventing police use of excessive force: An analysis of attitudes toward police job satisfaction and human rights laws, *Public Administration*, Denton, University of North Texas.

Alpert, G. P. ve Dunham, R. G. (2004). *Understanding police use of force: Officers, suspects, and reciprocity*, Cambridge: Cambridge University Press.

Block, P. B. ve Anderson, D. (1974). *Policewomen on Patrol: Final Report*, Washington, DC: Police Foundation.

Blumberg, M. (1993). "Controlling Police Use of Deadly Force: Assessing Two Decades of Progress", Roger G. Dunham ve Geoffrey P. Alpert (Ed.), *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, Inc, pp.442-464.

Cerrah, İ. (2006). "Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim (Security sector and democratic oversight)", Umit Cizre, (Ed.), *Almanak Türkiye 2005; Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV.

Friedrich, R. J. (1980). "Police use of force: Individuals, situations, and organizations", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.452, No:1, pp.82-97.

Fyfe, J. J. (1981). "Who shoots? A look at officer race and police shooting", *Journal of Police Science & Administration*, Vol.9, pp.367-382.

Fyfe, J. J. (1996). "Training to reduce police-civilian violence", William A. Geller and Hans Toch, (Eds.), *Police violence: Understanding and controlling police abuse of force*, New Haven [Conn.] : Yale University Press, pp.165-179.

Geller, W. A. ve Karales, K. J. (1981a). "Shootings of and by Chicago Police: Uncommon Crises Part I: Shootings by Chicago Police", *The Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol.72, No:4, pp.1813-1866.

Geller, W. A. ve Karales, K. J. (1981b). *Split-Second Decisions: Shootings of & by Chicago Police: a Report of Chicago Law Enforcement Study Group*, Chicago, Ill. : CLESG.

Hunt, J. (1985). "Police accounts of normal force", *Journal of Contemporary Ethnography*, Vol.13, No: 4, pp.315-341

Özcan, Y. Z. ve Gültekin, R. (2000). "Police and politics in Turkey", <http://www.britisoccrim.org/volume3/011.pdf> (Accessed date 11.10.2011).

Pate, A. M., Fridell, L. A. ve Hamilton, E. (1993). *Police Use of Force: Official Reports, Citizen Complaints, and Legal Consequences, Volumes I and II. Washington, DC: The Police Foundation.*

Reiss, A. J. (1967). *Studies on crime and law enforcement in major metropolitan areas. President's commission on law enforcement and administration of justice.*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Sherman, L. J. (1975). "An evaluation of policewomen on patrol in a suburban police department", *Journal of Police Science & Administration*, Vol.3, No:4, pp.434-438.

Skogan, W. G. ve Meares, T. L. (2004). "Lawful policing", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.593, No: 1, pp. 66-83.

Smith, B. W. (2004). "Structural and organizational predictors of homicide by police", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol.27, No:4, pp.539-557.

Smith, B. W. ve Holmes, M. D. (2003). "Community accountability, minority threat, and police brutality: An examination of civil rights criminal complaints", *Criminology*, Vol.41, No:4, pp.1035-1064.

Terrill, W. ve Mastrofski, S. D. (2002). "Situational and officer-based determinants of police coercion", *Justice Quarterly*, Vol.19, No: 2, pp.215-248.

KAMU SEKTÖRÜNDE YENİ BİR İNOVASYON GİRİŞİMİ: HİZMET ENVANTERİ VERİ TABANI (HEVT) PROJESİ

Uğur KARAGÖZ*

ÖZ

Türkiye’de inovasyon yıllardan beri hep çok konuşulmuş; yenilik, yenilikçilik, yenileşim gibi farklı ifadeler ile tanımlanmaya çalışılmıştır. Bunun yanında sürekli olarak özel sektör ile adı anılmış, kamu sektöründe inovasyon kavramı konusunda etkili bir farkındalık oluşturulamamıştır. Uluslararası boyutta yapılan çalışmalara (Küresel Rekabet Edilebilirlik Raporu, Küresel İnovasyon Endeksi vb.) bakıldığında da Türkiye sıralamasının gerilerde oluşu inovasyon için yeterli algının ve çalışmanın olmadığını destekler niteliktedir. Oysaki inovasyon, kamu sektöründe hizmet sunumunun iyileştirilmesi ve bilgi yönetiminin geliştirilmesi adına vazgeçilmezliği olan bir kavramdır. O halde kamuda hizmet inovasyonunun önem kazanması ve bu alana öncülük eden çalışmaların artması son derece önemlidir.

Bu çalışmada, öncelikle inovasyon için bazı tanımlamalar yapılmış, inovasyon göstergeleri açısından Türkiye’nin uluslararası arenadaki yeri belirtilmiş ve kamu sektöründe hizmet inovasyonuna başarılı bir örnek olan HEVT Projesi üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İnovasyon, Envanter, Kamu Sektörü, Hizmet Envanteri Veri Tabanı Projesi.

Abstract: A New Innovation Initiative In The Public Sector: Service Inventory Data Basis (HEVT) Project

Innovation has always been spoken in Turkey for many years. It were described with different expressions, such as innovativeness, novelty, reform. In addition, with the private sector already been mentioned continuously, there is no effective public awareness about innovation. International studies (Global Competitiveness Report, Global Innovation Index, etc.) show that innovation is not sufficient to study perception and is located behind the country ranking. However, in the public sector in the name of improving service



* İl Pln Uzm., İçişleri Bakanlığı, ugur.karagoz@icisleri.gov.tr

delivery and the development of knowledge management is a concept that in dispensability. Then service innovation in the public sector and the increasing importance of the studies leading to this area is extremely important.

Firstly, some descriptions were made for innovation in this study, the place of Turkey was expressed in terms of innovation indicators in the international arena and HEVT Project which is the successful example of service innovation in public sector was emphasized.

Keywords: *Innovation, Inventory, Public Sector, Service Inventory Data Basis Project.*

GİRİŞ

Günümüz devlet yapıları, hangi hükümet sistemini benimserse benimsesin ülke yönetiminde geleneksel yöntemleri bir tarafa bırakmakta ve tıpkı özel sektörde olduğu gibi kendini değiştiren ve geliştiren bir sürece dahil etmektedir. Bunu reform denilen çalışmalarla kendi tasarruflarında ya da ait oldukları organizasyonların uyum yasaları gereği zorunlu olarak gerçekleştirmektedirler. Ancak mevcut yöntemlerin modernize edilmesi, yeni yöntemlerin ortaya konulması, sürekliliği olan projelerin gerçekleştirilmesi, kamu sektöründe çok zor sağlanmakta, bir süre sonra girilen çoğu uygulamanın da aslında kendini yineleyen girişimlerden oluştuğu görülmektedir. Bu sebeple yeni bir fikir ortaya atmak, bu fikri benimsetmek ve belirli bir dönem sonunda faydalarını görmek oldukça zor bir iştir. Özellikle kamu sektöründe bunu başarmak, özel sektöre kıyasla daha zahmetlidir. Çünkü özel sektörde, basit bir teknoloji transferi yolu ile birçok yenilik, kendine yer bulur ve karını maksimize etmek isteyen tüm firmalar bu yenilikten yararlanmak adına birbirileri ile rekabet ederler. Hedef kitle olan müşteriler de bu süreçten kendilerine fayda sağlayacak gelişmeleri takip ederek kendilerine maksimum fayda sağlayan seçeneği tercih ederler. Ancak vatandaşın hareket alanı müşteri sıfatına göre biraz daha dardır. Vatandaşın bu örnekteki benzer bir faydaya ulaşabilmesi, kamu hizmetlerinin yegane sunucu olan devlet çatısı altında yer alan kamu sektörünün inovasyon konusunda girişimci olması ve özellikle hizmet inovasyonunun kamuda uygulanabilirliğini artırması gerekmektedir. Bunun için de öncelikli olarak kamu sektöründe mevcut hizmetlerin

durumunun saptanması, tanımlanması ve süreç analizlerinin yapılmasına yönelik çalışmaların ya da projelerin hayata geçirilmesi gereklidir. Kamu sektöründe hizmet envanterinin yapılmasına yönelik 2006 yılında başlanan ve 2010 yılından itibaren elektronik ortamda yürütülen Hizmet Envanteri Veri Tabanı (HEVT) Projesi, bu konuda atılmış önemli bir adımdır. Proje ile tüm kamu kurum ve kuruluşların hizmetlerinin tek bir platformda tanımlanması yapılmakta ve süreç analizleri yardımı ile kamu hizmetlerinin sunumunun iyileştirilmesi adına güçlü bir veri tabanı oluşturulmaktadır.

1. İNOVASYON

Sözlük anlamı olarak “Latince ‘innovatus’tan türemiş bir sözcük olan inovasyon, kökeni itibarıyla “toplumsal, kültürel ve idari ortamda yeni yöntemlerin kullanılmaya başlanması anlamına gelir”(Elçi, 2007:1). Türk Dil Kurumu inovasyonun yenileşim, Webster ise yeni bir fikir, yöntem ya da icat şeklinde tanımlamıştır.

“İnovasyon, ilk defa ekonomist ve politika bilimcisi Joseph Schumpeter tarafından “kalkınmanın itici gücü” olarak tanımlanmıştır. 1911’de yazdığı ve 1934 yılında İngilizce’ye çevrilen kitabında Schumpeter, inovasyonun müşterilerin henüz bilmediği bir ürünün veya varolan bir ürünün yeni bir niteliğinin pazara sürülmesi; yeni bir üretim yönteminin uygulanmaya başlanması; yeni bir pazarın açılması; hammaddelerin veya yarı mamüllerin tedariği konusunda yeni bir kaynağın bulunması; bir sanayinin yeni organizasyona sahip olması olarak tanımlar, ve girişimcilerin inovasyoncu rolleriyle pazarda dengeyi bozduklarının ve ekonomide sürekli dinamizm yarattıklarının altını çizer” (Elçi, Karataylı ve Karaata, 2008:25).

Elçi (2007:24-25)’ de yer alan bazı inovasyon tanımlamaları da şunlardır:

Schmookler (1966): “Bir işletme, kendisi için yeni bir ürün veya hizmet geliştirirse ya da kendisi için yeni bir yöntem veya girdi kullanırsa teknik bir değişiklik yapmış olur. Belli bir teknik değişikliği ilk yapan işletme inovasyonu yapandır ve yaptığı bu eylem inovasyondur.

Goldhar (1980): “Fikirlerin ortaya atılmasından ticarileştirmeye kadarki süreci kapsayan inovasyon, tanımlı kaynak ayırma karar noktalarıyla bağlantılı olan organizasyon el ve bireysel davranış kalıpları dizisidir.”

Roberts (1987): “İnovasyon = icat + kullanım. İcat, yeni fikirler yaratmak ve bunları işler hale getirmek için ortaya konan tüm çabaları ifade eder. Kullanım süreci, ticari geliştirme, uygulama ve transferi kapsar; belli hedeflere yönelik fikirlere ve icatlara odaklanmayı, bu hedefleri değerlendirmeyi, araştırma ve/veya geliştirme sonuçlarının transferini ve teknolojiye dayalı sonuçların geniş bir alanda kullanımını, yayılmasını ve yaygınlaştırılmasını da içine alır”.

2011 yılında yayımlanan The Global Innovation Index 2011 Accelerating Growth and Development (Küresel İnovasyon Endeksi 2011 Hızlanan Büyüme ve Kalkınma) adlı çalışmada inovasyon için benzer şu ifadeler kullanılmıştır.

İnovasyon, toplumların ekonomik, entelektüel ve sosyal olarak gelişimi ile ilgili önemli bir unsur olmuştur (Verwaayen, 2011:7).

İnovasyon, ekonomik büyüme, kalkınma ve daha iyi iş imkanları için merkezi bir etmendir (Gurry, 2011:13).

Yukarıda yer alan tüm ifadelerin ortak bazı özellikleri vardır. Bunlar; değişim, teknoloji, farklılık, icat, iyileştirme, yeni fikir vb. Burada vurgulanması gereken nokta ise, inovasyon sonuç odaklıdır ve süreç sonunda bir çıktı sağlanmalıdır. İşte bu çıktı; özel sektör için ticarî fayda, kamu sektörü için sosyal fayda olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.1. Ülke İnovasyon Göstergeleri

Ülkelerin inovasyon performanslarını belirli kriterler kullanarak ölçen ve her yıl bir rapor şeklinde yayınlayan uluslararası birçok teşkilatın verilerine göre Türkiye maalesef geri sıralarda yer almaktadır.

Genel merkezi Londra’da bulunan ve kendilerini, iş adamlarına stratejik karar vermelerinde güvenle hareket edebilmeleri ve fırsatlara hazır olmaları için onlara güçlendirici bir şekilde yardım eden bir teşkilat (URL-1, t.y.) olarak tanımlayan The Economist Intelligence Unit tarafından Mayıs 2007’ de yayımlanan Innovation: Transforming The Way Business Creates raporda yer alan bazı tespitler şunlardır (Economic Intelligence Unit, 2007).

- 2002-2006 yılları arasında dünyanın en inovatif ülkesi Japonya olarak gösterilmiştir.

- Türkiye 81 ülke arasında 56 ıncı sırada yer almış, 2007-2011 yılları arasında ise 58 inci sıraya gerileyeceği tahmin edilmiştir.

- Geri sıralarda yer alan diğer ülkelere bakıldığında; Latin ve Asya ülkelerinin bulunduğu konum şaşırtıcı olmamakla birlikte Çin'in 59 uncu sırada oluşu şaşırtıcıdır.

- Raporda inovasyon göstergelerinin hesaplanmasında; politik ve makro ekonomik istikrardan, vergi rejimine, kurumsal çerçeveden düzenleyici çevreye kadar 12 farklı kriterdikkate alınmıştır. Japonya ve Tayvan için ayrı bir başlık açılmış ve bu iki ülkenin düşük seviyedeki girdiden fazla sayıda inovasyon üretebilen çok etkili yenilikçiler olduğu vurgulanmıştır.

AB'ye üye ülkeler ile birlik dışı bazı ülkelerin ve potansiyel aday ülkelerin de sıralamaya dahil edilmesi ile yayımlanan başka bir çalışma olan InnovationUnionScoreboard adlı raporun 2007-2013 yılları arasındaki verilerine bakıldığında ülke sıralaması yine başarılı değildir.

Türkiye bu dönemlerde yayınlanan raporlardan sadece 2009 ve 2010 yıllarında son sıradan kurtulabilirken diğer yıllarda yine son sıraya gerilemiştir. Örneğin; 2007 yılında yayımlanan raporda 37 ülke arasında son sırada yer alan Türkiye2010 yılında 34 ülke arasında 33 üncü olmuş, 2011 ve 2013yıllarındaki raporlardadayeniden son sıraya gerilemiştir.

World Economic Forum tarafından yayımlanan The Global Competitiveness Report verilerine göre rekabet edilebilirlik açısından Türkiyeverileri şu şekildedir:

- 2007-2008 Raporunda53,
- 2008-2009 Raporunda 62,
- 2009-2010 Raporunda 61,
- 2010-2011 Raporunda 61,
- 2011-2012 Raporunda 59,

Bu paralel durum 2012-2013 döneminde değişmiş,ülke sıralaması yükselerek 144 ülke arasında 43 üncü sıraya ilerlemiştir. Bu dönem için yayımlanan raporda ülke sıralamasınınıükselişinde, 2011 yılındayakalanan 8,4 lük büyüme oranının gözle görülür bir etkisininolduğu vurgulanmıştır.

Ayrıca,ülke inovasyon göstergesinin 144 ülke arasında 50 inci sırada yer aldığı bu raporda, Türkiye'nin odaklanması gereken alanlar şu başlıklar halinde sıralanmıştır;

Tablo 1. Türkiye'nin Odaklanması Gereken Alanlar

Türkiye'nin Odaklanması Gereken Alanlar	Ülke Sıralaması (144 ülke arasında)
Daha İyi Temel Eğitim ve Sağlık Hizmetleri İçin İnsan Kaynaklarının Gelişimi	63
Yüksek Bir Eğitim Öğretim Oranı	74
Emek İstihdamının Etkinliğindeki Artış	124
Kamu Kuruluşlarının Etkinliğinin ve Şeffaflığının Güçlendirilmesi	67

Kaynak: (World Economic Forum, 2013)

Son olarak INSEAD and WIPO tarafından 2012 yılında yayımlanan The Global Innovation Index raporunda, genel sıralamada 144 ülke arasında 74 üncü sırada olan Türkiye, aynı raporda yer alan inovasyon etkinlik/verimlilik indeksine göre 40 inci sırada yer almıştır(INSEAD and WIPO, 2012).

Bu son raporda yer alan ülke sıralaması ve 8,4'lük büyüme ardından yakalanan başarı, inovasyon konusunda uzun vadede başarı sağlayabileceğimizin aslında bir habercisidir. Ayrıca yayınlanan tüm bu raporlar, ülkelerin rekabet gücü ile inovasyon performanslarıarasındaparalel bir ilişkinin olduğunu daboğrular niteliktedir.*Bu sebeple, ülke inovasyon performansının artması, sadece istatistiki bir sıralamada yükselişi ifade etmemekte, aynı zamanda bu performans hesabında dikkate alınan kriterler bazında bir iyileşmeninve rekabet gücündeki artışın da temelini oluşturmaktadır.*

1.2. Kamuda İnovasyon

Kamu sektörü kendini reformlarla yenilemeye çalışmakta ancak özel sektör kadar hızlı ve değişen bir yapıya sahip olmadığından gelişimini uzun sürede tamamlayabilmektedir. Bu sebeple,kamu yönetiminde alt yapısı iyi olan projeler ya da sistemler benimsenmeli ve atılan adımlar bu temeller üzerine kurulmalıdır. Uzun vadede başarılı olmak ancak sürekliliği olan

projelerin uygulamaya konulması ile sağlanabilmektedir. İşte inovasyon bu anlamda kilit rol oynamaktadır.

Politik unsurların hakim olduğu kamu yönetiminde, sunulacak bir hizmete ilişkin yaşanan süreçte, hem karar almak, hem bu kararı uygulamaya koymak, hem de sürekliliğini sağlamak daima zor olmuştur. Özel sektörde kar elde etmek temel amaç olduğundan bu amaca yönelik birden fazla fikir uygulamaya konulabilir, değiştirilebilir, vazgeçilebilir. Ancak kamu yönetiminde böyle bir anlayışı benimsemek oldukça zor ve maksimum risklidir. Kamuda süregelen reformların bir şekilde askıda kalmasının nedeni bu sürecin etkin işleyememesi daha da ötesi *doğru projelerin uygulanmasındaki sürekliliğin sağlanamamasıdır*.

İşte inovasyonun kamudada çok gündeme gelerek özel sektör uygulamaları ile sürekli karşılaştırmaların yapılması; kamuda inovasyon yapılacak alanların, yöntemlerin ve uygulanacak inovasyon türlerinin tespit edilmesinde etkin rol oynayacaktır.

O halde inovasyonun öncelikle hangi türünün kamuda uygulanabilir ya da kamuya daha uygun olduğuna karar vermekte fayda vardır. Arıkan, belli başlı inovasyon türlerini şu başlıklar halinde toplamıştır (Arıkan, 2012).

- Yeni Ürün Geliştirme (NPD – New Product Development)
- Hizmet İnovasyonu
- Süreç İnovasyonu
- Yönetim İnovasyonu
- İş Modeli İnovasyonu
- Yeniden Konumlandırma İnovasyonu
- Hassas Ayar İnovasyonu
- Marka İnovasyonu
- Açık İnovasyon
- Sosyal İnovasyon

Yukarıda yer alan inovasyon türlerinden her biri ayrı bir başlık altında değerlendirilecek kapsama sahiptir. Ancak içlerinden biri, kamu sektörünün özel sektöre oranla uygulamada kendine çok daha geniş bir hareket alanı bulabileceği inovasyon türüdür. Bu da kuşkusuz “Hizmet İnovasyonu”dur.

Kamu yönetiminde vatandaş odaklı hizmet anlayışını benimsemiş bir sistemde başarılı olabilmek ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağlayabilmek için hizmet inovasyonunun odaklanması kadar doğru bir tercih yoktur.

Özel sektör bu inovasyon türlerinden her birine yönelik kendini geliştirme şansına sahiptir ve bunu da rahatlıkla başarabilmektedir. Ancak kamuda durum daha farklıdır. Çünkü kamu sektörü, yenilikleri ancak uzun vadede özümseyecek bir yapıya sahiptir. *Teknolojinin uzun bir süre sadece bilgisayar olarak algılanıp kamuda kendine yer bulmasından sonra inovasyon için de benzer bir süreç yaşanıyor olması tesadüf değildir.*

2. KAMUDA HİZMET ENVANTERİ

2.1. *Envanter*

Envanter daha çok muhasebe uygulamalarında ya da bir şirketin deposundastokların sayılması olarak karşımıza çıkan bir kavram olmakla beraber, Türk Dil Kurumuna göre: “Bir ticaret kuruluşunun para, mal ve diğer varlıklarıyla genel olarak borçlu ve alacaklı durumlarını, nicelikleri ve değerleriyle ayrıntılı olarak gösterme” olarak tanımlanmıştır.

Türk Ticaret Kanunu da envanteri tacirin yapması gereken bir görev olarak şu şekilde tanımlamıştır. “Her tacir, ticari işletmesinin açılışında, taşınmazlarını, alacaklarını, borçlarını, nakit parasının tutarını ve diğer varlıklarını eksiksiz ve doğru bir şekilde gösteren ve varlıkları ile borçlarının değerlerini teker teker belirten bir envanter çıkarır.Tacir açılıştan sonra her faaliyet döneminin sonunda da böyle bir envanter düzenler. Faaliyet dönemi veya başka bir kanuni terimle hesap yılı oniki ayı geçemez. Envanter, düzenli bir işletme faaliyetinin akışına uygun düşen süre içinde çıkarılır” (Türk Ticaret Kanunu, m.66).

Envanter çıkarmanın önemi, basit nitelikteki bir işletmenin bile yapması gereken bir iş olarak kanunda kendine yer buluyorsa devlet gibi bir yapının sunmuş olduğu hizmetlerin envanterini çıkarması kadar doğal ve gerekli bir hadise yoktur.

Ne var ki devlet gibibüyük bir organizasyonun asla özel sektör gibi yönetilemeyeceği ya da benzer bir örgütlenmeye sahip olamayacağı

düşünüldüğünde,envanterin kamudaki uygulaması da hizmet envanteri olarak karşımıza çıkacaktır.

Burada önemli olan, nasıl ki kamunun yetmediği alanlarda, özel sektör sınırı belli hizmetlerin sunulmasında rol oynuyorsa, devleti daha güçlü kılan ve vatandaşın faydasını artırıcı özel sektör uygulamaları da kamuda kendine yer bulabilmelidir.

2.2. Hizmet Envanteri

Günümüzde müşteri odaklı yönetim anlayışını benimseyen şirketler toplam kalite yönetimine göre faaliyetlerini şekillendirme yoluna gitmektedir. Rekabetçi bir piyasada, müşteri tarafından tercih edilen, müşterisine kaliteli hizmet sunan ve müşteri ihtiyaçlarını doğru analiz eden firmalar mutlak suretle ön plana çıkmaktadır. Bu süreçte, kalite anlayışı ürün ya da hizmetin sunumundan önce başlamakta, henüz fikir aşamasından itibaren sistematik olarak tasarlanan bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Öyle ki, süreçteki her bir aşamada sağlanan minimum kalite anlayışı, bir sonraki sürece katma değer olarak yansımakta ve nihai ürün ya da hizmetin kusursuz olarak ortaya çıkacağı varsayımına göre hareket edilmektedir. *Buradaki kusursuzluk, elbette ki maksimum fayda ve/veya tatminin sağlanarak optimum düzeyde sürecin tamamlanması anlamına gelmektedir.*

Kamuda hizmet envanterinin ortaya konması, benzer bir sürecin kamuda yaşanarak etkin hizmet sunumunun sağlanması bakımından son derece önemli ve gereklidir. Kalite yönetiminin ilkelerine baktığımızdaaslında hizmet envanterininbu anlayış ile ne kadar paralel bir seyir izlediğini de görmek mümkündür.

Kalite yönetim ilkeleri hizmetin, kaynakların ve iş süreçlerinin bir bütünlük içinde yönetilmesini sağlar. Genel kabul görmüş kalite yönetiminin ilkeleri şunlardır (Kubalı, 1998:118-119):

- Hizmetten yararlananların profili, beklentileri ve ihtiyaçlarının belirlenmesi,
- Hizmet sunumunu düzenleyen iş süreçlerinin bu ihtiyaçları karşılayacak şekilde tasarlanması,

- Kuruluş iş süreçlerinin sürekli iyileştirilerek verimliliğin artırılması,
- İnsan kaynaklarının bu yönde geliştirilip, sürekli özendirilmesi,

Tüm bu ilkeler kapsamında;özel sektörde, karlılığın/verimliliğin artırılması, maliyetlerin düşürülmesi, işlerin daha kısa sürede yapılması gibi somut çıktıları olan TKY'nin, HEVT Projesinin başarıya ulaşması halinde, yukarıda yer alan ilkelerinden kamu için belki de en önemlisi olan, ikinci sıradaki hedefin hizmet süreçlerinin belirlenmesine esas olarak gerçekleşmesi sağlanacaktır.

Böylesine birbirine uyumlu yöntemlerin entegre çalışarak hizmet envanterinin kamudan özele, toplam kalite yönetiminin özelden kamuya aktarılması, beraberinde büyük bir sosyal fayda getirecek ve bu fayda kesinlikle makro çapta bir etki ortaya çıkaracaktır.

Bu konuda hizmet envanterini kendi içinde uygulamış ve disipline etmiş bir şirketten örnek verilebilir. Dünya çapında faaliyet gösteren ve merkezi ABD olan Net Cracker Technology Corporation adlı firmanın resmi internet sayfasında hizmet envanteri için ayırdığı bölüm ve buna ilişkin saptamalarına yer verelim.

Şirket bünyesinde yapmış olduğu hizmet envanteri çalışması ile; mağazalarının tümünde zaman alıcı ve yeni bir yapılandırma sürecine girmeden, mevcut hizmetler üzerinde değişiklik yapılarak hizmet sunumunun revize edileceğini, hizmet envanteri ile gereksinim duyulan kaynaklar ile piyasa teklifleri ve ağ bilgileri hakkında mantıksal bağlantılar ortaya çıkarılabileceğini belirtmiş, hizmet envanterinin aşağıda yer alan bazı avantajlarının olduğuna değinmiştir (URL-2, t.y.).

- Müşteri için hizmet-kaynak ilişkilerinin uçtan uca izlenmesi,
- Problem çözme zamanının kısalması,
- Hizmet kalitesi ve performans yönetimi süreçlerinin teşvik edilmesi,
- Müşteri hizmetleri kullanımını ve davranışlarını analiz edebilme becerisinin kazanılması.

Gerek TKY'de sıralanan ana unsurlar, gerekse özel sektör uygulaması olan bu hizmet envanteri, şirket için bir alt başlıkta detaylı bir şekilde açıklanan Hizmet Envanteri Veri Tabanı Projesinin kamuda ne denli benzer ve daha kapsamlı sonuçlara götürebilecek bir proje olduğuna destekler niteliktedir.

Kamu sektöründe hizmet envanteri çalışmalarının yapılması; devletin vatandaşlara, kamu kurumlarına ve özel sektöre sunmuş olduğu hizmetlerin tanımlanması, bu hizmetlere erişim yöntemlerinin belirlenmesi, hizmet başvuruları için istenen belgelerin tasnif edilmesi, hizmet sunumunda süreç entegrasyonun sağlanması açısından son derece etkili olacaktır. *Hizmet Envanteri Veri Tabanı Projesi (HEVT), sadece bu amaçlara ulaşılmasıyla bile kamuda hizmet sunumunun iyileştirilmesine makro düzeyde ve yadsınamayacak bir katkı sağlayacaktır.*

3. HİZMET ENVANTERİ VERİ TABANI (HEVT) PROJESİ

Hizmet Envanteri Veri Tabanı Projesi ilk olarak 2006 yılında Yüksek Planlama Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planında Vatandaş Odaklı Hizmet Dönüşümü başlığı altında 29 numaralı eylem olarak gündeme gelmiştir. Proje, Eylem Planında aşağıda yer alan tablodaki haliyle gösterilmiştir. Tabloda da görüldüğü gibi eylemin yerine getirilme sorumluluğu Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığına verilmiş, ilgili kuruluşlar da sayıldıktan sonra bunlar arasına her bir eylem planı tablosunda yapıldığı gibi ilgili kamu kurum ve kuruluşları ifadesi eklenerek bu eylem planının yerine getirilmesinde tabloda sayılan kurum ve kuruluşlar dışına çıkılabilesine imkân tanınmıştır.

Tablo 2. Hizmet Dönüşümü

No	Eylem	Açıklama	Sorumlu (S) ve İlgili (i) Kuruluşlar	İlgili Eylemler	Başlangıç Tarihi	Süre
29	Kamu Hizmetleri Envanteri	Merkezi ve yerel kamu kurumları tarafından sunulan tüm hizmetleri içeren bir envanter oluşturulacak ve bu envanterde yer alan bilgiler bazında “elektronik kanallar üzerinden sunulan hizmet yüzdesi göstergesi” hesaplanacaktır. Ayrıca, hizmet önceliklendirilmesi sırasında bu envanterde yer alan bilgiler esas alınacaktır.	Başbakanlık (İdareyi Geliştirme Başkanlığı) (S) İçişleri Bakanlığı (Mahalli İdareler Gn. Md.) (i) Devlet Planlama Teşkilatı (İ) Yerel Yönetimler (i) TODAİE (İ) İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşları (İ)	30, 71, 86	2006	9 ay

Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planında İdareyi Geliştirme Başkanlığına verilen bu sorumluluğa paralel olarak Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik' in 5 inci maddesi ile sunulan kamu hizmetlerin e-Devlet Kapısından güncel bir şekilde yayınlaması görevi tüm kamu idarelerine verilmiştir. *Böylece HEVT Projesinin yürütülmesi iki farklı dayanak ile ilişkilendirilmiştir.*

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından Mayıs 2011'de yayınlanan Kamu Hizmet Envanteri/Kamu Veri Envanteri- Kılavuzu'nda; hizmet envanteri çalışmalarına 2006 yılında başlandığı ve bu amaçla tüm kamu kurumlarına doldurulmak üzere hizmet envanteri tabloları gönderildiği ifade edilmiştir. Ayrıca, 2006 yılında hazırlanan Hizmet Envanteri Tablolarındaki eksikliklerin giderilmesi ve bu tabloların daha fazla amaçlarla kullanılabilmesi için 2008 yılında çalışmanın yeniden başladığı ve bu yeni çalışmada envanter tablosu üzerinde yer alan sorulardan (başlıklardan) bazılarının değiştirildiği ve yeni soruların eklendiği belirtilmiştir.

Kılavuzda yer alan başka bir bilgiye göre; 2008 yılında yürütülen hizmet envanteri çalışmaları kapsamında yaklaşık 40.000 hizmet kaydı toplanmış, bu kayıtların İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından;

- Bürokrasinin Azaltılması ve İşlemlerin Sadeleştirilmesi Projesi,
- Kamuda Yetki Devri Projesi,
- Hizmet Standartları Projesi,
- Kamu Memnuniyet Anketi Projesi kapsamında kullanılmıştır.

Projenin 2006'dan başlamak üzere 2010 yılına kadar gelen süre zarfında elektronik olarak takibinin sadece excel ortamında yapıldığı ve bazı çalışmalarda buradan elde edilen verilerin kullandığı görülmüştür. Ancak projenin daha sistematik izlenmesi ve etkin bir şekilde yürütülmesi için şart olan bir veri tabanına kavuşturulması 2010 yılında sağlanmıştır.

Adı geçen kılavuzda belirtildiği üzere, kurumların envanter tablolarında standardın sağlanması, hizmetler arasındaki karşılıklı etkileşimin belirlenmesi ve tüm tabloların tek bir merkezde toplanması amacıyla Hizmet Envanteri Veri Tabanı Uygulaması geliştirmiş ve söz konusu veri tabanı 2010 yılı itibarıyla Kamu kurumlarının kullanımına açılmıştır. Sisteme giriş yapılan bu hizmetlerin

gerekli incelemeler yapılarak “envanter.basbakanlik.gov.tr” internet adresinde paylaşımına açılmıştır.

Geliştirilen sistemin ara yüzünde yer alan sorgu ekranları ile sunulmakta olan kamu hizmetlerinin; tanımlanması, mevzuatlar ile ilişkilendirilmesi, başvuru kamu hizmetlerinde başvuru belgelerinin tasnif edilmesi, hizmetlerin ortalama tamamlanma sürelerinin belirlenmesi gibi temel bazı verilerin alınması yanında elde edilen verilerden aşağıda yer alan bir takım hedeflere ulaşılması amaçlanmıştır (Başbakanlık, 2011).

- Sunulan kamu hizmetlerinin tespit edilmesi.
- Hizmetler ile mevzuat dayanaklarının ilişkilendirilmesi.
- Ortak hizmetlerde, kurumlar arası farklılıkların belirlenmesi.
- Bürokratik işlemlerin tespit edilmesi.
- Belge adlarının belirlenmesive elektronik ortama taşınması.
- Hizmetlerin tamamlanma sürelerinin tespit edilmesi.
- Çeşitli yazılım programları için veri elde edilmesi.

Bu amaçlara ulaşılabilmesi için projenin 3 aşamada tamamlanması öngörülmüştür.

- Kurumlarca sunulan ana hizmetlerin tanımlanması.
- Yardımcı, danışma ve denetim hizmetlerinin tanımlanması.
- Süreç entegrasyonunun sağlanması.

Projenin 3 aşamalı olarak uygulanmasında, ilk sırada ana hizmetlerin tanımlanmasının yer alması, kamu hizmetlerinin ne denli fazla olduğu düşünüldüğünde projenin hızlı bir şekilde ilerlemesi adına sıralamanın son derece doğru yapıldığını göstermektedir.

Proje ile öngörülen amaçlara bakıldığında ise 3 başlık dikkat çekmektedir. Bunlar; sunulan kamu hizmetlerinin tespit edilmesi, hizmetler ile mevzuat dayanaklarının ilişkilendirilmesive belgelerin belirlenmesidir.

Kamu kurumlarınca sunulan hizmetlerin tespitinin yapılması, devletin sunmuş olduğu hizmetler bazında ne kadar genişlediğinin, sunulan hizmet sayısının, bu hizmetler ile ihtiyaçlar arasındaki ilişkinin ve kamu

kaynaklarının daha çok hangi ihtiyaçların giderilmesinde kullanıldığını tespit edilmesini sağlayacaktır. Dolaylı başka bir faydası ise kamu çalışanlarının yapmış oldukları işleri derinlemesine tanımaları ile *sankietkin hizmet sunumuna yönelik hizmet içi bir eğitim verilmiş olacaktır.*

Mevzuat tespiti ise başta güncel bir mevzuat sisteminin sağlanması amacına yönelik olarak aslında başlı başına bir çalışma ya da proje konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kabul edilen şudur ki Türkiye mevzuat açısından karmaşık bir yapıya sahiptir. Birincil mevzuatlar ilgili konuları açıklamakta bazen yetersiz kalmakta, bazen güncelliğini kaybetmekte bazen de değiştirilmesi bir türlü sağlanamamaktadır. Bu durumda düzenlemesi daha basit olan ikincil mevzuatların sayısı artmakta, kanunlar sadece çerçeve hükümlerle sınırlı kalarak yerini sürekli yönetmelik, genelge, tebliğ gibi mevzuatlara bırakmaktadır. Özellikle kamu hizmetlerinin yürütülmesinde açıklayıcı hükümlere ve nokta atışı şeklinde mevzuat hükümlerine olan ihtiyaç yadsınamaz boyuta gelmektedir. İçtihatlarla yer bırakmadan işlerliğini kazanmış bir mevzuat sisteminin oluşturularak sunulan kamu hizmetlerinin net bir şekilde dayanak bulabildiği bir yapının oluşturulmasında bu amacın önemi büyüktür.

Belge adlarının belirlenmesi; kamu hizmetlerinin sunulmasında, hizmetin başlama durumuna (resen ve/veya başvuru ile) göre başvuruda istenen ya da bir çıktı olarak üretilen belge adlarının belirlenmesini, ortak nitelikteki belgelerde mükerrerliğin ortadan kaldırılmasını ve belgelerin türlerine göre kategorize edilmesini sağlayacak olması bakımından da projede dikkat çeken amaçlardan bir diğeridir.

Tüm bu amaçlara ek olarak, ulusal inovasyon sisteminin bir parçası olan kamu yönetimi sisteminde HEVT'in yer alması, kamu kurum ve kuruluşlarının çok daha kolay hizmet inovasyonu yapmalarını sağlayacaktır. Proje, hizmet anlayışını geniş kılması, tüm kamu teşkilatını kapsamayı, kurumlara kendi hizmetleri için raporlama sistemi geliştirmesi ve tüm bu hizmetlerin kamuoyuna tek bir platform üzerinden sunulması açısından ilk olma özelliği taşımaktadır. Proje kapsamında oluşturulan sisteme aktarılan veriler, merkezi düzeyde Başbakanlık tarafından incelenirken, kurumlarca da müstakil incelemeye tabi tutulabilmektedir. Binlerce kamu hizmetinin ve bu hizmetlerin sunuluş biçimlerinin (resen, başvuruyla) tek tek tanımlandığı, hizmet sunumlarında

yer alan belgelerden, yapılan yazışmalara kadar tüm detayların kaydedildiği bu sistemde, süreç analizlerinin yapılmasının ardından hizmet inovasyonu yapmak isteyen tüm kamu kurum ve kuruluşları için güncel, kullanılabilir ve standardı sağlanmış bir bilgi bankası ortaya çıkacaktır.

Bazı ülkelerin kamu sektörlerindeki performanslarını artırma girişimlerinde doğrudan inovasyonu kullandıkları ve kamu hizmetlerine ilişkin olarak HEVT ile benzer özellikler taşıdıkları görülmektedir.

Örneğin, İngiltere’de “Devletin Modernizasyonu” ajandası Bakanlar Kurulu’nun önderliğinde yürütülmektedir. Amaç; “yüksek kaliteli kamu hizmetlerinin, kullanıcıların gereksinim ve beklentilerini karşılayacak biçimde tasarlanması, esneklik, erişebilirlik ve standartları artırmayı sağlamak üzere kalite araçların ve yeni teknolojilerin en iyi kullanımının sağlanması” ve «organizasyonel yapılar veya var olan işlevler etrafında değil; paylaşılan hedefler ve dikkatle tanımlanmış sonuçlar etrafında politika tasarımının yapılması» olarak belirlenmiştir (TÜSİAD, 2003:158).

“İnovasyonun yönetimde yer alması, kamu sektörünün imajını ve hizmetlerini geliştirerek hükümetlerin vatandaşların güvenini tekrar kazanmalarını ve meşruiyetlerinin inşasını sağlamakta etkin rol oynayacaktır” (Aksoy, 2007:4).

SONUÇ

Kamuda reformlar öteden beri sürekli gündeme gelmiş ve bundan sonra da muhakkak gündeme gelecektir. Ancak önerilen fikirler, alınan tedbirler ya da geliştirilen modeller bir farklılık ortaya çıkarmaktan çok benzer uygulamalar niteliğinde olmuştur. Yaşanan bu süreçte artık yeni bir anlayışın benimsenmesi ve bu doğrultuda ilerleme sağlanması gereklidir. İşte burada inovasyon karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıda değinilen ve amaçlarından sadece birkaçı üzerinde durulan HEVT Projesinin başarıya ulaşması halinde, kamuda hizmet inovasyonu ve beraberinde sağlanacak faydaların makro düzeydeki etkilerinin ne denli önemli olacağı kolaylıkla anlaşılabilecektir. Projede yer alan hedeflerden birinin gerçekleşmesi, diğer bir amaca ulaşmakta girdi olarak fayda sağlayacağından

projenin yüksek katma değere sahip olduğunu söylemek mümkündür. Zaten inovasyondan beklenen de budur. Yüksek katma değeri olan bir çıktının elde edilmesi.Proje ile nihai amaca ulaşılması ise fotoğrafın çerçevelenip asılması değil, yorumlanarak daha iyi fotoğraflar çekilmesinin sağlanması için örnek teşkil etmesidir.

Bununla birlikte uzun vadede elde edilecek başarının,projenin üçüncü aşamasının (süreç entegrasyonu)gerçekleştirilmesi ile mümkün olacağı söylenebilir. Ayrıca, bu aşamaya kadar geline süreçte proje kapsamında elde edilen verilerden yan projelerin ortaya çıkması ve dinamik bir sürecin yaşanması muhtemel görünmektedir.

Değişime ve gelişime açık olan bir devletin zaman içinde görev ve sorumluluk kapsamının genişlediği ve sınırlı kaynaklarını sürekli olarakdaha fazla ihtiyaçlar için kullanmak zorunda kaldığı bir gerçektir. Devlet yapısı içindeki sistemlerin geçmişi de çok eskilere dayanmakta, sisteme dahil olan her bir yeni yapı bu organizasyonu genişletmekte, diğer taraftan da sistemi sorgulamaktan ziyade ya eleştirmekte ya da bir parçası olarak yoluna devam etmektedir. Bu yapılar karşımıza kamu çalışanları olarak çıkabildiği gibi mevzuatlar, hizmetler, kurumlar olarak da çıkabilmektedir. İşte tüm bu yapıların revize edilmesi için bütüncül bir yaklaşımla hareket edilmesi ve mevcut durumunçok doğru saptanmasına imkan verecek projelerin uygulamaya konulması gerekmektedir.

Geçmiş, mevcut ve gelecek arasında bir köprü kurulmadan ve ihtiyaçlar doğru bir şekilde analiz edilmeden hizmet sunumuna girişmek karmaşık bir kamu yönetimini beraberinde getirmekte ve kaynakların etkin şekilde kullanımına mani olmaktadır.

Özetle, devlet büyüdükçe sınırlarını çizmek zorlaşmakta, sunmuş olduğu hizmetlere birsınır çizilmesi iseimkânsızlaşmaktadır. Bu karmaşanın giderilmesinde öncelikli olan mevcut durumun çok doğru bir şekilde saptanmasıdır. Devletin mevcut durumu ile kendini tanımasına fırsat teşkil eden Hizmet Envanteri Veri Tabanı Projesinin başarıya ulaşması, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve kamuda hizmet inovasyonunda farklı modellerin ortaya çıkmasında etkin rol oynayacak bir projenin ortaya çıkmış olması demektir.

KAYNAKÇA

- AKSOY, Müfit (2007).** “Kamuda İnovasyon”<http://www.inovasyon.org/getfile.asp?file=MA.Kamuda.Inovasyon.pdf>
- ARIKAN, Aykut (2012).** “İnovasyon Türleri”, <http://aykutarikan.com/2012/03/11/inovasyon-turleri/> (Erişim Tarihi: 16 Mart 2013)
- Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı (2011).** *Kamu Hizmet Envanteri/Kamu Veri Envanteri- Kullanma Kılavuzu*<http://envanter.basbakanlik.gov.tr/HEVTKVEKlavuz2.0.pdf> (Erişim Tarihi: 14 Mart 2013)
- ELÇİ, Şirin (2007).** İnovasyon Kalkınmanın ve Rekabetin Anahtarı, Ankara: TechnopolisGroup.
- ELÇİ Şirin, KARATAYLI İhsan, KARAATA Selçuk (2008).** *Bölgesel İnovasyon Merkezleri: Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Ankara: TÜSİAD.
- EuropeanCommission (2008).** *European Innovation Scoreboard 2007 Comparative Analysis Of InnovationPerformance*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/eis-2007_en.pdf (Erişim Tarihi: 10 Mart 2013)
- European Commission (2009).** *European Innovation Scoreboard 2008 Comparative Analysis Of InnovationPerformance*,http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/eis-2008_en.pdf(Erişim Tarihi: 10 Mart 2013)
- EuropeanCommission (2010).** *EuropeanInnovationScoreboard 2009 Comparative Analysis Of InnovationPerformance*,http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/eis-2009_en.pdf(Erişim Tarihi: 10 Mart 2013)
- EuropeanCommission (2011).** *Innovation Union Scoreboard 2010 The Innovation Union’s performances coreboard for Research and Innovation*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2010_en.pdf (Erişim Tarihi: 10 Mart 2013)
- European Commission (2012).** *InnovationUnionScoreboard 2011 The Innovation Union’s performances coreboard for Research and Innovation*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011_en.pdf (Erişim Tarihi: 10 Mart 2013)
- European Commission (2013).** *Innovation Union Scoreboard- 2013*,http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2013_en.pdf (Erişim Tarihi: 10 Mart 2013)
- GURRY, Francis (2011).** “WhyInnovation Is Important” *The Global Innovation Index 2011 Accelerating Growthand Development*, INSEAD The Business School forthe World, http://www.globalinnovationindex.org/gii/main/previous/2010-11/FullReport_10-11.pdf, (Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2013)
- INSEAD and WIPO (2012).** *The Global Innovation Index 2012 Stronger Innovation Linkages for Global Growth*, <http://www.globalinnovationindex.org/gii/GII%202012%20Report.pdf> (Erişim Tarihi: 08 Mart 2013)
- KUBALI, Derya (1998).** “Toplam Kalite Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Ocak-Mart 1998, Sayı: 28,<http://dergi.sayıstay.gov.tr/icerik/der28m9.pdf> (Erişim Tarihi: 23Mayıs 2013)

TheEconomicIntelligenceUnit, (2007). *Innovation: Transforming The Way Business Creates*, <http://graphics.eiu.com/upload/portal/CiscolnnoSmallFile.pdf>, (Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2013)

TÜSİAD (2003). *Ulusal İnovasyon Sistemi Kavramsal Çerçeve, Türkiye İncelemesi ve Ülke Örnekleri*, İstanbul: TÜSİAD-T/2003/10/62

URL-1, http://www.eiu.com/site_info.asp?info_name=about_eiu&entry1=abouteuNav&page=noads, (Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2013)

URL-2, http://www.netcracker.com/en/products/service_fulfillment_assurance/service_inventory/, (Erişim Tarihi: 11 Mayıs 2013)

VERWAAAYEN, Ben (2011). “The World Needs Open Innovation” *The Global Innovation Index 2011 Accelerating Growth and Development*, INSEAD The Business School for the World, http://www.globalinnovationindex.org/gii/main/previous/2010-11/FullReport_10-11.pdf, (Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2013)

World Economic Forum (2007). *The Global Competitiveness Report 2007-2008*, Geneva, Switzerland http://immi-to-australia.com/pics/advant/2007_WorldEconomicForum.pdf (Erişim Tarihi: 08 Mart 2013)

World Economic Forum (2008). *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, Geneva, Switzerland http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2008-09.pdf (Erişim Tarihi: 08 Mart 2013)

World Economic Forum (2009). *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Geneva, Switzerland http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2009-10.pdf (Erişim Tarihi: 08 Mart 2013)

World Economic Forum (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Geneva, Switzerland http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf (Erişim Tarihi: 08 Mart 2013)

World Economic Forum (2011). *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Geneva, Switzerland http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf (Erişim Tarihi: 08 Mart 2013)

World Economic Forum (2012). *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, Geneva, Switzerland http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf (Erişim Tarihi: 08 Mart 2013)

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts

<http://www.merriam-webster.com/>

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/>

<http://www.igb.gov.tr/Forms/KamuStandartlasma.aspx?ID=5>

KURUMSAL PERFORMANS, MOTİVASYON VE KURUMA BAĞLILIK ARASINDAKİ İLİŞKİLER: AFYON BELEDİYESİNDE BİR ARAŞTIRMA

Hatice ÖZUTKU*

Gülsüm Gürler HAZMAN**

Abdülkerim ÇALIŞKAN***

Hümeyra Töre BAŞAT****

ÖZ

Bu çalışmada belediyelerin güncel performans değerlendirme ihtiyaçlarını karşılayabilme potansiyeli olan “Performans Prizması” adlı performans değerlendirme modeli dikkate alınmıştır. Performans Prizması Modelindeki göstergelere belediye yönetimi tarafından verilen önem ile çalışanların motivasyon ve kuruma bağlılık düzeyleri arasındaki ilişkiyi incelemeye yönelik olarak Afyonkarahisar İl Belediyesinde bir araştırma yapılmıştır. Araştırmanın bağımsız değişkenleri olarak Performans Prizması modelindeki performans boyutları (paydaşların memnuniyeti, stratejiler, süreçler, yetkinlikler ve paydaşların katkıları), bağımlı değişkenler olarak çalışanların motivasyon ve kuruma bağlılık düzeyleri dikkate alınmıştır. Elde edilen bulgular, belediye yöneticilerinin kurum performansına ilişkin boyutlara ait göstergelere verdikleri önem ile çalışanların motivasyonu ve bağlılığı arasında anlamlı ilişkiler olduğunu ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Örgütsel Performans, Mahalli İdareler, “Performans Prizması” Ölçüm Modeli, İş Motivasyonu, Örgüte Bağlılık.

Abstract: *The Relationships between Corporate Performance, Motivation and Commitment: A Study on the Municipality of Afyonkarahisar*

In this study, performance appraisal model is called “Performance Prism” taken into consideration, which have the potential to meet the needs of the current performance appraisal of municipalities. This study was done within the scope of the Municipality of Afyonkarahisar in order to examine the emphasis that belongs to the municipal government on indicators of Performance Prism Model and the levels of employees’ motivation and



* Doç.Dr., Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF, İşletme Bölümü, Ahmet Necdet SEZER Kampüsü, Afyonkarahisar, hozutku@aku.edu.tr ** Doç.Dr., Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, gulsungurler@hotmail.com *** Yrd.Doç.Dr., Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, acaliskan@aku.edu.tr **** Yrd. Doç. Dr., Afyon Kocatepe Üniversitesi, Afyon MYO, humeyratore@gmail.com

organizational commitment. As independent variables, performance dimensions (stakeholder satisfaction, strategies, processes, competencies and contributions of stakeholders) as dependent variables, employee motivation and organizational commitment levels were taken into account. The result of this study, the findings show that there are significant relationships between the importance given by municipal managers about the indicators of dimensions that are about corporate performance and employees' motivation and commitment.

Keywords: *Organizational Performance, Local Governments, "Performance Prism" Measurement Model, Job Motivation, Organizational Commitment.*

GİRİŞ

1980'lı yıllardan beri hem kamu sektöründe, hem de özel sektörde performans ölçümü önem kazanmaya başlamıştır ve özel sektörde sıkça kullanılan performans yönetimi anlayışı, kamu sektöründe de kullanılmaya başlamıştır. Bu gelişmeler, mahalli idarelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesi ve etkinliği konularını daha fazla önemli kılmakta ve mahalli idarelerde ölçme ve değerlendirme sistemlerinin kurulması ve performans ölçümü yapılmasını ön plana çıkarmaktadır.

Genel olarak örgütsel performans kavramının, ortak bir amaca ulaşmak için örgütün beşeri, fiziksel ve sermaye kaynaklarını içeren üretim varlıklarının bilinçli bir biçimde bir araya getirilmesi düşüncesine dayandığı ifade edilebilir. Performans temelde değer yaratılması ile ilgilidir. Değer yaratma her hangi bir örgüt için genel performans göstergesinin temelini oluşturur. Örgütlerin nasıl değer yarattığını inceleyebilmek için çeşitli konuların dikkate alınması gerekmektedir. İlk olarak örgütler farklı türlerde oldukları için hangi çıktıların değerli olduğu konusunda farklılıklar vardır, bu nedenle değer yaratma durumsaldır. İkinci olarak örgütler büyüme, kârlılık ve meşruiyet gibi çeşitli boyutlarda performans gösterirler. Üçüncü olarak performans, paydaşların neyi değerli gördüklerine ilişkin algılarına dayanır. Son olarak, gelecekteki performansa ilişkin varsayımlar şimdiki değer algılamasından etkilenir.

Performans, yaratılan değere göre ölçüldüğünde, değere ilişkin homojen kavramların esas alınması gerekir. Değer soyut ya da somut, operasyonel ya da finansal olabilir. Firmalar için değer oluşturma, finansal ve finansal olmayan hedeflerin bileşimi olabilir (Özutku, 2010; 34). Dolayısıyla örgütsel performansın oluşumu günümüzde çok boyutlu bir kavramdır. Geçmişte olduğu gibi sadece finansal/muhasebe göstergeleri esas alınarak gerçekçi bir örgütsel performans değerlendirme yapılamayacağı akademik çevrelerce kabul edilmiştir. Günümüzde hem finansal/muhasebe göstergelerini hem de çalışanlarla ve diğer paydaş gruplarıyla ilgili performans göstergelerini birlikte dikkate alan örgütsel performans ölçüm modelleri dünya çapında hem kamu, hem de özel sektör örgütleri tarafından kabul görmektedir.

Bir kurumun performansının yüksek ya da düşük olmasında kurumun çalışanları önemli bir rol oynayabilir. Her ne kadar belediyelerde bilgisayar teknolojisine geçiş, teknolojiden yararlanma düzeyini yükseltmiş olsa da hizmet sektörü kuruluşlarından olan belediyelerde halen işlerin önemli bir kısmı hizmet kullanıcılarına yüz yüze sunulmaktadır. Bu nedenle yönetimin performans göstergelerine verdiği önem çalışanları motive edebilir, kuruma bağlılıklarında etkili olabilir ve buna bağlı olarak çalışanların kurumun performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik istekleri ve gayretleri artabilir.

Kamu sektöründe performans konusunun ele alınmasıyla birlikte, yasal ve kurumsal hazırlık ve değişiklikler yapılmaya başlamıştır. Bir kamu sektörü örgütü olan belediyeler de bu hazırlık sürecinden etkilenmiştir. Bu çerçevede 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyeler için stratejik plan hazırlama ve buna bağlı olarak performans denetimi yapma zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca 5018 Sayılı Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda da stratejik yönetim ve performans yönetimi üzerinde önemle durulmaktadır.

Uluslararası ve ulusal veri tabanları kapsamında gerçekleştirilen literatür incelemesinde, örgütsel performans göstergelerine yönetim tarafından verilen önem ile çalışanların motivasyon ve kuruma bağlılık düzeyleri arasındaki ilişkilerini inceleyen çalışmalara rastlanmamıştır. Bu çalışmada örgütsel performans, motivasyon ve örgütsel bağlılık teorisi çerçevesinde Afyon

belediyesi kapsamında yönetimin kurum performansı ile ilgili göstergelere verdiği önem ile çalışanların motivasyon ve bağlılık düzeyleri arasındaki ilişkiler incelenerek elde edilen bulgular ilgili literatür doğrultusunda değerlendirilmiştir.

1. BELEDİYELERDE KURUMSAL PERFORMANS VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

Performans, genel anlamda amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni nicel ya da nitel olarak belirleyen bir kavram olarak ele alınmaktadır (Akal, 2005; 17). Kamu örgütlerinde performans, bir kamu örgütünün başkalarına göre veya kendi geçmişine göre daha etkili ve verimli olmasını ifade etmektedir (Usta, 2010; 34-37). Kamu sektörü, kamu hizmetinin yanı sıra vatandaşlar tarafından talep edilen hizmetleri de üretmektedir (Wang, 2002; 807). Bunu gerçekleştirirken hizmetleri en etkin şekilde sunmaya gayret göstermektedir, bu açıdan performans ölçümü kamu sektörüne hizmetleri daha etkin sunmasına yardımcı olacaktır.

Politik açıdan hesap verebilirliği sağlamayı başaran bir kamu kurumunun, performansı sağlamakta da başarılı olacağı genel kabul görmektedir. Bu açıdan bakıldığında politik hesap verebilirlik, örgütsel performansın sağlanmasına yardımcı olacaktır (Jottier ve Heyndels, 2012; 732). Kurumsal kalite, performans yönetimi ve hesap verebilirliği ele alan ampirik çalışmalarda genel olarak bireylerin seçimlerde kullandıkları oylarla kötü performans sergileyen partileri yani belediyeleri cezalandırdıkları tespit edilmiştir (Jottier ve Heyndels, 2012; 742). Bu sonuç göstermektedir ki; örgütsel performans, kamu kurumunun kalitesi ve kamu kurumuna duyulan güven açısından son derece önem arz etmektedir.

Kamu idareleri açısından performans ölçümü, hizmetlerin veya programların etkinliğini ve sonuçlarını ölçmeye yardımcı olan ölçüm olarak tanımlanmaktadır (Hatry, 2006; 3). Etkinlik ve etkililiğin sayılarla ifade edilme süreci olarak tanımlanan performans ölçümü içerisinde etkililik; hedeflere ve amaçlara ulaşma, etkinlik ise kaynakların kullanımı ile ilgili bir kavram olarak ele alınmaktadır (O'Donnel ve Duffy, 2002; 2).

Performans göstergeleri ise, bir kurumun performans hedeflerine ne ölçüde ulaştığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlardır. Ölçülebilirliğin sağlanması bakımından belediyelerin faydalanabileceği performans göstergeleri olarak, girdi, çıktı, verimlilik, sonuç, kalite, bileşik göstergeler ve başlangıç seviyesi göstergeleri önerilmektedir. Performans göstergeleri, kuruluşların stratejik amaç ve hedeflerinin yerine getirilmesinde ulaşılan sonuçları ölçmek için kullanılırlar ve performans ölçümüne temel oluştururlar (Ateş ve Köseoğlu, 2011; 36-40).

Performans ölçümü, yöneticilerin organizasyonu kontrol altında tutmasını, performans için sonuç geliştirilebilmesini sağlayacaktır. Bu sayede belediyelerde performans ölçüm süreci içinde hesap verme, planlama ve bütçeleme, kurumsal gelişim, program değerlendirme, performans izleme, kaynakların yeniden dağılımı, kalite izleme (Johnsen, 2001; 325) gibi unsurlar söz konusu olabilecektir. Ayrıca performans ölçümü ve değerlendirilmesinde hedef ve sonuç göstergelerinin oluşturulması ile kurum kaynak ihtiyacının tahmin edilmesi, kaynakların yeniden dağılımı, kurumsal gelişme stratejilerinin belirlenmesi ve çalışanların performansını geliştirmek üzere motivasyonun artırılması da sağlanabilecektir (Holzer ve Yang, 2004; 17).

Yerel yönetimler herhangi bir hizmetin daha kaliteli sunumunu sağlamak için performans ölçümünden yararlanmaktadır (Tornberg, 2012; 28). Performans ölçümü, kamu kurumlarında karar vericilere, optimal hizmet bileşiminin seçilmesi, hizmetin kalitesinin artırılması, eksik yönlerin görülmesi, hesap verilebilirliği artırma, vatandaş odaklı hizmet sunumu ve bütçe denkliliğinin sağlanması gibi konularda yardımcı olmaktadır. Performans ölçümünde kurumlar, verimlilik, etkinlik, etkililik ve kalite gibi ölçütleri kullanmakla birlikte hizmet üretiminde kendi faaliyet alanları ile ilgili bir takım kriterler belirleyerek bunları bir gösterge olarak kullanabilmektedirler (Sağbaş vd., 2011; 19-20).

Ülkemizde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme kapsamında mahalli idareler kendilerine performans göstergeleri belirlemektedirler. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, belediyelerin performanslarını ölçebilmek ve izleyebilmek amacıyla Ağustos 2002 tarihinde BEPER (Belediyelerde Performans Ölçümü) projesini başlatmıştır. BEPER ile sadece

performans ölçümü değil aynı zamanda belediyeler arasında karşılaştırma imkanı oluşturulması hedeflenmiştir. Proje kapsamında, hizmet göstergeleri, altyapı göstergeleri ve mali göstergeler olmak üzere üç temel gösterge grubu oluşturularak, belediyelerin performansları ölçülmüştür. BEPER performans ölçümleme sistemlerinde gerekli geliştirmeler yapılarak belediyelerde yasal olarak zorunlu hale getirilecek performans ölçümüne temel oluşturulması hedeflenmektedir (icisleri.gov.tr, 20.12.2012).

Proje kapsamında İçişleri Bakanlığı'nın seçtiği 7 pilot belediye ve nüfusu 100000'in üzerinde olan toplam 129 belediye ile çalışılmış ve Türkiye nüfusunun %42'sini, belediye nüfusunun ise %54'ünü kapsamıştır (Ağcakaya, 2009: 37). Ancak projenin yürütülmesi aşamasında karşılaşılan problemler, projeye olan güveni azaltmıştır. Özellikle veri giriş sisteminden kaynaklanan sorunlar sonucunda İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, projenin uygulamasını durdurmuş, BEPER projesi yerine Yerel Yönetimler Bilgi Sistemi Projesine yönelmiştir.

Yerel Yönetimler Bilgi Sistemine verilen önem ile birlikte, İLEMOD (İl Envanteri Modernizasyonu), Yerel Bilgi ve Yerel Net projelerinin birbirleri ile entegrasyonunun sağlanması hedeflenmiştir. İLEMOD Projesi 2006 yılında, DPT'nin Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı'na girmeye değer bulunmuş, 2007'den ise proje ile ilgili çalışmalar Strateji Başkanlığı'ndan alınarak İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı'na devredilmiştir.

BEPER Projesinin yaygınlaştırması amacıyla öncelikli olarak 2005 yılında nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler (toplam 205) ile nüfusa bakılmaksızın 5216 sayılı kanuna göre Büyükşehir sınırları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin 2004 yılına ait verileri toplanarak sisteme dâhil edilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2009: 61). Bakanlık her ne kadar BEPER'i yeniden canlandırma hedefinde olsa da, 2012 yılında Proje için 300.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, harcama yapılmadığından 300.000,00 TL iade edilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2013: 45). Projeyi yeniden canlandırma hedefinde olan Bakanlık, 2012 Yılı Faaliyet Raporu'nda BEPER'e yeniden vurgu yaparak; "Belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak; etkin ve verimli bir hizmet anlayışını yerleştirmek; karar vericilere ve vatandaşlara objektif verilere dayanarak değerlendirme yapma olanağı sağlamak;

demokratik katılım ve şeffaflığı güçlendirmek; yerel yönetimlerimizin kendi bünyeleri içinde izleme–geliştirme modelinin kurulmasına örnek teşkil etmek amacıyla belediyelerin sundukları mal ve hizmetler için temel performans kriterleri oluşturarak ulusal performans göstergelerini tespit etmek ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapmayı mümkün kılacak bir model geliştirmek amacıyla oluşturulmuş bir projedir.”, şeklinde tanımlama yapmıştır. Görülüyor ki; yeniden hayata geçirilmeye çalışılan Proje’nin önemi ve gerekliliği Bakanlık tarafından vurgulanmakta ve yerel yönetimlerde performans ölçüm çalışmaları devam etmektedir.

Belediyelerde performans ölçümü çalışmaları devam ederken, kavramsal açıdan da temel rollere açıklık getirilmesi açısından bazı boşlukların mevcut olduğu görülmektedir. Özellikle paydaşlar açısından doğru adımı atmak, planlamanın temel yapı taşıdır. Bu planlama süresinde aktörlerin farklı rollerinin nasıl oluşturulacağına üzerinde durulması gereklidir. Dolayısıyla yerel yöneticiler açısından stratejik planlama ve performansa dayalı yönetim anlayışı, yetki ve sorumluluk ayrımının altını çizmektedir (Tornberg, 2012; 28-30). Performans ölçümüne geçişte hangi paydaşın rol alacağı ve bu rolün önemi ve gerekliliği açıkça belirtilmelidir. Çünkü performans ölçüm sürecinde temel rollerin belirlenmesi, sadece rol ve sorumluluk çatışmasını önlemekle kalmayacak aynı zamanda sürecin daha hızlı işlemesine de katkı sağlayacaktır.

2. BİR ÖRGÜTSEL PERFORMANS ÖLÇÜM YAKLAŞIMI OLARAK PERFORMANS PRİZMASI

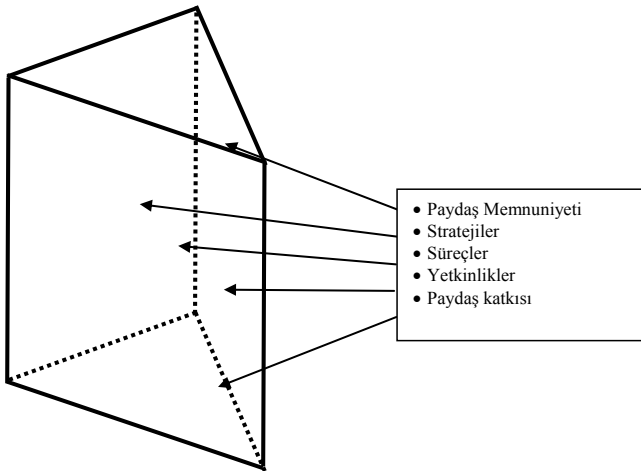
Performans ölçümü ve yönetiminin tarihi gelişimine genel olarak bakıldığında yöntem olarak süreçlerin tek başlarına incelenmesinden sistem yaklaşımına, finansal ölçütlerden finansal olmayan ölçütlere doğru gelişme gösterdiği söylenebilir. 1980’lerin sonları ve 1990’ların başlarında geleneksel ölçüm sistemlerinin sebep olduğu tatminsizlik, “dengeli” veya “çok boyutlu” performans ölçüm yapılarının geliştirilmesine sebep olmuştur. Bu yeni yapıların finansal olmayan, dış kaynaklı ve geleceğe odaklı olmasına önem verilmiştir (Yüreğir ve Nakıboğlu, 2007; 546).

Bu çalışmada ele alınan Performans Prizması Modeli, kâr amacı güden ve gütmeyen tüm organizasyonlara uygulanabilen, organizasyonun

tüm paydaşlarını dikkate alan, ölçümlere bütüncül bir bakış açısı getiren, organizasyon ve çevresiyle bağlantı kurmayı amaçlayan çok boyutlu bir ölçüm yöntemidir. Performans Prizması modeli beş boyuttan oluşan bir modeldir. Bu boyutlar paydaş memnuniyeti, stratejiler, süreçler, yetkinlikler ve paydaş katkısı boyutlarıdır (Nelly vd., 2002; 4-5).

Paydaşları kapsamlı bir biçimde dikkate alan modellerden ilki olan performans prizması, birçok performans değerlendirme yaklaşımının aksine günümüzde organizasyonlarda performans değerlemeye stratejiden değil de paydaşlardan hareketle başlamaktadır. Bu nedenle performans prizması, değerlendirme sürecini paydaşlarının kimler olduğu ve ne istedikleriyle başlatmaktadır (Neely vd., 2002; 160-170).

Şekil 1’de görüldüğü gibi performans prizması beş yüzeye sahiptir. Prizmanın tepesinde paydaşların memnuniyeti yer alırken tabanında da paydaşların katkıları yer almaktadır. Bu iki yüzey arasında kalan diğer üç yüzeyde ise sırasıyla stratejiler, süreçler ve yetkinlikler yer almaktadır. Paydaşların organizasyona yönelik istek ve ihtiyaçlarını doğru tespit etmek ile organizasyonun paydaşlara yönelik istek ve ihtiyaçlarını doğru tespit etmek, performans ölçümü ve yönetimi konularının en önemli noktasıdır. Diğer bir önemli konu ise; organizasyonun strateji, süreçler ve yetkinliklerine göre performans ölçümlerini uyumlaştırmaktır (Neely vd., 2002: 9-15).



Şekil 1. Performans Prizması

Kaynak: Neely, A., Adams, C., Kennerley, M., (2002). The Performance Prism, Prentice Hall, Published in Great Britain, p. 161.

Performans prizması, performans ölçüm göstergelerini oluşturmak için modelin içerdiği beş boyut açısından bazı kilit sorulara cevap aranmasını öngören bir modeldir (Neely, vd., 2002; 160). Modelin temel çerçevesini oluşturan bu sorular aşağıda yer almaktadır.

- Paydaş Memnuniyeti boyutu: Önemli paydaşlarımız kimlerdir ve ne isterler, neye ihtiyaçları vardır?
- Stratejiler boyutu: Paydaşların istek ve ihtiyaçlarını karşılamak için uygulanması gereken stratejiler nelerdir?
- Süreçler boyutu: Stratejilerin hayata geçirilmesi için uygulanması gereken süreçler nelerdir?
- Yetkinlikler boyutu: Süreçleri uygulamak için ihtiyaç duyulan yetkinlikler nelerdir?
- Paydaş Katkıları boyutu: Karşılıklılık temelinde paydaşlardan ne isteriz ve neye ihtiyaç duyulmaktadır?

Organizasyon bu sorulara cevap vermek suretiyle kendine özgü performans değerlendirme modelini oluşturabilmektedir.

Performans prizması modeli bir örgütün performansını etkileyen tüm performans alanlarını yansıtacak biçimde çok boyutlu olarak tasarlanmıştır. Performans Prizması modelinin güçlü yönü, strateji belirleme aşamasına geçmeden önce paydaşların istek ve ihtiyaçlarının belirlenmiş olmasıdır (Başat, 2010; 220). Bu performans ölçüm yapısı ilk önceliği paydaşlarına değer yaratmak olan organizasyonlar için oldukça uygundur. Ayrıca prizmanın her bir boyutu için detaylı olarak geliştirilen ilave düzeyler dikkate alınabilir, böylece performans prizması modeli kapsamlı olmasının yanı sıra, tüm ölçümleri bir arada görmeyi ve ölçülemeyen boşlukları belirlemeyi sağlar (Najmi vd., 2012; 1125).

Yerel yönetimlerde performans yönetimi yaklaşımlarının gelişmesi ile birlikte, bu konuda deneyim kazanmış ülke yerel yönetimlerinin de artan bir oranda kendi ürettikleri göstergeleri kullandıkları görülmektedir. Birçok belediye meclisi, girdilerden çok çıktıları ve sonuçları ölçen, sadece tutumluluğa odaklanmaktan çok kalite ve etkinliği de dikkate alan performans ölçütlerini kendileri geliştirmeye çalışmaktadırlar. 5393 sayılı Belediye Kanunun 18. ve 38.

Maddelerine göre, belediye meclisi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmekle görevliyken, belediye başkanı belediye performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevlidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan Türkiye'deki belediyeler açısından her belediyede uygulanması gereken standart ve bağlayıcı performans göstergelerinin olmadığı, belediyelerin kendi performans ölçütlerini hazırlayabilecekleri anlaşılmaktadır. Performans ölçümü alanında özel sektördeki gelişmeler dikkate alındığında temel görevini, paydaşlarına değer sağlamak olarak ifade edebileceğimiz belediyeler için uygulanmakta olan mevcut performans ölçüm yaklaşımlarından daha kapsamlı ve esnek bir ölçüm modeline ihtiyaç olduğu açıktır.

3. MOTİVASYON VE PERFORMANS

İş motivasyonu ile ilgili çeşitli tanımlar ileri sürülmüştür. İş motivasyonu ile ilgili en kapsamlı tanımlardan olan Pinder (1998: 11 aktaran Meyer vd., 2004; 992)'in tanımına göre iş motivasyonu, bireylerin hem içsel kökenli hem de dışsal kökenli çeşitli güçlü etkiler tarafından işle ilgili davranışa teşvik edildiği bir oluşumdur ve iş motivasyonu işle ilgili davranışın biçimini, yönünü, yoğunluğunu ve devam etme süresini belirler (Meyer vd., 2004; 992).

İşgören motivasyonu ile ilgili teorik ve pratik çalışmalara yön veren çeşitli varsayımlar vardır. Bunlardan ilki, motivasyonun anlaşılabilmesi için kişisel, işle ilgili ve çevresel özelliklerin işgören davranışını nasıl etkilediğinin sistematik olarak analiz edilmesi gerektiği ile ilgilidir. İkincisi, motivasyonun kişisel ve durumsal faktörlerden etkilenme sonucu ortaya çıkan dinamik bir içsel durumu ifade etmesi ve kişisel, sosyal ya da diğer faktörlerdeki değişimle birlikte değişebilmesidir. Üçüncüsü, motivasyonun işgören davranışlarını etkilemesi ile ilgilidir. Literatürde işgören motivasyonun açıklanabilmesine yönelik olarak öncelikle işin içerdiği birbiriyle ilişkili çeşitli faktörler üzerinde durulduğu görülmektedir. Bu faktörler arasında işin kendisi, ücret, promosyon, denetim biçimi, çalışma gruplarının bağlılığı, iş güvencesi, ek yararlar ve çalışma koşulları gibi faktörler yer almaktadır. Bu faktörler çalışanlar için potansiyel ödül kaynaklarıdır. İş motivasyonuna esas oluşturan bu faktörlerin literatürde

genellikle içsel ve dışsal ödüller ayrımı altında incelendiği görülmektedir (Dündar vd., 2007; 107).

Mottaz'a göre içsel motivasyon araçları işin yapılışıyla ilgilidir ve içsel motivasyon işin kendi içeriğinden kaynaklanır; ilgi çekici ve zorlayıcı bir iş, işte özerklik ve sorumluluk alma, işte çeşitlilik, yaratıcılık, beceri ve yeteneklerini kullanma olanağı, çalışanın performansına ilişkin yeterli geribildirim gibi faktörleri içerir. Dışsal motivasyon araçları ise "sosyal motivasyon araçları" ve "örgütsel motivasyon araçları" olarak iki boyut içermektedir. Sosyal motivasyon, işte diğerleriyle etkileşimden kaynaklanır ve kişilerarası iletişimin kalitesine dayanır; dostça, yardımsever ve destekleyici çalışma arkadaşları ve denetçiler gibi faktörleri içerir. Örgütsel motivasyon araçları ise iş performansını motive etmek ya da kolaylaştırmak için organizasyon tarafından sunulan olanaklarla ilgilidir. Böylece işle ilgili ödüller kişinin işi, iş arkadaşları ve organizasyon ile etkileşiminin sonucu olarak ele alınmaktadır (Mottaz, 1985; 366).

Bazı teorisyenler içsel ve dışsal ödüllerin iş performansını artırıcı etkileri olduğunu kabul ederken bir kısım akademisyenler ise dışsal ödüllerle bağlantılı olan iş performansının içsel motivasyonu ve buna bağlı olarak performansı azaltabileceğini ileri sürmüşlerdir. Bu iddialarla ilgili elde edilen bulgular karmaşıktır (Wiersma, 1992; 102).

İçsel ve dışsal motivasyon araçlarının işgörenlerin motivasyonu üzerindeki etkisi bakımından bazı araştırmalarda özellikle batı kökenli toplumlarda içsel motivasyon araçlarının örgütün sunduğu dışsal araçlardan daha güçlü bir etkiye sahip olduğu saptanırken, diğer taraftan Çin gibi bazı kültürel ortamlarda dışsal motivasyon araçlarının içsel motivasyon araçlarından daha etkili olduğu ortaya konulmuştur (Dündar vd., 2007; 109).

Birçok teori işgören motivasyonunu daha ileri düzeyde açıklamaya çalışmıştır. Motivasyon konusundaki en kapsamlı katkılarda bulunan kişilerden olan Locke, farklı motivasyon teorilerinin genel bir model biçiminde birleştirilebileceğini ileri sürmüştür (Meyer vd., 2004; 992). Buna göre motivasyon sürecinin merkezinde amaç belirleme yer almaktadır. Bilinçli olarak motive edilmiş tüm davranışların amaç yönelimli olduğu kabul edilir, amaçlar ya çalışanlar tarafından belirlenir ya da diğerleri tarafından belirlenir. Amaçların belirlenmesi doğal olarak temel insan ihtiyaçlarının,

kişisel değerlerin, kişilik özelliklerinin harekete geçmesinden kaynaklanır ve kişisel etki algılamaları, deneyim ve sosyalizasyon yoluyla biçimlenir. Bireyler hedefleri ya dışsal teşviklere karşılık olarak kabul eder ya da kendileri belirlerler. Bireyler zorluk ve özel olma açısından oldukça farklı amaçlar seçebilirler ve bu özellikler kendi-yarar (self-efficacy) algısı ile birleşerek davranışın yönünü, harcanacak çabanın miktarını, azim derecesini belirlemeye yardımcı olur ve bireylerin hedefleri başarmayı kolaylaştıracak stratejileri geliştirmesi olasılığı olur.

Kamu hizmeti motivasyonu teorisi ise, kamu sektörü çalışanlarının özel sektör çalışanlarından daha fazla sosyal değere sahip olduklarını ve diğerleri için önem arz eden sosyal faydayı sağlamak için fırsatlar aradıklarını ifade etmektedir. Kamu yönetimi literatüründe, kamu personellerinin sahip oldukları motivasyonun dışsal ödülünden daha fazla içsel ödüle doğru olduğu tartışılmaktadır (Drucker, 2012; 379). Kamu çalışanlarını etkileyen negatif faktörlerin tespit edilmesine yönelik yapılan bir çalışmada; çalışanların etkin bir şekilde denetimlerinin yapılamaması, standardın altında performansa sahip yöneticiler ve kaynak yetersizlikleri gibi faktörler en temel negatif faktörler olarak belirlenmiştir (Drucker, 2012; 382).

Motivasyon teorisinde ifade edildiği üzere, motivasyon kişinin tavır ve davranışlarını etkilemektedir. Kamusal hizmetin motivasyon sonuçları olarak tanımlanan bazı değişkenler mevcuttur. Bu değişkenler arasında kişisel performans, iş tatmini, kuruma bağlılıktır (Xiaohua, 2008; 19). Genel olarak yapılan çalışmalarda iş tatmini ile kamusal hizmet motivasyonu arasında pozitif anlamlı ilişki olduğu, kuruma bağlılık seviyesinin yüksek olması ile kamu hizmeti motivasyonunun arttığı, motivasyon düzeyinin kuruma bağlılık üzerinde pozitif etkilerinin olduğu tespit edilmiştir (Naff ve Crum, 1999). Başka çalışmalarda da kurumsal açıdan performans ile kuruma bağlılık, kamu hizmeti motivasyonu ve iş tatmini arasında pozitif ilişki olduğu tespit edilmiştir. Aynı zamanda yüksek kişisel performansın kurumsal performansı arttırdığı önemle vurgulanmaktadır (Kim, 2004; Xiaohua, 2008).

İş motivasyonu ve performansa ilişkin önceki çalışmalardan elde edilen bulgular, kamu kesiminde çalışanların motivasyon düzeyleri ile kuruma bağlılık düzeyleri arasında ilişki olduğunu ve kurum performansının yükselmesinde çalışanların bireysel performanslarının etkili olduğunu ortaya koymuştur. Bu

sonuçlar, kurum performansını oluşturan bileşenlerden biri olarak çalışanların dikkate alınması gerektiğine dikkati çekmektedir.

4. ÖRGÜTSEL BAĞLILIK VE PERFORMANS

Örgütsel bağlılık kavramı, farklı biçimlerde kavramsallaştırılmış ve ölçülmüştür. Bu konuda çalışan başlıca teorisyen ve araştırmacılar olarak Becker, Etzioni, Kanter, Mowday, Steers ve Porter, O'Reilly ve Chatman, Allen ve Meyer'in sınıflandırmaları yapılan birçok araştırmaya temel oluşturmuştur.

Allen ve Meyer (1990), örgütsel bağlılık kavramının tanımlanmasına, ölçülmesine ve belirleyicilerinin saptanmasına yönelik olarak bütüncül bir yaklaşım geliştirmişler ve örgütsel bağlılığın üç türü olduğunu ileri sürerek bunları duygusal, devamlılık ve normatif bağlılık olarak sınıflandırmışlardır.

Duygusal bağlılık, kişinin duygusal olarak örgüte bağlanmasını, örgütle özdeşleşmesini ve kendi istek ve tercihleriyle örgütte kalmasını, örgütün üyesi olmaktan hoşlanmasını ifade etmektedir. Devamlılık bağlılığı örgütten ayrılmayla ilgili algılanan maliyetlerle ilişkilendirilmiştir. Normatif bağlılık, örgütte kalmaya yönelik algılanan zorunluluğu ifade etmektedir (Allen ve Meyer, 1990; 1-2).

Çalışanların örgütsel performansa katkıda bulunmak yönünde istekli olmalarının onların bağlılık deneyimlerinin niteliği tarafından etkileneceği varsayılmaktadır. Örgüte ait olmak (duygusal bağlılık) isteyen çalışanlar, örgüte ait olmayı gereklilik olarak gören (devamlılık bağlılığı) ya da örgüte ait olmayı zorunluluk olarak hisseden (normatif bağlılık) çalışanlara göre örgüt adına daha fazla gayret sarf edeceklerdir (Meyer ve Allen, 1991; 73). Bunun dışında bağlılıkla ilgili çalışmalarda performansla bağlılık arasında pozitif ilişkiler olduğu ifade edilen çalışmaların çoğunda duygusal bağlılıkla ilgili ölçümlerin yapılmış olduğu dikkati çekmektedir (Özutku, 2008; 85), ancak çalışanların örgüte bağlılık düzeyi ile kurum performansı arasındaki ilişkiyi çok yönlü olarak ortaya koyabilmek için örgütsel bağlılığı oluşturan tüm boyutların (duygusal bağlılık, devamlılık bağlılığı, normatif bağlılık) dikkate alınması gerektiği açıktır.

5. MOTİVASYON, ÖRGÜTSEL BAĞLILIK VE PERFORMANS İLİŞKİSİ

Kamu hizmeti motivasyonunun, iş tatmini, kuruma bağlılık ve bireysel performansı olumlu etkilediği hakkında genel görüş birliği mevcuttur (Xiaohua, 2008; 20). Xiaohua, tarafından yapılan bir çalışmada, kamu hizmet motivasyonu ve iş tatmininin, performansı doğrudan etkilediği ancak kuruma bağlılığın performansı dolaylı etkilediği saptanmıştır (Xiaohua, 2008; 24-25).

Bağlılığın istenen sonuçları verebilmesi için çalışanların yetenekli ve işbirliği içinde olması, en etkin davranışa ilişkin rehberlik ve geri bildirim alması, işle ilgili ihtiyaçlarının iyi bir biçimde giderilmiş olması, görevlerinin net bir biçimde tanımlanmış olması ve uygun bir yöntem kullanıyor olmaları gerekir (Benkhoff, 1997; 703).

Günümüzde çoğu yerel yönetim açısından performansı sağlama konusunda ciddi sıkıntılar mevcut olup, daha iyi sonuçlar almak için önemli bir faktör olan motivasyonun yetersiz olduğu ifade edilmektedir. 2009 yılında Marcinkeviciute ve Petrauskiene tarafından Litvanya'nın Kaunas bölgesinde yapılan bir çalışmada, yerel yönetim personelinin motive eden faktörler ve personelin demoralize olma nedenleri belirlenmeye çalışılmıştır. Özellikle güvensizlik faktörünün temel değerlerin azalmasını ve yok olmasını hızlandığı saptanmıştır. Bu durum ise motivasyonun azalmasına neden olmaktadır. Personelin motivasyon düzeyinin düşük olmasının nedenleri olarak ise; düşük performans, iş değiştirme konusundaki isteksizlik, sorumlulukların farkında olmama gibi faktörler sıralanmaktadır. Yapılan işin anlamlı ve ilginç olması ile çalışanların bunu tam olarak idrak etmelerini sağlamak, işyerinde kendilerini geliştirmelerine de büyük katkılar sağlamaktadır. *İşgörenin* mesleki yeterlilik seviyesinde istenilenlere cevap verebilmesi ve yeni bilgi edinme yoluyla değişikliklere uyum sağlaması gereklidir. Bu açıdan kurum içindeki çalışanların yetkinlik, dinamizm, yenilikçilik ve motivasyon gibi kurumsal kalite için gerekli olan öncelikleri taşıması önemlidir (Marcinkeviciute ve Petrauskiene, 2009; 84-85). Dolayısıyla çalışanların motivasyonunda etkili olan faktörlerin belediye yönetimleri tarafından belirlenmesi ve insan kaynakları uygulamalarında bu faktörlerin dikkate alınması, çalışanlar vasıtasıyla daha yüksek kurum performansına ulaşmada etkili olabilir.

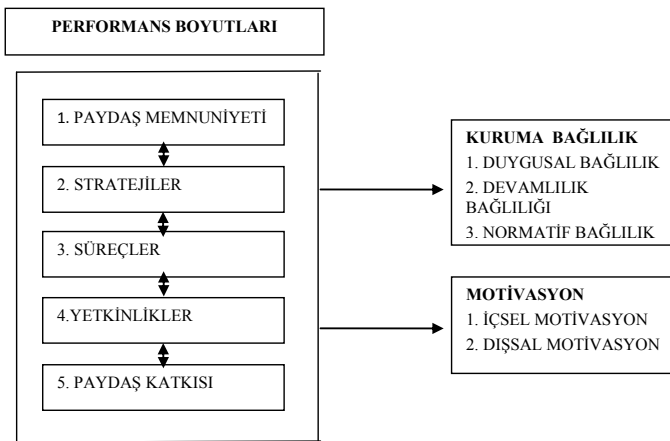
6. YÖNETİMİN PERFORMANS GÖSTERGELERİNE VERDİĞİ ÖNEM İLE ÇALIŞANLARIN MOTİVASYONU VE KURUMA BAĞLILIĞI ARASINDAKİ İLİŞKİLER ÜZERİNE AFYON BELEDİYESİNDE BİR ARAŞTIRMA

6.1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı

Çalışmada, kamu kurumu olarak yerel düzeyde kamusal hizmet sunan belediyeler üzerinde durulmakta ve araştırma Afyonkarahisar Belediyesi'ni kapsamaktadır. Bu çalışmada, Performans Prizması modeli kapsamında belirlenen performans göstergelerine belediye yönetimi tarafından verilen önem ile belediye çalışanlarının motivasyon ve örgüte bağlılık düzeyleri arasındaki ilişkilerin belirlenmesi amaçlanmıştır.

6.2. Araştırmanın Modeli, Değişkenleri ve Araştırmada Kullanılan Ölçekler

Araştırmada korelasyonel araştırma deseni kullanılmıştır. Bu araştırma deseni, iki ya da daha fazla değişken arasındaki ilişkileri belirlemek ve neden-sonuç ile ilgili ipuçları elde etmek amacıyla yapılan araştırmalardır (Büyüköztürk vd., 2012; 15-16). Şekil 2'de yer alan araştırma modelinden de görüleceği gibi araştırmanın bağımsız değişkenleri olarak belediye yönetimi tarafından kurumsal performans boyutlarına verilen önem, bağımlı değişkenler olarak ise belediye çalışanlarının kuruma bağlılık ve motivasyon düzeyleri ele alınmıştır.



Şekil 2. Araştırma Modeli

Çalışmanın bağımsız değişkeni ile ilgili ölçümler için Nelly vd., (2002) tarafından geliştirilen Performans Prizması modelinde yer alan aşağıdaki performans alanları esas alınmıştır. Ölçekte yer alan sorular hiç önemli değil (1)' den, çok önemli (5)'e doğru sıralanan bir ölçek kullanılarak sorulmuştur. Ölçekte yer alan başlıca boyutlar ve güvenilirlik düzeyleri aşağıda yer almaktadır.

1. Paydaş Memnuniyeti (alfa=0.925)
 - 1.1. Büyük Ölçekli Belediyeler İçin Yerel Halk Memnuniyeti
 - 1.2. Büyük Ölçekli Belediyelerde Çalışan Memnuniyeti
 - 1.3. BİT (Belediye İktisadi Teşebbüsleri) Ortaklarının Memnuniyeti
 - 1.4. Büyük Ölçekli Belediyeler İçin Düzenleyici ve Denetleyicilerin Memnuniyeti
 - 1.5. Büyük Ölçekli Belediyeler İçin Tedarikçilerin Memnuniyeti
2. Stratejiler (alfa=0.939)
3. Süreçler (Belediye Birimlerinin Uygulamaları) (alfa=0.857)
4. Belediyelerin İş Görme Yeteneği (Hizmet Kabiliyeti/Yetkinlikler) (alfa=0.764)
5. Paydaş Katkısı (alfa=0.650)

Araştırmanın bağımlı değişkenleri olan belediye çalışanlarının kuruma bağlılık düzeylerini değerlemeye yönelik olarak daha önce Türkçe'ye çevrilen, geçerlilik ve güvenilirliği test edilen (Wasti, 2000; 401; Çetin, 2006; 82) Meyer vd'nin (2002) üç boyutlu örgüte bağlılık ölçeği kullanılmıştır. Ölçekte toplam 18 ifade yer almaktadır. Ölçekte yer alan boyutların güvenilirlik katsayıları şöyledir: duygusal bağlılık için alfa 0.73, devamlılık bağlılığı için alfa 0.75, normatif bağlılık için alfa 0.71. Ölçeğin genel olarak güvenilirlik katsayısı ise alfa 0.75 olarak hesaplanmıştır. Ölçekte yer alan sorular kesinlikle katılmıyorum (1)' den, kesinlikle katılıyorum (5)'e doğru sıralanan bir ölçek kullanılarak sorulmuştur.

Belediye çalışanlarının motivasyon düzeylerini değerlemek için Dündar, Özutku ve Taşpınar (2007) tarafından, Mottaz (1985), Brislin vd., (2005), Mahaney ve Lederer (2006)' in çalışmalarında kullandıkları ölçekler temel

alınarak oluşturdukları ölçek kullanılmıştır. Bu çalışmada kullanılan içsel ve dışsal motivasyon araçlarına ilişkin ölçeğin Cronbach alfa değerleri sırasıyla 0.91 ve 0.90 olarak hesaplanmıştır. Genel motivasyon ölçeğinin alfa değeri ise 0.93 olarak hesaplanmıştır.

Kullanılan ölçeklere ilişkin hesaplanan alfa değerleri ölçeklerin güvenilir (Özdamar, 2004; 633) olduğunu göstermektedir.

6.3. Araştırma Hipotezleri

Meyer vd.'nin (2002) üç boyutlu örgüte bağlılık ölçeğinde örgüte bağlılık; devamlılık bağlılığı, duygusal bağlılık ve normatif bağlılık olmak üzere 3 grupta ele alınmıştır. Bu açıdan belediye yönetiminin performans göstergelerine verdiği önem ile örgüte ya da kuruma bağlılık arasındaki ilişki ile ilgili hipotezler de 3 kategoride oluşturulmuştur. Bunlar;

H1: Belediye yönetiminin performans göstergelerine verdiği önem ile örgüte duygusal bağlılık arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H2: Belediye yönetiminin performans göstergelerine verdiği önem ile örgüte devamlılık bağlılığı arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H3: Belediye yönetiminin performans göstergelerine verdiği önem ile örgüte normatif bağlılık arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

Motivasyon değişkeni için ise; içsel ve dışsal motivasyon olmak üzere 2 kategori söz konusudur. Hipotezler de bu çerçevede ifade edilmiştir. Bunlar;

H4: Belediye yönetiminin performans göstergelerine verdiği önem ile çalışanların içsel motivasyon düzeyleri arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

H5: Belediye yönetiminin performans göstergelerine verdiği önem ile çalışanların dışsal motivasyon düzeyleri arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki vardır.

6.4. Veri Toplama Yöntemi

Araştırmada yöneticilere ve çalışanlara olmak üzere iki farklı gruba anket uygulaması yapılmıştır. Kurum performansını yansıtan göstergelere belediye yönetimi tarafından verilen öneme ilişkin soruların yer aldığı anket formları belediye başkanı ve çeşitli düzeylerdeki belediye yöneticilerinden oluşan

toplam 12 kişiye uygulanmıştır. Yöneticilere yönelik anket formu, Performans Prizması modelinin İngilizce madde havuzundan araştırmannın yazarları tarafından belediyelere uygunluk kriterine göre seçilen soruların Türkçeye çevrilerek belediyelere uyarlanması sonucu elde edilmiştir. Orijinal madde havuzundan çeviri işlemleri yaklaşık bir yıl sürmüştür. Bu çalışmalar sonucu elde edilen 150 maddenin belediyeler için uygunluğu ve anlaşılabilirliği sağlanana kadar toplam 3 kez farklı zamanlarda (1.12.2012-1.2.2013 tarihleri arasında) yöneticilere uygulanmıştır ve sonuçta 98 sorudan oluşan anket formu elde edilmiştir. Çalışanların motivasyon ve kuruma bağlılık düzeylerini belirlemeye yönelik soruların yer aldığı anket formları önceki çalışmalarda araştırmacılar tarafından Türkçeye uyarlanıp güvenilirlikleri test edildiği için tekrar ölçek uyarlama çalışması yapılmamıştır ve tek seferde toplam 230 belediye çalışanına uygulanmıştır.

Kurum performansını ortaya koymaya yönelik göstergelere ilişkin yöneticilere uygulanan anket formunda Nelly vd., (2002) tarafından ileri sürülen Performans Prizması modeli doğrultusunda Türkiye’de yer alan büyük ölçekli belediyelere çalışmanın yazarları tarafından uyarlanan 98 soru yer almaktadır. Sorulardan bazıları şöyledir: Belediyelerin performansı açısından, “Daha önce çözümlenmiş şikayetlerin tekrarlanması sizce ne kadar önemlidir?”, “Belediye çalışanlarının maruz kaldıkları meslek hastalığı ve iş kazası sizce ne kadar önemlidir?”, “Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların memnuniyetinin ölçülmesi sizce ne kadar önemlidir?”, “Altyapı olanaklarının yaşı ve kullanım durumu sizce ne kadar önemlidir?”, “Belediye hizmetlerinin standartlaştırılmış olması sizce ne kadar önemlidir?”, “Belediyenize yeni teknolojilerin hızlı bir biçimde aktarılması sizce ne kadar önemlidir?”, “Çalışanların kendi işlerini geliştirmeye ilgili önerileri sizce ne kadar önemlidir?”.

Çalışanların kuruma bağlılık ve motivasyon düzeylerini belirlemeye yönelik olarak belediye çalışanlarına uygulanan anket formunda motivasyon ile ilgili 42 soru ve örgüte bağlılık ile ilgili 18 soru olmak üzere toplam 60 soru yer almaktadır.

Ankete verilen cevaplar SPSS 15.0 kullanılarak analiz edilmiştir. Yapılan normallik ve homojenlik testleri sonucunda, analiz tekniği olarak parametrik olmayan test tekniklerinden Ki-Kare Bağımsızlık Testi kullanılmıştır

6.5. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırma sadece bir belediye ile sınırlıdır. Çok sayıda performans göstergesine yöneticilerin objektif olarak cevap verdikleri varsayılmıştır. Ancak kişilerin o anki ruhsal durumları öznel davranmalarına ve yanlı tutum sergilemelerine sebep olabilir.

6.6. Bulgular ve Değerlendirme

6.6.1. Araştırma Birimine İlişkin Bilgiler*

Afyonkarahisar belediyesi merkez nüfusu 163.207 kişi olan orta büyüklükte bir İl Merkezi belediyesidir. 5393 Sayılı Belediye Kanunun öngördüğü Belediyenin görev ve sorumlulukları çerçevesinde faaliyetlerini yerine getirmektedir.

Kurumun Vizyonu

Araştırma biriminin vizyonu şöyle ifade edilmiştir: “Afyonkarahisarlı hemşerilerimizin kaliteli belediye hizmetlerine kavuşmasını sağlamak, kabuğunu kırma aşamasındaki şehrimizin yaşadığı geçiş dönemi sorunlarını en aza indirmek, şehrimizin yüksek büyüme potansiyelini harekete geçirecek faaliyetlere bütün toplum kesimleri ile karar vererek uygulamak ve Afyonkarahisar’ı Ege’nin yıldızı haline getirmektir”.

Kurumun Misyonu

Kurumun misyonu şu şekilde ifade edilmiştir: “İmar ve kentleşme ile ilgili temel sorunları çözmek, şehrin altyapısını iyileştirmek, her türlü kirlilik türüyle etkin mücadele etmek, termal turizm, kültür turizmi ve gıda sektörünün gelişimini desteklemek, önündeki engelleri kaldırmak, sosyal projelerle dezavantajlı gruplarla toplumun diğer kesimlerini kaynaştırmak, kurulacak platformlarla katılımcı belediyeçiliği geliştirmek ve bütün bunların bileşkesi olarak hemşerilerimiz için yaşanılabilir bir kente, bölgemiz açısından da cazibe merkezine dönüştürmektir”.

Kurumun Paydaşları

Afyonkarahisar Belediyesi’nin 2010-2014 yılları arası Stratejik Plan Çalışmaları kapsamında fikir ve düşüncelerine başvurduğu 55 adet dış paydaşı bulunmaktadır.



* Afyonkarahisar Belediyesine ilişkin bilgiler <http://www.afyon-bld.gov.tr/tr/Default.aspx> adresinden alınmıştır.

Çalışan Profili

Afyonkarahisar Belediyesi'nde toplam 239 memur, 27 sözleşmeli personel, 182 daimi işçi, 49 geçici işçi olmak üzere toplam 491 kişi istihdam edilmektedir.

6.6.2. Örgütsel Performansa İlişkin Soruların Analizi

Tablo 1'de görüldüğü gibi kurumsal performansı oluşturan beş boyutun her birine belediye yönetimi tarafından yüksek düzeyde önem verildiği anlaşılmaktadır. Performans boyutları tek tek ele alındığında en fazla önem verilen alanların "paydaş memnuniyeti" ve "süreçler" olduğu görülmektedir.

Tablo 1. Örgütsel Performansa Verilen Önem Değişkeninin Ortalama ve Standart Sapmaları

	N	($\bar{X}$)	St. Sapma
Paydaşların Memnuniyeti	12	4,5313	,33763
Stratejiler	12	4,1032	,40804
Süreçler	12	4,4015	,56767
Yetkinlikler	12	4,2042	,37273
Paydaşların Katkısı	12	4,2738	,39692

" $\bar{X}$ =0.00-1.00, Çok Düşük"; " $\bar{X}$ =1.01-2.00, Düşük"; " $\bar{X}$ =2.01-3.00, Orta"; " $\bar{X}$ =3.01-4.00, Yüksek"; " $\bar{X}$ =4.01-5.00, Çok Yüksek".

6.6.3. Çalışanların Motivasyonuna İlişkin Soruların Analizi

Tablo 2'de çalışanların motivasyon düzeyine ilişkin sorulara verilen cevapların ortalamaları ve standart sapmaları yer almaktadır.

Tablo 2. Motivasyon Değişkeninin Ortalama ve Standart Sapmaları

	İfadeler	N	$\bar{X}$	St. Sapma
İçsel motivasyon araçları	1. Yaptığım işte başarılı olmam beni motive eder	228	4,71	0,647
	2. Yaptığım iş ile ilgili sorumluluk verilmesi beni motive eder	228	4,46	0,872
	3. İş arkadaşlarımdan beni onurlandıran tavır ve davranışları beni motive eder	228	4,43	0,943
	4. Yaptığım işin yapılmaya değer bir iş olduğuna inanmam beni motive eder	228	4,57	0,715
	5. İşimi tam anlamıyla yapabilecek yetkiye sahip olmam beni motive eder	228	4,50	0,821

	İfadeler	N	$\bar{X}$	St. Sapma
İçsel motivasyon araçları	6. Yaptığım işin saygın olduğuna inanmam beni motive eder	227	4,52	0,800
	7. Kendimi işletmenin önemli bir çalışanı olarak görmem beni motive eder	229	4,34	1,020
	8. Yaptığım işle ilgili bir konuda karar veremem beni motive eder	228	4,38	0,807
	9. Yöneticilerin, onurlandıran tavır ve davranışları beni motive eder	227	4,44	0,945
Dışsal motivasyon araçları	1. İzin kullanmam gerektiğinde izin verilmesi beni motive eder	226	4,34	0,977
	2. Çalışma ortamımda fiziksel şartların uygunluğu beni motive eder	222	4,47	0,753
	3. Yemek, çay - kahve gibi imkanların ücretsiz olarak sağlanması beni motive eder	227	3,89	1,297
	4. İşyerindeki araç ve gereçlerin yeterli olması beni motive eder	229	4,42	0,800
	5. Çalışanlarla ilişkilerimin iyi olması beni motive eder	226	4,58	0,643
	6. Konularında uzman olan kişiler tarafından toplantı, seminer, konferans vb. faaliyetlerle eğitim sağlanması beni motive eder	228	4,34	0,884
	7. Çalışmakta olduğum işletmenin ileriki yıllarda şu anki durumundan daha iyi olacağına inanmam beni motive eder	229	4,47	0,830
	8. Yöneticim ile ilişkilerimin iyi olması beni motive eder	228	4,56	0,745
	9. İşimde terfi imkanı olması beni motive eder	224	4,34	0,943
	10. Yöneticimin iş arkadaşlarımla veya müşterilerle olan anlaşmazlıklarımı çözmekte yardımcı olması beni motive eder	228	4,45	0,775
	11. Başarımdan dolayı ekstra ücret ödenmesi beni motive eder	227	4,43	0,866
	12. Başarımdan dolayı ödüllendirilmem beni motive eder	225	4,49	0,856
	13. Kişisel ve ailevi problemlerimin çözümünde çalışma arkadaşlarımla yardımcı olması beni motive eder	225	3,85	1,240
	14. Bu işyerinden emekli olabileceğime inanmam beni motive eder	227	4,31	1,015
	15. Yaptığım işten aldığım ücretin miktarı beni motive eder	226	4,28	1,024

Motivasyon değişkenine ait 24 ifade mevcut olup, en yüksek ortalama 4,71 ile “Yaptığım işte başarılı olmam” değişkenine ait çıkmıştır. En düşük ortalama ise 3,85 ile “Kişisel ve ailevi problemlerimin çözümünde çalışma arkadaşlarımdan yardım alması” değişkenine aittir.

6.6.4. Örgüte Bağlılıkla İlgili Soruların Değerlendirilmesi

Çalışanların örgüte bağlılık ile ilgili sorulara verdikleri cevapların ortalamaları Tablo 3’te görülmektedir. Çalışanların örgüte bağlılık puanları incelendiğinde; duygusal bağlılığın ($\bar{X}$ =3.83) ilk sırada, devamlılık bağlılığının ($\bar{X}$ =3.69) ikinci sırada ve normatif bağlılığının ($\bar{X}$ =3.48) ise üçüncü sırada yer aldığı görülmektedir. Buna göre her üç bağlılık türünün yüksek ve bir birlerine oldukça yakın düzeyde olduğu, genel olarak çalışanların örgüte bağlılık düzeyinin ($\bar{X}$ =3.24) ortanın üzerinde olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 3. Örgüte Duygusal, Devamlılık ve Normatif Bağlılık

	N	($\bar{X}$)	St Sapma
Duygusal Bağlılık			
1.Meslek hayatımın kalan kısmını bu kuruluşta geçirmek beni çok mutlu eder	229	4,01	1,198
2.Bu kuruluşa kendimi “duygusal olarak bağlı” hissetmiyorum	201	3,46	1,473
3.Bu kuruluşun sorunlarını gerçekten kendi sorunlarım gibi hissediyorum	226	3,93	1,200
4.Kendimi kuruluşumda “ailenin bir parçası” gibi hissetmiyorum	198	3,30	1,574
5.Bu kuruluşun benim için çok özel bir anlamı var	223	3,81	1,095
6.Kuruluşuma karşı güçlü bir ait olma hissim yok	181	3,49	1,356
TOPLAM	209	3,8333	,75059
Devamlılık Bağlılığı			
7.Mevcut işverenimle çalışmaya devam etmek için hiçbir manevi yükümlülük hissetmiyorum	212	3,61	1,441
8. Benim için avantajlı da olsa kuruluşumdan şu anda ayrılmamın doğru olmadığını hissediyorum	229	3,67	1,342
9. Kuruluşumdan şimdi ayrılırsam kendimi suçlu hissederim	228	3,25	1,330
10. Bu kuruluş benim sadakatimi hak ediyor	227	3,81	1,174
11. Buradaki insanlara karşı yükümlülük hissettiğim için kuruluşumdan şu anda ayrılmayı düşünmem	226	3,97	2,955
12. Kuruluşuma çok şey borçluyum	228	3,88	1,221
TOPLAM	202	3,6964	,83322

Normatif Bağlılık			
13. Şu anda kuruluşumda kalmak istemesem bile kalmaya mecburum	226	3,07	1,398
14. İstesem de, şu anda kuruluşumdan ayrılmak benim için çok zor	223	3,42	1,350
15. Şu anda kuruluşumdan ayrılmak istediğime karar versem, hayatımın çoğu alt üst olur	225	3,35	1,361
16. Bu kuruluşu bırakmayı düşünemeyeceğim kadar az seçeneğim olduğunu düşünüyorum	224	3,16	1,395
17. Bu kuruluştan ayrılmanın az sayıdaki olumsuz sonuçlarından biri alternatif kıtlığı olurdu	219	3,24	1,212
18. Eğer bu kuruluşa kendimden bu kadar çok vermiş olmasaydım, başka yerde çalışmayı düşünebilirdim	226	3,10	1,336
ORTALAMA	205	3,2447	,90200

“ $\bar{X}$ =0.00-1.00, Çok Düşük”; “ $\bar{X}$ =1.01-2.00, Düşük”; “ $\bar{X}$ =2.01-3.00, Orta”; “ $\bar{X}$ =3.01-4.00, Yüksek”; “ $\bar{X}$ =4.01-5.00, Çok Yüksek”.

Tablo 3’te görüldüğü üzere, araştırma biriminde örgütsel bağlılığı oluşturan üç boyut değerlendirildiğinde duygusal bağlılık birinci sırada yer almaktadır. Bu durum belediye çalışanlarının hissi olarak örgüte bağlanması, kurumla özdeşleşmesi ve kendi istek ve tercihleriyle kurumda kalması ile ilgili bağlılıklarının diğer bağlılık türleri olan devamlılık ve normatif bağlılığa göre daha yüksek düzeyde olduğunu ortaya koymaktadır. Arzu edilen işgören davranışları üzerinde en çok duygusal bağlılığın etkili olduğu (Meyer vd., 2002) dikkate alındığında araştırma biriminde yer alan çalışanların duygusal bağlılık düzeylerinin yüksek olması kurumun performans hedeflerini ve kriterlerini benimsemeleri ve bu yönde çaba sarfetmeye istekli olmaları yönünde kuruma avantaj sağlayacaktır.

Devamlılık bağlılığının ikinci sırada yer alması, araştırma biriminde yer alan çalışanların örgütlerine yapmış oldukları yatırım miktarının fazla olduğunun ya da örgütten elde ettikleri getirilerin örgütten ayrılmaları durumunda kaybedilebileceği endişesi ile ilişkili olabilir. Bunun dışında alternatif iş olanaklarının az olması ya da olmaması da belediye çalışanlarının dikkate değer bir düzeyde devamlılık bağlılığı geliştirmelerinin bir başka nedeni olabilir.

Araştırma biriminde yer alan çalışanların normatif bağlılık düzeyinin diğer bağlılık düzeylerine yakın olmakla birlikte üçüncü sırada yer alması çalışanların kurumun kabulünü elde etmek istemelerinin bir sonucu olarak örgütten elde ettikleri getiriler için kendilerini işlerine karşı sorumlu hissetme düzeylerinin ya da işverene karşı kişisel sadakat hissini oldukça yüksek düzeyde olduğu biçiminde değerlendirilebilir (Çetin, 2006; 86).

6.6.5. Değişkenler Arasındaki İlişkiler ve Hipotez Testleri: Ki-Kare Bağımsızlık Testi

Değişkenler arasındaki ilişkilerin incelenmesi ve hipotezlerin test edilebilmesi için non-parametrik test yöntemlerinden birisi olan Ki-Kare Bağımsızlık Testi uygulanmıştır. Ki-kare testinde, Null hipotezi H_0 olarak değişkenler arasında ilişki yoktur varsayımı yapılmaktadır. Ki-Kare Bağımsızlık Testi, iki veya daha fazla değişken grubunun arasında ilişki bulunup bulunmadığını incelemek için kullanılmaktadır (Altunışık vd., 2010; 217).

Tablo 4. Ki-Kare Bağımsızlık Testi (Performansa Verilen Önem, Motivasyon ve Bağlılık Değişkenleri)

		Duygusal Bağlılık	Devamlılık Bağlılığı	Normatif Bağlılık	İçsel Motivasyon	Dışsal Motivasyon
Paydaşların Memnuniyeti	χ^2	100,00	329,00	468,00	336,00	232,22
	P	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Stratejiler	χ^2	75,00	217,12	329,33	264,92	181,14
	P	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Süreçler	χ^2	100,00	295,05	429,00	308,00	192,29
	P	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Yetkinlikler	χ^2	100,00	246,75	291,57	162,00	150,50
	P	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*
Paydaşların Katkıları	χ^2	58,33	189,95	240,50	191,56	172,72
	P	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*	0,00*

* $p < 0.05$ (ilişki anlamlı) ve H_0 : red

χ^2 : Pearson Kikare değeri, p: olasılık değeri

Tablo 4'te yer alan analiz sonuçlarına göre, kurum performansını oluşturan boyutların tamamına (paydaşların memnuniyeti, stratejiler, süreçler,

yetkinlikler ve paydaşların katkıları) belediye yönetimi tarafından verilen önem ile çalışanların “kuruma bağlılığı (duygusal, devamlılık, normatif)” ve çalışanların “motivasyonu (içsel-dışsal)” arasında, pozitif ve anlamlı ilişkiler olduğu saptanmıştır. Böylece belediye yönetiminin performans göstergelerine verdiği önem ile kuruma bağlılık arasındaki ilişki ile ilgili H1, H2 ve H3 hipotezleri doğrulanmıştır. Benzer biçimde belediye yönetiminin performans göstergelerine verdiği önem ile çalışanların motivasyonu ve bağlılığı arasındaki ilişkiler ile ilgili H4 ve H5 hipotezleri de doğrulanmıştır.

7. BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Şeffaflık, hesap verebilirlik ve paydaşlara değer sağlamaya yönelik sürekli baskılarla birlikte kamu kuruluşlarının performansını ölçmek gittikçe artan bir biçimde akademik çevrelerin ve uygulayıcıların ilgisini çekmektedir. Ancak kamu kuruluşlarının performansını ölçmek için kullanılması gereken göstergelerin neler olması gerektiği net değildir ve paydaşların ihtiyaç duydukları performans bilgisinin sağlanması konusuna fazla dikkat edilmemektedir (Wisniewski ve Stewart, 2004; 223).

İnsan kaynakları yönetimi alanında yer alan akademisyenler ve uzmanlar uzun yıllardır bireysel ve örgütsel performansın nasıl artırılabilceği ile ilgili teoriler geliştirmektedirler. Son yıllarda insan kaynakları yönetimi uygulamalarının örgütsel performansla pozitif bir ilişki içinde olduğunu ortaya koyan çok sayıda çalışma yapılmıştır. Ancak, halen insan kaynakları yönetimi-örgütsel performans ilişkisine yol açan süreçler ve mekanizmalar yeterince netlik kazanmamıştır. Bununla birlikte teorik ve ampirik çalışmalarda çalışanlar aracılığı ile örgütsel performansa katkıda bulunan üç bağımsız mekanizma önerilmektedir: (Harney ve Jordan, 2008; 276, Aktaran, Özutku, 2010: 108). (1) Çalışanların uygun becerilere ve yeteneklere sahip olmasını sağlayan mekanizmalar; (2) Çalışanları istenen davranışlara motive eden, güç veren, yaratıcı davranışı uygulatan ve koruyan mekanizmalar; (3) Çalışanları, bireysel ve grup çabalarıyla örgütsel çıktılara katkıda bulunmaları yönünde güçlendiren çalışma sistemleri. Kurumun performans değerlendirme sisteminde yukarıda yer alan bu mekanizmalarla ilgili performans göstergelerine yer

verilmesinin çalışanların kuruma bağlılığının ve motivasyonun artmasına olumlu katkısının olacağı yönünde bir çıkarımda bulunmak mümkündür.

Motive edici yapının karmaşıklığı ve bu yapının tüm boyutlarını gerçek dünyada etkin bir biçimde uygulamanın güçlüğü nedeniyle kamu yöneticilerinin dışsal ve içsel motivasyon arasındaki sinerjistik etkiyi sağlayacak bir yaklaşıma sahip olmaları yararlı olacaktır. Ancak dışsal ve içsel motivasyonun nasıl uygulanacağı hakkında kamu yöneticilerinin yeni bir kavramsallaştırmaya ihtiyacı vardır. Eğer yöneticiler basit “bilimsel yönetim” kavramı üzerine uygulamalarını yürüteceklerse dışsal motivasyon her zaman gereklidir. Ancak çalışanlar daha çok içsel olarak motive oldukları ölçüde sadece dışsal ödüllerle muhtemelen düşük kalitede çalışır ve fırsat verilirse organizasyondan ayrılırlar. Kamu çalışanlarını neyin motive ettiğini anlamaya yönelik başarısızlıkları ve çelişkileri incelemek için kısa dönemdeki düşük iş performansı tek başına yol gösterici olmayabilir, aynı zamanda uzun dönemde bir kamu sektörü etliğinin yerleşmesi yol gösterici olabilir (Manolopoulos, 2008; 79)

Yerel yönetimlerde çalışanların motivasyon *düzeylerini artırmak için* Marcinkeviciute ve Petrauskiene, (2009; 87) tarafından yerel yönetim personeli açısından geliştirilen performans motivasyon modelindeki süreç dikkate alınabilir. Buna göre öncelikle personelin ihtiyaçlarının tanımlanması gerekir, bunu takiben ekonomik siyasi ve sosyal olanakların ve kurumun perspektiflerinin belirlenmesi daha sonra faaliyet planının hazırlanması ve son olarak farklı araçlardan oluşan motivasyon bileşimlerinin uygulanması ile çalışanların motivasyon düzeyleri artırılabilir.

Bazı yazarlar çalışanların bağlılık düzeyinin yükselmesinin sadece daha fazla sadakatle sonuçlanmayacağını bunun yanı sıra örgüt için daha iyi performansla sonuçlanabileceğini ileri sürmektedirler. Bu konuyla ilgili olarak yapılan çok sayıda çalışmada yüksek bağlılık düzeyi ile çalışanların işten ayrılma niyeti ve çalışan devri arasında negatif ilişkiler olduğu saptanmıştır. Ayrıca bireylerin bağlılığının ve iş tutumlarının çalışanların devamsızlığının önemli bir öngörücüsü olduğu ileri sürülmektedir. Bu konuyla ilgili teorik çalışmalarda işinden ya da çalışma koşullarından memnun olmayan kişilerin işe gelmekten kaçınmalarının beklenebileceği belirtilmektedir (Harney ve Jordan, 2008; 280, Aktaran, Özutku, 2010; 108).

Son zamanlardaki çalışmalarda işe bağlılık, örgüte bağlılık ya da iş tatmini gibi duygularla ilgili değişkenlerle örgütsel performans arasındaki ilişkide örgütsel performansın sonuç değişkeni mi yoksa neden değişkeni mi olduğuyla ilgili tartışmalar dikkati çekmektedir. Bu konuda yapılan ampirik çalışmalarda iki görüş sorgulanmaktadır. İlk görüş çalışanların memnuniyetinin performansa neden olduğu yönündeyken, ikinci görüş performansın çalışanların memnuniyetine neden olduğu yönündedir. Bu görüşleri sorgulayan ampirik çalışmalardan tatmin edici sonuçlar elde edilememiştir (Ryan vd., 1996; 853).

Bu çalışmada elde edilen “örgütsel performans göstergelerine verilen önem, çalışanların motivasyon ve örgüte bağlılık düzeyleri ile pozitif ve anlamlı bir ilişki içindedir” bulgusu, yukarıdaki tartışmadaki ilişkilerin varlığını desteklemekle birlikte nedensellik konusundaki belirsizlik halen devam etmektedir.

Motivasyon ve örgüte bağlılığın artırılması için çalışanların kurumun stratejileri, süreçleri, paydaşların katkıları ile ilgili konularda yeterince bilgi sahibi olmaları, öneri sistemleri, kurum içi iletişimin artırılarak stratejilerin yayılımı, süreçlerin iyileştirilmesi, çalışanların katılımı sağlanmalıdır. Elde edilen bulgular performans prizması modelinin tüm boyutlarına belediye yönetimi tarafından verilen önemin çalışanlar tarafından farkında olunması ve bu durumun onların motivasyon ve kuruma bağlılık düzeyleri ile olumlu ilişkide olması Performans Prizması modelinin belediyelerde uygulanabilirliğinin önemli bir işareti olarak kabul edilebilir. Yetkinlikler ise stratejileri ve süreçleri uygulamak için kurumun sahip olması gereken bilgi, beceri, yetenek ve deneyimdir. Yetkinliklerin önemli bir kısmı ise çalışanların geliştirilmesi ile ilgilidir. Kurumun önemli performans alanlarından biri olarak yetkinliklerle ilgili göstergelere yönetim tarafından önem verilmesi bu konuda yatırım yapılması, çalışanların eğitilmesi, geri bildirim vb. gibi unsurları içerir. Yönetimin kurum performansını oluşturan boyutlardan yetkinliklere verdiği önem ile çalışanların içsel ve dışsal motivasyonu ve kuruma bağlılığı arasında pozitif yönde ilişki olduğu ortaya çıkmıştır. Buradan hareketle belediye yönetimlerinin önem verdikleri performans alanlarını çalışanları ile paylaşımları çalışanların motivasyonlarını ve kuruma olan bağlılıklarını arttırmaya katkıda bulunarak belediyenin idari ve mali nitelikteki performansını olumlu etkileyecektir.

SONUÇ

Türkiye’de Belediyeler 5393 Sayılı Kanun’la faaliyetlerini geniş bir alanda yürüten, verdikleri temel hizmetler benzer olmakla birlikte belediye büyüklüğüne bağlı olarak hizmet çeşidi ve kapsamı farklılaşan kamu kuruluşlarıdır. Söz konusu bu kuruluşların hizmetleri verimli ve etkin sunmaları, hesap verebilir olmaları, günümüzde bir zorunluluk halini almaya başlamıştır. Kamu sektöründe saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna verilen önemin artması, bilgi ve iletişim teknolojilerinin de yardımıyla veri toplama ve depolamanın yaygınlaşması, kamuoyunun performansla olan ilgisinin artması ile kaliteli ve güvenilir bilgiye sahip olmak mümkün olmuştur. Bu gelişmeler yerel yöneticilerin kurumlarının performansını sağlıklı olarak değerlendirmelerine yönelik uygun ortam sağlamaya başlamıştır. Ancak yerel yönetimlerin performans değerlendirmesinin yapılacağı genel ve kesin bir performans değerlendirme indeksi henüz mevcut olmadığından, söz konusu süreç halen devam etmektedir (Hazman, 2009; 7). Belediyelerde performans ölçüm sisteminin fonksiyonelliğini ortaya koymaya yönelik olarak yapılan araştırmalarla yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, idari hedeflere personelin uyumu ve hizmet kalitesinin artırılması aşamalarında performans ölçümünün etkili olduğu belirlenmiştir (Poister and Streib, 1999; 114).

Performans kriterleri belediye yönetimi tarafından belirlenen ve kurumun ulaşmak istediği nihai hedeflerle ilgilidir. Kurumun belirlediği performans hedeflerine ulaşması büyük ölçüde çalışanların bu performans hedeflerini benimsemeleri ile gerçekleşebilir. Çalışanların kurumun hedeflerini içselleştirmeleri için çeşitli stratejiler önerilebilir. Yöneticiler, kurum vizyonunu çalışanlara etkin bir biçimde iletebilirler, çalışanlarla ilgili hedef belirleme sürecine çalışanları dahil edebilirler, bu durum daha yüksek iş performansına yol açarak çalışanların hedefe olan bağlılığını artıracaktır. Performans hedeflerinin belirlenmesinde çalışanlara hedefleri anlatma ve onların kabulünü alma stratejisinin kullanılması devamlılık bağlılığını telkin edecektir. Çalışanların bağlılığı da davranışlarını etkileyecektir. Organizasyonların, ilk önce hem standart davranışlar hem de değer ekleyici davranışlar açısından çalışanlarından ne istediklerini oldukça dikkatli bir biçimde belirlemeleri gerekir daha sonra bu davranışları yerine getirmeyi kolaylaştırması olası bağlılık biçimlerini belirlemeleri gerekir (Meyer vd., 2004; 1004).

Akademisyenler örgütsel bağlılığın, örgütsel ve bireysel performansın biçimlendirilmesinde rol oynadığını uzun süredir kabul etmektedirler. Bu alanda yapılan araştırmaların çoğu kuruma bağlı çalışanlara sahip organizasyonların sadece yüksek performans ve moral elde etmekle kalmayacaklarını aynı zamanda çalışanlarının kurumda daha uzun süre kalacaklarını ileri sürmektedir. Ancak kamu yönetimi akademisyenleri, kamu organizasyonları ile ilgili özel faktörleri dikkate alan bir örgütsel bağlılık teorisi geliştirmede yavaş kalmıştır (Stazyk vd., 2011; 618).

Günümüzde mahalli idareler alanında önemli bir kesim olan belediyelerde kurumsal performansa verilen önem gün geçtikçe artmaktadır. Bunun başlıca nedenleri arasında yasal gereklilikler ve paydaşların değişen beklentileri ön sıralarda yer almaktadır. Yerel yönetim birimlerinden olan belediyelerde yasal gereklere uygun performans göstergelerinin belirlenmesinde ilgili yasalar yol gösterici olurken paydaşların beklentilerini dikkate alan performans değerlendirme sisteminin oluşturulması oldukça karmaşık ve çok boyutludur. Günümüzün değişen ihtiyaçlarını karşılamaya elverişli bir performans değerlendirme modeli olan “Performans Prizması” modeli, kurumsal performans değerlendirme konusunda paydaşları ön plana alarak dikkati çekmektedir. Ancak bir kurumun genel performansının biçimlenmesinde çalışanların ne kadar önemli olduğu bilinmektedir. Kurumun uygulayacağı performans değerlendirme modelindeki performans göstergelerine kurum yönetimi tarafından verilen önem ve ilginin artması ile çalışanların performans hedeflerini içselleştirerek daha fazla çaba sarfetmeleri ve çalışanların bu çabaları sonucu kuruma bağlılık düzeylerinin artması arasında anlamlı ilişkiler olduğu düşünülebilir.

Bu çalışmada temel alınan Performans Prizması modeli çerçevesinde kurum performansının ölçülmesi ve geliştirilmesine yönelik olarak belediye yöneticileri için aşağıdaki önerilerde bulunulabilir.

- Kurumailişkinstratejilerinveperformanshedeflerininbelirlenmesinde paydaşların istek ve beklentilerinin dikkate alınması başlangıç noktası olabilir. Bu kapsamda başlıca paydaş grupları olarak; yerel halk memnuniyeti ölçümü, belediye hizmetlerinin halkın beklentilerine uygunluk düzeyi ile ilgili ölçüm, aksayan hizmetlerin belirlenerek telafi edilmesi, çalışanların memnuniyet düzeyi ile ilgili ölçüm, belediye iktisadi teşebbüsleri ortaklarının memnuniyet

düzeyi ile ilgili ölçüm, düzenleyici ve denetleyici kuruluşların memnuniyeti ve önerileri, girdi sağlayanların memnuniyeti ile ilgili ölçümler yapılabilir.

- Başlıca paydaş gruplarıyla ilgili ölçümler ve analizler yapıldıktan sonra kurumun stratejik hedefleri sağlıklı bir biçimde belirlenebilir. Bu kapsamda strateji belirleme ile ilgili olarak kurumun stratejik hedeflerine ulaşma düzeyi, projeler, bütçe gibi unsurları kapsayan kurum içi değerlendirmeler yapılabilir.

- Yukarıdaki çalışmalarla kurumun stratejik hedefleri belirlendikten sonra bu hedeflerin yerine getirilmesinde uygulanması gereken süreçlerin belirlenmesi ve incelenmesi gerekir. Bunun için belediye birimlerinin uygulamalarının değerlendirilmesi yapılabilir. Bu kapsamda hizmet standartları ve ulaşma düzeyleri, hizmetlerin iyileştirilmesi için paydaşların önerileri ve şikayetleri, maddi ve duran varlıkların durumları, insan kaynakları ile ilgili konular dikkate alınabilir.

- Belirlenen stratejik hedeflere ulaşabilmek için belediye birimlerinin hizmet kabiliyetinin (yetkinlikler) çok yönlü olarak değerlendirilmesi gerekir.

- Son olarak kurumun paydaşlarının katkılarının değerlendirilmesi için tüm paydaş gruplarından gelen öneriler, paydaş gruplarının eklediği değer düzeyi ve özellikle en önemli paydaşlardan biri olan insan kaynakları ile ilgili performans, motivasyon ve örgüte bağlılık ile ilgili ölçümler yapılabilir.

Kurum performansı ile ilgili göstergelere yönetim tarafından verilen önem ile çalışanların kuruma bağlılığı ve motivasyonu arasında anlamlı ilişkiler olduğunu ortaya koyan bu öncü çalışmanın ışığında bundan sonraki çalışmalarda daha geniş bir örneklem ile belediyelerde ve başka kamu kurumlarında kuruma bağlılığı ve motivasyonu etkileyen faktörlere ilişkin kamu sektörüne özgü kurumsal bağlamda derinlemesine incelemeler yapılabilir.

KAYNAKÇA

- Ağcakaya, S. (2009).** Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tip Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları, *Sosyo Ekonomi*, 1, Ocak- Haziran, 27-46.
- Akal, Z. (2005).** *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, No: 473, Ankara.
- Allen, N. J., Meyer, J.P. (1990).** The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organization, *Journal of Occupational Psychology*, Vol. 63, 1-18.
- Altunışık, R., Coşkun, R., Bayraktaroğlu, S., Yıldırım, E. (2010).** *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*, 6. Baskı, Sakarya Yayıncılık, Adapazarı.
- Ateş, H., Köseoğlu, Ö. (2011).** *Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi*, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Başat, H. T. (2010).** *Performans Prizması*, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- Benkhoff, B. (1997).** Ignoring Commitment is Costly: New Approaches Establish the Missing Link Between Commitment and Performance, *Human Relations*, 50 (6), 701-726.
- Brislin, R. W., Kabigting, F., Macnab, B., Zukis, B., Worthley, R. (2005).** Evolving Perceptions of Japanese Workplace Motivation, *International Journal of Cross Cultural Management*, 5 (1), 87-103.
- Büyüköztürk, Ş., Çakmak, E. K., Demirel, F., Akgün, Ö. E., Karadeniz, Ş. (2012).** *Bilimsel Araştırma Yöntemleri*, Pegem A Yayıncılık, Ankara.
- Çetin Ö. M. (2006).** The Relationship Between Job Satisfaction, Occupational and Organizational Commitment of Academics, *The Journal of American Academy of Business*, 8 (1), 78-88.
- Drucker, P. F.** Pozitive and Negative Motivating Factors, *A Publication of the Defense Acquisition University*: 369-387, www.dau.mill (erişim tarihi 17 Temmuz 2012).
- Dündar, S., Özutku, H., Taşpınar, F. (2007).** İçsel ve Dışsal Motivasyon Araçlarının İşgörenlerin Motivasyonu Üzerindeki Etkisi: Ampirik Bir İnceleme, *Gazi Üniversitesi Ticaret Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı. 2, 105-119.
- Harney, B.ve Jordan, C. (2008).** Unlocking the Black Box: Line Managers and HRM-Performance in a Call Centre Context, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57 (4), 275-296.
- Hatry, H. (2006).** Performance Measurement: Getting Result, 2nd Edition, The Urban Institutes Press.
- Hazman, G. G. (2009).** Küçük ve Orta Ölçekli Belediyelerde Performansı Etkileyen Unsurların Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 18 (4), 53-66.
- Holzer, M. ve Kaifeng, Y. (2004).** Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art., *International Review of Administrative Sciences*, 70 (1), 15-31. <http://www.afyon-bld.gov.tr/tr/Default.aspx> (erişim tarihi 14 Ocak2013) <http://www.icisleri.gov.tr> (erişim tarihi 20 Aralık 2012) <http://www.mevzuat.gov.tr> (erişim tarihi 20 Aralık 2012)
- İçişleri Bakanlığı, (2009).** 2008 Yılı Faaliyet Raporu.
- İçişleri Bakanlığı, (2013).** 2012 Yılı Faaliyet Raporu.
- Johnsen, A. (2001).** Balanced Scorecard: Theoretical Perspective and Public Management Implications, *Managerial Auditing Journal*, 16 (6), 319-330.

- Jottier, D.ve Heyndels, B. (2012).** Does Social Capital Increase Political Accountability? An Empirical Test for Flemish Municipalities, *Public Choice*, Vol.150, 731-744.
- Kim, S. (2004).** Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (2), 245-261.
- Mahaney C. R. ve Lederer A. L. (2006).** The Effect of Intrinsic and Extrinsic Rewards for Developers on Information Systems Project Success, *Project Management Journal*, 37 (4), 42-54.
- Manolopoulos, D. (2008).** An evaluation of Employee Motivation in the Extended Public Sector in Greece, *Employee Relations*, 30 (1), 63-85.
- Marcinkeviciute, L., Petrauskiene, R. (2009).** Staff Motivation at Kaunas County Local Authorities: Practical Aspects, *Rural Development*, 84-89.
- Meyer, J.P. - Allen, N. J. (1991).** A Three-Component Conceptualization of Organizational Commitment, *Human Resource Management Review*, 1 (1), 61-89.
- Meyer, J. P., Becker, T. E., Vandenberghe, C. (2004).** Employee Commitment and Motivation: A Conceptual Analysis and Integrative Model, *Journal of Applied Psychology*, 89 (6), 991-1007.
- Meyer, J. P., Stanley, D. J., Herscovitch, L., Topolnysky, L. (2002).** Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: A Meta-Analysis of Antecedents, Correlates, and Consequences, *Journal of Vocational Behavior*, Vol. 61, 20-52.
- Mottaz, J. C. (1985).** The Relative Importance of Intrinsic and Extrinsic Rewards as Determinants of Work Satisfaction, *The Sociological Quarterly*, 26 (3), 365-385.
- Naff, K. C., Crum, J. (1999).** Working for America: Does Public Service Motivation Make a Difference?, *Review of Public Personnel Administration*, 19 (4), 5-17.
- Najmi, M., Etebari, M., Emami, S. (2012).** A framework to review Performance Prism", *International Journal of Operations & Production Management*, 32 (10), 1124-1146.
- Neely, A., Adams, C., Kennerley, M. (2002).** *The Performance Prism*, Prentice Hall, Published in Great Britain.
- O'Donnel, F. J. - Duffy, A.H.B. (2002).** Modelling Design Development Performance, *International Journal of Operations & Production Management*, 22 (11), 1198-1221.
- Özdamar, K. (2004).** *Paket Programlar İle İstatistiksel Veri Analizi I*, Kaan Kitabevi, Eskişehir.
- Özutku, H. (2008).** Örgüte Duygusal, Devamlılık ve Normatif Bağlılık İle İş Performansı Arasındaki İlişkinin İncelenmesi, *Istanbul University, Journal of the School of Business Administration*, 37 (2), 9-97.
- Özutku, H. (2010).** Örgütsel Performans Boyutuyla İnsan Kaynakları Yönetimi, Gazi Yayınevi, Ankara.
- Pinder, C. C. (1998).** *Motivation in Work Organizations*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Poister, T. H., Gregory S. (1999).** Assessing the Validity Legitimacy and Functionality of Performance Measurement Systems in Municipal Governments, *American Review of Public Administration*, 29 (2), 107-123.

- Ryan, A. M., Schmit, M. J., Johnson, R. (1996).** Attitudes and Effectiveness: Examining Relations at an Organizational Level, *Personnel Psychology*, Vol.49, 853-882.
- Sağbaşı, İ., Hazman, G. G., Çalışkan, A., Erin, M. Z. (2011).** *Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Teori ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Stazyk, E. C., Sanjay K. P., Bradley E. W. (2011).** Understanding Affective Organizational Commitment, *The American Review of Public Administration*, 41 (6), 603-624.
- Tornberg, P. (2012).** Committed to Coordination? How Different Forms of Commitment Complicate the Coordination of National and Urban Planning, *Planning Theory & Practice*, 13 (1), 27-45.
- Usta, A. (2010).** Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 78, 34-37.
- Wang, X. (2002).** Perception and Reality in Developing an Outcome Performance Measurement System, *International Journal of Public Administration*, 25 (6), 805-829.
- Wasti, A. (2000).** Örgütsel Bağlılığı Belirleyen Evrensel ve Kültürel Etmenler: Türk Kültürüne Bir Bakış, *Türkiye’de Yönetim, Liderlik ve İnsan Kaynakları Uygulamaları*, Editör: Zeynep Aycan, Türk Psikologlar Derneği Yayınları, No: 21, 1. Basım, Ankara.
- Wiersma, J. U. (1992).** The Effects of Extrinsic Rewards in Intrinsic Motivation: A Meta-Analysis, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, Vol. 65, 101-114.
- Wisniewski, M., Stewart, D. (2004).** Performance Measurement for Stakeholders, *The International Journal of Public Sector Management*, 17 (3), 222-233.
- Xiaohua, L. (2008).** An Empirical Study on Public Service Motivation and the Performance of Government Employee in China, *Canadian Social Science*, 4 (2), 18-28.
- Yüreğir, O. H., Nakıboğlu, G. (2007).** Performans Ölçümü ve Ölçüm Sistemleri: Genel Bir Bakış, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16 (2), 545-562.

KURUMSAL RİSK YÖNETİMİ ODAKLI İÇ DENETİM SİSTEMİNDE İÇ DENETÇİLERİN GÖREV VE SORUMLULUKLARI

Ruveyda KIZILBOĞA*

ÖZ

Kamu kurumlarının hedeflerine ulaşmasını destekleyen kurumsal risk yönetim sisteminin öneminin vurgulandığı günümüzde iç denetçilerin sistem içerisindeki rolleri ile ilgili düzenlemelerin yetersizliği dikkat çekmektedir. Bu nedenle çalışmada kurumsal risk yönetimi odaklı iç denetim sisteminde iç denetçilerin görev ve sorumlulukları¹ bu konuda kabul gören önemli bir düzenleme olan İç Denetçiler Enstitüsü'nün (The Institute of Internal Auditors- (IIA)) belirlediği standartlar dikkate alınarak açıklanmaktadır. Çalışmada ayrıca 5018 sayılı Kanun ve Kamu İç Denetim Standartları kapsamında risk yönetim sistemi ve sistemde iç denetçilerin sorumluluklarına ilişkin düzenlemeler ele alınmaktadır. Çalışmanın amacı, kurumsal risk yönetimi odaklı iç denetim sisteminde iç denetçilerin görev ve sorumluluklarını netleştirmek ve yöneticilerin yerine getirmesi gereken sorumlulukların iç denetçilere yüklenmesini önlemektir. Çalışmanın hem literatüre hem de uygulayıcılara katkı sağlayacağına inanılmakla birlikte Türk Kamu Yönetimi yapısında bu konunun hukuki düzenlemelerle açıklanması ve desteklenmesi gerekli görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kurumsal Risk Yönetim Sistemi, İç Denetim, İç Denetçi, Kamu Yönetimi.

Abstract: *Internal Auditors' Duties And Responsibilities In Enterprise Risk Management Based Internal Audit System*

The importance of enterprise risk management system which support the public entities to achieve their aims is emphasized nowadays, but it is noticed that the regulations are not enough about internal auditors role in the system. This study deals with the duties and responsibilities of internal auditors, according to the standards determined and expected as important by The Institute of Internal Auditors. Also, there are some explanations about



*Dr., Araştırma Görevlisi, Nevşehir Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, ruveyda.kizilboga@nevsehir.edu.tr, ruveyda.kizilboga@gmail.com ¹ Marmara Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora Programı mezunu Ruveyda KIZILBOĞA tarafından hazırlanan "Kurumsal Risk Yönetimi Odaklı İç Denetim ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi İçin Bir Model Önerisi" adlı Doktora Tezinden üretilmiştir.

risk management system and internal auditors' responsibilities in the system within the scope of the law no. 5018 and Public Internal Audit Standards. This study aims to make clear the internal auditors' responsibilities in the enterprise risk management based internal audit system and to prevent to take the responsibilities of managements by internal auditors. As it is believed that the study will contribute to both literature and practitioners, it should be explained and supported by legal regulations in the Turkish public administration.

Keywords: *Enterprise Risk Management System, Internal Audit, Internal Auditors, Public Administration.*

GİRİŞ

Özel sektörde yaşanan finansal krizler, yönetim alanında yeni ihtiyaçları ve bu kapsamda yeni arayışları ortaya çıkarmıştır. Risklerin farkına varılarak yönetilmesinin kurumsal hedeflere ulaşmada fayda sağlayacağıın tespiti ile birlikte kurumsal risk yönetim sistemi özel sektörde uygulanmaya başlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında dönüşümün yaşandığı kamu kurumları da kamusal faydayı kaynakları en etkin şekilde kullanarak artırmanın yol ve yöntemlerini öğrenme ve uygulama arayışı içerisine girmiştir. Bu süreçte iç denetim, iç kontrol, hesap verme sorumluluğu, mali saydamlık ve risk yönetimi kavramları ile karşılaşmış ve bunlara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Çalışmada iç denetim sistemi, iç denetim sistemindeki değişim ile geleneksel ve risk odaklı iç denetim sistemleri karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Çalışmanın temel konusu olan kurumsal risk yönetimi ile ilgili literatürdeki düzenlemelerin yetersizliği bu alandaki sorumlulukların belirsizliğine sebep olmaktadır. Bu nedenle çalışmada, Türkiye'nin de üyesi olduğu İç Denetçiler Enstitüsü'nün (IIA) hazırladığı "Kurumsal Risk Yönetiminde İç Denetimin Rolü" adlı düzenleme esas alınarak, iç denetçilerin kurumsal risk yönetim sistemi içerisindeki görev ve sorumlulukları ile rolleri açıklanmaktadır. Çalışmanın amacı, iç denetim sistemindeki değişimi ortaya koymak ve iç denetçilerin kurumsal risk yönetimi kapsamındaki çalışma alanını netleştirmektir. İç denetçilerin görev kapsamının belirginleşmesi gereksiz iş yükü üstlenmelerini engelleyecek ve asli sorumluluklarıyla ilgilenmelerini

sağlayacaktır. Ayrıca iç denetçilerin tarafsızlıklarını ve bağımsızlıklarını koruyarak hem iç kontrol hem de risk yönetim sistemine ilişkin makul güvence vermelerini kolaylaştıracaktır.

Çalışma üç temel başlık kapsamında organize edilmektedir. Öncelikle, iç denetim sisteminin tanımına ve özelliklerine yer verilmektedir. İç denetim sistemindeki değişim incelendikten sonra geleneksel ve risk odaklı iç denetim sistemi karşılaştırmasına değinilmektedir. İkinci temel başlık, iç denetçilerin kurumsal risk yönetimi kapsamındaki temel rolleridir. Bu kapsamda iç denetçilerin rollerinin yanı sıra görev ve sorumluluklarına da yer verilmiştir. Son olarak, Türk Kamu Yönetimi sisteminde iç denetçilerin kurumsal risk yönetimi kapsamındaki görev ve sorumlulukları “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile “Kamu İç Denetim Standartları” dikkate alınarak incelenmiştir.

1. İÇ DENETİM SİSTEMİNİN TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

İç denetim, kuruma fayda sağlamak amacıyla kurumun faaliyetlerini ve işlemlerini incelemek ve değerlendirmek üzere kurum içinde örgütlenmiş; ancak kurumdan bağımsız işlev gören bir değerlendirme fonksiyonudur (Moeller ve Witt, 1999: 11). Türk Kamu Yönetimine 5018 sayılı Kanun’la dâhil edilen iç denetim kavramı Kanun’un 63/1. maddesine göre;

“Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmıştır.

Kanun’da yer alan iç denetim tanımı, dünyada kabul görmüş ve uluslararası nitelik kazanmış tanımla birebir örtüşmektedir. Ayrıca, kamu iç denetim standartları da uluslararası iç denetim standartları dikkate alınarak birebir çeviri yoluyla Türkiye uygulamasına kazandırılmıştır (Aslan, 2010: 78).

İç denetimin temel amacı; kurumsal yönetimi desteklemek ve güçlendirmek, risk yönetimi ve kontrol sisteminin etkililiğini ve yeterliliğini değerlendirerek geliştirmektir (Coram, vd., 2008: 546).

Geçmişteki işlem ve hata odaklı iç denetim yaklaşımı günümüzde süreç odaklı işlemekte ve işin etkinliğinin artırılmasına yönelik stratejik akıl ortaklığına doğru değişim ve gelişim göstermektedir. Kurumsal yönetim kapsamında iç denetimin rolü değerlendirildiğinde; süreçlerin iyileştirilmesi, insan kaynağının geliştirilmesi, kurumsal performans ve verimlilik yönetimi, kurum içi iletişim, iyi uygulamaların paylaşımı, katma değer yaratılması ve kalitenin geliştirilmesi hususunda etkin rol oynadığı görülmektedir (Uzun, 2009: 5).

İç denetçiler kurum ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla “iç kontrol, uygunluk, yolsuzluk, faaliyet ve yönetim denetimleri ile danışmanlık faaliyetleri ve kurumsal risk yönetimi” alanlarında faaliyet göstermektedir (Galloway, 2006: 3).

İç denetim; uygunluk, mali, sistem, performans ve bilgi teknolojileri denetimini kapsamaktadır. İç denetim, bu denetim uygulamalarından bir veya birkaçını kapsayacak şekilde risk odaklı yapılmaktadır. Ayrıca, bir faaliyet veya konu tüm türlerde denetim kapsamına alınabilmektedir (Ormanoğlu, 2006: 37; İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, md.8). İç denetim süreci; planlama, yürütme, raporlama ve izleme aşamalarından oluşmaktadır (Alıcı, 2006: 51).

Uygunluk denetimi; Anayasa, ilgili kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve tebliğler, kalkınma planı, yıllık programlar, stratejik plan ve performans programı, yönetim tarafından belirlenen yönerge veya kabul edilen iş ve işlem prosedürleri, alınan kararlar, idarenin giriştiği sözleşme ve taahhütlere ilişkin hükümler dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir.

Mali denetim; kamu idarelerinin bütçe uygulamasına ilişkin gelir, gider ve borç ilişkileri ile her türlü mal ve kıymete dair mali karar ve işlemlerinin denetlenmesidir (Yiğit, 2008: 113).

Sistem denetimi, denetlenen birimin faaliyet ve iç kontrol sisteminin organizasyon yapısına katkı sağlayıcı bir yaklaşımla analiz edilmesi, eksikliklerinin tespit edilmesi, kalite ve uygunluğunun araştırılması ile kaynakların ve uygulanan yöntemlerin yeterliliğinin ölçülmesi suretiyle değerlendirilmesidir (Koçak ve Kavakoğlu, 2010: 127).

Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) Denetim Standartları'nda performans denetimi, "denetlenen kurumların görevlerini yerine getirirken kaynaklarını tutumlu, verimli ve etkin kullanıp kullanmadıklarının denetimi" olarak tanımlanmıştır (Soydan, 2008: 39).

Günümüz iletişim ve bilişim alanında yaşanan hızlı gelişim gerek kamu kurumları gerekse özel sektör tarafından ilgiyle takip edilmektedir. Faaliyet ve işlemlerin büyük bir kısmı bilgisayar aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu gelişim işlemlerin daha hızlı ve etkin yapılmasına olanak sunmaktadır. Ancak faydalarının yanı sıra, sanal ortama taşınan bilgilerin; izlenmesi, kontrol altına alınması ve denetlenmesi sürecinin ortaya çıkardığı bazı olumsuz durumlarla da karşılaşmaktadır. Dolayısıyla, işlemlerini sanal ortamda gerçekleştirmeye başlayan kurumların denetiminde elde edilen verilerin daha anlamlı olabilmesi için bu verileri oluşturan bilgisayar sistemlerinin ve bu sistemler üzerindeki işlem ve uygulamaların düzgün ve güvenilir bir şekilde çalışması gerekmektedir. Bu süreç beraberinde bu alandaki denetimi gerekli kılmaktadır (Özbilgin, 2003: 123).

1.1. İç Denetim Sistemindeki Değişim ve Özellikleri

ABD'de 1940'lı yıllardan itibaren yapılmaya başlanan bilimsel çalışmalar, geleneksel denetim uygulamalarının yolsuzluk ve hataları engelleyemediğini ve hataların %80'inin sistemden kaynaklandığını ortaya koymuştur. Araştırma sonuçları ve kurumlarda meydana gelen hızlı ve kesin değişim sistem denetimi, performans ve bilgi teknolojisi denetimi gibi denetim tekniklerini uygulayan risk odaklı iç denetim sisteminin önem kazanmasını sağlayarak sistemin yaygınlaşmasına zemin hazırlamıştır (Koçak ve Kavakoğlu, 2010: 124).

Küreselleşme, iç denetçilerin değişen rolleri, risk yönetimindeki değişiklikler, kurumsal sorunlar ve teknolojik ilerleme gibi nedenler de risk odaklı iç denetim anlayışının ortaya çıkmasında etkili olmuştur (PriceWaterHouse, 2012: 12). İç denetim fonksiyonunun değişim nedenlerinden bir diğeri risk yönetim sürecinin sadece risk yöneticisine bırakılmayacak kadar önem taşıması gerektiği gerçeğine dayandırılmaktadır (Manab, vd., 2007: 4).

İç denetim ve risk yönetim faaliyetlerinin rolü, özellikle kurumsal yönetişimi geliştirmek amacıyla, 1992 yılında The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) tarafından iç kontrol

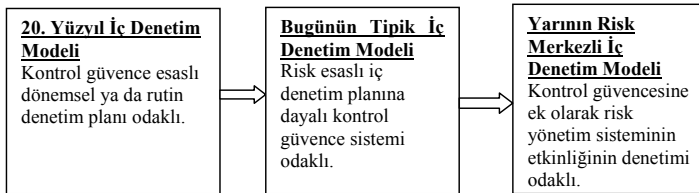
sistemi aracılığıyla değerlendirilmiştir (Manab, vd., 2007: 4). İlk olarak 1995 yılında ABD’de uygulanmaya başlanan sistem, denetim kaynaklarının sınırsız olmadığı, denetlenecek birim faaliyetlerinin hem farklı risklerle karşı karşıya olduğu hem de göreceli olarak farklı önem derecelerine sahip olduğu anlayışına dayanmaktadır (Kishalı ve Pehlivanlı, 2006: 79).

Kurumsal yönetim, risk yönetimi ve aynı zamanda kuruma değer katma anlayışının önem kazanması ile birlikte iç denetim mesleki çalışmaları Haziran 1999’dan itibaren kontrol odaklılıktan risk odaklı yaklaşıma kaymıştır (Manab, vd., 2007: 4). Bu kapsamda İç Denetim Enstitüsü Yönetim Kurulu tarafından şu tanım kabul edilmiştir (Walker, vd., 2002: 5):

“İç denetim bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve değer katmak amacı güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim kurumun risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.”

Tanımda vurgulandığı üzere risk yönetim süreci iç denetim faaliyeti kapsamındadır. Risk yönetim sürecinde, sistemin etkinliğini değerlendirme ve geliştirme amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım oluşturularak kurum hedeflerine ulaşılması amaçlanır. Böylece daha çok hile ve eksiklik bulmaya odaklanan iç denetim anlayışı, süreç ve verimlilik odaklı bir danışmanlık hizmetine dönüşerek risk yönetim sistemi içerisinde önemli bir yer edinmiştir (Güneş ve Teker, 2010: 65).

İç Denetçiler Enstitüsü’nün (IIA) yönettiği “Risk Yönetimi: İç Denetçilerin Değişen Paradigması” adlı çalışmada da iç denetim sürecinin ‘pasif ve reaktif kontrol odaklı denetim’ yaklaşımından ‘aktif ve risk odaklı denetim’ yaklaşımına kaydığından bahsedilmektedir (Burnaby ve Hass, 2009: 541). İç denetim anlayışındaki değişim Şekil 1’de gösterilmektedir.



Şekil 1. İç Denetim Anlayışındaki Değişim

Kaynak: PriceWaterHouse, 2012: 4.

Şekil 1'e göre yirminci yüzyılın iç denetim modeli kontrol-güvence temelli dönemsel ve rutin denetim planlarına dayalı; bugünün iç denetim modeli risk odaklı denetim planlarına dayalı kontrol-güvence sistemi odaklı ve yarının risk merkezli iç denetim modeli ise, kontrol-güvenceye ek olarak risk yönetim etkinliğinin güvencesi odaklıdır (PriceWaterHouse, 2012: 4).

- I. Risk odaklı iç denetim kapsamında şunlar yer almaktadır (Kishalı ve Pehlivanlı, 2006: 79-80):
- II. İç kontrol sisteminin yeterliliğinin ve etkinliğinin incelenmesi ve değerlendirilmesi.
- III. Risk yönetim teknikleri ile bunların uygulanması ile etkinliğinin incelenmesi.
- IV. Elektronik bilgi sistemleri dâhil olmak üzere yönetim ve mali bilgi sisteminin gözden geçirilmesi.
- V. Muhasebe kayıtları ile mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin analiz edilmesi.
- VI. Kurumun risk tahmini ile bağlantılı olarak kendi sermayesini ve yapısını değerlendirme sisteminin incelenmesi.
- VII. Yasal ve düzenleyici otoritelerin koşullarına, etik kurallara, politika ve prosedürlerin uygulanmasına uyumun denetlenmesi.

Risk odaklı iç denetim yaklaşımı, risk yönetim süreçlerinin çıktılarını kullanarak iç denetçilerin denetimde önem derecesi yüksek riskli alanlara yönelmesini sağlamaktadır. Böylece denetimde etkinliğin artırılması ile maliyet ve zaman tasarrufu sağlanması amaçlanır (Kishalı ve Pehlivanlı, 2006: 76). Ayrıca risk odaklı iç denetim yaklaşımı, yönetim ve denetim arasındaki iletişim bağlantılarını artırmakta ve denetim süreci boyunca daha az sorunla karşılaşılmasına olanak sunmaktadır (Manab, vd., 2007: 4).

1.2. Geleneksel ve Risk Odaklı İç Denetim Sistemi Karşılaştırması

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren iç kontrol odaklı yapılmaya başlanan geleneksel iç denetim sisteminde rutin denetimlere önem ve öncelik verilmekte ve önceden belirlenen denetim programları kullanılmaktaydı. Raporlarda öneri geliştirmekten ziyade mevcut durumdaki hata ve sorunlar ortaya konulmaktaydı. Risk yönetimi ve iç kontrol, kurumsal yönetimin önemli

birer parçalarıdır. Risk yönetimine ve iç kontrole odaklanması ile iç denetim, kurumsal risk yönetim sistemi içerisinde önemli bir yer edinmiş ve kurumun, iç denetim sisteminin farkına varmasını sağlamıştır. *İç denetim algısındaki değişimle birlikte yeni iç denetim tanımı yapılmış ve tanımda iç denetimin risk odaklı yapılması gerektiği vurgulanmıştır.* Risk odaklı iç denetimle beraber denetim programları revize edilmiştir. Risk odaklı iç denetim uygulamasında denetim alanları risk öncelik sıralaması dikkate alınarak belirlenmekte ve raporlarda başarılı uygulamalara ve değer katan hizmetlere yer verilmektedir (Ergin, vd., 2008: 18-19; Sarens, vd., 2009: 92). Geleneksel ve risk odaklı iç denetim karşılaştırması Tablo 1’de gösterilmektedir.

Tablo 1. İç Denetim Paradigmasındaki Değişim

Nitelik/Özellik	Eski Paradigma	Yeni Paradigma
İç Denetimde Odak Nokta	İç Kontrol	Risk
İç Denetim Sorumluluğu	Reaktif (olay gerçekleşikten sonra tepki veren), süreklilik ve stratejik plana aktif katılım yok, sadece gözlemci.	Coactive (olay gerçekleşirken tepki veren), gerçek zaman odaklı, sürekli izleme ve stratejik plana katılım esaslı.
Risk Değerlendirme	Risk faktörleri	Senaryo planlaması
İç Denetim Testleri	Kontrol odaklı	Risk odaklı
İç Denetim Metodu	Kontrol testlerinin ayrıntılı ve eksiksiz olması önemli	İş risklerinin kapsamı geniş ele alınmalı ve önemi vurgulanmalı
İç Denetim Tavsiyeleri	İç Kontrole Yönelik: • Güçlendirilmiş mi? • Maliyet-fayda sağlanmış mı? • Etkili-verimli mi?	Risk Yönetimine Yönelik: • Risk tutumları etkili bir şekilde uygulanmış mı?
İç Denetim Raporları	Fonksiyonel kontroller ele alınır.	Risk süreçleri ele alınır.
İç Denetçilerin Kurum İçindeki Rolü	Bağımsız bir değerlendirme fonksiyonu üstlenirler.	Risk yönetimine ve kurumsal yönetime entegre bir rol üstlenirler.

Kaynak: Walker, vd., 2002: 7.

Tablo 1’deki veriler yorumlandığında geleneksel iç denetim sisteminin mevzuata aykırı işlemleri, hata, suiistimal ve kayıpları takip ettiği ve olumsuz sonuçları ortadan kaldırmaya yöneldiği; risk odaklı iç denetim sisteminin ise, hatalı sonuçlara değil, hataları üreten sistemin zaaflarını belirlemeye ve yok etmeye odaklanarak sistemin hatalı çıktı üretmesini engellemeye çalıştığı görülmektedir. Geleneksel iç denetim sistemi tedavi edici; risk odaklı iç denetim sistemi ise, koruyucu hekimlik uygulaması olarak nitelendirilebilir (Karabeyli, 1999: 2)

İç denetim ve risk yönetim sorumlulukları birbirini tamamlamakta ve aslında her ikisi de farklı amaçlara hizmet etmektedir. Risk yönetimi, geniş ve kapsamlı bilimsel bir disiplinken; iç denetim episodik ve derinlemesine bir yaklaşımdır. Risk yönetimi, küresel ve gerçek zamanlıdır. Uzun vadeli riskleri öngörerek onları yönetebilmek için acil durum planları ve stratejileri geliştirir. Diğer taraftan iç denetim, yıllık döngüsünde çalışır. İç denetim paradigmasındaki değişimle birlikte geçmiş odaklılıktan şimdi ve gelecek odaklı değerlendirmeye önem vermeye başlanmıştır. Denetimin rolü aslında izleme iken; risk yönetimi ise, risklerin yönetilmesinin yanı sıra kurumun değerini artırmakla sorumludur. İç denetim geçmişe bakarak yönetime rehberlik sunmaktayken; risk yönetimi geleceğe odaklanmakta ve karar verme süreçlerinde etkili olmaktadır (Manab, vd., 2007: 8).

İç denetim anlayışındaki değişim iç denetçilerin rollerinde de değişiklikler getirmiştir (Bkz. Tablo 2).

Tablo 2. İç Denetçi Rolündeki Değişim ve Gelişim

Geleneksel Yaklaşım	Gelişimsel Yaklaşım
• Denetim odaklı • İşlem esaslı. • Finansal gider odaklı. • Uygunluk hedefli. • Politika ve prosedür odaklı. • Çok yıllık denetim kapsamlı. • Değişime kapalı. • Maliyet merkezli profesyonel denetim. • Profesyonel denetçiler •Yöntem: Politika, işlem ve uygunluk odaklı.	• Risk odaklı. • Süreç esaslı. • Müşteri odaklı. • Süreç gelişimi hedefli. • Risk yönetimi odaklı. • Risklerin sürekli değerlendirilmesi kapsamlı. • Değişiklikleri kolaylaştırıcı. • Performans iyileştirmeye dayalı denetim. • Profesyonel denetçiler • Yöntem: Strateji, hedef ve risk yönetimi odaklı.

Kaynak: Lindow ve Race, 2002: 29.

Geleneksel yaklaşımda denetim ve kontrol odaklı hizmet veren iç denetçiler, gelişimsel ya da risk odaklı yaklaşımla birlikte süreçlere ve risklere odaklanırlar hale gelmiştir. İç denetçilerin kurum içerisinde değişiklikleri destekleyen ve değişiklik süreçlerinin kolaylaştırılması için danışmanlık yapan ve hem kurum hem de paydaşların memnuniyetini artırıcı hizmetler vermesine önem ve öncelik verilmeye başlanmıştır. Uygunluk yerine süreçlerin gelişimini hedefleyen denetim yaklaşımıyla performans iyileştirmeye dayalı çalışmalar yapılması hedeflenmekte ve iç denetçilerin diğer alanlarda da uzmanlaşmasına önem verilmektedir.

2. İÇ DENETÇİLERİN KURUMSAL RİSK YÖNETİM SİSTEMİNDEKİ TEMEL ROLLERİ

İç denetimin kapsamı ve fonksiyonları günümüz çevresel değişikliklerine yanıt verebilmek amacıyla zaman içinde artmış ve artmaya devam etmektedir. Finansal durum değerlendirmeleri ve diğer muhasebe fonksiyonlarından başlanmış ve uygunluk denetimi, iç kontrol ve süreç değerlendirmeleri ile süren sorumluluklarına şimdilerde kurumsal risk yönetimiyle ilgili rolleri eklenmiştir (Manab, vd., 2007: 2).

Kurumsal risk yönetim sistemi; kurumun yönetim kurulu, yöneticileri ve diğer çalışanlarından etkilenen, kurumu olumsuz etkileme olasılığı olan faaliyetlerin belirlendiği, risklerin risk iştahı kapsamında yönetildiği ve kurumun hedeflerine ulaşılmasında makul güvence sağlayan bir süreçtir (Florea ve Florea, 2009: 39).

Kurumsal risk yönetim sisteminin altında yatan öncüllerden biri, “ister kâr amaçlı bir şirket ister kâr amacı gütmeyen bir kamu kurumu olsun paydaşlara değer katmak amacı ile var olmak” ilkesidir. Kurumlar teknolojinin, yeniden yapılanmanın, pazar değişiminin, rekabetin ve düzenlemelerin yarattığı belirsizlik ortamında faaliyet göstermektedir. Kurumun stratejik tercihleri belirsizliklerin oluşum kaynağıdır. Örneğin; yeni bir alanda faaliyet yapma yönündeki strateji, beraberinde riskleri ve o alana yönelik fırsatları da getirecektir. Her kurum belirsizliklerle yüzleşmektedir; ancak önemli olan bu belirsizliklerin ne kadarı ile mücadele edebileceğine yönetimin karar

vermesidir. Belirsizlikler kuruma değer katıcı fırsatları içerdiği gibi değer azaltıcı riskleri de kapsamaktadır. Kurumsal risk yönetim sistemi yönetime, kuruma değer katma kapasitesini artırabilmesi için riskleri ve fırsatları kapsayan belirsizliklerle etkili bir şekilde ilgilenme olanağı sağlamaktadır (COSO ERM Executive Summary Framework, 2004: 13).

Amaç kurumun hedeflerine ulaşmasını engelleyecek belirsizlikleri etkili şekilde yöneterek kuruma değer kazandırmak ve kurumu geliştirmektir (Walker, vd., 2002: 2). Yeterli ve disiplinli bir şekilde uygulanan kurumsal risk yönetim sistemi kuruma rekabet avantajları sağlayacaktır (Beasley, vd., 2005: 522). Sistem kurumun işlevsizliğini önleyerek genel riskler yerine önemli risklere yoğunlaşmasına imkân tanımaktadır (Non, 29).

Kurumsal risk yönetim sistemi öncelikle; kurum çapında hedeflerin ve amaçların tutarlı olmasına, önemli başarı faktörlerinin ve risklerin belirlenmesine, risklerin değerlendirilmesine ve risk tutumlarının belirlenmesine, uygun risk tutumlarının ve gerekli kontrollerin uygulanması ile performans sonuçlarının ve beklentilerin zamanında raporlanmasına dikkat eder (COSO ERM Executive Summary Framework, 2004: 39). Ayrıca hedeflerin ve hedeflere ulaşılmasını etkileyecek olayların düzenli olarak belirli periyotlarla *gözden geçirilmesini, risklerin yeniden değerlendirilmesini ve gerekli durumlarda yeni risk tutumları belirlenmesini sağlar* (Pricewaterhouse, 2008: 14). Sistem, risk yönetimine verilen önemi artırmakta, yüksek düzeyde sorumluluk alınmasını ve sorumlulukların açıkça belirlenmesini sağlamaktadır (Beasley, vd., 2005: 523). Ayrıca standartlar oluşturulması, risklerin daha etkili bir şekilde yönetilmesi ve risklerin azaltılması için fırsat sunmakla birlikte etkinlik ve büyüme için yeni fırsatların yaratılmasını da sağlayabilir (Dienhart, 2010: 5). Kurumsal risk yönetimin kurumsal yönetişimin önemli bir parçası olduğu dünya çapında pek çok ülke tarafından benimsenmektedir (Manab, vd., 2010: 240). Risklerin başarılı bir şekilde yönetilmesi için kurumsal risk yönetim sorumluluğu kurum çapında üstlenilmeli ve stratejik bir çaba gösterilmelidir (Frigo ve Anderson, 2011: 1).

İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) tarafından hazırlanan “Kurumsal Risk Yönetiminde İç Denetimin Rolü” adlı çalışmada iç denetçilerin kurumsal risk yönetim sistemi içerisindeki temel rolleri belirlenmiştir. İç denetçilerin

rollerinin belirginleştirilmesi özellikle, bağımsızlıklarının ve tarafsızlıklarının zarar görebileceği endişesinden kaynaklanmaktadır (Zwaan, vd., 2011: 588). İç denetçilerin rolleri Tablo 3’de *gösterilmektedir*.

Tablo 3. İç Denetçilerin Kurumsal Risk Yönetim Sistemindeki Roller

İç Denetçinin Kurumsal Risk Yönetim Sistemindeki Temel Roller	İç Denetçinin Danışmanlık Roller (Şartlı Olarak Üstlenilecek Görevler)	İç Denetçinin Üstlenmemesi Gereken Roller
Risk yönetim süreçlerini değerlendirme.	Kurumsal risk yönetim sisteminin kurulmasını savunma ve öncülük etme.	Risk yönetim süreçlerini uygulama.
Risk yönetim süreçleri ile ilgili makul güvence verme.	Kurumsal risk yönetim faaliyetlerini koordine etme..	Risk yönetim sorumluluğu üstlenme.
Risklerin doğru değerlendirildiğine dair güvence verme.	Kurul onayına sunulacak kurumsal risk yönetim stratejisini geliştirme.	Risklerle ilgili yönetim adına güvence verme.
Önemli risklerin yönetimini gözden geçirme.	Risklerin tanımlanmasını ve değerlendirilmesini kolaylaştırma	Risk iştahını belirleme.
Önemli risklerle ilgili raporlamaları değerlendirme.	Risk tutumlarının belirlenmesine rehberlik etme (yönetici koşluğu yapma).	Risk tutumlarına ilişkin karar alma.
	Risklerle ilgili raporları birleştirme.	Risk tutumlarını yönetim adına uygulama.
	Kurumsal risk yönetim sisteminin temel yapısının korunmasını ve gelişimini sağlama.	

Kaynak: IIA, 2004: 4.

Tablo 3, kurumsal risk yönetim sistemi kapsamında hangi etkili profesyonel iç denetim faaliyetlerinin yapılabileceğini ve yapılamayacağını göstermektedir.

2.1. İç Denetçinin Kurumsal Risk Yönetim Sistemindeki Temel Roller

İç denetçilerin temel rolleri daha çok güvence vermeye yöneliktir. Bunlar (IIA, 2004: 4):

- I. Risk yönetim süreçlerini değerlendirme.
- II. Risk yönetim süreçleri ile ilgili makul güvence verme.
- III. Risklerin doğru değerlendirildiğine dair güvence verme.
- IV. Önemli risklerin yönetimini gözden geçirme.
- V. Önemli risklerle ilgili raporlamaları değerlendirme.

Giderek genişleyen kurumsal risk yönetim çerçevesi kapsamında iç denetçiler hem güvence hem de danışmanlık rolleriyle risklerin yönetimine çeşitli şekillerde katkıda bulunmaktadır (IIA Position Paper: The Role of Internal Auditing in ERM, 2009: 2).

Güvence hizmetinde üç taraf bulunur. Bunlar (Messier, vd., 2012: 750):

I. Süreç Sahibi: Sürecin, sistemin ya da ele alınan bir diğer konunun doğrudan içinde olan kişi veya grup.

II. İç Denetçi: Değerlendirmeyi yapan kişi ya da grup.

III. Kullanıcı: Değerlendirme sonuçlarını kullanan kişi ya da grup.

İç denetçiler risklerin yönetimi için geliştirilen politika, prosedür ve süreçlerin tüm organizasyon çapında tutarlı ve anlamlı bir şekilde kullanıldığına dair yönetime güvence sağlamaktadır. İç denetçilerin güvence verebilmesi için risk raporlarının yeterli, düzenli ve nitelikli olduğundan ve kurumu etkileme olasılığı olan önemli risklerin ele alındığından emin olması gerekir. Dahası risklerin etkili bir şekilde yönetilmesi için yönetimin uygun faaliyetlerde bulunduğundan emin olmalıdır (COSO, 2005: 5).

İç denetçiler genel olarak üç alanda güvence vermektedir. Bunlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir (IIA, 2004: 4):

- I. Tasarlanması ve nasıl çalıştığı dâhil risk yönetim sürecine,
 - II. Önem derecesine göre sınıflandırılan risklerin etkili yönetildiğine, kontrol ve diğer tepki süreçlerinin riskler üzerindeki etkinliğine,
 - III. Güvenilir ve uygun bir risk değerlendirmesi yapıldığına, risk ve kontrol raporlama süreçlerine,
- ilişkin iç denetçiler tarafından güvence verilmektedir.

Araştırmalar göstermektedir ki, iç denetçiler ve yönetim kurulu önemli risklerin uygun bir şekilde yönetildiğine ve risk yönetimi ile kontrol süreçlerinin etkili bir şekilde işletildiğine dair verilen güvencenin kuruma değer kattığı konusunda hemfikirdir (IIA Position Paper: The Role of IA in ERM, 2009: 3; Matyjewicz ve D'arcangelo, 2). İç denetçilerin kuruma değer katabilmesi ve kurumu geliştirebilmesi için ilk olarak kurumun faaliyet alanı ile ilgili yeterli bilgiye sahip olması gerekir. Kurumun misyon, vizyon, strateji, değer ve hedeflerinin ve bu hedeflere ulaşabilmek için iş süreçlerinin nasıl yapılandırıldığı iç denetçiler tarafından anlaşılmalıdır. Kurumun misyon, vizyon, değer ve hedefleri yıldan yıla değişmeden sabit kalsa dahi iç denetçiler, kurumun stratejilerine yönelik anlayışı belirli aralıklarla güncellemelidir (Reding, vd., 2009: 5-6). İç denetçilerin risk tanımlama sürecinin kurumun genel strateji ve hedefleri ile bağlantılı olması gerektiğini unutmaması gerekir (Matyjewicz ve D'arcangelo, 7).

2.2.İç Denetçinin Danışmanlık Roller (Şartlı Olarak Üstlenilecek Görevler)

İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) tarafından 2007 yılında yapılan tanıma göre danışmanlık ve ilgili müşteri hizmeti faaliyetleri, iç denetçilerin yönetimin sorumluluklarını üstlenmeksizin kurumun yönetim, risk yönetim ve kontrol sürecini geliştirmek ve değer katmak amacıyla yaptığı hizmetlerdir (Zwaan, vd., 2008: 5).

Bu görev ya da rolü kurumun yönetim, risk yönetimi ve kontrol sürecinin gelişimini sağlayıcı danışmanlık hizmetleri temsil etmektedir. Bu hizmetlerin kullanımı diğer kaynakların kullanımının uygunluğuna ve kurumun risk olgunluğuna dayanmaktadır. Bu roller aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Reding, vd., 2009: 4-17):

- I. Kurumsal risk yönetim sisteminin kurulmasını savunma ve öncülük etme.
- II. Kurumsal risk yönetim faaliyetlerini koordine etme.
- III. Kurul onayına sunulacak kurumsal risk yönetim stratejisini geliştirme.
- IV. Risklerin tanımlanmasını ve değerlendirilmesini kolaylaştırma.
- V. Risk tutumlarının belirlenmesine rehberlik etme (yönetici koçluğu yapma).

VI. Risklerle ilgili raporları birleştirme.

VII. Kurumsal risk yönetim sisteminin temel yapısının korunmasını ve gelişimini sağlama.

Danışmanlık hizmetinin iki tarafı bulunmaktadır (Messier, vd., 2012: 750).

İç denetçilerin kurumsal risk yönetim sistemindeki danışmanlık hizmetinin kapsamı, kurumun risk olgunluğuna uygun iç ve dış kaynaklara dayanmakta ve zaman içinde değişebilmektedir. İç denetçilerin yürüttüğü bazı danışmanlık faaliyetleri şunlardır (IIA Position Paper: The Role of IA in ERM, 2009: 5):

I. İç denetçiler tarafından kullanılan yönetim teknik ve araçlarını risk ve kontrollerin analizine uygun hale getirmek.

II. Risk yönetim ve kontrol sürecindeki uzmanlıklarından ve kurumla ilgili bilgilerinden faydalanarak kurumsal risk yönetim sistemini kurum içinde tanıtmak.

III. Risk ve kontrol ile ilgili tavsiye vermek, kolaylaştırıcı çalıştay ve rehberlik yapmak; genel bir risk yönetim dilinin oluşmasını ve anlaşılmasını sağlamak.

IV. Risklerin koordine edilmesinde, izlenmesinde ve raporlanmasında merkez noktası olarak hareket etmek.

V. Yönetimin risklerin azaltılması ile ilgili çalışmalarına destek vermek.

İç denetçiler aslında yönetimin sorumluluğu olan risk yönetiminde görev almadıkları ve üst yöneticinin kurumsal risk yönetim sistemini onayladığı ve desteklediği sürece danışmanlık hizmeti verebilir (IIA Position Paper: The Role of IA in ERM, 2009: 5).

Güvence rolünün danışmanlık hizmeti ile uyumlu olup olmadığına karar vermede iç denetçilerin herhangi bir yönetim sorumluluğu üstlenip üstlenmediğini saptamak önemli bir belirleyici unsurdur (Maytjewicz, ve D'arcangelo, 10).

2.3. İç Denetçinin Üstlenmemesi Gereken Roller

Yönetim sorumluluğunda olan bu görevlerin iç denetçilerin bağımsızlığını

ve tarafsızlığını olumsuz etkileme olasılığından dolayı iç denetçiler tarafından yerine getirilmemesi gerekir. Bunlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Reding, vd., 2009: 4-18):

- I. Risk yönetim süreçlerini uygulama.
- II. Risk yönetim sorumluluğunu üstlenme.
- III. Risklerle ilgili yönetim adına güvence verme.
- IV. Risk iştahını belirleme.
- V. Risk tutumlarına ilişkin karar alma.
- VI. Risk tutumlarını yönetim adına uygulama.

Risk yönetiminde asıl sorumluluk yönetimindir. İç denetçiler bu aşamada sadece tavsiye verebilir ve risklerle ilgili alınacak kararlarda yönetimi destekleyebilir. İç denetim birimi *yöneticisi ve iç denetçiler; eğitici, kolaylaştırıcı, koordinatör, değerlendirici veya bütünleştirici rol oynayabilir* (Manab, vd., 2007: 7).

2.4. İç Denetçilerin Kurumsal Risk Yönetim Sistemindeki Görev ve Sorumlulukları

İç denetçiler kurum içerisindeki çalışmalarda her gün risk ve kontrol süreçleriyle ilgilenen, kurumun hedef ve iş süreçlerine hâkim olan tek personeldir (Walker, vd., 2002: 5). İlk iç denetim literatüründe Sawyer iç denetçileri “yönetimin gözü-kulağı” olarak tasvir etmiştir (Hermanson ve Rittenberg, 2003: 32). İç denetçilerin kurumsal bilgisi, denetim, araştırma ve analiz alanındaki yetenekleri kurumsal risk yönetim sisteminde önemli görevler ve sorumluluklar üstlenmelerini sağlamaktadır. Kurum içerisinde hangi alanın denetlenmesi gerektiğine ilişkin kullandıkları risk modellemesi sayesinde de risk analiz tecrübesine sahiptirler (Burnaby ve Hass, 2009: 541).

İç denetim fonksiyonu güçlü yönetimin temel bir unsurudur. Özellikle, çoğu kamu sektörü iç denetçisi kurumun halka karşı hesap verme sorumluluğunda önemli rol oynamaktadır (INTOSAI, 2009: 2). İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) uluslararası mesleki uygulama çerçevesinde “iç denetimin kurumsal risk yönetim sistemi içerisindeki rolü” başlıklı bölümde iç denetçilerin rolü şu şekilde belirtilmiştir:

“Kurumsal risk yönetim sisteminin riskleri uygun şekilde yönettiğine ve iç kontrol sisteminin etkin bir şekilde işlediğine dair yönetime makul bir güvence sağlamak.”

İç denetçiler “iyi bir risk yönetiminde yönetim önemli rol oynar” sözünün önemini ve gerçekliğinin farkında olmalı (COSO, 2005: 3) ve yönetim tarafından tasarlanan ve uygulanan kurumsal risk yönetim sisteminin etkinliğini izlemekle sorumlu tutulmalıdır (Beasley, vd., 2008: 50).

Kurumsal risk yönetim esaslı iç denetim sisteminde iç denetçiler, kurumun hedef ve stratejileri kapsamında denetim plan ve prosedürleri hazırlar ve sisteme yönelik anket uygulamalarını gerçekleştirir. Denetimin planlama sürecinin amacı, kurum hedeflerinin etkili bir şekilde oluşturulduğunu ve kurum içerisine aktarıldığını garantiye almaktır. İç denetim birimi kurumun bölüm, birim ve personel hedeflerinin kurumun genel hedefleriyle uyumunu değerlendirmektedir. İç denetçilerin kurumsal risk yönetim sürecine dayalı olarak oluşturacakları denetim evreninde aşağıdaki hususlara yer verilmelidir (Pehlivanlı, 2007: 1).

I. Kurumsal risk yönetim sistemine uygun olarak yönetim tarafından tanımlanmış ve analiz edilmiş riskler.

II. Kurumun risk altındaki hedef ve süreçleri.

III. Risk sorumluları ve sorumluluklarının kapsamı.

IV. Geçmiş ve gelecek denetime ait detaylar.

V. Kurumsal risk yönetim sisteminin kontrolüne ilişkin detaylar.

Ayrıca iç denetim faaliyetinin kapsamı iç denetim tüzüğünde belgelendirilmeli ve denetim komitesince onaylanmalıdır. İç denetçilerin yönetim adına riskleri yönetemeyeceği sadece risk yönetimiyle ilgili karar verme sürecinde yönetime tavsiyede bulunabileceği, güvence hizmeti dışındaki her iç denetim faaliyetinin danışmanlık faaliyeti olarak kabul edileceği ve uygulama standartlarının bu kapsamda takip edileceğine ilişkin hususlar iç denetim birimi yöneticisince güvence altına alınmalıdır (Reding, vd., 2009: 4-18).

İç denetçiler, iç denetim faaliyeti daha çok risk ve danışmanlık yönelimli olduğunda sisteme değerli bilgi aktarımında bulunabilir ve kurumsal risk

yönetim süreci daha sorunsuz ve etkin bir şekilde devam edebilir (Walker, vd., 2002: 11). İç denetçinin faaliyetleri kurumun türüne, büyüklüğüne ve karmaşıklığına bağlı olarak çeşitlenmekle birlikte temel amaç, kurum faaliyetlerini geliştirmek ve iyileştirmektir (Manab, vd., 2007: 2). İç denetçilerin kurumsal risk yönetim sistemindeki belli başlı görev ve sorumlulukları şunlardır (Hermanson ve Rittenberg, 2003: 55):

I. Kurum çapında risklerin sistematik bir şekilde değerlendirilmesini sağlayacak bir plan geliştirmek.

II. Kurum içerisinde bir boşluk ya da yetersizlik meydana geldiğinde risk yönetim faaliyetlerini yönlendirmek.

III. Risk öz değerlendirme teknikleri ile risk değerlendirmesini kolaylaştırmak.

IV. Yeni bilgisayar teknolojileriyle riskleri değerlendirmek ve risklerin beklenen seviyede kontrolü sağlanamadığında projeyi durdurmak ve bu konuda danışmanlık yapmak.

V. Kurum çapında risk yönetim modeli uygulanması konusunda yönetime yardımcı olmak.

VI. Denetlenen alandaki risklerin mevcut durumunu değerlendirerek yönetime ve denetim komitesine rapor sunmak.

İç denetçi karmaşık risk tanımlamasında ve kurum çapında risklerin yönetiminde ve izlenmesinde kurumsal risk yönetim sisteminin doğal bir ortağıymış gibi çalışmaktadır (Walker, vd., 2002: 11). Risk odaklı iç denetim anlayışıyla çalışılması iç denetçilerin önemli risklere yoğunlaşmasını sağlar. Bu durum tekrarlanan ve birbirinin aynı çalışma planlarından denetçiye uzaklaştırarak monotonluğun ortadan kaldırılmasına yardımcı olur (Kishalı ve Pehlivanlı, 2006: 81).

İç denetçilerin başlıca sorumluluklarından bir diğeri muhasebe sistemini ve kontrolünü değerlendirmek, tavsiyelerde bulunmak ve bu sayede risk ve yolsuzlukların azaltılmasına katkıda bulunmaktır (Miglietta, vd., 2007: 54). İç denetçilerin aşağıdaki stratejik girişimlere odaklanması gerekmektedir (PriceWaterHouse, 2012: 29):

VII. İlk hedef, risk güvencesini sahiplenmek.

VIII. Riskin göz ardı edildiği alanları kapsayacak şekilde güvence faaliyetlerini genişletmek.

IX. Denetim komitesi ve üst yönetim ihtiyaçlarını önceden tahmin edip ona göre davranmak.

X. Gelişmekte olan eğilimleri tanımlamak ve paydaşların dikkatine sunmak.

XI. Geleneksel iç denetim gruplarının genellikle performanslarında güvensizlik hissettikleri teknoloji, yolsuzluk ve strateji gibi yüksek öncelik içeren riskli alanları güçlendirmek.

XII. Risklerin uygun yöntemlerle kontrol edildiğini ve yönetildiğini garantiye almak için diğer risk ve kontrol faaliyetlerini koordine etmek.

İç denetimin kurumsal risk yönetim sisteminde etkili olabilmesi için esnek ve uyarlanabilir olması gerekir. İç denetçiler yeteneklerini geliştirmeli ve hatta yeni beceriler kazanmalıdır. Özellikle, daha az bilgiye sahip oldukları alanlarla ilgili meydana gelebilecek risklere yönelik ve risk matrisi oluşturma konusunda kendilerini geliştirmelidirler (Walker, vd., 2002: 16). İç denetçiler aşağıdaki konulardan emin olmalı ve olunmasını sağlamalıdır (IIA, 2004: 5):

I. Risk yönetiminden kurum yönetimi sorumludur.

II. İç denetçilerin sorumlulukları denetim tüzüklerinde (sözleşmelerinde) yazılmalı ve denetim komitesince onaylanmalıdır.

III. Herhangi bir riskin yönetimi yönetim adına iç denetçi tarafından kesinlikle üstlenilmemelidir.

IV. İç denetçi risk yönetim kararlarını kendi almamalı, bunun yerine yönetime bu kararların alımında destek olmalı ve tavsiyelerde bulunmalıdır.

V. İç denetçi kurumsal risk yönetiminde sorumlu olduğu herhangi bir bölüm için makul güvence veremez. Bu güvenceler diğer nitelikli bölümler tarafından verilmelidir.

I. Güvence faaliyetlerinin ötesindeki herhangi bir çalışma danışmanlık hizmeti olarak kabul edilmeli ve uygulama standartları takip edilmelidir.

Özetle, iç denetçiler yönetimin tanımladığı önemli risklere odaklanmalı ve kurum çapında risk yönetim sürecini denetlemelidir. Risklerin etkili yönetildiğine dair makul bir güvence vermeli, aktif destek ve katılım sağlamalıdır. Risk tanımlama ve değerlendirmede kolaylaştırıcı rol üstlenmeli, personelin risk yönetim ve iç kontrol sistemine yönelik eğitiminin organize edilmesine yardımcı olmalıdır. Yönetim Kuruluna ve üst yönetime rapor sunulmasını koordine etmelidir (AIRMIC, ALARM, IRM, 2002: 13). Ayrıca iç denetim yöneticisi iç denetçinin rolünü tanımlarken sorumluluklar, iç denetçinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını artırıyor mu yoksa tehdit mi oluşturuyor ve bu roller kontrol, risk yönetim ve yönetim sürecinin gelişimini sağlıyor mu sağlıyor mu bunları hesaba katmalıdır (IIA, 2004: 1).

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNDE İÇ DENETÇİLERİN KURUMSAL RİSK YÖNETİM SİSTEMİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

İç denetçilerin geleneksel rolü aktif varlıkların korunmasında ve kontrol sisteminin izlenmesinde üst yöneticiye ve yöneticilere yardımcı olmaktır. Ancak iç denetçilerin faaliyet alanı kurumun ihtiyaçlarına (Carey, vd., 2000: 40) ve iç denetim mesleğinin yüksek standartlarına dayalı olarak değişmektedir. Bugünün iç denetçileri öncekilerden farklı olarak birer antrenör ve eğitmen olarak görülmektedir. Ekonomiklik, etkililik ve verimlilik izlemesi yaparak gerekli gördüklerinde iyileştirici önerilerde bulunurlar. Riskleri değerlendirerek iç kontrol sisteminin gücünü test ederler. Süreçleri değerlendirerek neyin çalışıp çalışmadığını belirler ve üst yönetime hedeflere ve amaçlara ulaşılması konusunda yardımcı olurlar. Kurumun kültürüne, politikasına ve prosedürlerine derinlemesine bir anlayış getirirler (Kagerman, vd., 2008: V).

İç denetçiler kurumu etkileyen değişikliklerle mücadele etmektedir. Son dönemlerde ortaya çıkan kalite iyileştirme çalışmaları da iç denetçileri önemli oranda etkilemiştir. Kalite iyileştirme çalışmaları iç denetçilerin kendi perspektiflerini, odak noktalarını, metot ve stillerini daha maliyet etkin ve kuruma değer katıcı olacak şekilde değiştirmelerini ve kurumdaki hızlı değişimin hem kendileri hem de diğer çalışanlar için ek riskler ve fırsatlar yarattığının farkına varılmasını sağlamıştır (Galloway, 2006: 17).

Denetim anlayışındaki değişimle birlikte iç denetçiler, klasik denetim yaklaşımından yönetimle müzakereye dayalı değer katma yaklaşımına yönelmiştir. Bu değişim kurum yöneticilerinin kurumla ilgili karar alırken ve hedef belirlerken daha etkin olmasını sağlamaktadır. Denetimi, kuruma değer katma anlayışı kapsamında gerçekleştiren iç denetçiler proaktif yaklaşımla yönetime karşı yardımcı rol üstlenmektedir (Bou-Raad, 2000: 182).

İç denetim anlayışındaki değişime uygun olarak iç denetçilerin kurumsal risk yönetim sistemi kapsamındaki sorumlulukları “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ve “Kamu İç Denetim Standartları” dikkate alınarak aşağıda incelenmektedir.

3.1. 5018 Sayılı Kanun Kapsamında Risk Yönetim Sistemi

Türk kamu yönetimi sistemine ilişkin temel bir düzenleme olan 5018 sayılı Kanun’un 55. maddesine göre iç kontrol sistemi şu şekilde tanımlanmıştır:

“İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.”

Tanımda vurgulandığı üzere faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi ile varlık ve kaynaklardaki kayıpların önlemesine verilen önem artmıştır. Kurumsal risk yönetim sistemi yukarıda belirtilen hedeflere doğrudan hizmet etmektedir. Bu nedenle kurumların iç kontrol sisteminden beklenen faydayı elde edebilmesi için kurumsal risk yönetim sistemini kuruma entegre etmesi gerekir.

5018 sayılı Kanun’un “iç kontrol sistemi” başlığı altında risk yönetimiyle ilgili düzenlemelere yer verilmektedir. İlgili maddelere göre iç denetim faaliyeti idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetçiler nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmekle

sorumludur. *İç Denetim Koordinasyon Kurulu da bağımsız ve tarafsız bir organ sıfatıyla hizmet verebilmek amacıyla kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izleyerek uluslararası uygulamalar ve denetim standartları ile uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek ve risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmakla sorumlu tutulmaktadır* (md. 63,64 ve 67).

İç denetçiler görevlerini İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun bir şekilde yerine getirmekle yükümlüdür. İç denetçilerin Kanun'da sayılan görev kalemleri mevzuata uygunluk, performans, mali, bilgi teknolojisi ve sistem denetimi alanlarını kapsamaktadır. Görevinde bağımsız olan iç denetçiye asli görevleri dışında hiçbir görev verilmemesi ve yapmaya zorlanmaması gerekmektedir (Saraç, 2005: 150).

3.2. Kamu İç Denetim Standartlarında Risk Yönetim Sistemi

Kamu İç Denetim Standartları (KİDS), Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü'nün "Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları" esas alınarak Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanmış ve 16.08.2001 tarihli ve 28027 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Standartlar iç denetçilerin niteliklerini (Nitelik Standartları) ve iç denetim faaliyetlerinde uygulanması gereken süreçleri (Çalışma (Performans) Standartları) belirlemektedir. Güvence/denetim (G) ve danışmanlık (D) faaliyetlerine uygulanabilecek gereklilikleri gösteren Nitelik ve Performans Standartları, bir idaredeki iç denetim faaliyetlerinin bütününe tatbik edilmek üzere hazırlanmıştır (KİDS, 1).

5018 sayılı Kanun'un 64. maddesinde, "iç denetçi görevlerini İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun bir şekilde yerine getirir" hükmüne yer verilmektedir. Standartlar iç denetçilerin risk yönetimiyle ilgili rol ve sorumluluklarını da düzenlemektedir

Kamu İç Denetim Nitelik Standartları'na göre iç denetçiler, suiistimal ve kilit bilgi teknolojisi riskleri ile bu risklerin yönetilmesini ve kontrolünü değerlendirebilecek yeterli bilgiye ve teknoloji tabanlı denetim tekniklerine sahip olmak zorundadır. Ancak iç denetçilerden esas görev ve sorumluluğu

bilgi teknolojileri denetimi ve suiistimalleri tespit etmek ve soruşturmak olan bir kişinin uzmanlığına sahip olmasının beklenmemesi gerektiği önemle vurgulanmaktadır (KİDS, 1210.G2).

İç denetçiler yönetim, risk yönetimi ve kontrol sürecinin etkililiği ve yeterliliği kapsamında azami mesleki özeni ve dikkati göstermelidir. İç denetçiler amaçları, faaliyetleri ve kaynakları etkileyebilecek önemli risklere karşı dikkatli olmak zorundadır. Ancak güvence faaliyetinin, azami mesleki özen ve dikkatle uygulansa bile tek başına bütün önemli risklerin teşhis edilmesini garanti etmediği hususuna Standartlarda açıklık getirilmektedir (KİDS: 1220.G3).

İç denetim birimi yöneticisi, Kamu İç Denetim Çalışma Standartları kapsamında, idarenin hedeflerine uygun olarak iç denetim faaliyetinin önceliklerini belirleyen risk esaslı planlar yapılmasını sağlamalıdır. İç denetim planının, üst yönetici ve üst düzey yöneticilerin de sürece dâhil edilerek görüşlerinin alındığı, en az yılda bir kez yapılan yazılı bir risk değerlendirmesine dayandırılması gerekir. İç denetim birimi yöneticisinin danışmanlık görevlerini kabul ederken risk yönetimini geliştirme, kuruma değer katma ve kurumun faaliyetlerini geliştirme potansiyelini değerlendirerek karar vermesi gerektiği üzerinde durulmaktadır (KİDS: 2010, 2010.G1,2010.D1).

İç denetçiler, danışmanlık görevleri sırasında, görevin amacıyla ilişkili riskleri değerlendirmekle, diğer önemli risklere karşı dikkatli olmakla ve danışmanlık görevlerinden elde ettikleri risk bilgilerini idarenin risk yönetim süreçlerini değerlendirmede kullanmakla yükümlüdür. İç denetçilerin risk yönetim süreçlerinin kurulmasında veya geliştirilmesinde yönetime danışmanlık hizmeti verirken, “riskleri fiilen yönetmek suretiyle yönetim sorumluluğu almaktan” kaçınmak zorunda olduğu belirtilmektedir (KİDS: 2120.D1, 2120.D2 ve 2120.D3).

İç denetçiler kurumsal risk yönetim sistemini inceleme, değerlendirme, raporlama, sistemin etkinliğini ve yetkinliğini artırıcı önerilerde bulunma yoluyla üst yöneticiye ve yönetim kuruluna yardımcı olmaktadır (FERMA, 2003: 14).

Risk yönetimi iç denetçilerin sorumluluğu kapsamında değerlendirilmemekte ve iç denetçiler kısaca aşağıdaki hususlarla ilgili sorumlu tutulmaktadır(Florea ve Florea, 2009: 40):

I. İç kontrol ve risk yönetim süreçlerinin yeterliliği ve etkinliği hususunda üst yönetime makul güvence sunmak.

II. Risklerin tanımlandığı ve yönetildiği süreçlerin gelişimine yardımcı olmak.

III. İç kontrol ve risk yönetim sisteminin gelişimine ve güçlenmesine destek olmak.

İç denetim faaliyetinin; sistematik ve disiplinli bir yaklaşımla yönetim, risk yönetimi ve kontrol süreçlerini değerlendirmek ve bu süreçlerin iyileştirilmesine katkıda bulunmak zorunda olduğu vurgulanmaktadır. İç **denetim** planının uygulama sonuçlarına ilişkin raporlarda suiistimal risklerinin ve diğer önemli risklerin bulunması gereklidir. İç denetçiler, suiistimalin gerçekleşme ihtimalini ve idarenin suiistimal riskini nasıl yönettiğini değerlendirmek zorundadır (KİDS: 2100, 2060 ve 2120.G2).

İç denetçiler, risk bilgilerini idarenin ilgili alanlarına iletilmesi hedefini gerçekleştirmenin yanı sıra risk yönetim süreçlerinin etkililiğini değerlendirmeli ve iyileştirilmesine katkıda bulunmalıdır (KİDS: 2110 ve 2110.A1).

İç denetçiler; mali ve operasyonel bilgilerin güvenilirliğini ve doğruluğunu, programların ve faaliyetlerin etkililiğini ve verimliliğini, varlıkların korunması ile mevzuata, politika ve sözleşmelere uyum hususlarını dikkate alarak idarenin yönetim süreçlerinin, faaliyetlerinin ve bilgi sistemlerinin maruz kaldığı riskleri değerlendirmekle sorumludur (KİDS: 2130.G1 ve 2120.G1).

İç denetçilerin görev konusu faaliyetin yönetimine ilişkin önemli riskleri ve bu risklerin potansiyel etkilerini kabul edilebilir bir seviyede tutmanın yol ve yöntemlerini belirlemesi gerekir. İlgili faaliyetin risk yönetimi ve kontrol süreçlerinin yeterliliği ve etkililiği ile görev konusu faaliyetin risk yönetimi ve kontrol süreçlerinde önemli gelişme sağlama fırsatları dikkate alınmalıdır (KİDS: 2201).

İç denetçiler, denetlenen faaliyetle ilgili risklerin ön değerlendirmesini yapmak ve risk değerlendirmenin sonuçlarını görevin amacına yansıtmak zorundadır. İç denetçiler görevin amaçlarını belirlerken; önemli hataların, suiistimallerin, mevzuata aykırılıkların ve diğer risklerin meydana gelme ihtimalini göz önüne almakla yükümlüdür (KİDS: 2210.G1 ve G2).

İç denetim birimi yöneticisi, aksi yasal olarak düzenlenmediği takdirde, görev sonuçlarını kurum dışındaki taraflara göndermeden önce idare açısından oluşabilecek muhtemel riskleri değerlendirmekle sorumludur (KİDS: 2440.G2).

İç denetim birimi yöneticisi, üst düzey yönetimin aldığı tedbirlerin etkili bir şekilde uygulandığından veya gerekli tedbirlerin alınmaması sonucunda oluşacak riskleri üstlenmeyi kabul ettiğinden emin olmak ve gelişmeleri izleme amacına yönelik bir takip süreci kurmak zorundadır. Birim yöneticisi, yöneticilerin idare için kabul edilemeyecek düzeyde bir artık riski üstlenmeyi kabul ettiğine kanaat getirdiği takdirde, konuyu üst düzey yöneticiyle müzakere etmek zorundadır. Artık riskle ilgili bir mutabakata varılamazsa, iç denetim birimi yöneticisi konuyu çözümlenmesi için üst yöneticiye rapor etmekle yükümlüdür (KİDS: 2600).

İç denetçiler sadece kontrol faaliyetinde bulunmazlar. Kurumun risk profilinin izlenmesinde ve risk yönetim sürecinde geliştirilmesi gereken alanlarının belirlenmesinde de oldukça önemli rol oynarlar (Lindow ve Race, 2002: 28). Kontrol sisteminin uygulamaya konulması ve yürütülmesi, kontrollerde maliyet tasarrufu sağlayacak fırsatların belirlenmesi ve kurum içerisinde risk ve kontrol kültürünün organize edilmesinde tavsiye niteliğinde danışmanlık faaliyetinde bulunabilirler (Florea ve Florea, 2009: 40). Ayrıca çoğu kurumda iç denetçiler, kurumun kurumsal risk yönetim sistemine uyumunu da kontrol etmektedir (Beasley, vd., 2003: 3). Bununla beraber, eğer iş risklerini tamıyla anlayamazlarsa, yaptıkları geleneksel kontrolün ötesine geçememektedir (Lindow ve Race, 2002: 28). İç denetçiler, yasal danışmanlarla ve dış denetçilerle de sıkı iletişim halinde olmalıdır (COSO, 2004: 84).

İç denetçilerin aşağıdaki faaliyetleri uygulayarak kuruma önem ve değer katması beklenmektedir (Hong Kong Institute of Certified Public Accountants, 2005: 22):

I. Risk yönetim sisteminin özellikle tasarım ya da kurulum aşamasındaki sorunlarıyla ve iç kontrol sisteminin işletilmesi ve uygulanması ile ilgili önerilerde bulunmak.

II. Kayıpları önleme ve fırsatları belirleme yoluyla maliyet tasarrufu sağlayarak verimli ve etkin risk ve kontrol yönetimini geliştirmek.

III. Kurum içinde risk ve kontrol kavramlarını ve kontrol öz değerlendirme programlarının kullanımını teşvik etmek.

Özetle, risk yönetim sürecini iç denetim planının bir parçasıymış gibi denetlemek, yönetim tarafından tanımlanan önemli risklerin yönetimini değerlendirmek, sürece aktif destek ve katılım sağlamak, risk yönetim süreci ile ilgili üst yöneticiye makul bir güvence sunmak, risk yönetimini kolaylaştırmak, üst yönetime ve personele yönelik hazırlanan risk yönetimiyle ve iç kontrolle ilgili eğitimlerin organizasyonunda görev almak ve raporların üst yöneticiye ve denetim komitesine ulaştırılmasıyla ilgili koordinasyonu sağlamak iç denetçilerin başlıca rolleridir. En önemli husus, iç denetçinin bağımsızlık ve objektifliğini koruması ve buna zarar verici sorumlulukları üstlenmemesidir (Non, 5-6).

SONUÇ

Kamu yönetiminde özellikle mali yönetim ve denetim alanındaki değişimin temel çıktısı olan 5018 sayılı Kanun ile birlikte teftiş temelli denetim yerine güvence ve danışmanlık rolleriyle kuruma değer katan kurumsal risk yönetimi odaklı iç denetim uygulaması benimsenmeye başlamıştır.

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Kurumsal risk yönetim sistemi ise, gelecek ve stratejik yönetim odaklı ve sürdürülebilir başarının sağlanmasını amaçlayan dinamik bir sistemdir. Sistem kurumun üst yönetiminin risklerin ve fırsatların farkına varmasını sağlamaktadır. Risk ve fırsatların farkına varılması ise, kurumun hedeflerine ulaşma başarısını doğrudan etkilemektedir.

Kurumsal risk yönetim sistemi, geleneksel risk yönetim sisteminin dar kapsamından çıkarılarak kurumların her türlü faaliyet alanında karşılaşılabilecekleri riskleri (stratejik, faaliyet, uygunluk, raporlama ve personel gibi) ele alabilecek şekilde genişletilmesidir. Sadece mali tabloların kontrolü ya da uygunluk hedefleriyle değil, tüm faaliyet alanlarıyla ilgili hedeflerle

ilgilendiğinden kurumun bütününe hizmet vererek bütünsellik kazanılmasını sağlar. Kurumsal risk yönetim sistemi kurumun başarısız sonuçlara değil, süreçte başarısız sonuçların ortaya çıkmasına sebep olan nedenlere odaklanmasını ve onları yönetmesini ve hatta fırsat sağlayıcı durumların ortaya çıkarılmasını sağlamaktadır. Kurumsal risk yönetimi odaklı iç denetim sistemi ise, kurumun tüm faaliyetlerinin denetimini kapsamaktadır. Genel olarak risklerin yönetilmesinde, kontrolünde ve kurumsal yönetim etkinliğinin artırılmasında sistemli ve disiplinli bir yaklaşım sağlayarak kurum hedeflerine ulaşılmasında yönetime yardımcı olmaktadır.

Kurumsal risk yönetim sisteminin teoriden pratiğe dönüştürülmesinde başta üst yönetici olmak üzere kurum içerisindeki pek çok kişi aktif rol almaktadır. Bu çalışmada üzerinde önemle durulan husus ise, iç denetçilerin sistemdeki rolüdür. Bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruması gereken iç denetçilerin kurum içerisindeki risk yönetim sistemi ile ilgili üstleneceği görev ve sorumluluklar İç Denetçiler Enstitüsü (IIA) tarafından açıkça belirlenmiştir. İç denetçiler önemli risklerin ve uygun risk tutumlarının belirlenip yönetildiğine ve genel olarak sistemin etkin bir şekilde uygulandığına dair üst yöneticiye makul bir güvence sunarlar. Bir diğer rolleri sistemin kurulum ve uygulanma aşamalarında süreçleri kolaylaştırmak amacıyla danışmanlık yapmaktır. İç denetçilerin özellikle dikkat etmesi gereken nokta, yönetimin yerine geçerek risklerin yönetimini üstlenmemesidir.

Özetle, kurumsal risk yönetimi odaklı iç denetim sisteminden etkin faydalanılabilmesi sorumlulukların ve sorumluların açıkça belirlenmesini gerektirir. Bu nedenle sistem üst yöneticiler tarafından sahiplenilmeli ve diğer çalışanlarda da sisteme yönelik aidiyet duygusu kazandırılmalıdır. Sistemin sağlayacağı faydalar dikkate alınarak kurumlarda uygulanmasının önemi vurgulanmalı ve desteklenmelidir.

KAYNAKÇA

- AIRMIC, ALARM, IRM. (2002).** "A Risk Management Standard". (erişim tarihi 10.09.2011)(http://www.theirm.org/publications/documents/Risk_Management_Standard_03082.pdf).
- Alıcı, O. V. (2006).** "Belediyelerde İç Denetim", Mahalli İdareler Aylık Mesleki Mevzuat Dergisi, Yıl 16, S: 147, Ekim, 48-54.
- Aslan, B. (2010).** "Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim", Sayıştay Dergisi, S: 77, Nisan-Haziran, 63-86.
- Beasley, M.S., Jenkins, J.G. ve Kranitz, E.F. (2003).** "Implementing ERM: Brainstorming About Risks, Internal Auditing", Internal Auditing, Kasım-Aralık, ABI/INFORM Global, 18 (6), 3-10.
- Beasley, M.S. Clune, R. ve Hermanson, D.R. (2005).** "Enterprise Risk Management: An Empirical Analysis of Factors Associated with the Extent of Implementation", Journal of Accounting and Public Policy, C: 24, 521-531.
- Bou-Raad, G. (2000).** "Internal Auditors and A Value-Added Approach: The New Business Regime", Managerial Auditing Journal, Bradford: 2000, 15(4), 182-186.
- Burnaby, P. ve Hass, S. (2009).** "Ten steps to enterprise-wide risk management", Corporate Governance, 9(5), 539-550.
- Carey, P., Simnett, R. ve Taneswski, G. (2000).** "Voluntary Demand for Internal and External Auditing by Family Businesses", Auditing: A Journal of Practice&Theory, 19(1), 37-51.
- Coram, P., Ferguson, C. ve Moroney, R. (2008).** "Internal Audit, Alternative Internal Audit Structures and the Level of Misappropriation of Assets Fraud", Accounting and Finance, C: 48, 543-559.
- COSO. (2004).** Enterprise Risk Management (ERM)-Integrated Framework Executive Summary Framework. Eylül.
- COSO. (2005).** Enterprise Risk Management&Implications for Internal Auditors", Corporate Governance and Sarbenes-Oxley Hulp Bulletins, Temmuz, 7(6), 1-9.
- Dienhart, J. (2010).** "Enterprise Risk Management: Why The Ethics and Compliance Function Adds Value", (erişim tarihi 07.08.2011). (<http://www.ethics.org/files/u5/ERM.pdf>). 1-23.
- Ergin, H., Çetinoğlu, T. ve Kurnaz, N. (2008).** "Risk Odaklı İç Denetim: Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi İşletmesinde Ampirik Bir Değerlendirme", Muhasebe ve Denetime Bakış, Y: 8, S: 26, 17-35.
- FERMA. (2003).** "Risk Yönetim Standardı", (erişim tarihi 11.03.2012) (<http://www.ferma.eu/wp-content/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-turkish-version.pdf>).
- Florea, R. ve Ramona F. (2009).** "Internal Audit in Risk Management Approach", Economy Transdisciplinarity Cognition. S: 1, 38-44.
- Frigo, M. L. ve Anderson, R. J. (2009).** "10 Strategic GRC: Steps to Implementation", Internal Auditor, Temmuz, 33-37.
- Frigo, M. L. ve Anderson, R. J. (2011).** "Embracing Enter Prise Risk Management Practical Approaches for Getting Started", COSO, (erişim tarihi 07.08.2011). (http://www.coso.org/documents/EmbracingERM-GettingStartedforWebPostingDec110_001.pdf).

Galloway, D. (2006). "Internal Auditing: A Guide For The New Auditor", Institute of Internal Auditors, İkinci Baskı.

Gramling, A. A. ve Myers, P. (2006). "Internal Auditing's Role in ERM", The Internal Auditor, Nisan, 52-58.

Güneş, Ş. ve Teker, S. (2010). "Türk Enerji Sektöründe Kurumsal Risk Yönetimi Farkındalığı", Doğuş Üniversitesi Dergisi, 11(1), 64-76.

Hermanson, D.R. ve Rittenberg, L.E. (2003). "Internal Audit and Organizational Governance". Andrew d. Bailey Jr A.D., A.A. Gramling ve S. Ramamoorti (Ed.), Research Opportunities in Internal Auditing. The Institute of Internal Auditors, 25-71.

Hong Kong Institute of Certified Public Accountants. (2005). "Internal Control and Risk Management: A Basic Framework", (erişim tarihi 21.06.2011). (http://app1.hkicpa.org.hk/publications/corporategovernanceguides/Guide_Eng_August.pdf).

"İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik", Resmi Gazete, Sayı: 26226, Tarih: 12.07.2006.

INTOSAI. (2009). Internal Audit Independence in The Public Sector, INTOSAI GOV 9140.

Kagerman, H., Kinney, W., Karlheinz, K. ve Claus P. W. (2008). Internal Audit Handbook: Management With SAP-Audit Roadmap, Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

Karabeyli, L. (1999). "Risk Denetimi Temel Kavramlar ve Yaklaşımlar. Sayıştay Hizmet İçi Yayınları", Yayın No: 4, Ankara, (erişim tarihi 27.07.2011) (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/hiz04riskdenetimi.pdf>).

Kishalı, Y. ve Pehlivanlı, D. (2006). "Risk Odaklı İç Denetim ve İMKB Uygulaması", Muhasebe ve Finansman Dergisi, Nisan, S: 30, 75-87.

Koçak, S.Y. ve Kavakoğlu, T. (2010). "İl Özel İdarelerinde İç Denetim Sisteminin Değerlendirilmesine İlişkin Bir Araştırma", Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran, S: 77, 119-148.

Lindow, P.E. ve Race, J.D. (2002). "Beyond Traditional Audit Techniques", Journal of Accountancy, 194(1), 28-33.

Manab, N.A., Hussin, M.R. ve Kassim, I. (2007). "Empirical Study on Theory and Practice of Enterprise-Wide Risk Management (EWRM) on Internal Auditing and Risk Management Functions of Public Listed Companies in Malaysia", (erişim tarihi 02.05.2011), (http://rmi.nccu.edu.tw/apria/docs/Concurrent%20IV/Session%201/14707EWRM_APRIA_2007_New.doc).

Manab, N.A., Hussin, M.R. ve Kassim, I. (2010). "Enterprise-wide Risk Management Practices: Between Corporate Governance Compliance and Value Creation", International Review of Business Research Papers, Temmuz, 6(2), 239-252.

Maytjewicz, G. ve D'arcangelo, J. "ERM-Based Auditing", (erişim tarihi 03.11.2010).

http://www.gapent.com/media/inthenews/Article-Internal_Auditing-ND.pdf,s.1-12.

Messier, W.F., Glover, S.M. ve Prawitt, D.F. (2012). Auditing&Assurance Services: A Systematic Approach, McGraw-Hill/Irwin Companies.

Miglietta, A. ve Bettinelli, C. (2007). "Internal Audit Risk Assessment and Legal Risk: First Evidence in The Italian Experinece", *Corporate Ownership&Control*, 4(4), 50-58.

Moeller, R. ve Witt, H.N. (1999). *Brink's Modern Internal Auditing*, 5. Baskı, Canada: John Wiley&Sons. Inc.

Non, A.J. (2011). "Are We Ready for Enterprise Wide Risk Management?", s. 1-37, (erişim tarihi 12.09.2011). (<http://www.picpa.com.ph/getmedia/114f621e-84bc-45ff-b43a-961532bb55eb/erm.aspx>).

Ormanoğlu, B. (2006). "5018 sayılı Kanunla Oluşturulan İç Denetim Sistemi ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları", *Mahalli İdareler Mesleki Aylık Mevzuat Dergisi*, Yıl 16, Eylül, S: 146, 37-44.

Özbilgin, İ.G. (2003). "Bilgi Teknolojileri Denetimi ve Uluslararası Standartlar", *Sayıştay Dergisi*, S: 49, 123-128.

Pehlivanlı, D. (2007). "Kurumsal Risk Yönetimi Temelli İç Denetim Araçları", *İç Denetim Dergisi*, Türkiye İç Denetim Enstitüsü, S: 18, <http://www.integralakademi.com/files/DENETIM%20ARACLARI.pdf> (erişim tarihi 08.02.2011).

PriceWaterHouseCoopers. (2008). "A Practical Guide to Risk Assessment", (erişim tarihi 02.09.2011) (http://www.pwc.com/en_US/us/issues/enterprise-risk-management/assets/risk_assessment_guide.pdf).

PriceWaterHouseCoopers. (2012). "Internal Audit 2012", (erişim tarihi 28.06.2011) (http://www.pwc.com/us/en/internal-audit/assets/pwc_ias_2012.pdf).

Reding, F.K., Sobel, P.J., Anderson, L.U., Head, M.J., Ramamoorti, S., Salamasick, M., Riddle, C. (2009). *Internal Auditing: Assurance&Consulting Services*, 2. Baskı, The IIA Research Foundation.

Saraç, O. (2005). "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi*, Ocak-Nisan, S: 148, 122-163.

Sarens, G., Ignace D.B. ve Patricia, E. (2009). "Internal Audit: A Comfort Provider to the Audit Committee", *The British Accounting Review*, C: 41, 90-106.

Soydan, K. (2008). "İç Denetim Nedir?", *Orman Mühendisliği Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart, 38-40.

T.C. Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, "Kamu İç Denetim Standartları", Resmi Gazete, Sayı: 28027, Tarih: 16.08.2011.

The Institute of Internal Auditors. (2004). "The Role of Internal Auditing in Enterprise-wide Risk Management", http://www.ucop.edu/riskmgt/erm/documents/role_intaudit.pdf (erişim tarihi 18.08.2011).

The Institute of Internal Auditors. (2009). IIA Position Paper: The Role of Internal Auditing in Enterprise-wide Risk Management (erişim tarihi 10.09.2011), (IPPF_PP_Role_of_IA_in_ERM_01.09[1].pdf).

Uzun, A. K. (2009). "Kamu Yönetiminde İç Kontrol ve İç Denetim Yaklaşımı", *Denetim Dergisi*, S: 3, (erişim tarihi 04.03.2010).

(<http://www.denetimnet.net/UserFiles/Documents/2010/%C4%B0%C3%A7%20Kontrol-Ali%20Kamil%20Uzun.pdf>).

Yiğit, U. (2008). “5018 Sayılı Kanunla Getirilen İç Denetim ve İç Denetçilere İlişkin Hükümlerin Anayasanın Hâkim ve Savcılarının Denetimine İlişkin Hükmü Açısından Değerlendirilmesi”, Vergi Dünyası, Yıl 27, S: 317, s. 102-115.

Zwaan, L., Subramaniam, N. ve Stewart, J. (2008). “Enterprise Risk Management and Audit Committees: Implications for Internal Auditor Objectivity”, (erişim tarihi 03.05.2011). (http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.afaanz.org%2Fopenconf%2F2008%2Fmodules%2Frequest.php%3Fmodule%3Doc_proceedings%26action%3Dview.php%26a%3Daccept%2Bas%2BPaper%26id%3D378&ei=kShT5eLLYvP4QTmhYDqCA&usg=AFQjCNG2fk6mkK0tO3qC8_Sb3LR_p618Pg&sig2=LGHRh04qTWNFFZ0r0guog).

Zwaan, L., Subramaniam, N. ve Stewart, J. (2011). “Internal Audit Involvement in Enterprise Risk Management”, Managerial Auditing Journal, 26(7), 586-604.

Walker, P.L., Shenkir, W.G. ve Barton, T.L. (2002). Enterprise Risk Management, The Institute of Internal Auditors Research Foundation.

“5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, Resmi Gazete, Sayı: 25326, Tarih: 24.12.2003.

LİDER SÖZEL DESTEĞİNİN PERFORMANS ÜZERİNE ETKİSİNİN DENEYSEL ARAŞTIRMA YÖNTEMİYLE İNCELENMESİ: POLİS MESLEK YÜKSEKOKULU ÖRNEĞİ

Murat DELİCE*

ÖZ

Bir örgütün başarısı büyük oranda liderinin başarısına bağlıdır. Liderin, örgütün hedeflerine ulaşmak için çalışanların performansını ve verimliliğini artırmak ve çalışanların örgüte karşı tutum ve davranışlarını olumlu yönde geliştirmek gibi önemli görevleri vardır. Liderin çalışanları etkilemek, onların verim ve performansını geliştirmek ve böylece örgütün amaçlarına ulaşılmasını sağlamak adına kullanabileceği araçlardan bir tanesi liderin çalışanları desteklemesidir. Lider desteği, çalışanlarda liderlerinin kendilerinin iyiliğini düşündüğü, onlara ve değerlerine önem verdiği algısını yaratacak her türlü destekleyici söz ve davranıştır. Lider desteği ve bu desteğin çalışanlar üzerine etkileri sıklıkla araştırılmıştır. Ancak sözel lider desteğinin etkileri tek başına incelenmemiştir. Ayrıca lider desteğinin etkilerini araştırarak çalışmalar araştırma yöntemi olarak çoğunlukla çalışanların algı ve görüşlerini ölçen anket yöntemini kullanmışlardır. Bu araştırma, lider sözel desteği ile performans arasındaki ilişkiyi deneysel bir araştırma yöntemi kullanılarak incelemiştir. Araştırmanın verileri bir Polis Meslek Yüksek Okulu öğrencilerinin atış skorları olarak toplanmıştır. Deney ve kontrol gruplarının atış skorları ortalamaları bağımsız örneklem t-testi kullanılarak karşılaştırılmıştır. Bulgular, liderleri tarafından sözlü olarak desteklenen deney grubunun atış skorlarının kontrol grubunkinden istatistiki olarak anlamlı derecede yüksek olduğunu göstermiştir.

Anahtar Kelimeler: Lider Desteği, Sözel Destek, Öz-yeterlik, Polis Okulu, Performans .



* Dr., Emniyet Müdürü, Erzurum İl Emniyet Müdürlüğü, muratdelicekos@yahoo.com

Abstract: The Investigation of the Effect of Verbal Supervisor Support on Performance Using an Experimental Research Design: The Police Cadets Example

An organization's success mostly depends on its leaders' success. To reach organizational goals, leaders have some important responsibilities such as improving workers' performance and efficiency and changing workers' behaviors and attitudes positively against the organization. For this purpose, leaders can use several tools, one of which is supervisor support. Supervisor support is all kind of verbal and behavioral supports produced by leaders creating a perception on workers that their leaders work for their wellbeing and respect them and their values. Many research studies have investigated effects of supervisor support. However, the effect of verbal supervisor support has not been adequately investigated. Additionally, earlier studies have used surveys as research method, which measure only perceptions and opinions related to supervisor support. This current study examined the relationship between verbal supervisor support and performance using an experimental research design. The study collected the police cadets' firearm shooting scores as research data. The mean scores for experimental and control groups were compared using independent sample t-test. Findings showed that the mean score for experimental group which was verbally supported by their leaders was significantly higher than the mean score for control group.

Keywords: Supervisor Support, Verbal Support, Self-efficacy, Police Cadets, Performance.

GİRİŞ

Lider, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek üzere çalışanları etkileyen, destekleyen, teşvik eden, onlara yardım eden, tecrübelerini ve bilgilerini aktaran ve bunu yaparken de çalışanların memnun olmalarını sağlayan kişidir (Newstrom ve Davis, 2002; Werner, 1993). Lider aynı zamanda çalışanların özelliklerini, kabiliyetlerini, bilgi ve tecrübelerini fark edip yönetebilen kişidir (Lambert, 1998). Bir örgüt için liderin hayati derecede önemli etkileri vardır. Öncelikli olarak liderin, çalışanların performansı, verimliliği ve örgüte karşı tutum ve davranışları üzerinde belirgin etkisi vardır (İnce, Bedük ve Aydoğan,

2004; Larssona ve Vinberg, 2010). Yine liderin verim ve performans ile yakından ilgisi olan çalışanların motivasyonu, öz-güveni, öz-yeterliği, iş tatmini, örgüte bağlılıkları, öğrenme becerileri ve yaratıcılıkları üzerinde etkisi vardır (Özüpek ve Aktan, 2008; Tengilimoğlu ve Yiğit, 2005; Webb, 2009). Bunlarla beraber liderin, örgütün ve çalışanların karşılaştığı problemleri çözmek ve örgütün sürekliliğini ve gelişimini sağlamak adına değişimi yönetmek gibi önemli görevleri de vardır (Jones ve Rudd, 2008; Leblebici, 2008). **Özetle, bir örgütün başarısı büyük ölçüde liderinin başarısına bağlıdır denebilir.**

Liderin, çalışanları etkilemek, onların verim ve performansını geliştirmek ve böylece örgütün amaçlarına ulaşılmasını sağlamak adına kullanabileceği araçlardan biri de çalışanların desteklenmesidir. Lider desteği, çalışanlarda liderlerinin kendilerinin iyiliğini düşündüğü algısını ve onlara önem verdiği algısını yaratacak her türlü destekleyici söz ve davranıştır (Eisenberger, Stinglhamber, Vandenberghe, Sucharski ve Rhoades, 2002). Lider desteği çalışanlarla lideri ve çalışanlarla örgütü birbirine yakınlaştırır (Rhoades ve Eisenberger, 2002: 699). Ayrıca, lider desteği çalışanların lider ve örgüte karşı daha pozitif tutum geliştirmesine yardım eder.

Lider desteğinin bir türü de tanımında da geçtiği gibi liderin sözel desteğidir. Liderin sözel desteği; liderin kullandığı her türlü cesaretlendirici, motive edici, teşvik edici ve destekleyici söz ve konuşmalardır. Liderin sözel desteği, etkili olduğu kadar kullanılması da kolay ve zahmetsiz olan bir destek türüdür. Lider bu destek türünü kullanmak için bir kaynak harcamak zorunda değildir, ancak çalışanları veya takipçileri motive etmek ve onların performansını artırmak için kullanılabilir. Örneğin, müsabakalardan önce antrenörlerin sporculara yaptığı cesaretlendirici ve destekleyici konuşmaların sporculara moral ve motivasyon kazandırdığına ve onları başarıya daha çok yaklaştırdığına inanılmaktadır. Bir futbol karşılaşmasının ilk yarısında kötü bir futbol oynayan bir takımın devre arasında teknik direktörlerinin yaptığı bir konuşmayla ikinci yarıda çok daha etkili ve başarılı bir futbol oynadıkları görülebilmektedir. Benzer olarak, savaşlarda geri çekilmeye başlamış orduların komutanların yaptığı destekleyici ve cesaretlendirici konuşmalarla galip geldiği bilinmektedir. Yapılan bilimsel araştırmalar da lider desteği arttıkça çalışanların örgütsel bağlılığının, iş tatmininin, sorumluluğunun,

örgüte katkısının, performansının ve veriminin arttığını göstermiştir (Ceylan ve Şenyüz, 2003: 60; Çakar ve Yıldız, 2009: 77; Rhoades ve Eisenberger, 2002; Wayne, Shore ve Liden, 1997).

Lider desteği ve bu desteğin çalışanlar ve örgüt üzerine etkileri sıklıkla araştırılmıştır, ancak sözel lider desteğinin etkileri tek başına incelenmemiştir. Ayrıca lider desteğinin etkilerini araştıran çalışmalar araştırma yöntemi olarak çoğunlukla çalışanların algı ve görüşlerini ölçen anket yöntemini kullanmışlardır. Bu araştırma alandaki bu boşluğu doldurmak için ve lider desteği ile performans arasındaki nedensellik ilişkisini daha açık bir şekilde ortaya koyabilmek için lider sözel desteği ile performans arasındaki ilişkiyi deneysel bir araştırma yöntemi kullanılarak incelemiştir. Araştırmanın verileri Anadolu'da bir Polis Meslek Yüksek Okulu 2. sınıf öğrencilerinin atış skorları olarak toplanmıştır. Deney ve kontrol gruplarının atış skorları ortalamaları bağımsız örneklem t-testi kullanılarak karşılaştırılmıştır.

Aşağıda kuramsal çerçeve içerisinde, öz-yeterlik teorisi ve lider desteği yaklaşımı kullanılarak lider sözel desteğinin etkileri incelenecektir. Ayrıca, öz-yeterlik teorisi kullanılarak sözel desteğin insan davranışını ve performansını nasıl etkilediği açıklanacaktır. Bu araştırma, öz-yeterlik teorisinde belirtildiği gibi öğrencilerin ateşli silah atış davranışlarının sözel destek kullanılarak geliştirilebildiğini öngörmektedir. Araştırma içerisinde bu öngörü test edilecek ve doğrulanmaya çalışılacaktır.

1. KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Öz-yeterlik Teorisi ve Sözel Destek

Öz-yeterlik teorisi, sözel desteğin insan davranışı üzerindeki etkilerine vurgu yapan bir teoridir. Teori, bireylerin öz-yeterliliğini geliştirmek için sözel desteğin önemli bir kaynak olduğuna dikkat çekmektedir. Teori sözel desteğin öz-yeterliliği etkilediğini ve böylece bireylerin davranışlarının değiştiğini öngörür. Sözel desteğin insan davranışları üzerine etkilerini anlamak için bu teorinin bilinmesinde fayda vardır.

Öz-yeterlik teorisi Bandura (1977) tarafından ortaya konmuştur ve insan davranışlarının değişiminin mekanizmasını ve bu mekanizmanın bireylerin performansına etkisini açıklamaya çalışan Sosyal Bilişsel Teorinin bir parçasıdır. Teori, davranış değişikliğini etkileyen mekanizmada bilişsel sistemin önemli bir yeri olduğunu öngörür. Bandura'ya (1986b) göre çevresel etkenler insan davranışlarını etkilemektedir ve çevresel etkenlerin davranışlar üzerindeki etkisi genetik faktörlerden daha fazladır. Ayrıca, bir bireyin kendisi hakkındaki düşünceleri ve hisleri de bu bireyin davranışını etkilemektedir. Bilişsel sistem içerisinde de öz-yeterliğin önemli bir rolü olduğu kabul edilerek teori, öz-yeterliğin bilişsel sistem açısından önemini ve bireyin performansı üzerindeki etkilerini açıklamaktadır.

Sosyal Bilişsel Teori'ye göre bireyin davranışını iki etken belirler: bireyin ilgili davranış sonunda elde etmeyi umduğu getiriye ilişkin beklentisi ve bireyin bu davranışı başarıyla tamamlayıp tamamlayamayacağı hakkındaki inancı. Bandura'ya (1977) göre bireylerin bütün davranışları bu iki etken ile açıklanabilmektedir. Bir birey bir davranış gerçekleştirmeye karar vermişse bu birey bu davranıştan bir getiri ummaktadır ve aynı zamanda bu davranışı başarıyla tamamlayabileceğine inanmaktadır. Teori bu iki etkenin bir davranışa neden olabilmesi için aynı anda gerçekleşmesi gerektiğini vurgular. Birey, bir davranışı gerçekleştirerek bir getiri elde etmeyi beklese bile bu davranışı başarı ile tamamlayacağına inanmıyorsa bu davranışa teşebbüs etmeyecektir.

Öz-yeterlik bir bireyin bir davranışı başarıyla tamamlayabileceğine ilişkin kendisi hakkındaki inancıdır (Bandura, 1977). Bu inanç bireyin davranışını doğrudan etkilemektedir. Öz-yeterlik bireyin bir davranışı başarıyla sonuçlandırmak için gerekli şartları bir araya getirme konusunda kendi kapasitesine ilişkin görüşüdür (Deniş ve Genç, 2010: 772). Dolayısıyla birey kendini yeterli görmediği sürece bu davranışa girişmeyecek, girişse bile yeterli performansı gösteremeyecektir. Öz-yeterlik inancı bilişsel sistem içerisinde önemli bir motivasyonel güçtür (Tılfarlıoğlu ve Cinkara, 2009: 130). Bir birey genellikle başarıyla sonlandıracağına inandığı davranışları tercih etmektedir (Bandura, 1982).

Bununla beraber Bandura (1986b) öz-yeterlik inancının bireyin davranışlarını belirleyen tek etken olmadığını, öz-yeterlikle beraber özgüven,

bireysel hedefler, başka insanların bireyden beklentileri, bireyin eğitimi vb. etkenlerin de davranışları etkilediğini vurgulamaktadır. Ancak Bandura, diğer etkenlere göre öz-yeterliğin bireyin davranışları üzerinde anahtar bir rolü olduğunu kabul etmektedir. Bireyin bir davranışa başlaması ve başarı ile sonuçlandırabilmesi için bilgi ve beceri tek başına yeterli değildir. Bireyin bilgi ve beceri sahibi olduğu konularda bile bunları uygun zeminde kullanamadığı için başarılı olamadığı bilinmektedir (Tılfarlıoğlu ve Cinkara, 2009: 130). Bireyin bir konuda başarılı bir davranış gösterebilmesi için bilgisinin ve becerisinin yanında bu bilgi ve beceriyi uygun zeminde kullanabileceğine ilişkin bireyin öz-yeterlik inancı da gereklidir.

Öz-yeterliğin bireyin bir davranışa karar vermesini etkilemesi yanında iki önemli rolü daha vardır: birincisi, öz-yeterlik bireyin o davranış için ne kadar çaba göstereceğini belirler ve ikincisi, bireyin davranışı gerçekleştirmesi sırasında karşılaşacağı zorluklara karşı dayanma gücünü belirler (Bandura, 1977). Bir diğer ifadeyle, bir davranış konusunda öz-yeterliği yüksek olan bir birey diğerlerine göre o davranış başarıyla tamamlamak için daha çok çaba gösterecek ve davranış sırasında karşılaştığı zorluklara karşı daha çok dayanacaktır. Bandura (1982) bireyin belirli bir davranış hakkındaki öz-yeterlilik düzeyi ile o davranış başarıyla tamamlaması arasında güçlü bir ilişki olduğunu belirtir. Bu ilişki pek çok farklı birey ve pek çok farklı davranış üzerinde ampirik araştırmalarla desteklenmiştir (Azar, 2010; Çakır ve Alıcı, 2009; Fu, Richards, Hughes ve Jones, 2010; Gürcan, 2005; Kotaman, 2008; Kumar ve Uzkurt, 2010; Margolis ve McCabe, 2006; Varney, 2010).

Öz-yeterliğin üç boyutu vardır. Bunlar miktar, mukavemet ve genelliktir (Bandura, 1977). Bir davranışla ilgili öz-yeterlik açısından herkes aynı düzeyde değildir. O davranışla ilgili bazılarının öz-yeterlik düzeyleri diğerlerinden daha az veya daha çok olabilir. Öz-yeterlik düzeyi yüksek olanlar o davranışı gerçekleştirmeyi daha kolay olarak algılamaktadırlar ve o davranış daha yüksek bir performans ile gerçekleştirmektedirler. Öz-yeterliğin ikinci boyutu mukavemettir. Bir davranışla ilgili öz-yeterliği az olanlar o davranış üzerinde mukavemet gösteremezler ve küçük dahi olsa bir zorlukla karşılaştıklarında bu davranıştan vazgeçerler. Tersine, o davranışla ilgili öz-yeterliği yüksek olanlar ağır zorluklarla da karşılaşsalar o davranışa devam edebilirler. Öz-yeterliğin

son boyutu genelliktir. Öz-yeterlik düzeyi davranıştan davranışa değişir. Bir davranışla ilgili öz-yeterliği yüksek olan bir bireyin başka bir davranışla ilgili öz-yeterliği düşük olabilir. Ancak farklı davranışlarla ilgili öz-yeterliği yüksek olan bireylerin bu inançlarını başka davranışlara genelleme olasılıkları da bulunmaktadır.

Sayırsız bilimsel araştırma öz-yeterliğin performans üzerine etkilerini test etmiş ve teoriyi desteklemiştir. Örneğin; öz-yeterliğin dolaylı olarak değil, doğrudan bilişsel performansı ve öğrenme becerisini etkilediği bulunmuştur (Kotaman, 2008: 115). **Öz-yeterliği yüksek öğrencilerin doktora tezlerini zamanında yazma ve doktora programını tamamlama başarıları daha yüksektir** (Varney, 2010). Öz-yeterliği yüksek öğrenciler daha yüksek akademik başarı göstermektedir ve bu öğrencilerin içsel motivasyonu ve azimleri yüksek, ancak kaygı düzeyleri düşüktür (Tılfarlıoğlu ve Cinkara, 2009: 130). Öz-yeterliği düşük olan öğrenciler ise akademik başarı sağlayabilmek için yeterli becerilerinin olmadığına inanmaktadırlar ve bu öğrenciler akademik başarı yolunda güçlüklerle karşılaştıklarında hemen vazgeçme eğilimindedirler (Margolis ve McCabe, 2006: 218). Bilgisayar öz-yeterliği yüksek olan bireyler farklı **öğrenme stratejilerini** daha kolay geliştirebilmekte ve daha kolay öğrenebilmektedirler (Gürcan, 2005: 190).

Çakır ve Alıcı, (2009: 541) ilgili literatüre tarayarak öz-yeterliğin öğretmenler üzerindeki etkilerini şöyle açıklamaktadır: öğretmenlerin öz-yeterliği, öğrencinin akademik başarısı ve motivasyonu ile doğru orantılıdır. Öz-yeterliği yüksek öğretmenler daha azimli, gayretli ve eğitici olmaktadır. Bu öğretmenler eğitim faaliyetlerini sürdürürken yeni eğitim tekniklerini, yeni fikir ve yöntemleri denemek konusunda daha girişimcidirler. Ayrıca bu öğretmenler yeni hedefler belirlemede ve bu hedefleri takip etmede daha başarılıdırlar. Benzer olarak Azar da (2010) öğretmen adaylarının öz-yeterlik inançları ile akademik başarıları arasında zayıf da olsa anlamlı ve pozitif bir ilişki olduğunu bulmuştur. Öz-yeterlik düzeyleri arttıkça örgütlerde rekabetin ve gelişimin bir kaynağı olan çalışanların yenilikçiliği de artmaktadır (Kumar ve Uzkurt, 2010: 1). Öz-yeterliliği yüksek olan pazarlamacıların yeni ürünleri pazarlamak konusunda daha istekli ve niyetli oldukları da bulunmuştur (Fu vd., 2010: 73).

1.1.1. Bir Öz-yeterlik Kaynağı Olarak Sözel İkna

Bir bireyin bir davranışla ilgili öz-yeterlik seviyesini belirleyen dört kaynak vardır: (1) Bireyin önceki deneyimi, (2) başkalarının ilgili davranışı yapıyor olması, (3) duygusal gerilim ve (4) sözel ikna (Bandura, 1977, 1982, 1986a). Bireyin bir davranışla ilgili öz-yeterlik düzeyinin artması veya azalması bu dört kaynağa bağlıdır.

İlk kaynak bir davranışla ilgili bireyin önceki deneyimleridir. Bir birey aynı davranışı daha önce denemiş ve başarı ile tamamlamışsa o davranışla ilgili bireyin öz-yeterliği yüksek olacaktır. Her başarılı tamamlama öz-yeterlik seviyesini yükseltecektir. Tersine, başarısızlık bireyin öz-yeterlilik seviyesini düşürür ve endişeye yol açar. Bireyin önceki deneyimleri öz-yeterliğin en güçlü kaynağıdır (Kotaman, 2008:120).

İkinci kaynak, bireyin başkaları tarafından ilgili davranışın gerçekleştirildiğini görmesi, duyması veya bilmesidir. Başkalarının ilgili davranışı başarı ile yapıyor olması bireyin kendisinin de aynı davranışı başarabileceği inancını artırır. Tersine, başkalarının başarısızlığı da bireyde kendisinin de başaramayacağı inancına neden olabilir (Bandura, 1986a).

Diğer bir kaynak olan duygusal gerilim bir davranışla ilgili duyulan korku ve endişe gibi duyguları ifade eder ki bu duygular bireyin o davranışla ilgili öz-yeterlik derecesini azaltır. Bir birey bir davranışın gerçekleştirilmesiyle ilgili korku ve endişe yaşıyorsa bu bireyin bu davranışı başarıyla tamamlama olasılığı düşüktür ve bu birey bu davranışa teşebbüs etmek istemeyecektir (Bandura, 1986a).

Son öz-yeterlik kaynağı sözel iknadır. Bu kaynağın etkilerinin anlaşılması lider sözel desteğinin etkilerinin anlaşılmasına yardımcıdır. Sözel ikna bireyin ilgili davranışla ilgili olarak ikna edilmesi, cesaretlendirilmesi ve desteklenmesi ile ilgilidir. Sözel ikna ve cesaretlendirme bir bireyin bir işi başarabileceği konusunda ikna edilmesi ve inandırılmasıdır ki bu, öz-yeterliğin önemli kaynaklarından birisidir (Çakır ve Alıcı, 2009: 543). Bir davranışla ilgili ikna edilmiş, cesaretlendirilmiş ve desteklenmiş bir bireyin o davranışı başarıyla yapabileceği konusundaki inancı daha fazla olacaktır ve bu birey bu davranışa teşebbüs edecektir. Ayrıca bu bireyin öz-yeterliği düşük olan başkalarına göre bu davranışı başarı ile tamamlama olasılığı daha yüksek olacaktır. Sözel

iknanın önemli bir avantajı bu kaynağı kullanmanın kolay, zahmetsiz, her zaman ulaşılabilir ve bedava olmasıdır (Bandura, 1977).

Yapılan bilimsel araştırmalar bir bireyin bir işi kabullenmesinde ve o işi başarı ile sonuçlandırmasında sözel ikna, cesaretlendirme ve desteğin önemli bir etken olduğunu bulmuşlardır (Mellor, Barclay, Bulger ve Kath, 2006: 127). Sözel ikna kullanımıyla gençlerin alkol almadan araç kullanma davranışı ile ilgili öz-yeterlik düzeylerinin arttığı ve bu gençlerin alkollü araç kullanma davranışlarının azaldığı tespit edilmiştir (Anderson, 2009: 446). Margolis ve McCabe, (2006: 220) Ellis'ten (1996) aktararak, öğrencilerin 'bu konuyu öğrenebilirsin, yapabilirsin, bu güne kadar zaten iyi çalıştın, biraz daha çalışırsan olacak, hadi beraber deneyelim' gibi ifadelerle desteklenmesi ile bu öğrencilerin daha kolay öğrenebileceklerini ifade etmektedir. Igbaria ve Iivari (1995) de yaptıkları araştırmada sözel ikna kullanılarak bir bilgisayar kullanıcısının bilgisayarda bir işi daha yüksek performans ile gerçekleştirebileceğini bulmuşlardır. Benzer olarak Venkatesh de (2000) bireylerin sözel olarak desteklendiklerinde, kullandıkları bilgisayar sistemlerini daha çok kabullendiklerini ve daha çok kullandıklarını rapor etmiştir. Fagan, Neill ve Wooldridge de (2003/2004) bireylerin sözel ikna kullanılarak bilgisayarı daha performanslı kullandıklarını tespit etmiştir.

Bir birey, öz-yeterliğin yukarıda açıklanan dört kaynağını kullanarak yapmaya niyet ettiği bir davranış hakkında kendi yeterliliğini değerlendirmekte ve kendini yeterli görürse bu davranışa teşebbüs etmektedir. Bu bireyin ilgili davranışla ilgili öz-yeterlik düzeyi arttıkça davranışı gerçekleştirme başarısı da artmaktadır.

1.1.2. Öz-yeterliğin İş Hayatına Etkileri

Yapılan araştırmalar çalışanların öz-yeterliğinin iş hayatı açısından önemli olan performans, motivasyon, stres gibi olgular üzerinde etkileri olduğunu göstermiştir. Bir bireyin **öz-yeterlik inancının** o bireyin davranışını etkileyen en önemli etken olduğu vurgulanmaktadır (Plotnikoff, Lippke, Courneya, Birkett ve Sigal, 2008). Dolayısıyla çalışanların da davranışlarını örgüt hedefleri doğrultusunda yönlendirmek için öz-yeterlik olgusunun hayati bir rolü olduğu söylenebilir.

Bandura'ya göre (1986b) öz-yeterliği yüksek bireylerin statükoyu değiştirme, meydan okuyucu hedefler geliştirme, yeni ve yararlı fikirler üretme, zorluklar ve sıkıntılarla karşılaşsa bile bu hedeflere bağlı kalıp azimle çalışma olasılıkları daha yüksektir. Öz-yeterliği yüksek bireylerin belirsizliklerle ve farklı güçlüklerle mücadele becerileri daha fazla olacağı için bu bireylerin diğerlerine göre daha yaratıcı olmaları beklenebilir (Liao, Liu ve Loi, 2010: 1094). Yapılan bilimsel araştırmalar öz-yeterliği yüksek çalışanların daha yaratıcı işler ortaya koyduklarını göstermiştir. Ayrıca, öz-yeterliği yüksek çalışanların stresle başa çıkma becerileri de daha fazladır. Bütün bu unsurlar çalışanların performansını artırmak adına önemlidir (Pati ve Kumar, 2010: 128).

İş hayatı açısından öz-yeterliğin diğer bir önemli rolü motivasyon ile ilgili olanıdır. Öz-yeterlik bir işi başarabilme inancıdır ve bu örgütlerde çalışanların motivasyonu ile doğrudan ilgilidir (Van DerRoest, Kleiner ve Kleiner, 2011: 28). Öz-yeterlik kavramı bireyin bir işi farklı zorluklarla karşılaşsa bile bırakmadan devam ettirmesiyle ilişkili olduğundan bu kavram motivasyonla yakından alakalıdır. Bir birey bir işi yapabileceğine ve o işi başarabileceğine inanıyorsa o bireyin motivasyonu yüksektir (Burney, 2008: 131). Dolayısıyla öz-yeterlik eksikliği motivasyon problemlerine neden olmaktadır (Margolis ve McCabe, 2006: 218). Yapılan araştırmalar öz-yeterliğin motivasyon üzerine olan etkilerini doğrulamaktadır (Van DerRoest vd., 2011: 27).

Örgütte yürütülen işlerle ilgili olarak çalışanların öz-yeterlik düzeylerinin düşük olması onların tam kapasite ile ve bütün becerilerini kullanarak çalışmalarını engellemektedir (Kahn 1990). Öz-yeterliğin 4 kaynağı kullanılarak örgütlerde yürütülen işlerle ilgili olarak çalışanların öz-yeterlik düzeylerini ve böylece motivasyonlarını artırmak mümkündür. Öz-yeterlik kaynaklarından birisi olan sözel ikna ise bu amaçla kullanılabilir en kolay, en zahmetsiz ve ucuz kaynaktır.

Çalışanların öz-yeterliğini artırmak için liderler ve örgütler çalışanlarını desteklemeli, onların yanında olduklarını göstermeli, onlara ve değerlerine değer verdiklerini ve onların iyiliği için çalıştıklarını hissettirmelidirler. Bunun için de kararlara katılım sağlama, çalışanları dinleme, fikir ve görüşlere değer verme, yetki devri gibi stratejiler benimsenebilir (Delice ve Gül, 2012). Bu

stratejiler, liderler aracılığıyla veya liderler işin içine katılarak yapılırsa etkileri daha da güçlü olacaktır (Pati ve Kumar, 2010: 134). Sonraki bölümde lider desteğinin çalışanlar üzerine etkisi irdelenecektir.

1.2. Lider Desteği

Liderin, çalışanların iş tatmini, performansı ve verimi üzerine yaygın etkileri vardır (Al-Hussami, 2008: 287). Pek çok bilimsel araştırma, liderin çalışanlar üzerinde **örgüt** politikalarından ve uygulamalarından daha fazla bir etkisi olduğunu göstermiştir (Fletcher, 2001; Friedrich, 2001; Janney, Horstman ve Bane, 2001; Kleinman, 2003; Krairiksh ve Anthony, 2001; Wynd, 2003). Lider desteği ise çalışanlar üzerinde etki yapan önemli bir lider davranışıdır.

Lider desteği, çalışanlara liderlerin kendilerinin iyiliğini düşündüğünü, onlara ve değerlerine önem verdiğini hissettirecek her türlü destekleyici söz ve davranıştır (Eisenberger vd., 2002). Lider desteği aynı zamanda çalışanın stresli durumlarda liderin kendilerine yardımcı olacağı algısı olarak da tanımlanmaktadır (Özdemir, 2010: 98). Lider desteği, çalışanlarda örgütlerinin kendilerini desteklediği algısını da artırmaktadır (Rhoades ve Eisenberger, 2002: 699). Bu algının yüksek olması çalışanların örgütsel bağlılığını, iş tatminini, sorumluluk almalarını, çalışan katkısını, performansı ve verimliliği pozitif yönde etkilemektedir (Ceylan ve Şenyüz, 2003: 60; Çakar ve Yıldız, 2009: 77; Rhoades ve Eisenberger, 2002; Wayne vd., 1997). Lider desteği arttığı sürece çalışanların örgüt hakkında şikâyetlerinin azalma olasılığı da yüksektir (Özdemir, 2010: 107-108).

Gagnon ve Michael (2004: 172) örgütlerde liderlerin, çalışanlarla ilişkinin önemini anlamaları gerektiğini, çünkü liderle çalışan arasındaki güçlü ve kaliteli ilişkinin çalışanların tutumunu, davranışını, verim ve performansını etkilediğini ifade etmektedir. Lider-çalışan ilişkisi sadece emir vermek ve bunun sonuçlarını denetlemek değildir. Zaten bu tür bir ilişki verim ve performansa en az etki eden ilişkidir. Performansı etkileyen ilişki liderin çalışanları desteklemesi ile olur ki lider desteği liderin çalışanlarına güvenmesi, saygı duyması ve onlara gönüllü olarak yardım etmesini kapsamaktadır (Gagnon ve Michael, 2004: 173).

Lider desteği kavramı Blau'nun (1964) Sosyal Etkileşim Teorisine dayanır. Teori çalışanların, örgütlerinin tutumlarına göre davranış geliştirdiklerini ileri sürmektedir. Bu teoriye göre örgütlerinden saygı, itibar ve destek gören ve örgütleri tarafından önemli oldukları hissettirilen çalışanlar örgütlerine ve liderlerine karşı daha çok memnuniyet duymaktadırlar ve onlara daha çok bağlanmaktadır. Ayrıca, örgütün bu katkısına karşı çalışanların da olumlu katkı sağlama eğiliminde oldukları, böylece motivasyonlarını ve performanslarını artırdıkları ifade edilmektedir (Çakar ve Yıldız, 2009: 77).

Lider desteği ve örgütsel destek birbiriyle yakından ilişkilidir. Lider desteğine örgütsel desteğin bir türü olarak da bakılabilir. Lider, örgütle çalışanların ilişkilerini ve bu ilişkinin kalitesini düzenleyen etkidir. Örgütün çalışanlar hakkındaki tutumu, öngörülere, mükâfat ve cezaları lider aracılığıyla çalışanlara iletilir (Pati ve Kumar, 2010: 128). Bu sebeple çalışanlar liderlerinden gördükleri desteğe örgütlerinin katkısının bir örneği olarak bakarlar (Eisenberger vd., 1986). Lider desteği çalışanların örgüt hakkındaki algılarını pozitif yönde etkilemektedir (DeConinck ve Johnson, 2009: 337).

Alanda yapılan bilimsel araştırmalar lider desteğinin çalışanların tutum, davranış, verim ve performansı üzerine etkilerini rapor etmektedirler. Ancak ilgili literatürde yeterli sayıda sözel desteğin etkileri incelenmediğinden bu bölümde sunulan araştırma sonuçları çoğunlukla genel lider desteğinin etkilerini yansıtmaktadır. Bu araştırma sonuçları değerlendirilirken genel lider desteğinin içerisinde sözel desteği de barındırdığı unutulmamalıdır. Sugimura ve Theriault (2010: 451-455) lider desteğinin iş memnuniyetini, çalışanların motivasyonunu, performansını ve bir işi gerçekleştirme becerilerini artırdığı, buna karşılık stresi azalttığı hipotezini test etmişlerdir. Bulgular lider desteği ile çalışanların bir işi gerçekleştirme becerileri arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki olduğunu göstermiştir. Lider desteği arttıkça çalışanların iş becerileri, motivasyonları ve iş üzerindeki kontrolleri artmıştır.

Soyer ve Can, (2007: 34) iş tatmini ile çalışanların algıladıkları örgüt, lider ve meslektaş desteği arasında anlamlı ve güçlü bir ilişki olduğunu bulmuşlardır. Çalışmada, destek görmeyen çalışanların, ortaya koydukları işin beğenilmediğini ve boşa olduğunu düşündükleri, böylece çalışanların motivasyonlarının düştüğü tespit edilmiştir. Benzer olarak Singh ve Singh

(2010: 14) de çalışanların örgütlerinin kendilerini önemsediğini ve onların menfaatleri için çalıştığını algılamalarının bir ölçüde liderlerin destekleyici ve saygılı davranmasına bağlı olduğunu vurgulamışlar ve yaptıkları çalışmada çalışanların böyle hissetmeleri durumunda örgüte daha bağımlı hale geldiklerini, performanslarının arttığını, iş tatminlerinin arttığını ve işlerine daha ilgili hale geldiklerini bulmuşlardır. Stinglhamber ve Vandenberghe (2003: 263) çalışanların, liderlerinin kendilerini desteklediklerini düşünürlerse ve liderin kendilerine ve değerlerine önem verdiğini hissedilerse liderlerine duygusal olarak daha çok bağlanacaklarını bulmuşlardır.

Çalışanların yaratıcılığı örgütlerde gelişim, yenilik ve devamlılık için gereklidir. Kim, Hon ve Lee (2010: 42), liderin çalışanları desteklemesinin ve sözlü olarak cesaretlendirmesinin çalışanların yaratıcılıklarını olumlu olarak etkilediğini vurgulamaktadır. Başka bir çalışmada lider desteğinin çalışanların risk algısıyla, iş kazalarıyla ve bunların rapor edilme sıklığıyla ilişkisi olduğu bulunmuştur (Lauver, Lester ve Le, 2009: 339). Liderleri tarafından yeterince desteklenen çalışanların daha az iş kazasına karıştığı, risklere daha çok dikkat ettiği ve iş kazalarını daha sık rapor ettiği tespit edilmiştir. DeConinck ve Johnson (2009: 334) da lider ve örgüt desteğinin satış temsilcilerinin performansını etkilediğini bulmuşlardır. Liderlerinden daha çok destek gören satış temsilcileri destek görmeyenlere oranla daha yüksek miktarlarda satış gerçekleştirmişlerdir.

Lider sözel desteği üzerine yapılmış az sayıda bilimsel araştırma da yukarıdaki araştırma sonuçlarıyla paralellik göstermekte ve sözel desteğin performansı artırdığını yansıtmaktadır. Araştırma bulguları, sözel olarak desteklenmiş bireylerin bilgisayar kullanma performanslarının ve verimlerinin arttığını göstermiştir (Fagan vd., 2003/2004; Igbaria ve Iivari, 1995; Venkatesh, 2000).

Araştırmalarda ağırlıklı olarak lider desteği ile iş performansı arasında anlamlı ve güçlü ilişkiler bulunmuştur. Ancak, bu ilişkinin yönü ve nedenselliği tartışılmıştır. Destek mi performansa yol açmaktadır, yoksa zaten performansı yüksek olan çalışanlar liderin dikkatini çektiğinden daha çok destek mi görmektedir? (Sugimura ve Theriault, 2010: 455). Bu konuda yapılan araştırmaların temel eleştiri noktası bu soru olmuştur. Destek ve performans

ilişkisinde nedenselliğin açıkça ortaya konması, hangi değişkenin hangisini etkilediğinin belirlenmesi açık bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Farklı değişkenlerin kontrol edildiği bir araştırmada desteğin performansa yol açtığı rapor edilmiştir (Chen, Eisenberger, Johnson, Sucharski ve Justin, 2008: 123). Ancak bu konuda daha fazla araştırma yapılması gerekmektedir.

Lider sözle desteği, uygulaması kolay ve az zaman alıcı olsa da kullanılırken dikkat edilmesi gereken esaslar vardır. Bu esaslara uyulması sözle desteğin etkilerini güçlü ve kalıcı yapabilir. Öncelikli olarak sözle destek kullanılırken her zaman dürüst ve gerçekçi olunmalıdır. Dürüst ve gerçekçi olmayan sözle destekler de ilk seferinde bireyin motivasyonunu ve çabasını artırıcı bir etki yapar, ancak birey işin sonunda yaptığı işte başarısız olduğunu gördüğü zaman demoralize olacaktır ve daha sonraki sözle desteğin etkisi azalacaktır (Siegle ve McCoach, 2007: 280). Ayrıca, dürüst ve gerçekçi olunmayan sözle desteklerin sonunda yapılan işte başarısız olunması durumunda çalışanların liderlerine karşı güvenleri de azalacaktır. Bu sebeple liderler sözle destek kullanırken işin zorluk derecesini, süresini, gereklerini düşünmeli ve desteğini buna göre yapmalıdırlar. Sözle destek kullanırken çalışanların altyapısı, becerileri ve ilgili işe bakış açısı da hesaba katılmalıdır (Siegle ve McCoach, 2007: 280). Yapılacak bir işle ilgili bu konuda daha önce tecrübesi olmayan ve bu işe yeterli kabiliyeti olmayan bir çalışana etkili sözle destek yapılırsa da etkili olmayabilir. Benzer olarak, belirli bir işi yapamayacağı konusunda çok kesin inancı veya endişesi olan çalışanlara karşı da sözle desteğin etkileri yetersiz olabilir.

Margolis ve McCabe (2006: 221-224) ve Siegle ve McCoach (2007: 281-286) sözle desteğin etkilerini artıracı prensiplere vurgu yapmaktadır. Buna göre, sözle destek kullanırken çalışanlara bir hedef gösterilmelidir. Örneğin, “gün bitmeden bu işi bitirmelisin” veya “2 saat içinde bunu yapabilecek beceridesin” gibi hedef gösteren ifadeler kullanılmalıdır. Sözle destek sırasında, çalışanların o işi başarıyla yapan arkadaşlarının veya tanıdıklarının onlara örnek olarak gösterilmesi başka bir lider sözle desteği prensibidir. Örneğin, “o yapıyor, sen de yapabilirsin” veya “o da senin gibi, bir farkınız yok” ifadeleri kullanılabilir. Ayrıca, etkili bir sözle destek için çalışanlar ilgili işi denemesi için cesaretlendirilmelidir. Çalışana mentorluk yapılmalıdır. Bir diğer ifadeyle, iş çalışanla beraber yapılmalı ve bizzat gösterilmelidir. Çalışanın

zorlandığı ve problem yaşadığı noktalarda liderler işe doğrudan müdahale ederek çalışanlara yardım etmelidir. Başka sözel destek bir prensibi olarak, çalışanların benzer bir işle ilgili yakın zamanda gerçekleştirdiği başarılar ön plana çıkarılmalıdır. Çalışanlara geri bildirim sağlanmasının da sözel destek açısından önemi vardır. Çalışanların yaptığı işlere karşı anında ve doğru geribildirim sağlanmalıdır (Kotaman, 2008: 123). Geribildirim sadece “iyi yaptın” ya da “yapamadın” demek değildir. Geri bildirim açıklayıcı, detaylı ve öğretici olmalıdır. Örneğin, “bu işi güzel yaptın çünkü hiçbir eksiği ve sorunsuz yürüyor” veya “bu iş olmadı çünkü şurada hata yaptın, şu kısımlar eksik kaldı” gibi açıklayıcı geri bildirim ifadeleri kullanılabilir. Yapılan geribildirimler pozitif de olsa, negatif de olsa yapıcı olduğu sürece faydalıdır. Pozitifse, çalışanın kendine güvenini ve motivasyonu artırır. Negatifse, işin daha iyi öğrenilmesine, eksiklerin giderilmesine yarayacaktır. Ancak, her iki durumda da geribildirim yapıcı olmasına ve kırıcı olmamasına dikkat edilmelidir. Son olarak, sözel destek kullanılırken çalışanlara işin sonunda ne elde edeceği veya neyi başaracağı anlatılmalı veya gösterilmelidir. Yukarıda Sosyal Bilişsel Teori anlatılırken bireyin bir davranış sonunda elde etmeyi düşündüğü getirinin o davranış için etkili bir motivasyon olduğu belirtilmişti. Sözel destek kullanırken de bu motivasyon unsuru hatırlanmalı ve çalışanlara varsa iş sonunda elde edecekleri getiri anlatılmalı veya gösterilmelidir.

2. YÖNTEM

2.1. Araştırmanın Dizaynı

Bu araştırmada, lider sözel desteği ile performans arasındaki ilişki incelenmiştir. Araştırmanın amacı, liderleri tarafından sözel olarak desteklenen Polis Meslek Yüksek Okulu öğrencilerinin ateşli silah atış performanslarının artıp-artmadığını tespit etmektir.

Bu araştırmada nicel araştırma yöntemlerinden olan deneyisel bir araştırma dizaynı kullanılmıştır. Deneyisel araştırma yöntemi yukarıda belirtilen nedensellik sorununun çözümü için kullanılabilecek en uygun araştırma yöntemidir. Bu araştırmada ön-test uygulanmadığı için araştırma yöntemi yarı deneyisel bir yöntemidir.

2.2. Evren ve Örneklem

Araştırma Anadolu'da bir Polis Meslek Yüksek Okulu'nda yapılmıştır. Polis Meslek Yüksek Okulları iki yıllık bir eğitimle Polis Teşkilatına polis memurları yetiştirmektedirler. Araştırmanın örneklemini okulun 2. sınıflarının 4 şubesindeki öğrencilerden oluşmaktadır. Bu 4 şubenin ikisi yazı tura yöntemi kullanılarak (olasılığa dayalı olarak) deney grubu, diğer ikisi de kontrol grubu olarak atanmıştır. Kontrol grubundan 69 ve deney grubundan 68 öğrenci araştırmaya katılmıştır.

2.3. Verilerin Toplanması ve Analizi

Araştırmada ölçülen performans, öğrencilerin ateşli silah atış skorlarıdır. Hem kontrol hem de deney grubunda her bir öğrenci aynı ateşli silahlarla 1'den 10'a kadar puanlamanın bulunduğu kâğıt hedeflere 15 metreden 20 atış yapmıştır. Bir öğrencinin performansı 20 atış sonucunda kâğıt hedefte isabet ettirdiği puanların toplamıdır. Elde edilebilecek maksimum puan 200'dür. Atış skorları araştırmanın ölçtüğü performans türü olarak özellikle seçilmiştir, çünkü atış skorları somut olarak ölçülebilen bir performanstır. Bir örgütte çalışanların performansını somut olarak ölçmek çoğu zaman mümkün değildir. Anket yoluyla yapılan ölçümlerde somut performans değerleri değil algılar ve görüşler ölçülmektedir. Bu araştırmada atış skoru gibi somut bir performansın ölçülmesiyle performans değişimlerinin rahatlıkla gözlemlenebileceği öngörülmüştür.

Araştırmada kullanılan sözel lider desteği ise öğrencilerin sınıf komiserlerinin atış öncesinde öğrencilere yaptığı kısa bir destekleyici ve cesaretlendirici konuşmadır. Bu konuşma önceki literatür incelenerek bu araştırmaya uygun olarak hazırlanmıştır. Sınıf komiserleri ilgili sınıflardaki öğrencilerden idari olarak sorumlu olan polis yöneticileri ve liderlerdir. Bir lider olarak sınıf komiserlerinin görevleri, öğrencileri ideal standartlarda bir öğrenci ve polis olmak hedefine ulaştırmaktır. Sınıf komiserleri öğrencileri mezun olana kadar yönlendiren ve etkileyen bireylerdir. Sınıf komiseri atışlar öncesi aşağıdaki destekleyici ve cesaretlendirici konuşmayı sadece deney grubuna yapmıştır.

Arkadaşlar,

İyi bir atış nasıl yapılır bunu öğrendiniz. İnanıyorum ki hepiniz çok güzel

atış yapabilirsiniz. En güzel şekilde atacak hem bilgi birikiminiz var hem de bu konuda yeteneklisiniz. Ayrıca bir polis için silah atışının çok önemli olduğunu biliyorsunuz. Yeri gelir iyi bir atışla kendi hayatınızı kurtarırsınız. Yeri gelir çocuk- çocuğunuzun hayatını kurtarırsınız. Yeri de gelir vatandaşın hayatını kurtarırsınız. Atışlarınızda başarılı olmanızı bekliyorum. Haydi bakayım, göreyim sizi. Hepinize başarılar.

Kontrol grubu atışlarını her zaman yaptıkları gibi yapmışlardır. Deney grubu ise sınıf komiserleri tarafından yukarıda sunulan destekleyici konuşma yapıldıktan sonra atışlarını yapmıştır. Atışlar tamamlandıktan sonra kontrol grubunun ve deney grubunun atış skorlarının ortalamaları hesaplanmıştır. Ortalamaların birbirinden istatistiki olarak anlamlı derecede farklı olup olmadığını ölçmek için SPSS 17.0 programı kullanılarak bağımsız örneklem t-testi uygulanmıştır.

Araştırmada kontrol ve deney gruplarının şartlarını eşitleyebilmek için bazı önlemler alınmıştır. Bu önlemlerin amacı, lider sözel desteği dışında iki grubun atış skorlarını etkileyen başka bir etkenin bulunmamasını sağlamaktır. Öncelikli olarak deney ve kontrol grubu öğrencilerinin tamamı 2. sınıf şubelerinden seçilmiştir. İki gruptaki sınıflara da aynı Silah Bilgisi öğretmeni derse girmektedir. İki gruptaki sınıfların da sınıf komiserleri aynıdır. İki grubun atışlarda kullandığı ateşli silahlar aynıdır. İki grup olasılığa dayalı bir yöntem kullanılarak deney ve kontrol grubuna ayrılmışlardır. İki gruptaki öğrencilerde atış skorlarının ölçüleceğinden habersizdirler. Kontrol grubundaki öğrenciler deney grubuna sınıf komiseri tarafından bir konuşma yapılacağından habersizdirler. Atışlar aynı gün içerisinde ve ardı ardına yapılmıştır; atışlarda uygulanan yöntemlerden öğrencilerin haberi olmamıştır.

2.4. Araştırmanın Kısıtları

Bu araştırmada meydana gelebilecek performans artışının nedensellik ilişkisi içerisinde, başka etkenlerden değil, sadece sözel destekten kaynaklandığını söyleyebilmek için deneyisel bir araştırma yöntemi kullanılmış ve bu araştırma dizaynı içerisinde yukarıda da ifade edildiği gibi deney ve kontrol grubunun şartları eşitlenmeye çalışılmıştır. Bununla beraber bulguların yorumlanmasını etkileyecek bazı araştırma kısıtları bulunmaktadır. Öncelikli olarak bu araştırmada tam deneyisel değil yarı deneyisel bir araştırma

dizaynı kullanılmıştır. Bu araştırmayı yarı deneysel yapan husus ise deney ve kontrol grupları için ön-test uygulanmamış olmasıdır. Araştırmada kullanılan 4 şube deney ve kontrol grubuna olasılığa dayalı bir yöntem kullanılarak ayrılmıştır, ancak yine de deney grubunun sözel destek uygulanmadan önceki performansları ön-test uygulanmadığı için bilinmemektedir. Bir diğer ifadeyle, ön-test uygulanmadığı için deney grubunun atış skorlarının sözel destek öncesinde zaten kontrol grubunkinden yüksek olmadığını söyleyecek bir bilgi bulunmamaktadır. Araştırmanın bir diğer kısıtı araştırmanın örnekleme ve örneklem sayısı ile ilgilidir. Bu araştırmanın örnekleme sadece bir Polis Meslek Yüksek Okulundan seçilmiştir ve örneklem sayısı hem kontrol hem de deney grupları için yaklaşık 70 kişidir. Daha farklı ve daha geniş örneklemelerle farklı sonuçlar elde edilebilir.

3. BULGULAR VE TARTIŞMA

Kontrol ve deney grubundaki öğrencilerinden elde edilen verilerin analiz sonuçları Tablo 1’de gösterilmiştir. 20 atış sonucunda kontrol grubundaki 69 öğrencinin atış skoru ortalaması 96,71’dir. Deney grubundaki 68 öğrencinin ise 20 atış sonucunda atış skoru ortalaması 136,72’dir. Bu sonuçlara göre liderleri tarafından desteklenmiş ve cesaretlendirilmiş deney grubundaki öğrencilerin atış skoru ortalamasının kontrol grubundakilerden yaklaşık 40 puan daha fazla olduğu görülmektedir. Yapılan bağımsız örneklem *t*-testi de bu farkın 0,01 düzeyinde istatistiki olarak anlamlı olduğunu göstermiştir.

Tablo 1. Deney ve Kontrol Gruplarının Ortalamaları, *t* Skoru ve Varsayım Analizi

Grup	Ortalama	Standart Sapma	Skewness/Kurtosis	<i>t</i>	Varyans Eşitliği (F)
Kontrol	96,71	34,96	-0,55 / -0,61	4,89*	0,004
Deney	126,72	36,80	-0,38 / 0,10		

* Ortalamalar arasındaki fark 0,01 düzeyinde anlamlıdır.

Tablo 1’de ayrıca *t*-testi’nin iki varsayımının test edilmesi sonuçları da gösterilmiştir. Skewness ve Kurtosis değerleri hem kontrol hem de deney grubu verileri için -1 ve +1 aralığında bulunmaktadır. Bu değerler bu verilerin normal,

yani çan eğrisi şeklinde dağıldığını göstermektedir (George ve Mallery, 2000). Varyans eşitliği testi de deney ve kontrol gruplarına ait verilerin varyanslarının birbirine yakın olduğunu göstermiştir. *T*-testine ait bu iki varsayımın sağlanmış olması *t*-testi sonucunun güvenilir ve geçerli olduğunun bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Araştırmanın bulguları ateşli silah atışından önce liderleri tarafından destekleyici ve cesaretlendirici bir konuşma yapılan deney grubundaki öğrencilerin atış skorlarının, liderleri tarafından sözel destek görmemiş kontrol grubundaki öğrencilerin atış skorlarından yüksek olduğunu göstermiştir. İki grubun atış skoru arasındaki fark 0,01 düzeyinde istatistikî olarak anlamlıdır. Bu bulgular literatürde lider desteğinin performansı etkilediğini tespit etmiş pek çok araştırmayla uygunluk göstermektedir (Çakar ve Yıldız, 2009; DeConinck ve Johnson, 2009; Singh ve Singh, 2010; Soyer ve Can, 2007; Stinglhamber ve Vandenbergh, 2003; Sugimura ve Theriault, 2010). Ayrıca bu araştırmanın bulguları literatürde tartışılan *destek mi performansa yol açıyor, yoksa performansı yüksek olanlar mı daha çok destekleniyor* soruna da bir cevap özelliği taşımaktadır. Çünkü bu araştırmada deneySEL bir araştırma yöntemi kullanılmıştır ve sadece destek görenlerin atış skorlarının yüksek olduğu görülmüştür. Bir diğer ifadeyle desteğin performans artışına yol açtığı görülmüştür.

Öz-yeterlik teorisi açısından bulgular değerlendirilse; sınıf komiserinin yaptığı destekleyici konuşmanın atış yapan öğrencilerin başarılı bir atış yapabilecekleri konusunda kendilerine olan inançlarını oluşturduğu veya bu inancı arttığı ve böylece performanslarının yükseldiği söylenebilir. Yukarıda da ifade edildiği gibi öz-yeterlik teorisine göre bir davranışla ilgili sözel olarak desteklenen ve cesaretlendirilen bireyler o davranışı başarıyla gerçekleştirebileceklerine daha çok inanmaktadırlar ve o davranış üzerinde performansları artmaktadır. Liderleri tarafından desteklenmiş öğrencilerin de atış performanslarının artışı bununla açıklanabilir.

Atış skorlarındaki artış lider sözel desteğinin öğrencilerin motivasyonunu artırmış olmasıyla da açıklanabilir. Lider sözel desteği ile motive olan öğrenciler başarılı olmak konusunda daha çok çaba göstermiş olabilirler. Atış skorlarının artmasının bir diğer nedeni de sınıf komiserinin yaptığı bu konuşma ile atış

skorlarına önem verdiğini göstermesi ve dolayısıyla öğrencilerin atışları daha ciddiye almış olmaları olabilir. Ateşli silah atışlarını ciddiye almış ve dikkatli atış yapmış öğrencilerin atış skorları yükselmiş olabilir. Bu da zaten lider desteğiyle elde edilmeye çalışılan getirilerdendir.

Nedeni ne olursa olsun deneysel ortamın mümkün olduğunca kontrol edildiği bu araştırmada lider sözel desteğinin atış skorlarını artırdığı görülmüştür. Ateşli silah atışı gibi teknik bir konuda sadece sözel destekle atış skorlarının artıyor olması eleştirilere neden olabilir. Ancak, Bandura'nın da (1986b) belirttiği gibi bir davranışı yüksek performansla tamamlamak için bireyin bilgisi, becerisi ve teknik kabiliyeti tek başına yeterli değildir. Bunlarla beraber birey bu davranışı başarıyla tamamlayabileceğine ve bu davranışın gerekliliğine inanmış olmalıdır. Lider sözel desteği bir davranışla ilgili olarak bireyin bilgi, beceri ve teknik yeterliliğini değil bireyin davranışın gerekliliği konusundaki inancını ve başarıyla tamamlayabilme inancını etkilemektedir. Yapılan bilimsel araştırmalarda desteklenen öğrencilerin daha iyi öğrendiği görülmüştür (Margolis ve McCabe, 2006: 220). Bu bulguyu da kullanılan desteğin öğrencilerin IQ'suna değil öğrenme konusunda kendilerine olan güven duygusuna etki ettiği şeklinde yorumlamak daha doğru olacaktır. Lider desteğinin satış temsilcilerinin performansını artırdığını gösteren bulguları da (DeConinck ve Johnson, 2009: 334) benzer şekilde yorumlamak gereklidir.

SONUÇ

Bu çalışmada lider sözel desteğinin performans üzerindeki etkisi deneysel bir araştırma yöntemi kullanılarak incelenmiştir. Araştırmanın bulguları, 2 dakikada yapılan bir lider sözel desteğinin atış skoru ortalamasını anlamlı derecede artırdığını göstermiştir. Uygulamada bu değerli araçtan yararlanılmalıdır. Sözel desteğin geniş ve kolay bir uygulama alanı vardır. Sözel desteği, liderler pek çok farklı alanda ve pek çok farklı iş için kullanabilirler. Uygulaması hem kolay, hem az zaman alıcı hem de ücretsizdir. Her hangi bir örgütte, bir lider her hangi bir işe başlamadan veya o iş devam ederken çalışanlarına sözel olarak destekte bulunabilir. Onlara "ilgili işi başarıyla yapabileceklerini, bu konuda yeterli beceri ve bilgilerinin olduğunu, bu konuda

kendilerine güvendiğini ve bir sorun çıkması durumunda kendisinin de yardım etmek için hazır olduğunu” söyleyerek destek olabilir.

Lider sözel desteğinin etkileri bilimsel araştırmalarla yeterince incelenmemiştir. Gelecekteki çalışmalar bu araştırmanın kısıtlarını da dikkate alarak tam deneyisel araştırma dizaynı ile ve farklı alanlarda daha geniş örneklemelerle lider sözel desteğinin etkilerini daha sıklıkla ölçmelidirler.

KAYNAKÇA

- AL-Hussami, M. (2008).** A Study of Nurses’ Job Satisfaction: The Relationship to Organizational Commitment, Perceived Organizational Support, Transactional Leadership, Transformational Leadership, and Level of Education. *European Journal of Scientific Research*, 22(2), 286-295.
- Anderson, R. (2009).** Comparison of Indirect Sources of Efficacy Information in Pretesting Messages for Campaigns to Prevent Drunken Driving. *Journal of Public Relations Research*, 21(4), 428-454.
- Azar, A. (2010).** Ortaöğretim Fen Bilimleri ve Matematik Öğretmeni Adaylarının Öz Yeterlilik İnançları. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 235-252.
- Bandura, A. (1977).** Self-efficacy: Toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, 84, 191-215.
- Bandura, A. (1982).** Self-Efficacy Mechanism in Human Agency. *American Psychologist*, 37, 122-147.
- Bandura, A. (1986a).** The Explanatory and Predictive Scope of Self-Efficacy Theory. *J. Soc. Clin. Psychol.* 4, 359-373.
- Bandura, A. (1986b).** *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall Inc.
- Blau, P. (1964).** *Exchange and Power in Social Life*. New York: Wiley.
- Burney, V. H. (2008).** Applications of Social Cognitive Theory to Gifted Education. *Roeper Review*, 30, 130-139.
- Çakar, N. D. ve Yıldız, S. (2009).** Örgütsel Adaletin İş Tatmini Üzerindeki Etkisi: “Algılanan örgütsel destek” bir ara değişken mi? *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(28), 68-90.
- Çakır, Ö. and Alıcı, D. (2009).** Seeing Self as Others See You: Variability in self-efficacy ratings in student teaching. *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 15(5), 541-561.
- Ceylan, A. ve Şenyüz, P. B. (2003).** Örgütsel Destek Algısı ve Dâhil Olma-Dışlanma Algısının Örgütsel Bağlılığa Etkisi: Sigorta sektöründe bir araştırma. *Yönetim*, 14(44), 57-62.
- Chen, Z., Eisenberger, R., Johnson, K. M., Sucharski, I. L. and Aselage, J. (2008).** Perceived Organizational Support and Extra-Role Performance: Which leads to which? *The Journal of Social Psychology*, 148(2), 119-124.

- DeConinck, J. B. and Johnson, J. T. (2009).** The Effects of Perceived Supervisor Support, Perceived Organizational Support, and Organizational Justice on Turnover among Salespeople. *Journal of Personal Selling & Sales Management*, XXIX(4), 333–350.
- Delice, M. ve Gül, Z. (2012).** Kararlara Katılımın Çalışanlarda Oluşturduğu Algının İncelenmesi: Polis Teşkilatı örneği. *EKEV Akademi Dergisi*, 16(52), 15-28.
- Deniş, H. ve Genç, H. (2010).** Fen Bilgisi Öğretmen Adaylarının Öz-Yeterlik İnançları ve Çoklu Zekâ Alanları. *e-Journal of New World Sciences Academy*, 5(3), 775-791.
- Eisenberger, R., Huntington, R., Hutchinson, S. and Sowa, D. (1986).** Perceived Organizational Support. *Journal of Applied Psychology*, 71, 500–507.
- Eisenberger, R., Stinglhamber, F., Vandenberghe, C., Sucharski, I. and Rhoades, L. (2002).** Perceived Supervisor Support: Contributions to Perceived Organizational Support and Employee Retention. *Journal of Applied Psychology*, 87(3), 565-73.
- Ellis, E. S. (1996).** Reading Strategy Instruction. In D. D. Deshler, E. S. Ellis, & B. K. Lenz (Eds.), *Teaching Adolescents with Learning Disabilities: Strategies and methods* (2nd ed., pp. 61–125). Denver, CO: Love.
- Fagan, M. H., Neill, S. and Wooldridge, B. R. (2003/2004).** An Empirical Investigation into the Relationship between Computer Self-Efficacy, Anxiety, Experience, Support, and Usage. *Journal of Computer Information Systems*, 44, 95-104.
- Fletcher, C. E. (2001).** Hospital RNs' Job Satisfaction and Dissatisfactions. *Journal of Nursing Administration*, 31(6), 324-331.
- Friedrich, B. (2001).** Staying Power: First-line managers keep nurses satisfied with their job. *Nursing Management*, 32(7), 26-28.
- Fu, F. Q., Richards, K. A., Hughes, D. E. and Jones, E. (2010).** Motivating Salespeople to Sell New Products: The relative influence of attitudes, subjective norms, and self-efficacy. *Journal of Marketing*, 74, 61–76.
- Gagnon, M. A. and Michael, J. H. (2004).** Outcomes of Perceived Supervisor Support for Wood Production Employees. *Forest Products Journal*, 54(12), 172-178.
- George, D. and Mallery, P. (2000).** *SPSS for Windows step by step*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Gürçan, A. (2005).** Bilgisayar Özyeterliliği Algısı İle Bilişsel Öğrenme Stratejileri Arasındaki İlişki. *Eurasian Journal of Educational Research*, 19, 179-193.
- Igbaria, M. and Iivari, J. (1995).** The Effects of Self-Efficacy on Computer Usage. *Omega*, 23, 587-605.
- İnce, M., Bedük, A. ve Aydoğan, E. (2004).** Örgütlerde Takım Çalışmasına Yönelik Etkin Liderlik Nitelikleri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11, 423-446.
- Janney, M., Horstman, P. and Bane, D. (2001).** Promotion Registered Nurse Retention Through Shared Decision Making. *Journal of Nursing Administration*, 31(10), 483-488.
- Jones, D. and Rudd, R. (2008).** Transactional, Transformational, or Laissez-Faire Leadership: An assessment of college of agriculture academic program leaders' (deans) leadership styles. *Journal of Agricultural Education*, 49(2), 88-97.

- Kahn, W. (1990).** Psychological Conditions of Personal Engagement and Disengagement at Work. *Academy of Management Journal*, 33(4), 692-724.
- Kim, T., Hon, A. H. Y. and Lee, D. (2010).** Proactive Personality and Employee Creativity: The effects of job creativity requirement and supervisor support for creativity. *Creativity Research Journal*, 22(1), 37-45.
- Kleinman, C. S. (2003).** Leadership Roles, Competencies, and Education: How prepared are our nurse managers. *Journal of Nursing Administration*, 33(9), 451-455.
- Kotaman, H. (2008).** Özyeterlilik İnancı ve Öğrenme Performansının Geliştirilmesine İlişkin Yazın Taraması. *Eğitim Fakültesi Dergisi*, 11(1), 111-133.
- Krairiksh, M. and Anthony, M. (2001).** Benefits and Outcomes of Staff Nurses' Perception in Decision Making. *Journal of Nursing Administration*, 31(1), 16-23.
- Kumar, R. and Uzkurt, C. (2010).** Investigating the Effects of Self Efficacy on Innovativeness and the Moderating Impact of Cultural Dimensions. *Journal of International Business and Cultural Studies*, 4, 1-16.
- Lambert, T. (1998).** *Kilit Yönetim Çözümleri: Yönetici problemleri için 50 çözüm*. İstanbul: Dünya Yayıncılık.
- Larssona, J. and Vinberg, S., (2010).** Leadership Behaviors in Successful Organizations: Universal or situation-dependent?, *Total Quality Management*, 21(3), 317-334.
- Lauver, K. J.; Lester, S. and Le, H. (2009).** Supervisor Support and Risk Perception: Their relationship with unreported injuries and near misses. *Journal of Managerial Issues*, XXI(3), 327-343.
- Leblebici, D. N., (2008).** 21. Yüzyılın Liderlik Anlayışına Bakış. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 32(1), 61-72.
- Liao, H., Liu, D. and Loi, R. (2010).** Looking at Both Sides of The Social Exchange Coin: A Social Cognitive Perspective on the joint effects of relationship quality and differentiation on creativity. *Academy of Management Journal*, 53(5), 1090-1109.
- Margolis, H. and McCabe, P. P. (2006).** Improving Self-Efficacy and Motivation: What to do, what to say? *Intervention in School and Clinic* 41(4), 218-227.
- Mellor, S., Barclay, L. A., Bulger, C. A. and Kath, L. M. (2006).** Augmenting the Effect of Verbal Persuasion on Self-efficacy to Serve as a Steward: Gender similarity in a union environment. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 79, 121-129.
- Newstrom, J. W. and Davis K. (2002).** *Organizational Behavior: Human Behavior at Work*, (11th Edition). USA: McGraw-Hill Companies, Inc.
- Özdemir, A. (2010).** İlköğretim Okullarında Algılanan Yönetici Desteğinin ve Bireycilik-Ortaklaşa Davranışçılığın Örgütsel Vatandaşlık Davranışı ile İlişkisi. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi*, 16(1), 93-112.
- Özüpek, M. N. ve Aktan, E., (2008).** Konya Emniyet Müdürlüğü Örneği'nde İşgören Motivasyonu ve Liderlik İlişkisi. *Selçuk İletişim*, 5(2), 68-79.

- Pati, S. P. and Kumar, P. (2010).** Employee Engagement: Role of Self-efficacy, Organizational Support & Supervisor Support. *The Indian Journal of Industrial Relations*, 46(1), 126-137.
- Plotnikoff, R. C., Lippke, S., Courneya, K. S., Birkett, N. and Sigal, R. J. (2008).** Physical Activity and Social Cognitive Theory: A Test in a Population Sample of Adults with Type 1 or Type 2 Diabetes”, *Applied Psychology: An International Review*, 57(4), 628-643.
- Rhoades, L., Eisenberger, R. and Armeli, S. (2001).** Affective Commitment to the Organization: The contribution of perceived organizational support. *Journal of Applied Psychology*, 86, 825-836.
- Siegle, D. and McCoach, D. B. (2007).** Increasing Student Mathematics Self-Efficacy through Teacher Training. *Journal of Advanced Academics*, 18(2), 278-312.
- Singh, A. K. and Singh, A. P. (2010).** Role of Stress and Organizational Support in Predicting Organizational Citizenship Behavior. *The IUP Journal of Organizational Behavior*, IX(4), 7-25.
- Soyer, F. ve Can, Y. (2007).** İş Tatmini İle Mesleki Beklenti ve Mesleki Destek Algılaması Arasındaki İlişki: Beden eğitimi öğretmenleri üzerinde bir araştırma. *TSA*, 11(3), 23-36.
- Stinglhamber, F. and Vandenberghe, C., (2003).** Organizations and Supervisors as Sources of Support and Targets of Commitment: A longitudinal study. *Journal of Organizational Behavior*, 24, 251-270.
- Sugimura, H. and Theriault, G. (2010).** Impact of Supervisor Support on Work Ability in an IT Company. *Occupational Medicine*, 60, 451-457.
- Tengilimoğlu, D. ve Yiğit, A., (2005).** Hastanelerde Liderlik Davranışlarının Personel İş Doyumuna Etkisini Belirlemeye Yönelik Bir Alan Çalışması. *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 8(3), 375-401.
- Tılfarlıoğlu, F. T. and Cinkara, E. (2009).** Self- Efficacy in Efl: Differences among proficiency groups and relationship with success. *Novitas-Royal*, 3(2), 129-142.
- Van D. D. Kleiner, K. and Kleiner, B. (2011).** Self-Efficacy: The Biology of Confidence. *Culture & Religion Review Journal*, 1, 26-35.
- Varney, J. J., (2010).** The Role of Dissertation Self-Efficacy in Increasing Dissertation Completion: Sources, effects and viability of a new self-efficacy construct. *College Student Journal*, 44(4), 932-947.
- Venkatesh, V. (2000).** Determinants of PEU: Integrating control, intrinsic motivation, and emotion into technology acceptance model. *Information Systems Research*, 11, 342-365.
- Wayne, S. J., Shore, L. M. and Liden, R. C. (1997).** Perceived Organizational Support and Leader-Member Exchange, A Social Exchange Perspective. *Academy of management Journal*, 40, 82-111
- Webb, K. S., (2009).** Creating Satisfied Employees in Christian Higher Education: Research on leadership competencies. *Christian Higher Education*, 8, 18-31.
- Werner, I., (1993).** *Liderlik ve Yönetim*, (Çev.) Vedat Üne, (1. Baskı). İstanbul: Rota Yayınları.
- Wynd, C. A. (2003).** Current Factors Contributing to Professionalism in Nursing. *Journal of Professional Nursing*, 19(5), 251-261.

NEVŞEHİR İLİNDE GÖREV YAPAN KAMU PERSONELİNE GÖRE KAMUSAL DEĞERLERİN ÖNEM SIRALAMASI

H. Serkan AKILLI *

Seçil ÇAM **

Sevgi KILINÇ ***

ÖZ

Bu çalışmada Nevşehir ili merkezinde görev yapan kamu personeliyle gerçekleştirilen bir araştırmanın sonuçları sunulmaktadır. Yerli yazında kamu yönetimi alanında değerlerle ilgili yapılan çalışmalar genellikle etik konusunda ve yöneticiler düzeyindedir. Bu çalışmadaysa vatandaşlarla sürekli temas halinde bulunan personelin kamusal değerlere ilişkin görüşlerine odaklanılmıştır. Bu yaklaşımın önemli bir katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Alan araştırmasından elde edilen 144 anket kamu personelinin kamusal değerlere ilişkin değer önceliklerini belirlemek ve belirlenen değişkenlere göre anlamlı farklılıkların tespit edilmesi amacıyla kullanılmıştır. Çalışmanın en önemli bulguları, kullanılan değerler sınıflandırmasına göre kamu personelinin kurum-içi ilişkileri düzenleyen değerlere ve Yeni Kamu İşletmeciliği değerlerinin bir bölümüne diğer değer kategorilerinden daha mesafeli durmasıdır. Katılımcılar ağırlıklı olarak Klasik Kamu Yönetimi değerlerine ağırlık vermekte, ancak YKİ değerlerinin bazıları da benimsenmiş görünmektedir. Yaş, cinsiyet, personel sınıfı ve hizmet süresi değişkenlerine göre katılımcılar arasında çok önemli farklılıklar olmadığı, tespit edilen farklılıklarına mesleklerin kendilerine özgü koşulları bağlamında açıklanabileceği söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Kamusal Değer, Kamu Personeli, Nevşehir, Yeni Kamu İşletmeciliği.

Abstract: The Importance Ranking of Public Values according to Public Personnel in Nevsehir

The aim of this study is to present the results of a survey which was conducted among public personnel in central Nevsehir province. Important contributions about values in public administration in Turkey have largely



* Yrd.Doç.Dr., Nevşehir Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü (Sorumlu yazar), h.serkanakilli@nevsehir.edu.tr ** Nevşehir Üniv. SBE İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi, secil_can_336@hotmail.com ***Nevşehir Üniv. SBE İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi, sevgiataasoglu@gmail.com (Yazarların eşit katkısı vardır.)

studied ethical values and the research remains largely on managerial level. However this essay focuses on the opinions of front-line public personnel about public values who interact with the citizens every day as part of their jobs. We believe this approach may provide an important contribution. 144 questionnaires were used to identify the importance ranking of public values and to analyze significant differences between groups. The main findings suggest that the respondents are less inclined to value intra organizational values and some of the core values of New Public Management. The respondents give more importance to the values of Classical Public Administration, however some of NPM values are also considered important. The differences among groups are not that big as expected by the researchers and the existing differences may be explained with the specific conditions of the jobs.

Keywords: *Public Values, Public Personnel, Nevsehir, New Public Management.*

GİRİŞ

Özellikle 1990'larda küresel çapta yaygınlık kazanan kamu yönetimi reformları, kamusal değerlere olan ilginin yükselişini tetiklemiştir. Bu bilgi artışının temelinde kuramsal ve pratik olarak iki nedenin ağırlığından bahsedilebilir. Kuramsal olarak kamusal değerler konusunun önem kazanmasında Klasik Kamu Yönetimi değerleri ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde kamu kesimine aktarılan yeni değer dizgeleri arasındaki rekabetin önemli bir yer tuttuğu ileri sürülebilir (Vrangbæk, 2009, s. 508). YKİ konusunda öncü eleştirel isimlerden Hood (1991, s. 15-16) özel sektör değerlerinin kamu kesimine aktarılmasındaki en önemli sorunu, özellikle kamu hizmeti geleneklerinin özümselenmemiş olduğu ülkelerde, değerler sisteminde ortaya çıkacak çatışmalar olarak göstermiştir. Diğer yandan içinde bulunulan önemli değişim süreçlerinde kamu yönetimi değerlerinin önceliklerinin saptanmasını son derece kritik gören van Wart (1998, s. xix), bir *kamu yönetimi değerleri alanı* oluşturulması gerektiğini savunmuştur. Yazara göre bu girişim yönetsel etkinlik, etik karar-alma ve siyasal/yasal hizalanma boyutlarında kamu yöneticilerinin değerler sistemlerini açıklığa kavuşturmak için gereklidir (van

Wart, 1998, s. xvii-xix). Denhardt ve Denhardt (2007) ise YKİ'nin dayandığı temel ilkeleri normatif bir düzlemde tartışmış ve piyasa değerlerine karşılık kamusal değerler üzerine kurulu Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımını savunmuştur.

Kamu yönetiminde değerlerle ilgili çalışmaların yükselişe geçmesinin pratik nedeni olan etik değerler, son 20 yılda kamusal değerler içinde belki de en çok işlenen konudur. Bu ilgi çokluğunun altında değerler sistemindeki değişim sürecinde ortaya çıkan işi *iyi* yapma ve *düzgün* yapma arasındaki değer çatışmaları ve –özellikle rejim değişikliği sonrası Baltık ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi- sistemik değişikliğin yarattığı denetim zafiyetleriyle sıçrama yapan yolsuzluk ve yozlaşma olgularının yattığı söylenebilir (de Graaf & van der Wal, 2010, s. 625-626). 1990'larda özelleştirme, deregülasyon, özel sektör uygulamalarının kamuya transferi ve kamu/özel ortaklıkları gibi yeni dönemin temel süreçleri ister dolaylı ister doğrudan olsun yolsuzluk ve yozlaşma oranlarında hızlı bir yükselişi beraberinde getirmiştir. Yolsuzluk ve yozlaşmanın ekonomik zararlarına ek olarak belki de daha önemli riski, vatandaşların demokratik rejimlere ve kamu yönetimi sistemlerine yönelik saygı ve güvenlerinde önemli düşüslere neden olabilmesidir (Potts, 1998, s. 85-86).

Kamusal değerlerin kamu yönetimi disiplininde sahip olduğu merkezi öneme karşılık kurum-içi ve kurum-dışı ilişkilerinde bu değerleri kendilerine rehber edinmesi beklenen kamu personelinin görüş ve tutumları konusunda yerli yazında bir eksikliğin olduğu söylenebilir. Kamu yönetiminde değerler üzerine yapılan önemli çalışmaların bürokratik kültürün toplumsal ve kültürel temelleri üzerine yoğunlaştığı söylenebilir (Emre, 2003, s.455-475; Özen, 1996). Diğer yandan Yeni Kamu İşletmeciliği değerlerine ilişkin çalışmalarda normatif ve tanımlayıcı bir bakış açısının egemen olduğu görülmektedir (Balcı vd., 2008; Eryılmaz, 2002, s. 231-252). Alan araştırmalarında ise kamusal değerler içinde en sık etik değerlerin incelendiği göze çarpmaktadır. Bu nedenle vatandaşlarla sürekli temas halinde bulunan kamu personelinin konu edildiği çalışmamızın bu alandaki eksikliği kapatmak konusunda ufak da olsa bir katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Birinci bölümde kamu yönetiminde kamusal değerlerin önemine vurguda bulunularak çalışmada kullanılan çerçeve tanıtılmıştır. İkinci bölümde çalışmada kullanılan yönteme ilişkin bilgiler sunulmuş, üçüncü bölümdeyse araştırma sonucunda elde edilen bulgular aktarılmıştır. Tartışma ve sonuç bölümünde elde edilen bulgular yorumlanarak çalışma konusuyla ilgili öneriler geliştirilmiştir.

1. DEĞERLER VE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞERLERİN ÖNEMİ

Değer kavramı en geniş anlatımıyla doğru, yanlış, iyi, kötü ve olması gerekene veya istenene dair düşünceler olarak tanımlanabilir. Bu geniş kapsamlı tanımlama basit bir içeriğe sahip görünse de Özgener'in (2000, s. 173) belirttiği gibi değer kavramı öznel içeriği nedeniyle anlaşılması en zor kavramlardan bir tanesidir. Değer kavramı antropoloji, felsefe, psikoloji, sosyoloji, siyaset bilimi gibi birçok disiplinin inceleme konusudur. Kuşkusuz bu çalışma kapsamında değer kavramının detaylı bir incelemesine ihtiyaç bulunmamaktadır. Yine de çalışmanın kullandığı dilin açıklığa kavuşturulması açısından yönetim bilimi ve örgütsel davranış disiplinleri açısından genel bir anlatım yapılması uygun olacaktır. Bunun için ise değerler konusunda temel isimlerden bir tanesi olan Milton Rokeach'ın (1973) değerlere ilişkin tanımlaması ve değer sınıflandırması iyi bir başlangıç noktası olarak görülebilir.

Sosyal psikolog Rokeach (1973, s. 25) değerleri "...belirli bir davranış biçimi veya nihai durumun diğerine tercih edilmesine yönelik inançlar" olarak tanımlamıştır. Yazara göre değerlerin işlevi "nesneler, durumlar, ideoloji, öz-
imaj, yargılar, meşruluk ve kişinin kendisini diğerleriyle karşılaştırması veya diğerlerini etkilemede kullanılan eylemlere rehberlik etmek ve belirlemek"tir. Başka bir deyişle değerler kim olduğumuz, neyi, nasıl, kim için ve neyin uğruna yapacağımız gibi temel soruların cevapları ile ilgilidir. Bu sınıflandırmada değerlerin iki temel kategoride sınıflandırıldığı görülmektedir. Bunlardan birincisi Araçsal Değerler (Instrumental Values), diğeri ise Sonul Değerlerdir (Terminal Values). Araçsal değerler birey/toplum tarafından uygun görülen davranış biçimlerini ifade etmektedir. Araçsal değerler bireyin diğer bireylerle arasındaki ilişkilerinde referans aldığı değerler (ahlaki değerler) ve bireyin

sahip olunması gereken niteliklere ilişkin düşünceleri (örneğin yaratıcı düşünme, girişimcilik) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sonul değerler de kişinin kendi yaşantısına yönelik hedefleri (örneğin huzurlu bir yaşam) ve toplumsal olarak arzu edilen bir nihai durumu (örneğin barış ve eşitlik) ifade etmektedir. Rokeach'ın değer sınıflandırması artık klasik bir referans olmakla birlikte, örgütsel davranış çalışmalarında sıklıkla kullanılan diğer sınıflandırmalar da bulunmaktadır. Yine bir sosyal psikolog olan Shalom Schwartz'ın geliştirdiği ve 44 ülkede test ettiği değer seti, günümüzde en çok kabul edilen sınıflandırmalardan bir tanesidir. Schwartz ve Sagie (2000, s. 467) bireysel değerleri "insanların yaşantılarına rehberlik eden, önemleri değişken, arzu edilen, koşullar-üstü amaçlar" olarak tanımlamaktadır.

Rokeach ve Schwartz'ın değer sınıflandırmaları birlikte düşünüldüğünde, değerlerin hem bireysel hem de toplumsal açıdan önemi ortaya çıkmaktadır. Bireysel yaşantıların ve toplumsal düzenin kurulması ve sürdürülmesinde değerler bir pusula görevi üstlenmektedir. Değerler her seferinde yeniden keşfedilen kıtalar değildir. Bireyler-arası ilişkiler, gelenekler, dinler, toplumsal normlar, aile ve bireyin toplumla ilişkileri sırasında kuşaktan kuşağa aktarılmaktadır. Daha genel bir ifadeyle, değerlerin sosyalleşme süreci içinde kazanılan süreklilikler olduğu söylenebilir. Değerler görece istikrarlı kurgular olsalar da bireysel ve toplumsal seviyelerde değerlerin değişmeye açık olduklarını da belirtmek gerekir. Kimi durumlarda içsel, kimi durumlardaysa dışsal koşullara bağlı olarak değerler sorgulanabilir, değişebilir veya bir değerın önemi koşullara bağlı olarak artıp azalabilir.

Değerlerin bireysel yaşantılar ve toplumsal düzene ilişkin önemleri örgütsel yaşantı için de geçerlidir. Her şeyden önce bir kurumda çalışanlar, kuruma katılmadan önce biçimlenmiş değerlerini beraberlerinde getirmektedir. Bireyin değerler sistemiyle kurumun değerler sistemi arasındaki uyumsuzluk, iş tatmini, motivasyon, stres, iş bırakma veya duygusal uyumsuzluk gibi birçok sorunu tetikleyebilir (Robbins & Judge, 2012, s. 74-77). Diğer yandan kurumlarda yönetici konumunda bulunanlar hem kendi değerlerini hem de her biri farklı değerlere sahip olabilecek personelin değerlerini kurumun değerleriyle hizalamak durumundadır (Özgener, 2000, s. 174). Stratejik planlamanın egemen planlama yaklaşımı olduğu günümüzde değerlerin bu

boyutta da yaşamsal bir rolü olduğu söylenebilir. Değerler kurumların vizyon ve misyonlarına yön ve anlam veren, kurum personeline rehberlik eden ilkeler görevini üstlenmektedir (Kılıç, 2010, s. 83).

Değer kavramına genel bir girişten sonra kamusal değerler ve kamu yönetimi sistemi açısından değerlerin önemi konusuna değinilebilir. Bozeman (2007, s. 132) kamusal değerleri 1) vatandaşların hakları 2) vatandaşların toplum, devlet ve birbirlerine karşı sorumlulukları ve 3) yönetim ve siyasetin belirlenmesindeki temel ilkeler konularındaki normatif uzlaşılar olarak tanımlamaktadır. Başka bir anlatımla, kamusal değerler aynı zamanda kamu yönetimi sisteminin üzerinde inşa edildiği değerler sistemini de belirlemektedir. Kamusal değerler yalnızca yönetsel etkinlik ve ekonomik değerleri değil, vatandaşlar ve kamu kurumları arasındaki, kamu kurumları ve bu kurumlardaki personel arasındaki ve nihayetinde kamu personeli ile vatandaşlar arasındaki günlük ilişkileri biçimlendiren, rehberlik eden, bu ilişkilere anlam ve ideoloji katan ilkelerdir (Frederickson, 1997, s. 5). Bu yönüyle değer konusu kamu yönetimi disiplini açısından kritik bir öneme sahiptir. Jørgensen ve Bozeman(2007, s. 355) “kamu yönetimi ve kamu politikası çalışmalarında değerlerden daha önemli bir konu olmadığını” savunmaktadır. NASPAA’nın 2009 yılı Akreditasyon Standartları’nda (2009, s. 4) değerler “mesleğin kalbi”, olarak tanımlanmaktayken Denhardt & Denhardt (2007, s. 4) kamusal hizmet değerlerinin önemini “mesleğin ruhu” tanımlamasıyla vurgulamaktadır. Değerlere atfedilen bu önem doğal karşılanmalıdır. Çünkü daha önce ifade edildiği gibi değerler kim olduğumuz, neyi, nasıl, kim için ve neyin uğruna yapacağımız gibi temel soruların cevapları ile ilgilidir. Bu ifadeleri kamu yönetimi disiplini için çevirdiğimizde kamusal değerler, kamu kurumlarının neyi, nasıl, kim için ve neyin uğruna yapacağını belirleyen, kamusal hizmet kültürünü(veya kamu hizmeti ethosunu) besleyen ilkeler olarak düşünülebilir.

Kuşkusuz bu sorular kamu yönetimi disiplini için yeni sorular değildir. Siyasal düşünceler tarihi yönetim sanatının değerleri ve erdemleri üzerine fikirlerle doludur. Pericles’in Cenaze Nutku, Machiavelli’nin *Prens’i* veya Yusuf Has Hacıp’in *Kutadgu Bilig’i* bu eserlere örnek gösterilebilir. Ancak son yirmi yılda bu soruların yükselip cevaplandığı bağlam – söz gelimi- 20. yy. başlarından

farklıdır. Değerler görece istikrarlı yapılar olmakla birlikte yapısal koşulların değişimine bağlı olarak değerler sisteminde değişiklik olması olanaklıdır. Kamu yönetimi açısından değerler sistemindeki bu değişikliğin Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliğine geçiş sürecinde yaşandığı söylenebilir. 1980 sonrasında Anglo-Sakson ülkelerde neo-liberal ekonomi politikalarının yükselişiyle birlikte, klasik kamu yönetiminin sorunlarını çözmek için yeni davranış biçimleri ve değerler Yeni Kamu İşletmeciliği (buradan sonra YKİ olarak kullanılacaktır)şemsiyesi altında yönetsel sistemlere enjekte edilmiştir. 1990'larda bu uygulamalar küresel çapta yaygınlaşarak ana akım paradigma biçimine dönüşmüştür. Yönetim sistemlerindeki bu reform çalışmalarında geleneksel kamu yönetiminin değerlerinden bir kısmı erozyona uğramış, bir kısmı şekil değiştirerek devam etmiş, bir kısmı aynı kalmış, bir kısmı ise yeni değerlerle harmanlanmıştır (Kernaghan, 2000, s. 96).

Kamu yönetiminde değer konusunu ele alan çalışmalardan bazıları analitik bir çerçeve oluşturabilmek için kamu yönetimi değerlerinin sınıflandırılmasına yönelmişlerdir. Bunlardan bir kısmı YKİ'yi eski kamu yönetiminin ters-imajı olarak tanımlayarak iki yaklaşımı karşılaştırmakta, diğerleri ise daha kapsayıcı bir yaklaşım sergilemektedir. Örneğin Kernaghan (2000) bürokratik ve post-bürokratik örgüt profillerini belirleyerek eski/kötü ve yeni/iyi dualizmlerini çapraz kesen bir sınıflandırma kullanmış ve değerler sistemini etik değerler, demokratik değerler ve profesyonel değerler olarak üçlü bir ayırım benimsemiştir. Ömürgönülşen ve Öktem de (2009, s. 151) mülki idare amirlerinin değerlerinde kuşaklar arası farklılıkları inceledikleri çalışmalarında bu ayrımı benimsemişlerdir.

Bu çalışmada kullanılan analitik çerçeve Jørgensen ve Bozeman (2007)'ın geliştirdikleri yaklaşımdan esinlenmiştir. Yazarlar kamusal değerler konusundaki iki yüzün üzerinde eseri inceleyerek kamusal kurumlarını çevreleyen değerler evrenini belirlemiş, daha sonra bu evrenin bileşenlerine denk düşen değerlerin bir envanterini oluşturmuşlardır. Yazarlar geliştirdikleri çerçeveye göre kamu kurumlarının içinde bulundukları değerler evrenini yedi kısımda incelemişlerdir. Bunlar 1) kamunun topluma katkısı, 2) çıkarların kararlara dönüşümü, 3) kamu yönetimi ve kamu görevlilerinin siyasetçilerle ilişkisi, 4) kamu yönetiminin çevresiyle ilişkileri, 5) kamu yönetiminin kurum içi boyutları, 6) kamu görevlilerinin davranışları ve 7) kamu yönetimi ve vatandaşlar arasındaki ilişkilerdir.

Bu çalışmada kullanıldığı biçimiyle kamusal değerlerin ilişki kategorileri bağlamında dağılımı Tablo 1’de gösterilmiştir. Elbette sunulan bu çerçeve, üzerinde anlaşılmış veya sınırları kesin olarak çizilmiş bir yapı değildir. İncelenen değerlerin birbirleriyle ilişkili oldukları ve her bir değerın gerçekte tüm ilişki kategorilerine etkisi olduğu söylenebilir. Bu çerçeve yalnızca çalışmada belirli bir harita sunmak amacıyla kullanılmıştır.

Tablo 1. Kamusal Değer Grupları

Değer Kategorisi	Değerler
Çıkarların Kararlara Dönüşümü/Kamu görevlilerinin çevreleriyle ilişkileri	Yerelleşme
	Halk katılımı
	Bireysel hakların korunması
	Şeffaflık
	Kamuoyuna duyarlı olmak
	Demokratik değerler
	Kamu yararı
Kamu görevlileri ve siyasetçiler arasındaki ilişkiler	Siyasi iktidara duyarlı olmak
	Siyasal olarak nötr olmak
	Hesap verebilirlik
Kamu yönetiminin kurum-İçi boyutları	Güvenilirlik
	İstikrar
	Esneklik
	Yenilikçilik
	Ekip çalışması
	İnisiyatif kullanma
	Risk alma
	Teknolojiyi takip etme
	Etkinlik/verimlilik
	Hiyerarşik düzen
	Bürokratik kurallara uygunluk
	Sonuç odaklılık
	Kalite
	Performans

Kamu görevlilerinin davranışları	Hesap verebilirlik
	Mesleki uzmanlık
	Dürüstlük
	Ahlaki değerler
	Etik değerler
	Kamu mallarını koruma
Kamu görevlilerinin vatandaşlarla ilişkisi	Yasallık
	Eşitlik
	Adalet
	Bireysel hakların korunması
	Dürüstlük
	Halk katılımı
	Kamuoyuna duyarlılık
	Müşteri odaklılık
	Vatandaşa hizmet etme
Kamu görevlilerinin toplumla ilişkileri	Toplumsal değerlere saygı
	Kamuoyuna duyarlı olma
	Çevreye duyarlılık
	Kamu yararı
	Sosyal dayanışma

Kaynak: Jørgensen ve Bozeman (2007:260-261)'den esinlenilmiştir.

2. YÖNTEM

Çalışmanın kavramsal ve kuramsal çerçevesi kısaca sunulduktan sonra, bu bölümde çalışmanın yöntemi konusunda bilgiler sunulmuştur. Burada sunulan veriler yazarlar tarafından Aralık 2012'de gerçekleştirilen "Nevşehir

İli Kamu Personeli Değerler ve Etik Araştırması'nın kamusal değerlerle ilgili bölümüne aittir. Makalenin sınırlılıkları nedeniyle etik konusundaki bulgular, yayına hazırlanan başka bir makalede yer almaktadır. Araştırmada kamusal değerlere ilişkin olarak şu sorulara yanıt aranmıştır:

1) Kamu görevlilerinin algılamalarına göre kamu hizmeti değerlerinin öncelik sıralaması nasıldır?

2) Kamu personelinin değer öncelikleri yaş, cinsiyet, personel sınıfı değişkenlerine göre farklılık göstermekte midir?

3) Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının değerleri kamu personeli arasında yaygınlık kazanmış mıdır?

Yukarıda bahsedilen araştırmanın çalışma evreni Nevşehir ili merkez sınırları içindeki kamu görevlileridir. Araştırma keşfedici bir nitelik taşıdığından bu evren içinden orantısız kota örneklem yoluyla 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabi beş sınıf kamu personelinin doldurduğu 261 anket elde edilmiştir. Örneklem yöntemi açısından elde edilen bulguların genellemelere izin vermediği söylenebilir. Ancak bulguların personelin genel eğilimleri hakkında bilgi verdiği ileri sürülebilir.

Anket formunda beş bölüm bulunmaktadır. İlk bölümde ankete katılan personelin kurum, personel sınıfı, hizmet süresi, yaş, cinsiyet ve eğitim durumu bilgileri sorulmuştur. Bu bölümün ikinci kısmında kurumların stratejik planları, literatür incelemesi ve değişik sınıflandırmalara dayalı olarak belirlenen toplam 45 değer için birden yediye kadar bir değer atanması istenmiştir. Burada 1 en az önemli, 7 ise en çok önemli değerleri ifade etmektedir.

Saha çalışması sonucunda istatistik analiz için kullanılabilecek 261 anket formu elde edilmiştir. Bunlardan dört personel sınıfından elde edilen 144 anket, kamusal değerler konusundaki analizler için kullanılabilmektedir. Bu katılımcıların kurumlara göre dağılım Tablo 2'de gösterilmiştir. Emniyet hizmetleri personeli farklı şubelerden olup, eğitim hizmetleri personeli (öğretmenler) de beş farklı okulda görev yapmaktadır. Genel İdare Hizmetleri personeli vatandaşlarla en yoğun ilişki içinde olduğu düşünülen kurumlardan

seçilmiştir. Teknik Hizmetler sınıfı personeliyse büyük oranda İl Özel İdaresi ve Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü personelidir. Üç katılımcının kurumu tespit edilememiştir.

Tablo 2. Ankete Katılanların Kurumlara Göre Dağılımı (%)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	Emniyet Müdürlüğü	36	25,0	25,5	25,5
	Milli Eğitim Müdürlüğü	24	16,7	17,0	42,6
	Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü	24	16,7	17,0	59,6
	İl Özel İdaresi	17	11,8	12,1	71,6
	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı	4	2,8	2,8	74,5
	Defterdarlık	11	7,6	7,8	82,3
	Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü	9	6,3	6,4	88,7
	Sosyal Güvenlik Kurumu	9	6,3	6,4	95,0
	İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü	7	4,9	5,0	100,0
	Toplam	141	97,9	100,0	
Eksik	Sistem	3	2,1		
Toplam		144	100,0		

Katılımcıların personel sınıflarına göre dağılım Tablo 3'te sunulmuştur. Katılımcılar arasında en yüksek oran GiH personeline aittir (%34). GiH personelini emniyet hizmetleri personeli takip etmektedir (%25). Katılımcılar arasında en düşük oran eğitim hizmetleri personelidir (%16).

Tablo 3. Ankete Katılanların Personel Sınıflarına Dağılımı (%)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	Genel İdare Hizmetleri	49	34,0	34,0	34,0
	Eğitim Hizmetleri	24	16,7	16,7	50,7
	Emniyet Hizmetleri	36	25,0	25,0	75,7
	Teknik Hizmetler	35	24,3	24,3	100,0
	Toplam	144	100,0	100,0	

Katılımcıların yaş gruplarına göre dağılımı Tablo 4'te gösterilmiştir. Katılımcıların yaş ortalaması 38'dir. Katılımcılar arasında en genç personel 23 yaşındadır. En yaşlı personelse 57 yaşındadır. Yaş grupları açısından en yüksek orana sahip grup 30-40 yaş arasıdır (%39). 50 ve üzeri yaş grubunda olan 9 personelin yüzdesiyse %6'dır.

Tablo 4. Ankete Katılanların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (%)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	20-30	34	23,6	23,6	23,6
	30-40	56	38,9	38,9	62,5
	40-50	45	31,3	31,3	93,8
	50+	9	6,3	6,3	100,0
	Toplam	144	100,0	100,0	

Katılımcıların cinsiyetlerine göre dağılımına bakıldığında erkek personelin ağırlıklı olduğu göze çarpmaktadır. Kadın personelin 144 katılımcı arasındaki oranı %27'dir. Nevşehir'de görev yapan kamu personeli arasında bu oranın kaç olduğu araştırmacı tarafından bilinmediği için bu konuda bir yorum yapılması uygun olmayacaktır. Katılımcılar arasında kadın personelin en az olduğu sınıf, emniyet hizmetleri sınıfıdır (%8). Eğitim hizmetleri sınıfında kadın personelin oranı %50, teknik hizmetler sınıfında %34, GİH sınıfında %25'dir.

Tablo 5. Ankete Katılanların Cinsiyetlerine Göre Dağılımı (%)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	Kadın	39	27,1	27,1	27,1
	Erkek	105	72,9	72,9	100,0
	Toplam	144	100,0	100,0	

Tablo 6, katılımcıların eğitim durumlarına göre dağılımını göstermektedir. Bu tabloya göre katılımcıların %62'si dört yıllık fakülte veya yükseköğretim mezunudur. Katılımcılar arasında en düşük oran lise mezunu personele aittir (%7). Lisansüstü eğitim alan personelin oranı yaklaşık %8'dir.

Tablo 6. Ankete Katılanların Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (%)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	Lise	10	6,9	6,9	6,9
	Ön lisans	33	22,9	22,9	29,9
	Lisans/Yükseköğretim	90	62,5	62,5	92,4
	Lisansüstü	11	7,6	7,6	100,0
	Toplam	144	100,0	100,0	

Çalışmada kullanılan bir diğer değişken personelin hizmet durumlarına göre dağılımıdır. Katılımcıların yaklaşık %39'u 10-20 yıl arası hizmet süresine sahiptir. 1-10 yıl arası deneyime sahip olan personelin oranı %35'tir. Hizmet süresi açısından en düşük oran 30 yıl ve üzeri personeldir (%1,5).

Tablo 7. Ankete Katılanların Hizmet Sürelerine Göre Dağılımı (%)

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Kümülatif Yüzde
Geçerli	1-10	48	33,3	35,0	35,0
	10-20	53	36,8	38,7	73,7
	20-30	34	23,6	24,8	98,5
	30+	2	1,4	1,5	100,0
	Toplam	137	95,1	100,0	
Eksik	Sistem	7	4,9		
Toplam		144	100,0		

Katılımcıların genel olarak demografik bilgileri incelendiğinde ağırlıklı olarak orta yaş grubunda, 10-20 yıl arası hizmet süresi olan, eğitim durumu yüksek ve ağırlıklı olarak erkek personelden oluştuğu söylenebilir.

3. BULGULAR

Katılımcıların kurumları, personel sınıfları, yaş, cinsiyet, eğitim ve hizmet süresi değişkenlerine göre dağılımlarını belirttikten sonra takip eden bölümlerde personelin kamusal değerler ve etik konusundaki görüşleri hakkındaki analizlerin sonuçları sunulmuştur. Analizlerin gerçekleştirilmesinde tanımlayıcı istatistikler ve dağılım ve grup büyüklüklerinin parametrik testler için uygun olmaması nedeniyle parametrik olmayan Kruskal Wallis testi ve Mann-Whitney testi kullanılmıştır. Araştırma sonucunda elde edilen bulgular iki alt başlıkta sunulmuştur. Birinci alt başlıkta kamu personelinin kamusal değerlere verdikleri önem derecesiyle ilgili bulgular sunulmuştur. İkinci alt başlıkta Klasik Kamu Yönetimi değerleri ve YKİ değerleri arasında bir karşılaştırma yapılmıştır.

3.1. Kamusal Değerlerin Önem Sıralaması ve Önem Sıralamasındaki Farklılıklar

Makalenin literatür kısmında belirtildiği gibi kamusal değerlerin kamu yönetimi sistemi için sahip olduğu öneme rağmen, kamu personelinin bu

değerler konusundaki görüş ve tutumlarına ilişkin ampirik çalışmaların sayısı son derece azdır. Değerler üzerine yapılan çalışmaların çoğunlukla yönetici kademedeki bulunan personelle sınırlı kalması önemli bir eksikliği beraberinde getirmektedir. Çünkü vatandaşlarla her gün karşılıklı ilişki içinde bulunan ön cephe personelinin bu ilişkilerde hangi değerleri referans aldığı, kurum içi ilişkilerde hangi değerlere önem verdiği ve bir kamu personeli olarak kendi rolüne ilişkin nasıl bir algıya sahip olduğu mutlaka araştırılması gereken bir araştırma alanıdır. Öyle ki kamu yönetimi sisteminin dayandığı değerleri yansıtan, bu değerlerin görünür yüzü olanlar yine bu personeldir.

Kamusal değerle ilgili bu bölümde 261 anketin 144'ü analiz için kullanılmıştır. Değer sayısının çokluğu, bazı değerlerin anlaşılabilmesi ve anket formunu doldurmada karşılaşılan güçlükler ve sürekli tek veya iki rakamın kullanıldığı anketlerin elenmesi nedeniyle 117 anket formu değerler konusunda analize dâhil edilememiştir. Kalan 144 anketinse değerlendirme için uygun koşulları sağladığı görülmüştür.

Bu bölümde ilk olarak kamu personelinin stratejik planlar, literatür ve çeşitli sınıflandırmalı dayalı olarak belirlenen toplam 45 değere verdikleri önem derecesiyle ilgili bulgular sunulmuştur. Burada ortalama değerler ölçüt alınarak en önemli görülen ilk on değer ve ortalaması en düşük olan son on değer tespit edilmiştir. Ortalama değerleri en yüksek on değer Tablo 8'de gösterilmiştir.

Tablo 8. Kamusal Değerlere Verilen Önem Sıralamasına Göre İlk On Değer

Değer	Değer Kategorisi	N	Ortalama	Std. Sapma
Ahlaki değerler	Kamu görevlilerinin davranışları	144	6,3819	1,23468
Dürüstlük	Kamu görevlilerinin davranışları/ Vatandaşla ilişkileri	144	6,2083	1,25087
Kamu mallarını koruma	Kamu görevlilerinin davranışları	144	6,1119	1,36952
Toplumsal değerlere saygı	Kamu görevlilerinin toplumla ilişkileri	144	6,0694	1,36721
Güvenilirlik	Kurum-içi Boyutlar	144	6,0629	1,30741
Kamu yararı	Çıkarların Karara Dönüşümü/ Kamu görevlilerinin toplumla ilişkileri	144	6,0629	1,30741
Yasallık	Kamu görevlilerinin vatandaşla ilişkileri	144	6,0000	1,53741

Hesap verebilirlik	Kamu görevlilerinin davranışları/ Siyasetçilerle ilişkiler	144	5,9861	1,37910
Mesleki uzmanlık	Kamu görevlilerinin davranışları	144	5,9371	1,29667
Vatandaşa hizmet etme bilinci	Kamu görevlilerinin vatandaşla ilişkileri	144	5,9021	1,60556

Bu tablonun yorumlanması için daha önce Tablo 1’de gösterilen değer sınıflandırması kullanılabilir. Buna göre katılımcı kamu personelinin en çok kamu görevlilerinin davranış biçimlerine ağırlık verdikleri söylenebilir. İlk on değerden altısı bu değer kategorisine girmektedir. On değerden üçü kamu görevlilerinin vatandaşla olan ilişkileri kategorisinde değerlendirilebilirken ikisi kamu görevlilerinin toplumla ilişkileri konusundadır. İlk on değer içinde kurum- içi boyutlar (güvenilirlik) ve siyasetçilerle ilişkiler (hesap verebilirlik) en az yer bulan değer sınıflarıdır. Kuşkusuz personelin bu değerleri kurum- içi ilişkiler veya siyasetçilerle ilişkiler bağlamında anlamlandırıp anlamlandırmadığı önem kazanmaktadır. Eğer personel bu değerleri de vatandaşlarla ilişkiler ve kamu görevlilerinin davranışları bağlamında değerlendirmişse personelin kurum- içi ilişkiler veya siyasetçilerle ilişkiler kapsamındaki değerlere neden daha az değer verdiğinin araştırılması uygun olabilir.

Tablo 9. Kamusal Değerlere Verilen Önem Sıralamasına Göre Son On Değer

Değer	Değer Kategorisi	N	Ortalama	Std. Sapma
Bürokratik kurallara uygunluk	Kurum- içi boyut	144	4,8741	1,89909
Hiyerarşik düzen	Kurum- içi boyut	144	4,8531	1,93950
Esneklik	Kurum- içi boyut	144	4,6549	1,68102
İnisiyatif kullanma	Kurum- içi boyut	144	4,5664	1,77220
Siyasal nötrlük	Siyasetçilerle ilişkiler	144	4,5612	2,19062
Yerelleşme	Çıkarların Kararlara Dönüşümü/Kamu görevlilerinin çevreleriyle ilişkileri	144	4,5396	1,63128
Halk katılımı	Çıkarların Kararlara Dönüşümü/Kamu görevlilerinin çevreleriyle ilişkileri	144	4,4929	1,84541
Risk alma	Kurum- içi boyut	144	4,2867	1,89450
Rekabetçilik	Kurum- içi boyut	144	4,2199	1,84008
Siyasal iktidara duyarlı olma	Siyasetçilerle ilişkiler	144	4,1479	2,11537

Ortalama olarak en düşük puana sahip değerler ve bu değerlerin kategorileriye yukarıdaki Tablo 9'da gösterilmiştir. İlk on değer tersine buradaki altı değer kamu yönetiminin kurum-içi boyutlarıyla ilgilidir. Kurum-içi boyutla ilgili en düşük ortalama değere sahip olanlar risk alma ve rekabetçilik değerleridir. Kamu personelinin risk alma ve rekabetçilik konularına olumlu yaklaşmadıkları söylenebilir. Diğer yandan kamu görevlilerinin en düşük puan verdikleri on değer arasında ikisi siyasetçilerle ilişkiler, ikisiyse demokratikleşmenin ayakları olarak görülen yerelleşme ve halk katılımı konusundadır. Buradan yola çıkılarak kamu personelinin demokratik değerlere önem vermediği sonucuna ulaşılamaz. Bu değerlerin özgül bağlamları çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Aynı zamanda bu son on değer için verilen puanlar önem derecesi olarak değerlendirilebileceği gibi tepki olarak da okunabilirler.

Kamu personelinin kamusal değerlere verdikleri önem sıralaması düşünüldüğünde davranış biçimi ve vatandaşlarla olan ilişkiler konusunda daha belirgin bir eğilimin olduğu, buna karşılık kurum-içi ilişkiler ve siyasetçilerle ilişkiler konusunda tepkisel ve/veya düşük yoğunluklu bir eğilim olduğu görülmektedir. Katılımcıların eğitim düzeylerinin yüksek olması ve mesleki uzmanlık değerine verilen önem, yönetimde bürokratik geleneklerden ve hiyerarşik düzenden çok mesleki uzmanlığa dayalı bir sisteme yönelmiş olduklarını gösterebilir ve meritokratik bir sistemin sonuçları bağlamında değerlendirilebilir. Bu bulgunun benzer çalışmalarla yapılarak karşılaştırılması ve daha kapsamlı incelenmesi gerekmektedir. Belki de ortaya çıkan en önemli ihtiyaçlardan bir tanesi de demokratik değerler olarak gösterilen siyasetçilerle ilişkiler, yerelleşme ve halk katılımı konularında kamu personelinin tutumlarının derinlemesine analiz edilmesi gerekliliğidir.

Kamu personelinin kamusal değerlerle ilgili görüşlerini incelemek için gerçekleştirilen diğer bir analiz, gruplar arası karşılaştırmadır. İlk on ve son on değer konusunda katılımcılar arasında personel sınıfı, cinsiyet, hizmet süresi ve yaş değişkenlerine göre bir farklılık olup olmadığını incelemek için parametrik olmayan Kruskal Wallis testi ve Mann-Whitney testi yapılmıştır. Personel sınıfları arasında ilk on değer için yapılan testte katılımcılar arasında iki değer için anlamlı farklılık tespit edilmiştir ($p < 0,05$). Bunlardan birincisi hesap verebilirlik ($H=15,805$, $SD=3$ $p=0,001$), ikincisi ise toplumsal değerlere saygıdır

($H=8,025$, $SD=3$ $p=0,046$). Personel sınıflarının sıra ortalama değerleri Tablo 10'da sunulmuştur. Tabloda görüleceği gibi toplumsal değerlere saygı değeri için en yüksek sıra ortalama değeri emniyet hizmetlerinde görevli personele aittir. Emniyet hizmetlerinde görevli personelin sürekli olarak suç ve suçlularla ilgilenmesinin toplumsal değerlere karşı daha fazla eğilim göstermesine yol açmış olabileceği düşünülebilir. Diğer yandan hesap verebilirlik konusunda da emniyet personelinin mesleğin gereklilikleri nedeniyle çok sıkı bir denetim altında olması, bu değer açısından da daha yüksek bir sıra ortalaması göstermesine neden olmuş olabilir. Eğitim hizmetleri sınıfının hesap verebilirlik konusunda düşük bir ortalamaya sahip olmasının nedenlerinin araştırılması gerekmektedir. Gerçekte bu personel sınıfı da sıkı bir denetim mekanizmasına sahiptir. Bu personelin hesap verme / sorumluluk konusundaki algılamaları araştırılabilir.

Tablo 10. İlk On Değer Konusunda Personel Sınıfları Arasında Farklılık

	Personel Sınıfı	N	Sıra Ortalama
Toplumsal Değerlere Saygı	Genel İdare Hizmetleri	49	66,91
	Eğitim Hizmetleri	24	69,00
	Emniyet Hizmetleri	36	88,10
	Teknik Hizmetler	35	66,69
	Toplam	144	
Hesap Verebilirlik	Genel İdare Hizmetleri	49	72,52
	Eğitim Hizmetleri	24	47,38
	Emniyet Hizmetleri	36	87,78
	Teknik Hizmetler	35	73,99
	Toplam	144	

Yaş grupları arasında ilk on değer için yapılan testte katılımcılar arasında ahlaki değerler konusunda ($p<0,05$) düzeyinde anlamlı bir farklılık tespit edilmiştir ($H=7,814$ $SD=2$ $p=0,019$). Yaş gruplarının sıra ortalama değerleri Tablo 11'de sunulmuştur. Buna göre 20-30 yaş aralığındaki personelin daha yüksek bir sıra ortalama değere sahip olduğu görülmektedir (85,46). Bu tablonun anlamı diğer yaş gruplarının ahlaki değerlere önem vermediği değildir. Daha önce belirtildiği gibi bu değerler hâlihazırda en yüksek önem

derecesine sahip değerlerdir. Burada ilginç bir bulgu, diğer değerlerde de 20-30 yaş sonrasında istatistik olarak anlamlı bulunmama da bir düşüşün yaşanması, daha sonra tekrar bir yükseliş olmasıdır. Burada aşırıya kaçmadan genel bir değerlendirme yapmak olanaklıdır. Memurlar ilk yıllarında yüksek beklentiler içinde olabilirler. Genç çalışanların meslek yıllarının ilk on yılında karşılaştıkları durumlar nedeniyle değerler açısından bir gerileme yaşanmakla birlikte daha sonra yeni bir değer canlanışı yaşanmaktadır. Mesleğin ilk dönemleriyle daha sonra inşa edilen değerler sistemi arasında ne gibi bir farklılık olduğunun incelenmesi ilginç bir araştırma konusu olabilir. Bu konunun daha ileri düzeyde incelenmesi uygun olabilir. Cinsiyet grupları ve hizmette geçirilen süre açısından ise ilk on değer için gruplar arasında anlamlı bir farklılık tespit edilmemiştir.

Tablo 11. İlk On Değer Konusunda Yaş Grupları Arasında Farklılık

Ahlaki Değer	Yaş Aralığı	N	Sıra Ortalama
	20-30	34	85,46
	30-40	56	64,69
	40-50	45	72,13
	50+	9	74,00
	Toplam	144	

Personel sınıfları arasında son on değer için yapılan testte katılımcılar arasında bir değer için anlamlı farklılık tespit edilmiştir ($p < 0,05$). Bu değer hiyerarşik düzen değeridir ($H=9,293$, $SD=3$ $p=0,026$). Emniyet hizmetleri sınıfı bu değer konusunda en yüksek sıra ortalama değere sahiptir (84,88). Emniyet hizmetleri sınıfını teknik hizmetler sınıfı takip etmektedir (79,36). Daha sonra ise genel idare hizmetleri sınıfı (66,74) ve son olarak da eğitim hizmetleri sınıfı gelmektedir (55,69). Personel sınıfları itibarıyla en katı hiyerarşik örgütlenmenin emniyet personeli arasında olması bu durumu açıklayabilir.

Cinsiyet açısından son on değer için yapılan Mann-Whitney testinde kadın ve erkek personel arasında ($p < 0,05$) düzeyinde siyasal nötrlük açısından anlamlı farklılık tespit edilmiştir ($U = 1566,500$ $p=0,028$, $z=-2,200$, $r=-0,18$). Buna göre kadınlar siyasal nötrlüğe erkeklerden daha fazla önem vermektedir. Burada ataerkil toplum yapısının izlerini görmek olanaklıdır. Kadınlar siyaset

ve siyasetçiler konusunda daha şüpheli bir yaklaşıma sahip görünmektedir. Hizmet süresi ve yaş değişkenlerine göre gruplar arasında son on değer açısından anlamlı bir farklılık tespit edilmemiştir.

3.2. Klasik Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği Değerleri

Araştırmanın amaçları doğrultusunda incelenen bir diğer konu, klasik kamu yönetimi değerleri ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının değerlerinin durumudur. Özellikle 2000'li yılların başından itibaren kamu yönetimi sistemimizde gerçekleştirilen reformların temel ayaklarından bir tanesi YKİ yaklaşımıdır. Bu yaklaşımın reformlar için temel alındığı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağında açıkça belirtilmiştir. Böylelikle son 10 yılda ders kitapları, makaleler ve kamu yönetimi alanındaki yerli eserler incelendiğinde klasik kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlar nedeniyle yerini YKİ'ye bıraktığı sıklıkla savunulmuştur. Kurumların stratejik planlarında yer verilen değerleri inceleyen Ömürgönülşen ve Öktem de (2009, s. 141) YKİ değerlerinin stratejik planlarda ağırlıklı olarak yer aldığını tespit etmiştir. Burada yazarların ilginç bir saptamasından bahsetmek gerekir. Yazarlar YKİ yaklaşımının çok daha erken başladığı ülkelerdeki kamu kurumlarının stratejik belgelerinde Türkiye'nin aksine klasik kamu yönetimi değerlerinin halen ağırlığını koruduğunu ifade etmektedir (Ömürgönülşen & Öktem, 2009, s. 141). Başka bir deyişle bu ülkelerin YKİ değerlerinin kurumsallaştırılması konusunda daha temkinli yaklaşımları söylenebilir.

Kurumların stratejik planlarında yer alan ve son 10 yıldır kamu yönetimi sistemini biçimlendirmek için rehber seçilen değerlerin kamu personeli arasında ne derece kabul gördüğü başka bir konudur. Araştırmada bu konunun incelenmesi için öncelikle her iki yaklaşımın en belirgin özelliklerini ifade edebilecek değerler arasında bir ayırım yapılmıştır. Bu değerler Tablo 12'de gösterilmiştir. Kamu personelinin klasik kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği değerlerine ilişkin görüşlerini analiz etmek için öncelikle her bir yaklaşımı oluşturan alt değerlerin toplamı alınmış, daha sonra ise her bir katılımcının klasik kamu yönetimi değerlerinin toplam puanından yeni kamu işletmeciliği değerlerinin toplam puanları çıkartılmıştır.

Tablo 12. Klasik Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği Değerleri

Klasik Kamu Yönetimi	Yeni Kamu İşletmeciliği
Yasallık	Girişimcilik
Eşitlik	Kalite
Tarafsızlık	Risk alma
Liyakat	Esneklik
Siyasal nötrlük	Müşteri odaklılık
Vatandaşa hizmet	Rekabetçilik
Bürokratik kurallara uygunluk	Yenilikçilik
Mesleki uzmanlık	Sonuç odaklılık
Sosyal dayanışma	Yerelleşme
Kamu yararı	Siyasal iktidara duyarlı olma
Hiyerarşik düzen	Hesap verebilirlik
İstikrar	Performans
Kamu mallarını koruma	Şeffaflık

Klasik Kamu Yönetimi ve YKİ değerlerinin toplam puanlarının ortalamalarına bakıldığında katılımcıların Klasik Kamu Yönetimi değerlerine verdikleri önem derecelerinin ortalamasının $\bar{X} = \bar{X} = 71$, YKİ değerlerine verdiklerine önem dereceleri toplamının ortalama değerininse $\bar{X} = \bar{X} = 65$ olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Katılımcıların klasik kamu yönetimi değerlerine daha fazla önem atfettikleri söylenebilir. Klasik kamu yönetimi değerlerinin toplam puanından yeni kamu işletmeciliği değerlerinin toplam puanları çıkartıldığında negatif değer alanların yeni kamu işletmeciliği değerlerine daha fazla ağırlık verdiği varsayılmıştır.

Tablo 13. Klasik Kamu Yönetimi Değerleri ve Yeni Kamu İşletmeciliği Değerleri Arasındaki Fark

		Frekans	Yüzde	Geçerli yüzde	Kümülatif yüzde
Geçerli	-0	30	20,8	21,0	21,0
	0-10	70	48,6	49,0	69,9
	10-20	37	25,7	25,9	95,8
	20-30	6	4,2	4,2	100,0
	Toplam	143	99,3	100,0	
Eksik	Sistem	1	,7		
Toplam		144	100,0		

Tablo 13'e göre analize dâhil edilen 144 personelin %21'inin yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına klasik kamu yönetimi yaklaşımından daha eğilimli olduğu sonucuna ulaşılabilir. Buna karşılık katılımcıların %79'u klasik kamu yönetimi değerlerine daha fazla önem vermektedir. Kuşkusuz klasik kamu yönetimi değerlerinin daha baskın olması, bazı yeni kamu işletmeciliği değerlerine önem verilmediği anlamına gelmemektedir. Yapılan ilgilileşim testinde klasik kamu Yönetimi değerleri ve YKİ değerleri arasında pozitif bir ilgilileşim tespit edilmiştir ($r=0,829$). Diğer bir anlatımla, klasik kamu yönetimine atfedilen önem arttıkça, YKİ değerlerine atfedilen önemde bir azalış gözlenmemektedir. Daha önce değerlere verilen önem sıralamasında belirtildiği gibi, özellikle hesap verebilirlik gibi yeni kamu işletmeciliği değerleri kamu personeli tarafından oldukça önemli görülebilmektedir. Ancak risk, rekabetçilik, esneklik, inisiyatif, yerelleşme, siyasal iktidara duyarlılık gibi bu yaklaşımı belirleyen değerlerin kamu personeli arasında yaygınlaşmamış olduğu ileri sürülebilir. Klasik kamu yönetimi değerleri ve YKİ değerlerine verilen önem derecesinde yaş, personel sınıfı, cinsiyet, eğitim ve hizmet süresi değişkenlerine göre farklılık olup olmadığını test etmek için yapılan analizlerde istatistik olarak anlamlı bir farklılık tespit edilmemiştir.

SONUÇ

Bu çalışma Nevşehir ili merkezinde görev yapan beş sınıf kamu personeli ile gerçekleştirilen bir anket çalışmasının sonuçlarını sunmaktadır. Araştırmanın temel sorularına yönelik olarak anketlerden elde edilen temel bulgular şu şekilde sıralanabilir:

1. Kamu görevlilerinin algılamalarına göre kamu hizmeti değerlerinin öncelik sıralaması nasıldır? Yapılan analiz sonuçlarına göre kamu personelinin değer öncelikleriyle ilgili tespit edilen en önemli bulgu, katılımcıların kurum-î ilişkiler, siyasetçilerle olan ilişkilere ve demokratik ilkelere ilişkin değerlere daha az önem derecesi atfetmeleri olarak gösterilebilir. Kamu personeli hiyerarşik düzen, bürokratik kurallara uygunluk, rekabet, risk alma, yerelleşme, halk katılımı, siyasi iktidara duyarlı olmak gibi değerlere düşük derecede önem atfettiklerini belirtmişlerdir. Kurum-î ilişkiler bağlamında düşünüldüğünde, çalışmaya katılan kamu personelinin eğitim durumunun yüksek olması

ve kurum-içi ilişkiler bağlamında mesleki uzmanlığa verdikleri önem göz önüne alındığında formel (resmi) yönetim düzeninden çok uzmanlığa dayalı meritokratik bir yönetim düzenine önem verdikleri ileri sürülebilir. Öte yandan çalışmaya katılan kamu personelinin son yıllarda önemi giderek artan rekabet, performans, inisiyatif kullanma ve risk alma gibi değerlere karşı mesafeli durdukları görülmektedir. Kamu personelinin siyasetçilerle ilişkiler konusunda belirgin bir tavır gözlenmiştir. Siyasi iktidarın taleplerine duyarlı olma maddesi tüm değerler içinde en az puanı alan değerdir. Personelin yönetim ve siyaset ayrımı konusunda klasik kamu yönetimi anlatısına uygun bir düşüncede olduğu söylenebilir. Kamu personelinin demokratik değerler olarak gösterilen yerelleşme ve halk katılımına yönelik attettikleri önem derecesinin düşüklüğü araştırılması gereken bir konudur. Yerelleşme konusunda ülkenin bağlamsal özelliklerinin dikkate alınması gerekmektedir. Halk katılımına verilen önem derecesinin düşüklüğü açıklama bekleyen bir soru olarak kalmaktadır. Bunun nedeni halkın belirli kamu kurumlarının işleyişine dair bilgi sahibi olmadıkları düşüncesi olabilir. Ancak yüksek öğretim kurumlarında son zamanlarda sıklıkla dile getirilen ve yüksek öğretim kanunda ön görüldüğü gibi üniversite yönetiminde halktan temsilcilerin yer alması düşüncesi diğer kamu kurumları için de zamanla gündeme gelebileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

2. Kamu personelinin değer öncelikleri yaş, cinsiyet, personel sınıfı değişkenlerine göre farklılık göstermekte midir? Kamu personelinin değerlere attettikleri önem sıralamasında yaş, cinsiyet, personel sınıfı ve görev süresi gibi değişkenlere göre yapılan testlerde beklenildiği kadar büyük farklılıklar tespit edilmemiştir. Tespit edilen farklılıklarınsa daha çok mesleklerin kendilerine özgü durumlardan etkilendiği söylenebilir. Bu durum en çok emniyet hizmetleri personeline belirgindir. Bu araştırma sorusuyla ilişkili belki de en önemli tespit, kamu personelinin 20-30 yaş arasında belirtilen değerlere daha yüksek puan vermesi daha sonra bu önem derecesinde 30-40 yaş arasında bir düşüş yaşanması ve daha sonrasında tekrar bir yükseliş gözlenmesidir. 20-30 yaş gruplarında kurum dışında geliştirilen değerler sisteminin örgütsel yaşantıyla birlikte değişimi dikkati çekmektedir. Personelin kamu yönetimi sistemi tarafından etkilenen değerler sistemini incelemek açısından 40-50 yaş arası personelin kamusal değerlere ilişkin yaklaşımlarının nitel araştırmalarla derinlemesine incelenmesi uygun olacaktır.

3. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının değerleri kamu personeli arasında yaygınlık kazanmış mıdır? Ankete katılan kamu personelinin klasik kamu yönetimi değerleri ve yeni kamu yönetimi değerlerine atfettikleri önem göz önünde bulundurulduğunda klasik kamu yönetimi değerlerinin daha baskın olduğu söylenebilir. Bunun anlamı klasik kamu yönetimine ağırlık veren personelin yeni kamu işletmeciliği değerlerine hiç değer vermemesi olarak yorumlanamaz. Yeni kamu işletmeciliğinin bazı değerleri de kamu personeli tarafından önemli görülmektedir. Ancak rekabet, risk alma, siyasi iktidara duyarlılık, inisiyatif kullanma, yerelleşme gibi bu yaklaşımın temel değerlerinin yaygınlık kazanmadığı söylenebilir. Kurumların stratejik planlarında ve kamu yönetimi reformlarında referans olarak kullanılan bu değerlerin kamu personeli arasında çok kabul görmemiş olması, personel ve kurum değerleri arasında bir boşluğun oluşmasına yol açabilir. Söz konusu değerlerin örgütsel psikoloji açısından ne gibi etkiler yaptığı araştırılmalıdır.

Bu araştırmada kullanılan yöntem Nevşehir ilinde görev yapan kamu personelinin tümüne yönelik bir genelleme yapma imkânı sağlamamaktadır. Bu durumda yalnızca ankete katılan personele ilişkin veriler yorumlanmış ve bu gruptaki personele yönelik değerlendirmeler yapılmıştır. Ancak kamu personelinin hizmet sınıfları bağlamında benzer ortam ve şartlarda görev yapmaları nedeniyle elde edilen bulguların daha geniş bir kitleye ilişkin ipuçları sunabileceği ileri sürülebilir. Araştırma sonuçlarından elde edilen bulgular daha ileri düzeyde incelenmesi gereken bir takım soruları gündeme getirmiştir. Bu sorular makalenin ilgili bölümlerinde belirtilmiştir. Ancak genel bir ifadeyle kamu personelinin kamusal değerlere ilişkin eğilimleri üzerine yapılan çalışmalarda önemli bir eksikliğin bulunduğu ileri sürülebilir. Bu çalışmanın ilgili yazına küçük bir katkı sağlayabilmesi ümit edilmektedir.

KAYNAKÇA

- Balci, A., Nohutçu, A., Öztürk, N.K., Coşkun, B., (2008). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: SeçkinYayıncılık.
- Bowman, J. S. (2000). From Codes of Conduct to Codes of Ethics. T. L. Cooper içinde, *Handbook of Administrative Ethics (2nd Edition)* (s. 335-354). New York: Marcel Dekker.

Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest : Counterbalancing Economic Individualism*. Washington: Georgetown University Press .

de Graaf, G., & van der Wal, Z. (2010). Managing Conflicting Public Values: Governing With Integrity and Effectiveness. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 623-630.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving not Steering*. NY: M.E. Sharpe.

Emre, C. (2003). *Yönetimi Bilimi Yazıları*. Ankara: İmaj Yayıncılık.

Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset*. İstanbul: Alfa.

Frederickson, G. F. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.

Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values. *Administration and Society*, 39(3), 354-381.

Kernaghan, K. (2000). The Post-bureaucratic Organization and Public Service. *International Review of Administrative Sciences*, 66, 91-104.

Kılıç, M. (2010). Stratejik Yönetim Sürecinde Değerler, Vizyon ve Misyon Kavramları Arasındaki İlişki. *Sosyoekonomi*, 81-97.

NASPAA. (2009). *NASPAA Standarts 2009: Accreditation Standarts for Master's Degree Programs*.

Ömürgönülşen, U., & Öktem, M. K. (2009). Is There Any Change in the Public Service Values of Different Generations of Public Administrators? The Case of Turkish Governors and District Governors. *Journal of Business Ethics*, 88, 137-156.

Özen, Ş. (1996). *Bürokratik Kültür 1: Yönetmel Değerlerin Toplumsal Temelleri*. Ankara: TODAİE

Özgener, Ş. (2000). Değer Yönetimi: İmalat Sanayiindeki Türk Yöneticilerinin Yükselen Değerlerine İlişkin Bir Araştırma. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 1(1), 173-189.

Potts, S. P. (1998). Ethics in Public Service: An Idea Whose Time Has Come. C. Sampford, N. Preston, & C. A. Bois içinde, *Public Sector Ethics : Finding and Implementing Values* (s. 85-90). London: Routledge.

Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2012). *Essentials of Organizational Behavior (Global Edition)*. Essex: Pearson.

Rokeach, M. (1973). *The Nature of Human Values*. Ne York: Free Press.

Schwartz, S., & Sagie, G. (2000). Value Consensus and Importance: A Cross-National Study. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 31(4), 465-497.

Transparency International. (2012). <http://www.transparency.org/cpi2012> adresinden alınmıştır

van Wart, M. (1998). *Changing Public Sector Values*. New York & London: Garland.

Vrangbæk, K. (2009). Public Sector Values in Denmark: A Survey Analysis. *International Journal of Public Administration*, 32(6), 508-535.

ÖRGÜTSEL VATANDAŞLIK DAVRANIŞI

Ş.Didem KAYA*

ÖZ

Günümüzde örgütler, varlıklarını sürdürebilmek için, iş tanımlarında biçimsel olarak belirlenmiş görevlerin ötesinde davranış sergileyen ve örgütlerine bu yönüyle önemli katkılar sağlayan çalışanlara daha çok ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle, son yıllarda, örgütsel davranış ve insan kaynakları alanında en yaygın çalışılan konulardan biri, 'Örgütsel Vatandaşlık Davranışları'dır (ÖVD). Örgütsel vatandaşlık davranışları "herhangi bir emre dayalı olmayan ve örgüt için fayda sağlayan davranışlar" olarak adlandırılmaktadır. Örgütsel vatandaşlık davranışı, örgütte centilmenlik ve yardım etmeyi içeren rollerden oluşmaktadır. Bu kavram, çalışanların formal iş tanımlarının ötesindeki gönüllü olarak yaptıkları ekstra rol davranışlarını ifade etmektedir. ÖVD'nin beş boyutu bulunmaktadır. Bunlar özgecilik, sivil erdem, vicdanlılık, nezaket ve sportmenlik davranışlarıdır.

Anahtar Kelimeler: Örgütsel Vatandaşlık Davranışı, Vatandaşlık, Davranış.

Abstract: Organizational Citizenship Behavior

Today organizations require the employees which show extra behaviors beyond their formal job descriptions arranged formally and make considerable contributions to their organizations. For this reason, in recent years, one of the most widely studied topics in the field of organizational behavior and human resources is Organizational Citizenship Behaviors (OCBs). Organizational Citizenship Behavior can be defined as "individual behavior that is discretionary, not directly or explicitly recognized by the formal reward system, and in the aggregate promotes the efficient and effective functioning of the organization". Organizational citizenship behavior is about sportsmanship and altruism. This concept refers to employees' extra-role behaviors which are voluntary and extend beyond their formal job



*Yrd.Doç.Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi, didemimcetin@gmail.com

descriptions. There are five dimensions of OCBs. This are altruism, civic virtue, conscientiousness, courtesy, and sportsmanship behaviors.

Keywords: *Organizational Citizenship Behaviors, Citizenship, Behaviors.*

GİRİŞ

Yeni teknolojiler, üstün yönetim sistemleri, elektronik sistemler ve veritabanları, örgütlerin başarısı için gerekli olmasına karşın, örgütsel başarıyı sağlayan temel etken, örgütün insan kaynağının niteliğidir. Çünkü, teknolojik araç-gereçleri, yönetim sistem ve araçlarını kullananlar ve gerekli kararları alanlar, yine bu örgütlerin çalışanları, yani insan kaynaklarıdır. Toplumların sosyal, ekonomik ve politik gelişiminde, örgütlerin etkililiğinde ve verimliliğinde insan faktörünün önemi büyüktür. Ayrıca, örgütlerin sürekli değişen koşullar altında başarılı olmaları için, formal iş tanımlarıyla sınırlı kalmadan, görevin gerektirdiklerinin ötesinde, örgütsel etkililiğe ve gelişmeye katkıda bulunmaya istekli çalışanlara olan ihtiyacı giderek artmaktadır. Bunun sağlanmasında örgütsel vatandaşlık davranışı olarak bilinen davranış kalıplarının teşvik edilmesi; diğer yandan bu davranışları etkileyen belirleyicilerin sağlanması daha fazla önem kazanmaktadır.

Örgütsel etkililiğe ve gelişmeye katkıda bulunmak açısından örgütsel vatandaşlık davranışı kavramının tanımı, önemi, türleri ve boyutlarının bilinmesi örgütler ve çalışanlar açısından gerekli bir durum olmaktadır. Bu yazında da -örgütsel vatandaşlık davranışı kavramının- örgütlere, yöneticilere ve çalışanlara farkındalık yaratmak ve araştırmacılara katkı sağlamak amaçlanmaktadır. Çünkü örgütlerin devamı ve verimliliği için çalışanların davranışları gittikçe önemli hale gelmektedir. Dolayısıyla örgütsel vatandaşlık davranışı çalışanların iş rollerinin ötesinde davranışları örgütler için vurgulanan bir konu olmaktadır. Ayrıca bu tür davranışların çalışanların ve örgütlerin performanslarını da arttırdığına inanılmaktadır.

1. ÖRGÜTSEL VATANDAŞLIK DAVRANIŞI KAVRAMI

Vatandaşlık kelimesi “bir yurtta doğup büyüme ya da yaşamış olma, bir yurdun kişisi olma, bir yurda bağlı bulunma durumu” olarak tanımlanmaktadır.

Buradaki bağlı olma durumu kişinin yurttan yaşayan topluluğun üyesi olması, topluluğa uyum sağlaması, sorumluluk alması ve katkısının kalitesi olarak ifade edilmektedir (İrmiş ve Gök, 2007: 7). Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğü'nde vatandaşlık, kişiler ile devlet arasında anayasa ve yasalarla tanımlanmış karşılıklı hak ve ödevlere dayanan bağ olarak tanımlanmaktadır (Yücel ve Kaynak, 2007: 685). Vatandaşlık kelimesi, vatandaşlık faaliyetini sınıflandırmasını destekleyen Birleşik Devletler ordusu için geliştirilen askeri etki modelinden gelmektedir. Bu model askeri etkinin sadece atama işinin başarılı bir şekilde yapılmasından çok daha fazlası olduğu varsayılmaktadır. Aslında bu model görevi yerine getirmenin dışında ya da işin gerekli kısımlarıyla ilgili, teknik yeterlilik öğelerini kapsamaktadır (Walter vd., 2001: 53).

Vatandaşlık kavramı incelendiğinde, bu kavramın tüm toplumlarda ve tüm tarih sürecinde görülen ortak özelliğın haklar ve yükümlölükler olduğu düşünölmektedir. Benzer şekilde içinde vatandaşlık kelimesinin geçtiğı örgütsel vatandaşlık kavramında da bu özellik mevcuttur (İrmiş ve Gök, 2007: 9). Örgütsel vatandaşlık kavramında, devlet kavramı yerine örgüt düşünölmektedir (Yücel ve Kaynak, 2007: 685). Örgütsel vatandaşlık davranışının çıkış noktası da bu olmaktadır. Nasıl bir ülkenin vatandaşı olarak birey, resmi otorite tarafından düzenlenmiş konular haricinde, kendiliğinden fazladan pozitif davranışlar gösterebilmekte ve bu davranışların gösterilmesinde temel düşüncesi "herkes kapısının önünü temizlerse sokakların pırıl pırıl olacağı" inancı oluşturmakta ise aynı yaklaşımın örgütsel ortamda da geçerli olduğu düşünölmektedir. Bu yaklaşıma dayalı olarak, ÖVD, bir kişinin bireysel pozitif davranış göstermesinin, örgütün hedeflerine ulaşmasında önemli katkı sağlayacağı temel varsayımına dayandırılmaktadır (Aslan, 2009: 261).

Örgütsel vatandaşlık davranışı kavramı (ÖVD), son yıllarda yönetim yazınında tartışılan kavramlardan biri haline gelmiştir (Bolat ve Bolat, 2008: 78; Podsakoff vd., 1997: 262; Devrani ve Tüzün, 2008: 194). Dolayısıyla, örgütsel vatandaşlık davranışı, örgütsel davranış ve yönetim biliminin temel araştırma konularından biri haline gelmektedir (Özdevecioğlu, 2003: 117). Vatandaşlık davranışı ile ilgili ilk çalışmalar, çalışanların örgüte karşı sergilediğı rol dışı davranışların incelendiğı örgütsel davranış literatüründe yer almaktadır (Devrani ve Tüzün, 2008: 194). ÖVD'ı ilk kez 1930'larda, Chester Barnard

tarafından kullanılmıştır (Çetin, 2004: 3). Barnard, örgütsel vatandaşlık davranışı kavramını, biçimsel rol davranışı dışında “ekstra rol davranışları” (Aktaran: Turnipseed ve Murkison 2000: 281) olarak tanımlamıştır ve “resmi olmayan örgütle ve örgüt elemanlarının örgütün iyiliği için işbirliği yapma konusunda istekli olmasının gerekliliği üzerinde çalışma yapmıştır (Walter vd., 2001: 52). Daha sonra informal organizasyon tanımları ile benzerlik gösteren örgütsel vatandaşlık davranışı 1980’li yıllarda örgütsel araştırmalara konu olmuş (Özdevicioğlu, 2003: 117) ve 1983 yılında Organ vd. tarafından araştırmalarda kullanılmaya (Walter vd., 2001: 53; Köse vd., 2003: 2; Gürbüz, 2006: 50) başlanmıştır.

Organ (1988) ÖVD’ yi “isteğe bağlı davranışlar arasında, biçimsel ödüllendirme sistemi içerisinde doğrudan ve açık bir şekilde yer almayan, örgütsel fonksiyonları artırmaya yönelik olan bireysel davranışlar olarak tanımlamıştır”. İsteğe bağlı davranışlar içerisindeki kavramlar olarak bireyin iş tanımlamaları içerisinde yer almayan örgütle bireyin arasında gerçekleştirilen anlaşmada yer almayan davranışlar yer almaktadır (Aktaran: Yeşildağ vd., 2011: 174). Yani, formel iş değerlemesi tarafından ölçülmeyen, formel ödül sistemi ile bağlantılı olmayan ve örgütsel olarak istenenden daha fazlasını yapmaya yönelik ekstra rol davranışını ortaya koyan örgütsel vatandaşlık davranışı, informal ve gönüllü bir örgüt davranışını ortaya koyduğu için (Turnipseed, 2002:7), Organ daha sonra yaptığı çalışmalarda ÖVD tanımını geliştirmiştir (Basım ve Şeşen, 2006: 85). Yine bazı araştırmacılar tarafından örgütsel vatandaşlık davranışı (Turnipseed, 2002: 7), “iyi asker davranışı (good soldier sendrom)” olarak ifade edilmiştir (Turnipseed, 2002: 7; Basım ve Şeşen, 2006: 85). Örgütsel vatandaşlık davranışının veya diğer toplum yanlısı (yapıcı, olumlu ve yardımsever) örgütsel davranış biçimlerinin örgütün etkinliği ve başarısındaki önemiyle ilgili benzer açıklamalar Smith vd. (1983), Brief ve Motowidlo (1986), Karambayya (1989), George ve Bettenhausen (1990), Schnake (1991) ile Borman ve Mootwidlo (1993) tarafından da yapılmıştır (Aktaran: Podsakoff vd., 1997: 262).

ÖVD, diğer örgüt elemanlarının görevlerini yerine getirmelerine örgüte karşı destek vermelerine ve bilinç kazanmalarına yardımcı olan, fazladan rol, isteğe bağlı davranış olarak tanımlanmaktadır (Walter vd., 2001: 53). Örgütsel vatandaşlık davranışı aynı zamanda, “prososyal örgütsel davranış, özgecilik,

ekstra-rol davranışı ve gönüllülük” kavramları ile de tanımlanmaktadır (Bolat ve Bolat, 2008: 78). Dolayısıyla bu extra rol davranışları, örgüt tarafından arzu edilen ve örgütün verimliliğinde avantaj sağlayan davranışlardır (Turnipseed ve Murkison 2000: 281). Bu tanımlamalar, teknik temelden (technical core) ziyade örgütsel, sosyal ve psikolojik çevrenin desteklediği davranışlar olarak düşünülmektedir (Niehoff, 2000: 4). Tanımda yer alan üç kavram Organ tarafından örgütsel vatandaşlık davranışını diğer davranışlardan ayıran kriterler olarak belirtilmiştir. Bunlar şu şekilde belirtilmektedir:

- Biçimsel ödül-ceza sisteminde dikkate alınmamasıdır (Niehoff, 2000: 3). Örgütsel vatandaşlık davranışları örgütün ceza ve ödül sisteminden etkilenmemektedir (Turnipseed, 2002: 2). Organ, çalışanların sözleşmeleri gereği kesin ödül almadıkları, fakat yöneticilerin takdirine bağlı ödüllendirmenin çalışanları motive edebildiğini ve çalışanların bu ödüllere ulaşabilmek amacıyla sergiledikleri rol fazlası davranışlarında ÖVD olarak kabul edilebildiklerini söylemektedir (Organ, 1997: 86). Yani çalışanlar bu tür davranışları ödül kazanmaktan veya bir cezaya uğramaktan korunmak amacıyla sergilememektedirler (Turnipseed, 2002: 2).

Ödül ve ceza sisteminde Greenberg, Baron ve Organ’a göre de örgütsel vatandaşlık davranışları ile ilgili tanım farklılığı bulunmaktadır. Greenberg ve Baron’a göre ÖVD, bir çalışanların örgütün biçimsel yollarla belirlediği zorlukların ötesine geçerek istenenden daha fazlasını yapmasıdır (Aktaran: Özdevecioğlu, 2003: 118). Yani, ÖVD’nin dolaylı da olsa ödüllendirme sisteminin dikkate alındığını belirtmektedir (Organ, 1997: 86). Organ’a göre ise örgütsel vatandaşlık davranışı, örgütte çalışanların işlerini gerçekleştirdikleri sosyal ve psikolojik çevredeki performansını artıran davranışlar olarak tanımlanmaktadır (Aktaran: Çetin, 2004: 10). Yani, ÖVD’nin örgütün ödüllendirme ve cezalandırma sisteminden etkilenmediğini düşünmektedir. Fakat yine de ÖVD’nin yöneticiler tarafından dikkate alındığını, ancak bu ödüllerin ya da cezaların sözleşmelerde belirtilmediğini söylemektedir (Organ, 1997: 86).

- Biçimsel rol davranışlarının üzerinde ve bir bütün olarak örgüt hedeflerinin ulaşılmasında yardımcı olmasıdır (Niehoff, 2000: 3). İş tanımlamaları ve formal yazılı rollerin ötesindeki çalışan davranışları, örgütsel

vatandaşlık davranışı ve iyi asker sendromu olarak bilinmektedir (Turnipseed ve Murkison 2000: 281).

- ÖVD'nin gönüllü (discretionary) ve isteğe bağlı olarak sergilenmesidir (Niehoff, 2000: 3). Örgütsel vatandaşlık davranışı kavramı "biçimsel ödül sistemini dikkate almadan, bir bütün olarak organizasyonun fonksiyonlarını verimli biçimde yerine getirmesine yardımcı olan, gönüllülük esasına dayalı birey davranışı" olarak tanımlanmaktadır (Özdevecioğlu, 2003: 118). Gönüllülük kavramı ile bireyin rolünün veya biçimsel iş tanımının gerektirmediği, kişisel seçime dayalı olarak gelişen davranış şekli anlatılmak istenmektedir (Gündüz Çekmecelioğlu ve Keleş, 2009: 590; Özdevecioğlu, 2003: 118).

Örgütte sergilenen davranışların hangisinin örgütsel vatandaşlık davranışı olduğunu belirlemek bazen zor olabilmektedir. Örneğin, Morrison tarafından yapılan bir araştırmada çalışanların 20 ÖDV'dan 18'ini görevleri kapsamında kabul ettikleri tespit edilmiştir (Organ, 1997: 88). Bu konuda toplumun ve yöneticilerin sınırlayıcı rolleri çok büyük öneme sahiptir. Örneğin; hemşireler, doktorlar, polisler, öğretmenler, askerler vb. hizmet sektörlerinde çalışan bireylerde örgütsel vatandaşlık davranışları ile iş tanımlarında yer alan rolleri birbirine karıştırılmaktadır. Ayrıca iş tanımı içinde olmayan örgütsel vatandaşlık davranışları da iş tanımlarına dahil olduğu düşünülmektedir. Bu meslek gruplarında bulunan bireyler de bu davranışların kendi işlerinin bir parçasıymış gibi düşünmektedirler. Çünkü topluma göre öğretmenin görevi öğrencisine her şeyi eksiksiz öğretmek, hemşirenin ve doktorun görevi hastayı kurtarmak, polisin görevi de asayişin temin etmektir. Dolayısıyla bu tür meslek gruplarında hangi davranışın ÖVD, hangi davranışın iş tanımı içinde yer alan davranış olduğu tahmin edilemeyebilmektedir. Organ'ın tanımına göre, bir davranışın örgütsel vatandaşlık davranışı olup olmadığını anlamak için çalışanlara şu sorular sorulmaktadır. Çalışanların davranışının,

- İş tanımlarının açık bir parçası olup olmadığı,
- Örgüt tarafından ÖVD konusunda eğitilip eğitilmedikleri,
- İş yaptıklarında resmi (açık) bir şekilde ödüllendirilip, yapmadıklarında ise cezalandırılmadıkları sorulmaktadır (Padsakoff vd., 2000: 513).

Bu sorular doğrultusunda davranışın ÖVD olup olmadığına karar verilmektedir. Bu bağlamda örgütler sadece işini doğru yapan değil aynı zamanda görevi olmayan işlere de dahil olan çalışanların örgütlerinde bulunmalarını istemektedirler. ÖVD, çalışanların görevleri olmamasına rağmen istekli olarak gerçekleştirdikleri davranışları içerdiği için günümüz örgütleri için de gittikçe önemli hale gelmektedir.

2. ÖRGÜTSEL VATANDAŞLIK DAVRANIŞININ ÖNEMİ

Örgütsel vatandaşlık davranışları araştırmaları, son yirmi yıldan beri kapsamlı bir şekilde yapılmaktadır (Barbuto vd., 2001: 539). Mackenzie vd. (1998: 87), örgütsel vatandaşlık davranışının son yıllarda yazında çok işlenmesinin üç sebebinin olduğu belirtilmiştir. Birinci sebebi bu davranışın sonunda ortaya çıkan performansın çalışanların performans değerlendirmelerinde terfi ve ücret uygulamalarında göz önüne alınmasıdır. ÖVD davranışı gösterilmesi için yöneticiler tarafından çalışanlarına herhangi bir güç veya yaptırım kullanılmaz. Aynı şekilde çalışanların gösterdikleri ÖVD sonucunda herhangi bir sistematik ödül beklentisinde olmazlar. Ancak Organ'ın belirttiği gibi yöneticiler dolaylı veya dolaysız olarak çeşitli insan kaynakları uygulamalarında ÖVD davranışını dikkate alarak ödüllendirmektedirler (Mackenzie vd., 1998: 87-88). İkinci sebebi ise ÖVD'nin örgütlerin başarısına ve etkinliğine olan katkısıdır. Organ, uzun dönemde örgütsel vatandaşlık davranışının toplamının dikkate alındığında, bu davranışın örgütsel etkinliği ve performansı yükselteceğini belirtmiştir (Aktaran: Jahangir vd., 2004: 76). Yine Organ, ÖVD'nin kişileri içsel olarak güdüleyerek başarma, yetkinlik ve ait olma duygularına katkı sağladığını açıklamıştır. Örgütsel vatandaşlık davranışını önemli kılan üçüncü bir faktörde, örgütsel vatandaşlık davranışının iş tatmini, örgütsel adalet, örgütsel bağlılık, vatandaşlık karşıtı davranışlar ve işten ayrılmalara olan yakın ilişkisidir. İş tatmini, örgütsel bağlılık, biçimsel rol davranışı ve ÖVD birbiri ile ilişkili olmaktadır (Gürbüz, 2006: 51).

Örgütsel vatandaşlık davranışının önemi, örgütler ve çalışanlar açısından anlaşıldıktan sonra örgütte sergilenen davranışların hangilerinin örgütsel vatandaşlık davranışı olarak nitelendirildiğini ve bu bağlamda örgütsel vatandaşlık davranışları türlerinin bilinmesi gerekmektedir.

3. ÖRGÜTSEL VATANDAŞLIK DAVRANIŞI TÜRLERİ

Örgüt içinde her tür olumlu gönüllü davranış, örgütsel vatandaşlık davranışı olarak kabul edilip edilmediği, yapılan davranışın niteliğine göre değişmektedir. Eğer davranış gönüllü ise, örgüt ve örgütün personeli ve yöneticileri açısından olumluluk ifade edilmekte ve örgütte diğer çalışan bireyler tarafından kabul edilebilir nitelikte ise bu davranış vatandaşlık davranışı olarak kabul edilebilmektedir (Özdevecioğlu, 2007: 118). Bu tür davranışlar, iş tanımlarında zorunlu tutulmayan, ihmali halinde ceza gerektirmeyen ya da gerçekleştirildiğinde ödül sistemince doğrudan ve biçimsel olarak ödüllendirilmeyen ve daha çok kişisel tercihe bağlı ve bütün olarak örgütün etkinliğini ve verimliliğini artırmaya dönük davranışlardır (Podsakoff vd., 2000: 513; Bolat ve Bolat, 2008: 78). Bu davranışlar da hedeflerine göre, davranış tarzlarına göre ve diğer örgütsel vatandaşlık davranışları olmak üzere gruplandırılmaktadır.

3.1. Hedeflerine Göre Örgütsel Vatandaşlık Davranışları

Hedeflerine göre örgütsel vatandaşlık davranışları, örgüt hedefli ve çalışan hedefli kılmak davranışlar üzere ikiye ayrılmaktadır. Bunlar şu şekilde anlatılmaktadır (Markoczy ve Xin, 2004: 45).

3.1.1. Örgüt Hedefli Davranışlar

Örgüt çalışanları, çalıştıkları örgütlere duygusal bağlılık hissetmekte ve örgütün sonsuza kadar yaşaması için gerekli gördükleri her türlü fedakârlığı göstermektedirler. Bunun için gönüllü olarak örgütün faydasına olan her türlü faaliyete katılmakta, küçük problemleri büyütmemek ve huzurlu bir iş ortamı sağlayarak verimliliğin artmasına katkı sağlamakta, zamana uymakta, örgütün geleceğine şekillendirecek konularda hiç çekinmeden sorumluluk almaktadır. Organ'ın beş vatandaşlık davranışı boyutundan üçü, vicdanlılık, sivil erdem ve gönüllülük örgüt hedefli davranışları kapsamaktadır.

3.1.2. Çalışan Hedefli Davranışlar

Örgütsel vatandaşlık davranışlarının bir kısmı da çalışan odaklı davranışlardır. Çalışanların birbirlerine işle ilgili konularda hiçbir karşılık gözetmeksizin yardımcı olmaları, işe gelmeyen arkadaşlarının sorumluluklarını gönüllü olarak yüklenmeleri ve başkalarını etkileyen konularda faaliyet

başlamadan önce birbirlerini haberdar etmeleri bu kapsama girmektedir. Organ'ın örgütsel vatandaşlık davranışı boyutlarından özgecilik ve nezaket tabanlı bilgilendirme davranışları, çalışanların birbirlerine karşı gösterdikleri vatandaşlık davranışlarını içermektedir.

3.2. Davranış Tarzına Göre Örgütsel Vatandaşlık Davranışları

İnformel organizasyon tanımları ile benzerlik gösteren ve çalışanların gönüllülüğüne dayanan örgütsel vatandaşlık davranışı iki farklı tarzda ortaya çıkmaktadır (Markoczy ve Xin, 2004: 45)

Olumlu Aktif Davranışlar; örgütsel vatandaşlık davranışı örgütsel yapıya aktif bir şekilde katılım ve katkı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Organizasyona katkı şeklinde ortaya çıkan türde, bireylerin örgüt için aktif bir şekilde örgüt hayatının içinde yer alması gerekmektedir.

Olumlu Sakınma Davranışları; örgütsel yapıya zarar verecek her türlü davranıştan uzak kalma şeklinde ortaya çıkmaktadır. Zararlı davranışlardan kaçınma şeklinde ortaya çıkan davranışlarda ise, temel mantık örgüte katkıda bulunmak değil örgüte zarar vermemektir. Bir maça çıkarken yenmek düşüncesi ile yenilmemek düşüncesi aynı anlama gelmemektedir. Buradaki farklılık da benzer bir farklılıktır (Özdevcioğlu, 2003: 119).

3.3. Diğer Örgütsel Vatandaşlık Davranışı Türleri

Sahte Vatandaşlık Davranışları; çalışanların belli saatlerle patronlarına yakın davranmaları patronların özel işleri ile ilgilenmeleri, örgütlerde çok sık rastlanılan bir durumdur. Bu davranışlar izleme davranışı olarak nitelendirilmektedir. İzleme davranışının örgütsel vatandaşlıktan ayırt edilmesinde yöneticilerin çalışanlarını tanıması ve yöneticilik becerilerinin büyük önemi bulunmaktadır (Çelik, 2007: 120).

Karşı Vatandaşlık Davranışları; benzer bir şekilde Barbuto'nun, karşı vatandaşlık davranışları kavramını tanımlamıştır. Bunlar şu şekilde sıralanmaktadır (Barbuto vd.,2001: 539).

1. Meydan okuma, otoriteye karşı koymak (bilinçli olarak yönetim tarafından uygulamaya geçirilen kuralları çiğnemek, amirlere sert karşılıklar vermek, başkalarının işlerini sabote etmek),

2. İntikam/ misilleme yapmak (rakiplere şirketle ilgili bilgileri satmak, medyaya işletmeyi zor duruma düşürecek bilgileri sızdırmak, şirkete ait malzemeleri satmak),

3. İşten kaçmak (mümkün olduğu kadar az iş yapmak ve çok iş yapıyor görüntüsü vermek, iş zamanında özel işleri ile ilgilenmek),

Örgütsel Vatandaşlık Davranışı konusunda birçok araştırma yapılmasına rağmen, karşı vatandaşlık davranışlarının örgüt davranışlarına etkileri konusunda yeterli çalışma yapılmadığı görülmektedir (Podsakoff ve Mackenzie, 1997:146).

Olumsuz Yardımlaşma Davranışları; örgütsel vatandaşlık davranışları içerisinde tartışmasız kabul edilen yardımlaşma davranışlarından örgütün yararına olanlar, örgütsel vatandaşlık davranışı olarak kabul edilmektedir. Fakat çalışanlar, örgüt ile çatışma halinde oldukları konularda, örgüte karşı birbirleri ile dayanışma içerisine girebilmektedirler. Bu yardımlaşma faaliyetleri örgütün yararına değil zararına olan davranışlardır. Maaşlarına zam almak için çalışanların bir araya gelmeleri ve üretimi aksatmaları kendi aralarındaki dayanışmanın bir ürünüdür. Ancak örgütün gereksiz maliyetlere katlanması, taahhüt ettiği siparişleri yetiştirememesi, pazar payını kaybetmemesi ve hatta makinelerinin elden çıkması gibi önemli zararlara sebep olmaktadır.

Çalışanların müşteri odaklı davranışları da bazen vatandaşlık davranışları sınırlarını aşmaktadır. Bazı tezgâhtarların, yetkileri olmadığı halde sadece müşterileri memnun etmek adına fiyat indirimi yapmaları, kullanılmış bir malı değiştirmeleri iyi niyetli davranışlardır. Fakat örgütü ekonomik olarak sıkıntıya sokabilmektedir (Çelik, 2007: 121).

4. ÖRGÜTSEL VATANDAŞLIK DAVRANIŞI İLE BENZER NİTELİKTE OLAN DAVRANIŞLAR

Son on yılda örgütsel davranış ve insan kaynakları yönetiminin önemli bir inceleme alanı haline gelen ÖVD konusunda pek çok araştırma yapılmıştır. ÖVD ile ilgili araştırmaların uluslar arası işletmecilik, stratejik yönetim, insan kaynakları yönetimi, askeri psikoloji gibi pek çok alana yayılmıştır (Gündüz Çekmecelioğlu, 2007: 185). Örgütsel vatandaşlık davranışı gibi iş

performansını değerlendirmede dikkate alınmayan, ancak uzun dönemde örgütsel etkinliği etkileyen benzer davranışlar bulunmaktadır. Bu davranışlar; örgütsel spontanlık, psikolojik kontratlar, rol davranışları ve sosyal temelli örgütsel davranışlar olarak ele alınabilmektedir (Kamer, 2001: 8; Yücel ve Kaynak, 2007: 686).

4.1. Örgütsel Spontanlık Kavramı

Örgütsel Spontan Davranış, örgütteki işbirliğini artıran, sistemin faaliyetlerini koruyan ve örgütün imajını yükselten olumlu davranışlar anlamına gelmektedir (Aslan, 2008: 166). Kişinin özgür iradesine dayanan ve gönüllülüğe dayalı olan, rol tanımlarında yer almayan ancak örgütsel hedeflere ulaşmayı destekleyen davranışlardır. İş arkadaşlarına yardımcı olma, iyi niyetle yaklaşma, kurumu koruma, yapıcı önerilerde bulunma bu tür davranışlara örnek olabilmektedir (Roos ve Roos, 2006: 3).

4.2. Psikolojik Kontratlar Kavramı

Günümüz şartlarında özellikle de işsizliğin ekonomik ve finansal krizler sonrası yüksek oranlarda seyrettiği dönemlerde her ne kadar resmi olarak iş tanımlarında yer almasalar da ima edilen iş tanımları bu davranışları ihtiva etmektedir. Bu durumun psikolojik sözleşmeyle öngörüldüğü varsayılmaktadır (İrmiş ve Gök, 2007: 10).

Rousseau, psikolojik sözleşmelerin çalışanların davranışlarını etkilemede anahtar bir rol oynadığını belirterek zorunlu olmayan davranışların kaynağının psikolojik sözleşmeler olduğunu savunmuştur (Aktaran: Turnley ve Bolino, 2003: 188). Örgütlerde çalışanların, çalıştıkları örgütten bir takım beklentileri bulunmaktadır. Bu beklentilerin bir kısmı formal iş sözleşmesinde olmakla beraber bir kısmı sadece beklentidir, yazılı halde değildir; ancak bireysel etkililik açısından vazgeçilmezdir. Aynı şekilde örgütün de, çalışanından beklediği ancak yine yazılı halde olmayan bir takım beklentileri bulunmaktadır (Katrinli vd., 2009: 376). Bunlar, psikolojik sözleşmenin bir ayağını işverenin çalışandan bağlılık, dürüstlük, iş kurallarına uyma, nitelikli iş yapma gibi beklentileri oluştururken, diğer ayağını çalışanın, işinde nasıl değerlendirildiği ve kendisine, bilgisini, yeteneklerini ve sorumluluklarını geliştirme olanakları verilip verilmediği ile ilgili psikolojik beklentileri oluşturmaktadır (Mimaroglu, 2008: 32).

Psikolojik sözleşmeler, bir örgütte çok sayıda eyleme neden olduğunda, birey örgüt ile pozitif ilişkiler kurmakta ve bunları yerine getirmek için örgüt lehine çalışmaktadır. Bu tür eğilimler organizasyona sadakat, emirlere itaat ve işbirlikçi davranışları içermektedir (Turnley ve Bolino, 2003: 189). Psikolojik sözleşme, iki tarafın aralarında sosyal değişim ilişkisi olduğunu varsayarak karşılıklı güvene dayalı yükümlülükler getiren, yazılı olmayan sözleşmedir. Örgütsel vatandaşlık davranışının, sadece resmi ve yazılı iş sözleşmelerinin değil, aynı zamanda yazılı olmayan psikolojik sözleşmelerin de dışındaki davranışlar olduğu görüşü benimsenmektedir (İrmiş ve Gök, 2007: 10).

4.3. Prososyal Örgütsel Davranışlar

Prososyal Davranış, bireylerin örgütsel hedeflere ulaşmada kendiliğinden ve gönüllü olarak yaptıkları davranışlarıdır (Aslan, 2008: 166). Prososyal davranışlar kapsamı içinde yer alan davranışlardan biri olan ve “iyi asker sendromu” olarak adlandırılan örgütsel vatandaşlık davranışı biçimsel ödül sisteminde doğrudan ya da açık olarak tanımlanmayan, fakat bir bütün olarak örgüt fonksiyonlarının etkililiğini attırmaya çalışan, gönüllülüğe dayalı bireysel davranıştır (Gündüz Çekmecelioğlu, 2007: 185). Prososyal Davranışlar, rol tanımlarında yer almayan “Fazladan Rol Davranış”ını ve rol tanımlarında yer alan “Biçimsel Rol Davranış”ını kapsayan daha geniş bir kavramdır (Aslan, 2008: 166).

Organ’a göre, örgütsel vatandaşlık davranışları ile prososyal örgütsel davranışlar arasındaki en belirgin fark, prososyal örgütsel davranışının zaman zaman ilişkide olunan diğer kişilerin çıkarlarını gözetip örgüte zararlı uygulamalara sebep olabilmesidir. Örgütsel vatandaşlık davranışları ise her zaman örgüt yararına olan davranışlardır.

Prososyal örgütsel davranışın kapsamı çok geniş olduğundan örgütsel açıdan son derece önemlidir. Katz ve Kahn’ın tanımladıkları prososyal davranışlar, iş arkadaşlarıyla işbirliği yapma, organizasyonu geliştirici fikirler ortaya atma, beklenmeyen tehlikelere karşı organizasyonu koruma, kendini geliştirme ve çok fazla sorumluluk sahibi olma vb. biçimsel rolün ötesinde meydana gelen davranışları içermektedir. Burada belirtilen örgütsel davranışlar, örgütsel hedeflerin gerçekleştirilmesine katkıda bulundukları için işlevseldir. Prososyal örgütsel davranışlar arasındaki ikinci ayırım ise, “fazladan rol” ve “tanımlanmış rol” ayırımıdır. Tanımlanmış prososyal davranışlar,

bireyin biçimsel iş tanımında ayrıntılı biçimde belirtilen davranışlardır. Fazladan rol davranışları ise, biçimsel rol tanımlarında yer almayan pozitif sosyal davranışlardır. Ancak, kişilerin birbirlerine yaptıkları kişisel yardımların organizasyonun maliyetini arttırması ve etkinliğini azaltması söz konusu olduğunda bu davranışların işlevselliğinden söz edilememektedir (Kaynak, 2007: 26-27).

4.4. Biçimsel Rol (In Role) Davranışları

Biçimsel rol davranışı, olması gereken ya da yapılması beklenen davranışlardır ve bu davranışlar örgütsel düzenin temelini oluşturmaktadır (Barksdale ve Werner, 2001: 3). Organ, biçimsel rol davranışını biçimsel örgütlerdeki örgütsel sistemler, politikalar, kurallar ve etkin üretim tekniklerinin uygulanması olarak tanımlamıştır. Bu anlamda, biçimsel rol davranışı bir işte yönetim tarafından belirlenen gereksinimlerdir. Bu tarz davranışlar yöneticiler tarafından çalışanlarca yerine getirilmesi gereken, örgütsel düzenin temelini oluşturan ve bu düzenin işlerliğini sağlayan davranışlardır (Organ, 1997: 88). Bu çeşitli farklı kavramsallaştırmaların ortak konusu iş performansını değerlendirirken araştırmacıların kullandığı geleneksel tanımlama ve ölçümler tarafından arada gözden kaçırılan örgütsel etkiye katkı sağlayan, en azından uzun vadede, iş davranışını tanımlamaya çalışmaktır (Van DyNe vd., 1994: 766).

Biçimsel rol davranışı, örgütteki biçimsel ödül sistemi tarafından tanımlanmakta ve çalışanlar yerine getirmeleri gereken davranışlarda başarılı olmadıkları takdirde örgütün verebileceği ödülleri alamamaktalar ve belki de işlerini kaybedebilmektedirler. Williams ve Anderson'a göre, biçimsel rol davranışları çalışanların günde sekiz saat çalışmaları ve yerine getirilmesi istenen bütün görevleri tamamlamalarıdır (Aktaran: Barksdale ve Werner, 2001: 3-4). Ayrıca, biçimsel rol davranışı, örgütte hiyerarşinin gerektirdiği olması gereken davranışlardır. Bu davranışlar olmazsa örgüt yaşamını sürdürememektedir (Çetin, 2004: 3).

4.5. Rol Fazlası (Extra Rol) Davranışları

Organ'ın örgütsel vatandaşlık davranışı kavramı ile ilgili tanımı Katz ve Kahn'ın "ekstra rol davranışı" kavramı tanımına benzemektedir (Özdevecioğlu, 2003: 118). Ekstra-rol davranışı biçimsel rol tanımına uygun olan ve biçimsel rol

gereklerinin ötesinde ya da üzerindeki, örgüte faydası olan davranışları içeren faaliyetler olarak tanımlanmaktadır (Organ vd., 2005: 33). Barnard, yapmış olduğu örgütsel analizde ilave rol davranışının bireysel temelinde çalışanların enerjilerini örgütün gelişimine gönüllü bir şekilde katma istekliliğinin yattığını ifade etmektedir (Turnispeed ve Murkison, 1996: 42).

İlk olarak ÖVD araştırmacıları vatandaşlık davranışlarını (in role) meslek davranışından farklı olarak tanımlamaktalar ve ÖVD hem (extra role) hem de örgütsel biçimde fonksiyonel olarak görülmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar (Van DyNe vd., 1994: 766). Ekstra-rol davranışı çalışanların yaratıcı ve içten davranışları olarak ele alınmaktadır. Ekstra-rol davranışları örgütsel etkinliği arttıran ve kolaylaştıran biçimsel olmayan ortak eylemleri, gönüllü davranışları ve yardımseverliği içermektedir. Ekstra-rol davranışına örnek olarak, yeni katılan çalışanların işe alıştırılması, bu çalışanlara yardım edilmesi ve müşterilere dostça davranılması gibi davranışlar gösterilebilir (Acar, 2006: 4). Bu nedenle bu tür davranışlar “görev üstlenme” olarak da adlandırılabilir. Görev üstlenme, örgütsel değişimin etkisi altındaki çalışanların işlerinde, işlerinin bir bölümünde ya da işin nasıl yapılacağı ile ilgili olarak uygulamaya koydukları yapıcı ve gönüllü çabalarını içermektedir (Çetin vd., 2003: 41).

Ekstra-rol davranışları olumlu ve gönüllülük esasına dayanan davranışları içermesi nedeniyle; rol tanımlamalarının geliştirilmesi değildir, biçimsel ödül sistemi tarafından tanımlanmamıştır ve yerine getirilmediği takdirde herhangi bir cezai yaptırımın gündeme gelmediği davranışlardır (Acar, 2006: 4). Çünkü, ekstra-rol davranışları, işin gereklerini yerine getirmede önemi olmayan ve sergilenmesi üstler tarafından beklenmeyen davranışlardır. Bu davranışlar, örgütün sosyal yapısını sağlamlaştırırken, görev performansını doğrudan etkilememektedir. Örneğin; iş arkadaşlarına işle ilgili bir sorunda destek olma; iş yerinin temizliğinin ve tertipliliğinin korunmasında yardımcı olma; üstlere işle ilgili, zamanında ve yapıcı önerilerde bulunma ve örgütsel kaynakları koruma gibi davranışlar bu kapsamda değerlendirilebilir (Taşçı ve Koç, 2007: 373).

Extra rol davranışları, verimli örgütler için gerekli etkinlik ve verimliliği sağlamaktadır (Ünüvar, 2006: 2). Çalışanların iş tanımlarında yer almayan ancak örgüt fonksiyonlarının etkililiğini arttırmaya yönelik gönüllü davranışlarının iş performansını pozitif yönde etkilediğine ilişkindir. Bu nedenle yöneticiler extra rol davranışı olarak tanımlanan vatandaşlık davranışlarının örgütte pozitif bir

iklimin yaratılmasına katkıda bulunduğu, örgütün işleyişini kolaylaştırdığı ve bireylerin iş performanslarını belirlediğinin farkında olmalıdırlar (Gündüz Çekmecelioğlu, 2007: 190). Ekstra-rol davranışları iş yerinde sosyalizasyon, yenilik ve değişim getirmektedir ve bu durum çalışanların rollerini yeniden tanımlamalarını gerektirmektedir (Acar, 2006: 4). Yöneticiler, çalışanların vatandaşlık davranışlarını geliştirmek için destekleyici yönetim tarzını benimseyerek, çalışanlar ile iletişim kurmalı, iş ile ilgili özerklik sağlamalı, geri besleme vermeli ve kararlara katılımı teşvik etmelidirler (Gündüz Çekmecelioğlu, 2007: 190).

Örgütsel vatandaşlık davranışını, yukarıda anlatılan ÖVD ile benzer nitelikte olan davranışlardan ayırt edebilmek için örgütsel vatandaşlık davranışının boyutlarının bilinmesi de önem arz etmektedir.

5. ÖRGÜTSEL VATANDAŞLIK DAVRANIŞININ BOYUTLARI

Pek çok boyut altında yapılandırılan ÖVD'nin boyutları ile ilgili fikir birliği bulunmamaktadır. Bu durumun nedenleri üzerinde yapılan geniş bir yazın taraması sonucunda 30 farklı vatandaşlık davranışı tanımlanmış ve ÖVD'nin çok boyutlu yapısına dikkat çekilmiştir (Podsakoff vd., 2000: 516). ÖVD ile ilgili yapılan çalışmalar incelendiğinde en çok -ÖVD'nin çok boyutlu yapısını- Organ ve Podsakoff sınıflandırmaları ile anlatıldığı ve araştırıldığı görülmektedir.

5.1. Organ'ın Sınıflandırması

Organ, ÖVD kavramının tanımını yaparak, bu tanımdan hareketle kavramı sınıflandırmıştır (Walter vd., 2001: 53). Örgütsel vatandaşlık davranışı ile ilgili farklı birçok boyuttan söz edilmesine rağmen genellikle Organ'ın beş boyutlu ÖVD tanımı kabul görmektedir. Bunlar, özgecilik-diğergamlık (altruism), sivil erdem (civic virtue), üstün görev bilinci (constituentness), centilmenlik-gönüllülük (sportmanship), nezaket (courtesy) (Allison vd., 2001: 283; MacKenzie vd., 1993: 70; Gündüz Çekmecelioğlu ve Keleş, 2009: 590) boyutlarıdır.

5.1.1. Özgecilik-Diğergamlık (Altruism)

Özgecilik, ÖVD'nin en önemli boyutu olarak kabul edilmektedir (Gündüz Çekmecelioğlu ve Keleş, 2009: 590). *Özgecilik*, iş yerinde yüz yüze etkileşim

gösteren belirli bireylere yardım etmeye yönelik gönüllü davranışlardır (Öğüt vd., 2009: 158). Örneğin, işe yeni girenlere, iş yükü fazla olan veya işe gelmeyen çalışma arkadaşlarına ve müşterilere yardım etme (Öğüt vd., 2009: 158; Gündüz Çekmecelioğlu ve Keleş, 2009: 590), çalışanların araç-gereç kullanmalarına, görevlerini tamamlamalarına, belirli bilgilere ulaşmalarına, bir projeyi ya da sunuyu zamanında hazırlamalarına yardımcı olmaya yönelik davranışlar (Allison vd., 2001: 283), özgeciliğe örnek olarak verilebilir.

5.1.2. Sivil Erdem (Civic Virtue)

Vatandaşlık bilinci de denilmektedir. Bir öğrencinin extra müfredat aktivitelere yardım etmesi, üniversite fonksiyonlarını desteklemesi sivil erdem davranışdır (Allison vd., 2001: 284). Sivil erdem, örgütü etkileyen olaylara karşı çalışanların kendilerini sorumlu kılmaları ve kararlarla toplantılara sorumlu ve gönüllü bir şekilde katılmalarıdır (Basım ve Şener, 2006: 89).

5.1.3. Üstün Görev Bilinci (Constientiousness)

Örgütün bir üyesi olarak çalışanın rol tanımlarının ötesindeki gönüllü davranışlardır (Aslan, 2008: 166). Çalışanların, işleri ve üstlenilen rolleri ile ilgili yükümlülüklerinin ötesine geçerek, örgütün işleyişine gönüllü olarak katkıda bulunmalarını, işe erken gelmek, işten geç ayrılmak, uzun süreli ve gereksiz molalardan kaçınma, toplantılarda ya da randevularda dakik olma, görevlerini zamanından önce tamamlama, şirket kaynaklarını koruma, yapıcı önerilerde bulunma gibi durumlarla ifade edilmektedir (Allison vd., 2001: 284).

5.1.4. Centilmenlik (Sportmanship)

Sportmenliği Organ, işin kaçınılmaz zahmet ve olumsuzluklarına şikayet etmeden katlanmak olarak tanımlanmaktadır. Sportmenlik, insanların diğerleri tarafından rahatsız edildiğinde ya da şartlar istedikleri gibi gitmediğinde şikayet etmemeleri, alınganlık göstermemeleri ve çalışma grubunun isteğini kırmamaya özen göstermeleridir (Podsakoff vd., 2000: 518).

5.1.5. Nezaket (Courtesy)

Organ'a göre nezaket, çalışanların birbirlerinin fikirlerine saygılı olması ile ilgilidir. Bu da diğerlerine yardım, iş arkadaşları ile problemlerin oluşmasını

engelleyen davranışları kapsamaktadır (Podsakoff vd, 2000: 518). Haberdar etme, hatırlatma, yaralı bilgileri aktarma yoluyla problemlerin önlenmesi ve zamanın ve imkânların verimli kullanılması ile ilgilidir (Buluç, 2008: 581).

5.2. Podsakoff'un Sınıflandırması

Podsakoff vd., (2000: 516)' nin çalışmasına paralel olarak ÖVD' nı yedi boyutta ele almışlardır. Bunlar, yardımseverlik (helping behavior), centilmenlik (sportman), örgüte sadakat duyma (organizational loyalty), örgüte uyum sağlama (organizational compliance), bireysel inisiyatif (individual initiative), vatandaşlık erdemi (civic virtue) ve kişisel gelişimdir (self-development).

5.2.1. Yardımsever Davranışlar (Helping Behavior)

Katz, işbirlikçi ve biçimsel (resmi) rol geleneğinin ötesindeki yardımsever yaklaşımların örgütün işlevi için ne kadar önemli olduğunu vurgulamıştır (Aktaran: Walter vd., 2001: 52). Bu davranışlar oldukça dürüst "iyi asker" ya da "iyi vatandaş" sendromu kapsamına giren doğru ve uygun davranışlar olarak değerlendirilmektedir. Çalışanların bu tür davranışları yöneticilerinin kullanacakları faydalı zamanların arttırılmasını sağlayabilir ve gelecekte verimliliğin artması şekliyle çalışan ve yönetim planlarının başarılmasına yardımcı olabilir. Yapılan tanımlamalar çerçevesinde bu boyutun kavramsal ve içerik olarak Organ tarafından ortaya konan ÖVD boyutlarından diğerlerini düşünme, nezaket tabanlı bilgilendirme ve destekleme boyutlarını kapsadığı aşıkardır (Acar, 2006: 7). Podsakoff ve MacKenzie yaptıkları araştırmalarında yardım etme davranışlarının yöneticilerce, örgütsel başarıya katkısına göre aşırı önemsendiğini, sivil erdemin ise daha az önemsendiğini tespit etmişlerdir (Köse vd., 2003: 11).

5.2.2. Centilmenlik (Sportsmanship)

Centilmenlik literatürde fazla ilgi görmeyen bir örgütsel davranış türüdür. Organ sportmenliği, işin neden olduğu kaçınılmaz rahatsızlık ve zorlamalara müsamaha gösterilmesindeki isteklilik olarak tanımlamıştır. Bununla birlikte, bu tanım sportmenlik kavramının kelime anlamından daha dar bir anlamı kastetmektedir (Köse vd., 2003: 4). Sportmenlik, işin neden olduğu kaçınılmaz rahatsızlık ve zorlamalara karşı hoşgörülü olma, diğer kişiler tarafından rahatsız edilmekten dolayı şikâyet etmeme, işler yolunda gitmediğinde

pozitif tutumunu koruma, diğer kişiler kendisi gibi düşünmediğinde kızmama, iyi bir grup çalışması için kendinden fedakârlık yapabilme ve diğerlerinin düşüncelerine saygı duyma türündeki davranışları içermektedir. Hemen hemen her örgüt ortamında kaçınılmaz olarak zorluklar yaşanılmaktadır (Podsakoff vd., 2000: 517). Centilmen kişi bunlara memnuniyetle katlanmakta ve küçük meseleleri fazla büyütmemektedir (Bolat ve Bolat, 2008: 79).

5.2.3. Örgütsel Sadakat (Organizational Loyalty)

Örgüte karşı yükümlülük altına girmek ve örgütün yüceltilmesi anlamında tanımlanabilmektedir. Sadakatin artırılması, örgütün genel başarısı için fazladan zaman ve gayret harcama, iyi niyet gösterme ve örgütü dış tehditlere karşı korumak ve savunmak gibi davranışlar bu kapsamda değerlendirilmektedir (Acar, 2006: 8). Örgütsel sadakat, yabancılara karşı örgütü övme, dış tehlikelere karşı savunma, koruma ve olumsuz koşullar altında bile örgüte bağlı kalma anlamına gelmektedir (Köse vd., 2003: 4).

5.2.4. Örgütsel Kabullenme (Organizational Compliance)

Örgütün kurallarına, düzenlemelerine ve usullerine bağlı kalma ve bunları içsel olarak kabullenme isteği olarak tanımlanabilmektedir (Podsakoff vd., 2000: 517). Personelin, örgütün kural, prosedür ve düzenlemelerini içselleştirmesi ve kabul etmesidir. Bu boyutta birey başka birisinin denetim ve gözetimine gerek kalmadan, vicdanının sesini dinleyerek bu kurallara uymaktadır (Buluç, 2008: 582).

5.2.5. Bireysel İnsiyatif (Individual Initiative)

Bireysel inisiyatif biçimsel rol performansının üzerinde ve ötesinde görülmektedir ve yöneticilerin performansını arttıran rol modellerini kapsamaktadır. Bireysel inisiyatif, diğerlerine yardımcı olmanın aksine belirli bir bireye yardımcı olmak değil yaratıcı faaliyetlere ve ilave sorumluluklar almaya gönüllü olarak, örgütün performansını arttıracak yenilikler yaparak ve diğerlerini cesaretlendirerek örgüte yardımcı olmaktır. Etkisi daha geneldir yani örgüte bir bütün olarak faydalı olan ve daha çok dolaylı yollardan görülen davranışlardır (Acar, 2006: 8).

5.2.6. Sivil Erdem - Örgütün Gelişimine Destek Verme (Civic Virtue)

Sivil erdem, bir bütün olarak örgüte bağlılığı, makro seviyede ilgiyi (Köse vd., 2003: 4), örgütsel yaşama aktif ve gönüllü olarak katılımı ifade etmektedir. Kişisel olarak büyük maliyeti olsa da, yönetime katılma konusundaki isteklilik (toplantılara katılma, örgütün izlemesi gereken stratejisiyle ilgili fikir bildirme, izlenecek politikalarla ilgili tartışmalara girme vb.), örgütün önündeki fırsatları ve tehditleri gözlemlemek (örgütün içinde yer aldığı sektörü ve meydana gelen değişiklikleri takip etme), örgüt için en iyiyi yapmaya çalışmak (yangın tehlikesini ya da şüpheli durumları rapor etme, kapıları kilitleme vb.) gibi davranışlar bu boyut kapsamındadır (Bolat ve Bolat, 2008: 79).

5.2.7. Kişisel Gelişim (Individual Initiative)

ÖVD'nın son boyutu George ve Brief, tarafından kişinin gelişimini tanımlayan anahtar boyut olarak ifade edilmiştir (Acar, 2006: 9). Kişisel gelişim, çalışanların bilgi, beceri ve yeteneklerini geliştirebilmek için gösterdikleri gönüllü davranışları içermektedir (Podsakoff vd., 2000: 524). Bireyin kendi bilgisini, kabiliyet ve yeteneklerini geliştirme sorumluluğunu üstlenmesine yönelik gönüllü davranışları tanımlamaktadır (Acar, 2006: 9). İleri düzey kursları araştırıp bunlardan yararlanmak, bireysel çalışma alanındaki son gelişmeleri izlemek, örgüte katkı sağlamak için yeni beceriler kazanmak bu boyuta verilebilecek örnek davranışlardır. Kişisel gelişim literatürde ampirik olarak teyit edilmese de, teorik olarak diğer boyutlardan farklı görülmekte ve örgütsel etkinliğe daha farklı yollardan katkı sağladığı sanılmaktadır (Podsakoff vd., 2000: 524).

Yukarıda anlatılan örgütsel vatandaşlık boyutları, örgütlerin vazgeçilmez unsuru olan çalışanların yardımsever, yenilikçi ve içten davranışlarını içermektedir. Örgütlerin iş tutumlarını olumlu hale getirmesi, iş niteliklerinin çalışanların daha fazla sorumluluk almalarını sağlayacak yönde ayarlanması, yöneticilerin performans değerlemede sadece iş performansı değil, görev dışı davranışların da önemli olduğunu vurgulaması, insan kaynakları uygulamalarının çalışanların içten bağlılığını arttırıcı nitelikte ayarlanması gibi uygulamalar vatandaşlık davranışlarını arttırmaya yardımcı olmaktadır (Öz, 2009: 87).

SONUÇ

Örgütlerin sürekli değişen koşullar altında başarılı olmaları için, formal iş tanımlarıyla sınırlı kalmadan, görevin gerektirdiklerinin ötesinde, örgütsel etkililiğe ve gelişmeye katkıda bulunmaya istekli çalışanlara olan ihtiyacı giderek artmaktadır. Bu bağlamda örgütsel davranış literatürüne örgütsel vatandaşlık davranışı kavramı da eklenmektedir.

ÖVD, formal iş tanımlarının ötesinde, belirlenmiş rol gereklerini ve beklentilerini aşan, çalışanların örgüte katkıda bulunmak için istekli olarak gösterdikleri rol fazlası davranışları ifade etmektedir. Örgütsel vatandaşlık davranışlarına örnek vermek gerekirse; işe gelemeyen bir mesai arkadaşına yardımcı olma, işin resmi olarak gerektirmediği, ancak örgüt açısından önemli olan şeyleri yapmaya gönüllü olma, iş tanımının bir parçası olmasa bile yeni gelen çalışanların sosyalleşmelerine yardım etme, diğer çalışanlara zorlukları aşmalarında destek olma, denetçilere ya da yöneticilere işlerinde yardımcı olma, onlara destek verme, örgüte katkıda bulunacak yeni ve yaratıcı düşünceler önerme, gerekenden daha fazla işe katılım gösterme ve işe gelemeyeceği zamanlar önceden haber verme gibi davranışlar, örgütsel vatandaşlık davranışı olarak değerlendirilmektedir.

Gönüllülük esasına dayalı olarak yapılan ÖVD, örgütte resmi değerlendirmenin ya da ödül sisteminin bir parçası olmadığı için, bu davranışları göstermedeki başarısızlığa da resmi olarak bir yaptırım uygulanmamaktadır. Gönüllülük esasının yanı sıra örgütsel vatandaşlık davranışı, biçimsel ödül-ceza sistemince dikkate alınmamakta ve biçimsel rol davranışlarının üzerinde ve bir bütün olarak örgüt hedeflerinin ulaşılmasında yardımcı olmaktadır.

Örgütsel vatandaşlık davranışının daha iyi anlaşılabilmesi için bu kavramın boyutlarının bilinmesi gerekmektedir. ÖVD'nin boyutlarını açıklarken Organ ve Podsakoff'un sınıflandırmasından yararlanılmaktadır. Organ'ın sınıflandırması, özgecilik-diğergamlık (altruism), sivil erdem (civic virtue), üstün görev bilinci (constientiousness), centilmenlik-gönüllülük (sportmanship), nezaket (courtesy); Podsakoff sınıflandırması ise, yardımseverlik (helping behavior), centilmenlik (sportman), örgüte sadakat duyma (organizational loyalty), örgüte uyum sağlama (organizational compliance), bireysel inisiyatif (individual initiative), vatandaşlık erdemi (civic virtue) ve kişisel gelişimdir

(self-development). Bu boyutların özünde fedakârlık, sahiplenme ve karşılık beklemeden bir şeyler yapma özellikleri bulunmaktadır. Örgütsel vatandaşlık davranışı, çalışanların iş arkadaşları ile işbirliğine yönelik ve sistemi koruyucu faaliyetlerde bulunmaları, sistemin gelişmesi için orijinal fikirler ortaya atmaları, sisteme daha fazla katkı sağlayabilmek için kendi kendilerini eğitmeleri, örgütün dış çevrede olumlu bir şekilde tanınmasını sağlayacak davranışlar için gayret göstermeleridir.

Örgütsel vatandaşlık davranışlarının, örgüte bağlılık, çalışan güveni, çalışan morali, kişilik özellikleri, işe karşı tutumlar ve iş tatmini, örgütsel adalet, ihtiyaçlar, işin özellikleri, liderin özellikleri ve buna bağlı olarak örgüte duyulan güven, yaş, cinsiyet, kıdem ve hiyerarşik düzey, örgütsel vizyon, örgütün özellikleri, karara katılım, kişi örgüt bütünleşmesi örgüt kültürü, örgüt iklim, motivasyon, performans vb. kavramlarla ilişkisi bulunmaktadır. Bu kavramlar çalışanın örgütte vatandaşlık davranışı sergilemesini etkilemektedir.

Sonuç olarak, örgütsel vatandaşlık davranışı, örgütsel verimliliğe etkisinin yüksek olması, çalışanların birbirinin yardımına ihtiyaç duyması ve bunun öneminin gittikçe artması, çalışanların ileri görev bilincine sahip olmalarının gerekliliği, bireysel gelişimin etkisinin ve müşteri memnuniyetinin sağlanması gibi durumlar açısından örgütler ve çalışanlar açısından önemli ve gerekli bir olgu olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, A. Z. (2006).** Örgütsel Yurttaşlık Davranışı: Kavramsal Gelişimi ile Kişisel ve Örgütsel Etkiler. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 7 (1), 1-14.
- Aslan, Ş. (2009).** Karizmatik Liderlik ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı İlişkisi: "Kurumda Çalışma Yılı" ve "Ücret" Değişkenlerinin Rolü. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 6 (1), 256-275.
- Allison, B., Voss, R. S., Dryer, S. (2001).** Student Classroom and Career Success: The Role of Organizational Citizenship Behavior. *Journal of Education for Business*, 282-288.
- Barbuto, J. E., Brown, L. L., Wilhite, M. S. (2001).** Testing the Underlying Motives of Organizational Citizenship Behaviors: A Field Study of Agricultural Co-Op Workers, *28th Annual National Agricultural Education Conference*, 12, 539-553.
- Basım, H. N., Şener, H. (2006).** Örgütsel Vatandaşlık Ölçeği Uyarlama ve Karşılaştırma Çalışması. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 61(4), 83-102.

- Barksdale, K., Werner, J. M. (2001).** Managerial Ratings of In-Role Behaviors, Organizational Citizenship Behaviors, and Overall Performance: Testing Different Models of Their Relationship. *Journal of Business Research*, 51(2), 145-155.
- Bolat, O. İ., Bolat, T. (2008).** Otel İşletmelerinde Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı İlişki. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(19), 75-94.
- Buluç, B. (2008).** Ortaöğretim Okullarında Örgütsel Sağlık ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışları Arasındaki İlişki. *Türk Eğitim Bilimleri Dergisi*, 6(4), 571-602.
- Çetin Ölçüm, M. (2004).** *Örgütsel Vatandaşlık Davranışı*. Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Çelik, M. (2007).** Örgüt Kültürü ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı-Bir Uygulama, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Erzurum.
- Devrani Korkmaz, T., Tüzün Kalemci, İ. (2008).** Müşteri Vatandaşlık Davranışının Öncüllerinin Belirlenmesine Yönelik Araştırma. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 7(13), 193-208.
- İrmiş, A., Gök, E. E. (2007).** Küresel Feodalizm: Az Gelişmiş Ülkelerde Fason Üretim ve Örgütsel Vatandaşlık Olgusu. 6. *Anadolu İşletmecilik Kongresi*, 600-614.
- Gündüz Çekmecelioğlu, H. (2008).** Yönetim Desteği, Örgütsel Vatandaşlık Davranışı ve İş Performansı Arasındaki İlişkilerin Değerlendirilmesi. (Editör: Mehtap Gülaçtı). 16. *Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongre Antalya Bildiri Kitabı*. İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi İkt. Ve İdr. Bil. Fak. G.M. Yayıncılık, 185-191.
- Gündüz Çekmecelioğlu, H., Keleş, Ö. (2009).** Örgüt İklimi, Örgütsel Vatandaşlık Davranışı ve İş Performansı Arasındaki İlişkilerin İncelenmesi: Bir Araştırma. (Editör: Ömer Torlak). 17. *Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiri Kitabı*. 21-23 Mayıs. Eskişehir: Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Yayınları 162, 590-596.
- Gürbüz, S. (2006).** Örgütsel Vatandaşlık Davranışı ile Duygusal Bağlılık Arasındaki İlişkilerin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(2), 48-75.
- Jahangir, N., Akbar, M. M., Haq, M. (2004).** Organizational Citizenship Behavior: Its Nature and Antecedents. *Brac University Journal*, 1(4), 75-85.
- Katrinli, A., Atabay, G., Günay, G., Güneri Çangarlı, B. (2009).** Lider Üye Arasındaki Etkileşimin Psikolojik Sözleşme İhlali İle Örgütsel Vatandaşlık İlişkisi Üzerindeki Düzenleyici Rolü. (Editör: Ömer Torlak). 17. *Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiri Kitabı*. 21-23 Mayıs. Eskişehir: Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Yayınları 162, 376-386.
- Kamer, M. (2001).** *Örgütsel Güven, Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışlarına Etkileri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Roos, J., Roos, M. (2007).** On Spontaneity. <http://www.imagilab.org/pdf/wp06/WP72.pdf>. Erişim Tarihi: 01.11.2012.
- Köse, S., Kartal, B., Kayalı, N. (2003).** Örgütsel Vatandaşlık Davranışı ve Tutuma İlişkin Faktörlerle İlişkisi Üzerine Bir Araştırma. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20, 1-19.
- MacKenzie, S. B., Podsakoff, P. M., Fetter, R. (1993).** The Impact of Organizational Citizenship Behavior on Evaluations of Salesperson Performance. *Journal of Marketing*, 57, 70-80.

- Mrkoczy, L., Xin, K. (2004).** The Virtues of Omission in Organizational Citizenship Behavior, <http://www.Goldmark.org/livia/papers/ocb.pdf>. (Erişim Tarihi: 10.11.2012).
- Mimaroglu, H. (2008).** Psikolojik Sözleşmenin Personelin Tutum ve Davranışlarına Etkileri: Tıbbi Satış Temsilcileri Üzerinde Bir Araştırma, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Adana.
- Niehoff, B. P. (2000).** A Motive-Based View of Organizational Citizenship Behaviors: Applying an Old Lens to a New Class of Organizational Behaviors. Chicago: *Paper Presented at the Midwat Academy of Management Behavior Conference*, 1-16.
- Organ, D. (1997).** Organizational Citizenship Behavior: It's Construct Clean-Up Time". *Human Performance*, 10 (2), 85-97.
- Organ, D., Podsakoff, P. M., Mackenzie, S. B. (2005).** *OCB: Its Nature, Antecedents and Consequences*, Sage Publications.
- Öğüt, A., Kaplan, M., Biçkes, D. M. (2009).** Algılanan Örgütsel Adalet ile Örgütsel Vatandaşlık davranışı Arasındaki İlişkinin Otel İşletmeleri Örnekleminde Bir Analizi. (Editör: Ömer Torlak). 17. *Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiri Kitabı*. 21-23 Mayıs. Eskişehir: Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Yayınları 162, 158-164.
- Öz, E. (2009).** Örgütsel Vatandaşlık Davranışı içinde Çalışma Yaşamında Davranış: Güncel Yaklaşımlar (Editörler: Aşkın Keser, Gözde Yılmaz, Şenay Yürür), Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Özdevecioğlu, M. (2003).** Örgütsel Vatandaşlık Davranışları ile Üniversite Öğrencilerinin Demografik Özellikleri ve Akademik Başarıları Arasındaki İlişkilerin Belirlenmesine Yönelik Araştırma. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20, 117-135.
- Podsakoff, P.M., Aherna, M., MacKenzie, S.B. (1997).** Organizational Citizenship Behavior and the Quantity and Quality of Work Group Performance. *Journal of Applied Psychology*, 82 (2), 262-270.
- Taşçı, D., Koç, U. (2007).** Örgütsel Vatandaşlık Davranışı-Örgütsel Öğrenme Değerleri İlişkisi: Akademisyenler Üzerine Görgül Bir Araştırma. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 7 (2), 373-382.
- Turnipseed, D., Murkison, G. (2000).** Good Soldiers and Their Syndrome: Organizational Citizenship Behavior and the Work Environment. *Nort Ameican Journal of Psychology* 2 (2), 281-302.
- Turnipseed, D. (2002).** Are Good Soldiers Good: Exploring the Link between Organization Citizenship Behavior and Personal Ethics. *Journal of Business Research*, 55(1), 1-15.
- Ünüvar, T. G. (2006).** An Integrative Model of Job Characteristics, Job Satisfaction, Organizational Commitment, and Organizational Citizenship Behavior, A Thesis Submitted to the Graduate School of Social Sciences of Middle East Technical Universty, The Degree of Doctor of Philosophy, Ankara.
- Van Dyne, L., Graham, J. W., Dienesch, R. M., (1994).** Organizational Citizenship Behavior: Construct Redefinition, Measurement and Validation. *Academy of Management Journal*, 37 (4), 765-802.
- Yeşildağ, M., Türkmen, F., Ayaz, N. (2011).** Otel İşletmelerinde Algılanan Örgütsel Prestijin Örgütsel Vatandaşlık Davranışları Üzerindeki Etkileri. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 12 (2), 171-189.
- Yücel, C., Kaynak, S. (2007).** Öğretmenlerin Kişilik Özellikleri ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı, Eğitim Yönetimi Kongresi (EYEDDER), Ankara, 685-705.
- Walter C. B., Louis A. P., Tammy D. A., Motowidlo, S. J. (2001).** Personality Predictors of Citizenship Performance. *International Journal of Selection and Assesment*, 9 (1/2), 52-69.

SOSYAL YARDIM VE SAĞLIK HİZMETLERİNDE ALGILAMA YÖNETİMİ: DİYARBAKIR İLİ ÖRNEĞİ

Mehmet YİĞİT*

İhsan EKEN**

ÖZ

Bu çalışmada sosyal yardım ve sağlık hizmetlerinin sunumunda istenen kamusal faydayı elde edebilmek için algı yönetiminin öneminin araştırılması amaçlanmıştır. Diyarbakır ili kent merkezi ve örnek olarak seçilen Dicle ve Ergani ilçelerinde sosyo-ekonomik, eğitim, yaş ve cinsiyet durumları farklı üç yüz on bir vatandaştan elde edilen verilere göre, sosyal yardımlar ve sağlık hizmetlerinde beklentilerin karşılanma düzeyi, oluşmuş önyargılar, personelin sayı, nitelik, tutum ve davranışları ile kamu kurumu-vatandaş iletişiminin boyutu gibi etkenlerin hizmetin algılanma şekli ve düzeyini doğrudan etkilediği görülmüştür. Ayrıca kamusal hizmetlerden adil ve eşit biçimde faydalanmanın vatandaşlık bilinci ve aidiyet duygusunu güçlendireceği kanısına varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Yardım, Sağlık Hizmeti, Algı Yönetimi.

Abstract: The Perception Management Of Social Assistance And Health Services: The Case Of Diyarbakır Province

This study aims to research the importance of perception management in order to achieve the desired public benefits from the provision of social aid and health services. According to the datas collected from three hundreds eleven citizens coming from different socio-economic background, gender, age and education, chosen from Diyarbakır city center and Ergani, Dicle districts, it has been observed that such factors as level of expectations met by social assistance and healthcare services, formed prejudices, number, qualification, attitude, behaviour of the staff, communicative dimension of public institution and citizens directly affect the shape and level of the perception of service. In addition, it has been concluded that fair and equable utilization of public services strenghten the citizenship awareness and sense of belonging.

Keywords: Social Assistance, Health Care Services, Perception Management.



* Diyarbakır Vali Yardımcısı; İnönü Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD, Doktora Öğrencisi, mehmet.yigit@icisleri.gov.tr **İnönü Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD, Doktora Öğrencisi, ihsan_eken@mynet.com

GİRİŞ

İnsanoğlunun var olduğundan beri süregelen “iletişim” kavramı, bireylerin toplulukları meydana getirmeleri ve toplum olarak yaşamaya başlayıp gelişmeleri sürecinde kilit bir rol oynamıştır. İletişim, iki yönlü bir süreç olduğuna göre; mesajı veren bireyin amacının öneminin yanında, mesajın ulaştığı kişinin ne algıladığının da dikkate alınması gerekmektedir. Çünkü mesajı veren kişi nasıl bir amaç belirlemiş olursa olsun algılayan kişi, mesaj dışında birçok faktörün etkisi altında olacaktır. Algıyı etkileyen bu faktörleri yönetmek algılama yönetiminin özünü oluşturmaktadır.

Algı ve algılama yönetimi, bireyler arasındaki iletişimde önemli olduğu gibi özel ve kamu tüzel kişilerinin bireylerle olan ilişkilerinde de önemli bir yer tutmaktadır. Örneğin, doğru olarak algılanmamış bir kamu hizmeti, istenen faydayı sağlayamamanın yanı sıra zaman, emek ve para kaybına neden olmaktadır. Doğal olarak bu, idare tarafından arzulanan bir durum değildir. Bundan dolayı son yıllarda algı ve algı yönetiminin, kamu yönetiminde önem kazanmaya başladığı görülmektedir.

Kamu yönetimi alanında son yıllarda giderek üzerinde durulan “*hizmette vatandaş odaklılık*” kavramının uygulamada istenilen sonuçları vermesinin öncelikle vatandaşın sunulan hizmetler hakkında ne düşündüğünün ve beklentilerinin ölçülmesine bağlı olduğu açıktır. Bu sayede vatandaşın hizmetlerden memnuniyeti ya da memnuniyetsizliği, hizmeti nasıl algıladığı, uygun biçimde hizmetten faydalanıp faydalanmadığı, sunulan hizmetin toplumsal faydasının ne olduğu, sunulan hizmetin toplumda eşitlik ve adalet duygularına etki ve katkısının derecesi, vatandaşlık bilinci oluşturmada etkisinin ne olduğu gibi birçok soruya yanıt bulunabilir. Böylelikle hem vatandaşların yönetime katılımı ve idareyi denetimi sağlanabilmekte hem de idare, planlama ve hizmetlerin sunumu aşamalarında daha rasyonel veriler elde edebilmektedir.

Bu amaçlar çerçevesinde, kamu yönetimine bir perspektif oluşturma gayretiyle yapılan bu çalışmada, devletlerin en önemli kamu hizmetlerinin başında gelen sosyal yardımlar ve sağlık hizmetlerinde vatandaşların algısı ve bu algının yönetilmesi üzerinde durulmuştur. Çalışmanın birinci bölümünde, genel olarak algı ve algılama yönetimi ile ilgili kuramsal çerçeve

oluşturulmuştur. İkinci bölümde, temel kamu hizmetlerinden olan sosyal yardım ve sağlık hizmetleri hakkında genel bilgiler verilmiş ve bu hizmetlerin sunumunda algı yönetiminin önemi üzerinde durulmuştur. Çalışmanın son bölümünde ise, Diyarbakır ilinde yaşayan vatandaşların sosyal yardım ve sağlık hizmetlerini nasıl algıladıkları ile ilgili yapılan alan araştırmasından elde edilen veriler analiz edilmiştir.

1. KONUYA İLİŞKİN KURAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde algı yönetiminin kamusal hizmetlerdeki etkinliğinin daha iyi anlaşılabilmesi için gerekli olan çeşitli kavramlar açıklanmaya çalışılmıştır.

1.1. Algı ve Algılamanın Tanımı

Batı dillerindeki “*perception*” kelimesinin karşılığı olarak dilimize girdiği ve “*almak*” kelimesinden türetildiği belirtilen algı kavramı (Özer, 2012; 148), Türk Dil Kurumu tarafından “*Bir şeye dikkati yönelterek o şeyin bilincine varma, idrak*” (tdk.gov.tr, 2012) şeklinde açıklanmaktadır.

Felsefe tarihi incelendiğinde; algı kavramının, duyumcular tarafından salt bir duyum, usçular tarafından ise salt bir ussal davranış olarak ele alındığı görülmektedir (felsefe.gen.tr, 2012). Günümüzde ise ne salt bir duyum ne de bir davranış olarak ele alınan algı; çevreden gelen uyarıcıların duyu organlarına ulaşmasıyla başlayan, algılanan duyunun farkına varılması, anlaşılması, tanınması, anlamlandırılması ve bir bütün haline getirilmesini kapsayan fiziksel ve psikolojik bir süreç (Tutar, 2008; 75) olarak tanımlanmaktadır. Bir başka ifade ile algı, “*Duyularla alımlanan, beyin tarafından işlenen, bellekte depolanan ve fiziksel veya zihinsel bir tepki biçimi üreten enformasyon. İnsanın çevresindeki uyaranların ya da olayların ayırımında olması ve onları yorumlaması süreci*” (Mutlu, 2004; 17-18) olarak tanımlanabilir.

1.2. Algılama Süreci

Algılama, sadece fizyolojik bir olay değil, kişinin beklentileri, eğitimi ve inançları gibi sübjektif kavramlardan da etkilenen bir süreçtir (Özer, 2009; 3). Algılama süreci, nesnel uyaranların alınmasını içeren “*fizyolojik süreç*” ve bunun sonucundaki anlama, kavrama ve anlamlandırmayı içeren “*bilişsel süreç*”ten oluşmaktadır. Bu süreçler, birincil ve ikincil hisler olarak

adlandırılmaktadır. Birincil hisler herkes için geçerli ve nesnel olanlardır. İkincil hisler ise kişinin geçmişine, tecrübelerine, inanç ve eğitime göre değişim gösteren duyulardır (Başkaya vd., 2003; 80). Algılamının bu sübjektif yönünden dolayı algılar mutlak değildir ve her bireye göre değişmektedir (Tutar, 2008; 95).

Algılama süreci; uyarıcı, duyu, izlenim, geri bildirim ve anlama olarak beş aşamadan oluşmaktadır. Algılama sürecinin tam olarak gerçekleştiğini söyleyebilmek için bu aşamaların yeterli düzeyde oluşması gerekmektedir (Tutar, 2008; 96). Ayrıca algılama sürecine algıda seçicilik, algısal örgütlenme ve algısal yorumlama kavramları da doğrudan etki etmektedir. *Algıda seçicilik*, organizmanın kendisine etki eden birden çok uyarıcıdan bazılarını alıp, bazılarını ise değerlendirmemesi durumudur. Algıda seçiciliği ilgi, merak ve ihtiyaçlar gibi iç faktörlerin yanında uyarıcının şiddeti, hareket, zıtlıklar gibi dış faktörler de etkilemektedir (egitek.meb.gov.tr, 2012). *Algısal örgütlenme*, kişinin ses, ışık, görüntü gibi farklı uyarıları ayrı ayrı algılamak yerine, bu farklı uyarıları kendi içinde örgütleyip bir bütün olarak algılama eğilimi içerisinde olma durumunu ifade etmektedir (Özer, 2008; 16). Örneğin, konuşan bir kişinin sesinin ve görüntüsünün farklı farklı değil de bir bireye ait olarak bütün halinde algılanması algısal örgütlemeye örnek teşkil eder. *Algısal yorumlama* ise kişinin bir uyarıcıya verdiği tepkidir. Algısal yorumlamada psikolojik ve sübjektif kısım ön plana çıkmaktadır. Uyarıcı kişinin nasıl yorumladığı inançlarına, eğitim durumuna, tecrübelerine bağlı olarak değişmektedir. Bu durum, aynı uyarıcının farklı kişilerde farklı algılara neden olabileceğini göstermektedir.

Algılama için mutlak bir uyarıcıya ihtiyaç olduğu yadsınamaz bir gerçek olmakla birlikte; bu uyarıcı her zaman dıştan gelen bir uyarıcı olması zorunlu değildir. Bazen insanın kendi iç düşünceleri de uyarıcı olarak algılamaya sebep olabilir. Bu nedenle, algıyı, uyarıcının geldiği yöne göre iç ve dış algı olarak ikili bir ayrıma tabi tutmak mümkündür (Tutar, 2008; 76). Bir diğer yönden ise algı; duyma, görme, işitme, tatma ve dokunma algısı gibi türlere ayrılmaktadır.

1.3. Algılama Yönetimi

Algı, insanların tutum ve davranışlarını etkileyen bir süreç olduğuna göre, bireyleri yönetmek için algıların değerlendirilmesi gerekmektedir (Tutar,

2008;103). Bu durum algının yönetilebileceği, yönlendirilebileceği düşüncesini doğurmuş ve “algı yönetimi” bir kavram olarak ortaya çıkmıştır.

Bir tanıma göre algılama yönetimi, *“daha geniş kapsamlı, daha çok fayda sağlayan ve daha az belirsiz enformasyon elde edebilmek için dış dünyadan veri akışını kontrol etmek ve geliştirmektir”* (Ronie ve Xiong, 2012). Bir başka tanıma göre, dış dünyadan gelen ve idrak edilen uyarıların beyne ulaşan görüntülerinin yönetimi işidir (Tutar, 2008; 105). Andrew Garfield algılama yönetimini, hedef kitleye verilen mesajın kişinin amaçlarına uygun ve istediği etkiyi oluşturması için yapılan faaliyetler olarak açıklamaktadır (Agarwall, 2009; 4). Algılama yönetimi, kimine göre hedef kitleyi kendi çıkarları doğrultusunda kandırmak, kimine göre ise gerçeği ortaya koyarak yapılan bir ikna yöntemidir. Her iki durumda da, algılama yönetimi iletişimi yöneterek bir davranış biçimi oluşturmayı amaçlamaktadır (Türk, 2012). Ancak algılama yönetimi ile propaganda, halkla ilişkiler, reklam gibi kavramlar karıştırılmamalıdır. Bu yöntemler, birbirine çok benzeyen araçları kullanmalarına karşın hedef kitle ile olan ilişkiler yönünden birbirinden ayrılmaktadır.

2. SAĞLIK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİNDE ALGILAMA YÖNETİMİ

Niteliği ve sağladığı toplumsal fayda itibarıyla en temel kamu hizmetlerinden olan sağlık ve sosyal yardım hizmetlerinde algılama yönetiminin amaç ve önemini kavrayabilmek için bu hizmetlerin ne olduğunu ve ülkemizde ki mevcut durumlarını ortaya koymak daha açıklayıcı olacaktır.

2.1. Sosyal Yardım Hizmetleri

Sosyal yardım, toplumda muhtaç durumda olan kesimlere yönelik olarak yapılan ayni ve nakdi yardımlar için kullanılan genel bir kavramdır. İnsanoğlunun her zaman için yoksulluk ve muhtaçlık kavramı ile karşı karşıya kalma olasılığı olduğundan, bu kavrama insanlığın ilk dönemlerinde ki toplumsal düzenlerde dahi rastlanmaktadır (Taşçı, 2008).

Gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye’de sosyal yardım politikaları çok büyük öneme sahiptir. Çünkü ülkemizde sürekli ortaya çıkan ekonomik krizlerin getirdiği gelir ve iş kaybı, bireylerde ve ailelerde ekonomik zorluklar ortaya çıkarmıştır. Bu bireyler ve aileler sosyal yaşantılarını sürdürebilmek,

barınma, giyim ve yiyecek gibi temel insani ihtiyaçlarını karşılayabilmek için devletin sosyal yardımlarına ihtiyaç duymaktadır. Ayrıca sosyal güvenlik sisteminde yaşanan sorunlar ve açıklar, sosyal yardım politikaları ile bertaraf edilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye’de 1920’ler itibariyle başlayan sosyal yardım politikaları, ülkenin gelişmesine paralel olarak kısmi zamanlı artış ve gerilemeler yaşayıp günümüzdeki durumuna gelmiştir. Ülkenin siyasal durumu ile yakından ilgili olan sosyal yardım politikalarının; demokrasinin bütün kurumlarıyla işletildiği normal siyasal rejim dönemlerinde olumlu bir seyir izlediği görülmektedir. Cumhuriyet dönemindeki sosyal yardım politikaları ile ilgili en önemli tespit ise ülkenin ekonomik durumuna göre yardım kapsam ve miktarlarında düşüşler olsa da bireysel haklar açısından sürekli bir gelişme gösterebilmesidir (Talas, 1992; 33- 43).

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, ülkede sosyal yardımların bir kez daha öneminin anlaşılmasına neden olmuştur. Bu süreçte sosyal yardım politikaları yeniden ele alınmış ve bu alandaki çok başlılığı ortadan kaldırmaya yönelik çalışmalar yapılmıştır. Öncelikle 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 09.12.2004 tarih ve 25665 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile sosyal yardımlar konusunda kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. 02 Kasım 2011 tarih 28103 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayınlanan kanun hükmünde kararname ile daha önce devlet bakanlığı bünyesinde yapılandırılmış olan sosyal hizmetler ve yardımlar, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde müstakil bir hale getirilmiştir. Ayrıca yeşil kart uygulamasına son verilerek genel sağlık sigortasında gelir düzeylerinin belirlenmesi görevi Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın koordinasyonuna verilmiştir. Günümüzde özellikle il ve ilçelerde yapılanmış olan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları aracılığı ile çok farklı alanlarda sosyal yardımlar yapılmaktadır. Bu yardım türleri şu şekilde sıralanabilir:

- Barınma yardımları
- Giyim yardımları
- Yakacak yardımları

- Sağlık yardımları
- Eğitim yardımları
- 65 yaş üstü gelir düzeyi düşük vatandaşlara verilen yardımlar
- Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarınca verilen iş kurma yardımları
- İlköğretim ve ortaöğretim öğrencileri için verilen şartlı nakit transferi yardımları

2.2. Sağlık Hizmetleri

Sağlık kelimesi dilimizde “Vücudun hasta olmaması durumu, vücut esenliği, esenlik, sıhhat, afiyet” olarak tanımlanmaktadır (tdk.gov.tr, 2012). Kuşkusuz bu tanım, organizmayı sadece fizyolojik bir varlık olarak ele aldığı için eksik kalmaktadır. Dünya Sağlık Örgütü ise “sağlık” kavramını tanımlarken; kişinin sadece bedenen zinde ve güçlü olmasını değil, aynı zamanda fiziksel, mental ve sosyal olarak da tam bir iyilik hali içerisinde olması gerektiğini vurgulamıştır (who.int, 2012). Sağlık mevzuatımızda yer alan 663 sayılı KHK ile yapılan düzenlemede de bu tanım dikkate alınmış ve Sağlık Bakanlığı’nın görevi; herkesin bedenen, zihnen ve sosyal olarak tam bir iyilik hali içinde hayatını sağlamak olarak açıklanmıştır.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik-Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi gibi birçok uluslar arası belge ve sözleşmede atıfta bulunulduğu gibi ülkemizde de sağlık bir “hak” olarak Anayasa’da yer almaktadır. 1982 Anayasa’sının “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlığı altında 56. maddede, “Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak amacı ile sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet bu görevini kamu ve özel kesimdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak ve onları denetleyerek yerine getirir” hükmü yer almaktadır (tbmm.gov.tr, 2012). Bu çerçevede sağlık hizmetini, toplumun genel esenliğini korumak ve geliştirmek amacını güden bir sosyal hak ve hizmet alanı olarak tanımlamak mümkündür. Ülkemizde bu gayeye ulaşmak için; sağlık hizmetlerinin planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesinde ülke çapında Sağlık Bakanlığı yetkilidir.

Kamu yönetiminde mevcut sistemi eleştirerek etkinlik, verimlilik, katılımcılık, eşitlik gibi kavramlarla idareyi yeniden biçimlendirmeyi konu edinen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı 1980’li yıllardan itibaren küresel ölçekte kendini oldukça güçlü bir şekilde hissettirmiş ve uygulama alanı bulmuştur. Kuşkusuz bu etki bir kamu hizmeti olan sağlık hizmetlerine de çarpıcı bir şekilde yansımıştır. Bu çerçevede gerek bu yeni anlayışın tezahürü olarak gerekse de Dünya Sağlık Örgütü, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi uluslar arası ve uluslar üstü oluşumların doğrudan veya dolaylı müdahaleleriyle ülkemizde yaşanan sağlık sistemi ile ilgili sorunları bertaraf etmek için sağlık hizmetlerinin yönetimi alanında bir reform ihtiyacı vuku bulmuştur.

Bu amaçla 2003 yılında 59. Hükümet tarafından başlatılan, “Sağlıkta Dönüşüm Programı” sağlık hizmetlerinin örgütlenmesi ve sunulmasında kayda değer değişiklikler öngörmektedir. Programın amacı, sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve adil bir şekilde örgütlenmesi, mali kaynak sağlanması ve sunulması için tüm sağlık hizmet bileşenlerinin sahiplenebileceği ve aktif rol alacağı bir eylem planı oluşturmak olarak açıklanmaktadır. İnsan merkezilik, sürdürülebilirlik, sürekli kalite gelişimi, katılımcılık, uzlaşmacılık/gönüllülük, güçler ayrılığı, yerinden yönetim ve hizmette rekabet gibi temel ilkeler üzerine kurgulanan programda şu nihai hedefler belirlenmiştir (sağlik.gov.tr, 2012):

- Planlayıcı ve denetleyici bir Sağlık Bakanlığı
- Herkesi tek çatı altında toplayan Genel Sağlık Sigortası
- Yaygın, erişimi kolay ve güler yüzlü sağlık hizmeti sistemi
- Güçlendirilmiş temel sağlık hizmetleri ve aile hekimliği
- Etkili, kademeli sevk zinciri
- Yönetmelik ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmeleri
- Bilgi ve beceri ile donanmış, yüksek motivasyonlu sağlık insan gücü
- Sistemi destekleyecek eğitim ve bilim kurumları
- Nitelikli ve etkili sağlık hizmetleri için kalite ve akreditasyon
- Akılcı ilaç ve malzeme yönetiminde kurumsal yapılanma
- Karar sürecinde etkili bilgiye erişim; Sağlık Bilgi Sistemi

Günümüzde bu hedeflerin bir kısmı gerçekleştirilmiş ve gerçekleştirilmeye devam edilmektedir. Nihai sonuç tüm hedefler yürürlüğe konduktan sonra ortaya çıkacaktır.

2.3. Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetlerinde Algılama Yönetiminin Önemi

Yönetim bilimi alanında “algı” kavramının kullanılmasının ilk olarak ABD Savunma Bakanlığı tarafından kamu diplomasisi çerçevesinde yabancıların ABD çıkarları doğrultusunda tavır almalarını sağlamak için bilgilendirme ve yönlendirme çalışmaları yapması ile başladığı görülmektedir (Saydam, 2007; 70). Daha sonraki süreçte, algılama yönetimi konusu askeri ve diplomasi alanından başka, işletme yönetimi, pazarlama ve daha yeni olarak kamu yönetimi alanlarında kullanılmaya başlanmıştır.

Kamu hizmetlerinde algılama yönetiminin önemine vakıf olabilmek için öncelikle kamu hizmeti kavramını açıklamakta yarar vardır. Çünkü Türk idare sistemine bakıldığında, kamu hizmeti kavramının farklı yerlerde farklı anlamlarda kullanıldığı görülmektedir. Örneğin Anayasanın 128. Maddesindeki *“Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür”* hükmündeki kamu hizmeti kavramı iş, uğraş anlamındadır. Yine Anayasanın 70. Maddesinde ise *“Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir”* denilerek kamu hizmeti kamu kuruluşu anlamında kullanılmıştır (Gözübüyük, 2006; 291). Kısaca kamu hizmeti, *“devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler”* olarak tanımlanabilir (Anayasa Mahkemesi Kararları, 1994). Tanımlardan da anlaşılacağı gibi kamu hizmeti toplumun tamamını ilgilendirmektedir. Bu bakımdan kamu hizmetlerinin sunumunda algılama yönetimi önemli bir yere sahiptir.

Kamu hizmetleri büyük bütçeler, zaman, insan kaynağı ve yoğun emek gerektiren hizmetlerdir. Böyle bir sürecin iyi yönetilmesi, alınacak kararların isabetli olması gerekliliğinin yanı sıra; sunulan kamu hizmetinin amaçlarının, nedenlerinin, hizmetten faydalanma sürecinin ve ulaşılmak istenen hedeflerin vatandaşlara yeterince ve doğru biçimde açıklanmasını

da zorunlu kılmaktadır. Aksi takdirde izahı yapılamamış ve vatandaşlarca doğru bir şekilde algılanmamış kamu hizmeti yoğun bir emek, zaman ve para israfına yol açacaktır. Hatta sunulan hizmetin siyasi kaygılar ve oy devşirme amacı güttüğü gibi olumsuz düşünceler hâsıl olacaktır. Böylece kamu hizmeti faydadan ziyade zarar meydana getirecektir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda doğru bir algı yönetimi için öncelikle mevcut olan algının, kalite, vatandaş beklentileri, eşitlik, etkinlik, açıklık gibi esaslar çerçevesinde ölçülmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Yöneticiler bu sayede, vatandaşın beklentilerine cevap verecek, kaliteli, etkili ve eşit hizmet sunma, beklenti ve algıların hangi düzeyde dengelendiğini görme ve bunlara ilişkin sorunları hızlı tanımlama ve bu sorunlara çözüm bulma şansına sahip olacaklardır. Doğru algılanmış ve beklentileri karşılamış bir kamu hizmeti, insanların daha sağlıklı ve daha mutlu olmalarına katkıda bulunacaktır. Sağlıklı ve mutlu insanlar ise, hükümetlerin hem seçimlerde oy alabilmelerine hem de kamu harcamalarını azaltabilmelerine imkân sağlayacaktır (Dursun ve Çerçi, 2004; 2).

Kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunumunda ortaya çıkacak olumsuz algılar vatandaşlık bilincine ve ülke bütünlüğüne zarar verecektir. Örneğin ülkenin bir yöresinde yaşayan vatandaşlar, diğer bir bölgede yaşayan vatandaşlara göre hizmetten yeterince faydalanamadığı, hizmet sunumunda adil olunmadığı, hizmeti sunanların kendilerine ayrımcılık yaptığı gibi düşüncelere kapıldığında, bu olumsuz algı vatandaşların aidiyet duygularını zedeleyecektir. Bu nedenle doğru ve yeterli hizmeti sunmanın yanında, sunulan hizmetin vatandaşta doğru algıyı oluşturmasını da sağlamak gerekmektedir.

3. SOSYAL YARDIM VE SAĞLIK HİZMETLERİNİNİNGILANMASINA İLİŞKİN BİR ALAN ARAŞTIRMASI: DİYARBAKIR İLİ ÖRNEĞİ

3.1. Yöntem

Bu araştırmanın konusu, Diyarbakır ilinde yaşayan vatandaşların sosyal yardımlar ve sağlık hizmetleri konusundaki algılarının ölçülmesi ve değerlendirilmesidir. Diyarbakır ili sosyo-kültürel yapısı, yoğun genç nüfusu,

bölgesinde etki alanının geniş olması, gelir düzeyi, eğitim seviyesi ve istihdam oranlarının düşük olması, sosyal yardım uygulamalarının fazla olması, uzun süredir devam eden çatışmalı ortamdan dolayı devlet ve vatandaş ilişkilerinin sorunlu olması, buna bağlı olarak kamusal hizmet ve vatandaşlık algısında sorunlar yaşanması gibi sebeplerden ötürü alan araştırması için farklı ve özellikli bir kenttir. Çalışma ile vatandaşların sağlık ve sosyal yardım hizmetlerine yönelik algılarının ölçülmesi, analiz edilmesi ve ortaya çıkan sonuçlar ışığında bölge ve ülke genelinde kamu hizmet politikalarına bir bakış açısı geliştirilmesi amaçlanmıştır.

Alan araştırmasında Diyarbakır'daki kamuya ait sağlık kuruluşlarının hizmetleri ile Diyarbakır merkez ve ilçeleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının yapmış olduğu resmi yardımlar esas alınmıştır. Çalışmada anket yöntemi uygulanmış ve toplam yirmi adet soru sorulmuştur. Anket soruları, vatandaşların, sağlık ve sosyal yardım hizmetlerinin içerikleri, bu alanda çalışan personelin nitelikleri ve genel olarak sağlık ve sosyal yardım politikaları hakkındaki algılarını ölçme hedefine uygun olarak hazırlanmıştır. Katılımcılardan sorulan soruların cevaplarını sunulan şıklar arasından seçmeleri istenmiştir. Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri hakkındaki toplumsal algıyı daha objektif olarak ortaya koymak için katılımcıların sağlık ve sosyal yardım hizmeti alıp almadığı sorgulanmamıştır. Ayrıca, aldığı/alacağı sosyal yardımların kesileceği endişesiyle doğru bilgi vermeme olasılığından dolayı bireylerin gelir düzeyleri hakkında soru sorulmamıştır. Anket il merkezindeki Sur, Kayapınar, Bağlar ve Yenişehir ilçelerinde ve ulaşım yönünden en kolay ilçelerden olan Ergani ile en uzak ilçelerden olan Dicle ilçesinde 2012 yılının Şubat ayında uygulanmıştır. Elde edilen veriler SPSS (Version.16) programında analiz edilmiş ve sağlanması yapılmıştır.

3.2. Verilerin Analizi

Bu bölümde, alan araştırması kapsamında görüşlerine başvurduğumuz vatandaşların yaş, cinsiyet ve meslek gruplarına ilişkin bilgiler bulunmakta ve sorulan sorulara karşılık alınan cevaplar ışığında, tablolar eşliğinde bir değerlendirme yapılmaktadır.

Tablo 1. Katılımcıların Cinsiyet, Yaş ve Meslek Grupları

Yaş Grupları						Meslek Grupları							
18-25		26-35	36-45	46-55	56-65	Kamu	Ev hanımı	Öğrenci	İşçi	Serbest	İşsiz	Emekli	Toplam
Erkek	51	64	26	11	7	15	0	16	28	88	7	5	159
Kadın	62	59	21	10	0	25	58	33	9	14	11	2	152
Toplam	113	123	47	21	7	40	58	49	37	102	18	7	311

Tablo 2. Devlet Sizce Neden Sosyal Yardım Yapmaktadır?

	Yoksulluğu engellemek	%	Sosyal Adaleti Sağlamak	%	Devlet olan Bağlılığı Arttırmak	%	Siyasi Nedenler	%	İstihdamı Arttırma	%	Diğer	%	Toplam	%
Erkek	38	24	29	18	31	20	40	25	5	3	16	10	159	100
Kadın	35	23	37	24	29	19	29	19	7	5	15	10	152	100
Toplam	73	24	66	21	60	19	69	22	12	4	31	10	311	100

Tablo 2'ye göre katılımcıların %22'lik bir kesimi yapılan yardımların siyasi beklentilerden dolayı yapıldığını düşünmektedir. Tablo 4'de katılımcıların %91 gibi büyük çoğunluğu devletin sosyal yardım yapması gerektiğini düşünmelerine rağmen aynı kişilerin günümüzde iktidarların sosyal yardımları daha çok oy aracı olarak gördükleri anlaşılmaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasında özellikle seçim dönemlerinde sosyal yardımların artması büyük bir etkidir. Tablodaki bir diğer ilginç sonuç ise yoksulluğu doğrudan en çok hisseden kesim olan kadınların %52'sinin sosyal yardımları yoksulluğu azaltma, sosyal adaleti sağlama ve istihdamı arttırma aracı olarak değerlendirmeleridir. Bu oran kadınların sosyal yardımlara daha rasyonel baktıklarını ortaya koymaktadır.

Tablo 3. Devletin Yapmış Olduğu Sosyal Yardımları Yeterli Görüyor Musunuz?

	Evet	%	Hayır	%	Toplam	%
Erkek	25	16	134	84	159	100
Kadın	23	15	129	85	152	100
Toplam	48	15	263	85	311	100

Tablo 3'e göre katılımcıların %15'i sosyal yardımları yeterli görmekteyken, %85'i yetersiz bulmaktadır. Yapılan sosyal yardımların vatandaşların beklentileriyle karşılaştırıldığında yeterli olmadığı görüşü hâkimdir. Aslında sosyal yardımlar incelendiği zaman birçok farklı alanda büyük tutarlarda yardımlar yapıldığı görülecektir. Örneğin, 2011 yılında sadece Diyarbakır Merkez Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı tarafından 64.605 kişiye 7.242.171.55 TL yardım yapılmıştır (Diyarbakır SYDV Verileri, 2012). Ancak bu yardımların dağıtımında, ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesinde meydana gelen sorunlar, yanlış tutumlar vatandaşta böyle bir algının oluşmasına sebep olmuştur.

Tablo 4. Sizce Devlet Vatandaşlarına Sosyal Yardımlar Yapmalı Mıdır?

	Evet	%	Hayır	%	Toplam	%
Erkek	139	87	20	13	159	100
Kadın	145	95	7	5	152	100
Toplam	284	91	27	9	311	100

Tablo 4'e bakıldığında katılımcıların %91 gibi büyük bir kısmı devletin sosyal yardım yapması gerektiğini düşündüğü görülmektedir. Bu durum ildeki gelir düzeyini göstermesi açısından da önemlidir. Ayrıca hiçbir yardım almayan kişilerin de sosyal yardım yapılması gerektiği düşüncesini desteklemeleri kişilerin sosyal devlet algısını ortaya koymakta; devlet sürekli sosyal yardım yapması gereken bir aygıt olarak algılanmaktadır.

Tablo 5. Sosyal Yardımların Vatandaşlara Ulaştırılmasında Adil Davranıldığını Düşünüyor Musunuz?

	Evet	%	Hayır	%	Kısmen	%	Toplam	%
Erkek	10	6	98	62	51	32	159	100
Kadın	12	8	87	57	53	35	152	100
Toplam	22	7	185	60	194	33	311	100

Sosyal yardımlar dağıtılırken adil davranılması, sosyal yardımlarla ulaşılmaya hedeflenen toplumsal amaçlar için büyük önem taşımaktadır. Tablo 5'te görüleceği gibi katılımcıların % 7 gibi çok küçük bir kesimi, yapılan sosyal yardımların adil bir biçimde gerçekleştirildiğini düşünmektedir. Katılımcıların %60'ı sosyal yardımlarda adil davranılmadığını düşünürken, %33'lük bir kesim ise kısmen adil davranıldığına inanmaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasındaki en büyük etkenlerden birisi kamu görevlilerinin vatandaşlara davranış şeklidir. Yardım dağıtan görevlilerin vatandaşlara karşı olası olumsuz ve yanlı tutumu bu algının oluşmasında önemli rol oynamaktadır. Diğer taraftan yardımların amaçlarının iyi anlatılmadığı bir ortamda vatandaşın algısı olumsuz yönde oluşacaktır. Yardımların hangi toplumsal kesime hangi amaçla dağıtıldığının topluma iyi anlatılması vatandaşların yardımların dağıtılırken adil olduğu yönündeki düşüncesini geliştirecektir. Ayrıca bu cevaplarda duygusal yönü de analize katmak gerekir. Çünkü bireyler kendi yardım taleplerine olumlu yanıt alamadıkları zaman diğer kişilere yapılan yardımların adaletsiz ve haksız olduğunu düşünmektedirler.

Tablo 6. Almış Olduğunuz Sosyal Yardımları Amacına Uygun Kullandığınızı Düşünüyor Musunuz?

	Evet	%	Hayır	%	Kısmen	%	Fikrim Yok	%	Toplam	%
Erkek	48	30	51	32	50	32	10	6	159	100
Kadın	52	34	43	28	57	38	0	0	152	100
Toplam	100	32	93	30	108	35	10	3	311	100

Tablo 6'dan da anlaşılabilirliği gibi cevaplar arasında benzer bir dağılım vardır. Ancak verilen yardımların %30 gibi yüksek bir oranının veriliş amacına uygun kullanılmadığı anlaşılmaktadır. Fikir beyan etmemiş olanların yardım almamış olması muhtemeldir. Genel olarak yardım sistemi incelendiği zaman nakit verilen yardımların amaca uygun kullanılmasında problemler olduğu görülecektir. Ev ihtiyaçları, gıda alımı veya öğrenci ihtiyaçlarını karşılamak için verilen nakit yardımlar çoğu zaman amacı dışında kullanılmaktadır. Örneğin; öğrenci ihtiyaçları için verilmiş olan yardımların farklı alanlarda kullanıldığı yaygın görülen bir örnektir. Bundan dolayı verilen yardımların nakdi yardımdan daha çok ayni yardım olarak verilmesini daha uygun bir politika olarak görmek mümkündür.

Tablo 7. Sosyal Yardımların İnsanları Tembelliğe Alıştırdığını Düşünüyor Musunuz?

	Evet	%	Hayır	%	Kısmen	%	Toplam	%	Toplam	%
Erkek	36	23	70	44	53	33	159	100	159	100
Kadın	40	26	69	46	43	28	152	100	152	100
Toplam	79	24	139	45	96	31	311	100	311	100

Tablo 7’de görüldüğü gibi ankete katılanların %45 gibi büyük çoğunluğu verilen sosyal yardımların kişileri tembelliğe alıştırmadığını düşünmektedirler. Ancak kısmen cevabını da beraber değerlendirdiğimiz zaman insanlarda sosyal yardımların tembelliğe sebep olduğu yönünde bir algı oluştuğunu söylemek mümkündür. Bu sorunun çözümü için alınması gereken en önemli tedbir sosyal yardımlar karşılığında belirli bir kamu işinin yapılmasını sağlamaktır. Böylece bireyler hem topluma faydalı bir iş yaptıklarını düşünecekler, hem de sosyal yardımların meydana getirmiş olduğu tembellik algısı ortadan kalkacaktır. Ayrıca sorunun çözümünde sosyal yardımların belirli bir süre için bireylere verilmesi yöntemi de denenebilir. Belirli bir sürede iş bulamayan bireylerden sosyal yardımların kesilmesi, kişileri sosyal yardımlara bağımlı halde yaşama düşüncesinden kurtaracaktır.

Tablo 8. Sosyal Yardımların Yoksulluğu Önlemede Önemli Bir Araç Olduğunu Düşünüyor Musunuz?

	Evet	%	Hayır	%	Kısmen	%	Toplam	%	Toplam	%
Erkek	39	24	73	46	47	30	159	100	159	100
Kadın	56	37	44	29	52	34	152	100	152	100
Toplam	95	30	117	38	99	32	311	100	311	100

Tablo 8’e göre katılımcıların %38’i sosyal yardımların yoksulluğu önlemede önemli bir araç olmadığı düşüncesine sahipken %30’luk bir kesim ise yapılan yardımların yoksulluğu önlemede önemli bir araç olduğunu düşünmektedir. %32 oranındaki kısmen cevabıyla birlikte değerlendirildiğinde ise vatandaşların büyük bir çoğunluğunun yapılan yardımları sabit bir gelir olarak algıladığı ortaya çıkmaktadır. Oysa sosyal yardımların amacı sabit gelir kaynağı oluşturmak değil uygun yaşam standartlarına ulaşana kadar yoksulluğu

önlemektir. Bir diğer ifadeyle sosyal yardımlar yoksulluğu önlemede kalıcı çözüm değildir. Bunun için sosyal yardımlarda istihdam ve eğitim yardımlarına ağırlık verilmesi önemlidir. Böylece istihdamla kalıcı gelir imkânı sağlamak mümkün olacaktır. Ayrıca eğitim destekleri ile bireylerin ileride daha rahat iş bulmalarını sağlamak mümkündür.

Tablo 9. Sosyal Yardım Yapan Kurum Görevlilerinin Size Karşı Davranışları Hakkında Ne Düşünüyorsunuz?

	Tarafli	%	Tarafsız	%	Fikrim Yok	%	Toplam	%	Toplam	%
Erkek	110	69	45	28	4	3	159	100	159	100
Kadın	91	60	61	40	0	0	152	100	152	100
Toplam	201	65	106	34	4	1	311	100	311	100

Tablo 9’da görüldüğü gibi katılımcıların %65’i sosyal yardım yapan kurumlardaki görevlilerin kendilerine karşı ayrımcılık yaptıklarını düşünmektedir. Bu ayrımcılık fikri, yardım yapılıp yapılmaması kararında ortaya çıktığı gibi yapılan yardım miktarında da kendini göstermektedir. Ayrımcılık yapıldığı yönündeki algı erkeklerde, kadınlara oranla daha fazladır. Tablo 2’de devletin neden yardım yaptığı şeklindeki soruya verilen “siyasi nedenlerle” cevabıyla bu tabloyu karşılaştırdığımızda katılımcıların yapıldığını düşündüğü ayrımcılığın nedeni daha net anlaşılmaktadır. Ancak kişilerin bu soruyu cevaplandırırken duygusal davranmış olabilecekleri gerçeğini gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Özellikle kendi yardım talebine olumsuz yanıt alan birisinin bu şekilde değerlendirme yapması mümkündür. Ancak vatandaştaki bu algıyı ortadan kaldırmanın en önemli adımı sosyal yardım faaliyetlerinin şeffaf olmasıdır. Böylece vatandaşların her süreci takip ederek ayrımcılık var ise bunu net bir şekilde görmeleri ve şikâyet mekanizmasını işletmeleri mümkün olacaktır.

Tablo 10. Sosyal Yardım Alırken Rencide Oluyor musunuz?

	Evet	%	Hayır	%	Kısmen	%	Fikrim Yok	%	Toplam	%
Erkek	49	31	55	34	49	31	6	4	159	100
Kadın	41	27	67	44	43	28	1	1	152	100
Toplam	90	29	122	39	92	30	7	2	311	100

Tablo 10'a bakıldığı zaman katılımcıların %39'luk kısmı sosyal yardım alırken rencide olmadığı anlaşılmaktadır. Kadınlarda bu oran %44 olarak tespit edilmiştir. Ancak katılımcıların %30'luk kesimi sosyal yardım alırken kısmen rencide olduğunu ve %19'luk kesim ise rencide olduğunu belirtmiştir. Bu iki yanıt birlikte ele alındığında neredeyse yardım alan her iki kişiden birinin rencide olduğu sonucuna varmak mümkündür. Özellikle yardımların veriliş şekli, yardımlarla ilgili bilgilerin basında yer alması, yardım alanların toplumda yaftalanma korkusu yardımlardan faydalanan kişileri rencide etmekte ve onların onurunu zedelemektedir. Ayrıca sosyal yardım kurumlarındaki personelin vatandaşa yönelik tutumları da bu konuda önemli bir etkidir. Tablo 9'da belirttiği gibi yardım alanlara karşı yardımların dağıtılmasında gösterilmesi gereken etik özenin ihmal edilmesi insan onurunu zedelemektedir. Bu konunun çözümü için sosyal yardım politikalarının uygulanmasında görevli kamu personelinin iyi eğitilmesi ve sürekli denetlenmesi gerekmektedir.

Tablo 11. Sosyal Yardımları Aldığınız İçin Devlete ve Topluma Karşı Kendinizi Borçlu Hissediyor musunuz?

	Evete	%	Hayır	%	Kısmen	%	Fikrim Yok	%	Toplam	%
Erkek	37	23	87	55	30	19	5	3	159	100
Kadın	29	19	95	62	27	18	1	1	152	100
Toplam	66	21	182	59	57	18	6	2	311	100

Tablo 11'de görüldüğü gibi katılımcıların %59'u aldıkları sosyal yardımlar karşılığında kendisini topluma ve devlete karşı borçlu hissetmediğini belirtmiştir. Diğer taraftan vatandaşların %21'i kendisini borçlu hissetmektedir. Ayrıca %18 oranındaki bireyler ise kısmen bu hisse sahiptirler. İki oranın toplamı olan %39 her ne kadar hayır cevabına göre düşük bir oran gibi gözükse de beklentilerin üzerindedir.

Devletin sosyal yardım politikaları uygulaması gerektiğini düşünen bireylerin aynı zamanda bu yardımlardan dolayı kendilerini topluma karşı borçlu hissetmemeleri bir anlamda normal bir sonuçtur. Elbette günümüzdeki modern devlet anlayışında sosyal politikalar bir zorunluluktur. Ancak bunlardan faydalanan bireylerin hem devletin bu politikaları uygulaması gerektiği konusundaki tutuma sahip olması hem de bu politikaların toplumsal

dayanışma ve yardımlaşmayı gösteren, bireylerin birbirleriyle yakınlaşmasını sağlayacak araçlar olduğunun farkında olması toplumsal barış ve huzur adına önemlidir. Bundan dolayı yapılan sosyal yardımlarda bu konunun çeşitli araçlarla vurgulanması büyük öneme sahiptir. Böylece sosyal yardım politikalarında istenilen hedeflere ulaşmak mümkün olacaktır. Ayrıca sosyal yardımların kaynaklarının neler olduğu, hangi kaynaklardan elde edildiği konusunun da vurgulanması gereklidir.

Tablo 12. Diyarbakır'da Yeterli Sayıda Sağlık Personelinin İstihdam Edildiğini Düşünüyor musunuz?

	Evett	%	Hayır	%	Toplam	%	Fikrim Yok	%	Toplam	%
Erkek	35	22	124	78	159	100	5	3	159	100
Kadın	61	40	91	60	152	100	1	1	152	100
Toplam	96	31	215	69	311	100	6	2	311	100

Tablo 12'deki verilere göre katılımcıların yaklaşık %69'u Diyarbakır ilinde yeterli sayıda sağlık çalışanı istihdam edilmediğini düşünmektedir. 2010 yılı TÜİK verilerine göre Türkiye'de 591 kişiye bir hekim, 3.406 kişiye bir diş hekimi, 636 kişiye bir hemşire, 773 kişiye bir sağlık memuru (ebelik ve hemşirelik dalı dışında kalanlar), 1.450 kişiye bir ebe ve 2.754 kişiye bir eczacı düşmektedir. Yine 2010 yılı TÜİK verilerine göre Diyarbakır'da 713 kişiye bir hekim, 7.111 kişiye bir diş hekimi, 687 kişiye bir hemşire, 1.000 kişiye bir sağlık memuru (ebelik ve hemşirelik dalı dışında kalanlar), 1.653 kişiye bir ebe ve 4.471 kişiye bir eczacı düşmektedir (TÜİK Diyarbakır Bölge Müdürlüğü Verileri, 2012). Görüldüğü üzere sağlık personeli eksikliği konusunda resmi rakamlar ile vatandaşın algısı bir biriyle örtüşmektedir.

Ülkemizde, sağlık sektöründe insan gücünün bölgeler, kent-kır yerleşim alanları, kurumlar ve hizmet alanlarında yetersiz veya dengesiz biçimde dağıldığı öteden beri söylenmektedir. Bu durumu oluşturan nedenler olarak, bölgelerarası kalkınmışlık ve çalışma koşullarının farklı olması, teknolojik ve sosyal imkânlardan ve eğitim imkânlarından faydalanamama endişesi, atama dönemlerindeki siyasi baskılar, doğu yörelerindeki güvenlik endişesi gibi birçok etken sayılabilmektedir. Personel dağılımını düzenlemek üzere çeşitli

yöntemlere (mecburi hizmet, özendirme ve tayinlerde bölgesel, kurumsal sıralama ve sınırlama vb.) başvurulmuş olmasına karşın, sorun varlığını sürdürmektedir (canaktan.org, 2011; ttb.org.tr, 2011). Personel sayısındaki yetersizlik hizmet sunumuna doğrudan ve olumsuz olarak etki eden bir faktördür. Bu nedenle, sağlık hizmetlerinin yeterli sayıda ve dengeli biçimde dağıtılmış personel ile yürütülmesi beklentilerin gerçekleşmesi ve istenen algının oluşması açısından önemlidir. Mevcut personel açığının giderilmesi için, yukarıda belirtilen yöntemlerin yanında, personelde gelişmiş olan önyargıların ve bölgesel koşulların düzeltilmesi gerekmektedir.

Tablo 13. Sağlık Çalışanlarının Genel Olarak Tutumunu Nasıl Buluyorsunuz?

	Halka Karşı Önyargılı	%	Hizmet Sunumu Adaletsiz	%	Herkese Eşit ve Adil	%	Toplam	%
Erkek	41	26	67	42	51	32	159	100
Kadın	29	19	73	48	50	33	152	100
Toplam	70	23	140	45	101	32	311	100

Tablo 13'e göre katılımcıların sadece %32'si sağlık çalışanlarının tutumunun herkese karşı eşit ve adil olduğunu düşünmektedir. Geriye kalan %68'lik kesim ise sağlık hizmetini alırken haksız uygulamalara maruz kaldığını düşünmektedir.

Adalet ve eşitlik duygusu, bireyler arası ilişkinin temeli olduğu gibi toplumları ayakta tutan en önemli duygulardandır. İnsanın, yaşadığı topluma ve devlete aidiyetini sağlamanın en önemli yolu toplumda adalet ve eşitlik duygusunu oluşturmaktır. Özellikle kamuya ait kuruluşlarda çalışanlar bu sorumluluklarını unutmamalıdır. Kamuda çalışan her personel aslında çalıştığı kurumu dolayısıyla devleti temsil ettiğini ve kendisinin yapacağı yanlış bir davranışın, kendisinden başka, çalıştığı kurumun imajını da zedeleyeceğini unutmamalıdır. Bu amaçla sağlık çalışanları özelinde tüm kamu çalışanlarının, mesleki eğitimleri boyunca etik değerler ile donatılması ve özellikle meslek etiği ilkelerinin benimsetilmesi gerekmektedir. Ayrıca iyi bir denetim ve halkla ilişkiler ağı kurulmalı, gelen şikâyetler konusunda şikâyet eden vatandaşlara geri dönüş sağlanarak vatandaşın güven duygusu kazanılmalıdır.

Tablo 14. Sağlık Hizmetlerinden Yeterince ve Eşit Biçimde Faydalandığınızı Düşünüyor musunuz?

	Yeterli Faydalaniyorum	%	Yeterli Faydlana mıyorum	%	Ayrımcılık Var	%	Eşit Biçimde Faydalaniyorum	%	Toplam	%
Erkek	56	35	45	28	32	20	26	17	159	100
Kadın	48	31	45	30	30	20	29	19	152	100
Toplam	104	33	90	29	62	20	55	18	311	100

Tablo 14'e göre anketimizi yanıtlayan katılımcıların ancak yarısı yeterince ve eşit biçimde sağlık hizmetine erişebildiğini düşünmektedir. Sağlık hizmetleri sunumunda, gelir dağılımındaki eşitsizlik ve sosyal güvence yoksunluğu, il genelinde sağlık kuruluşları ve sağlık insan gücü dağılımının eşit olmaması, sınıfsal konum, yaş, cinsiyet, dil, din, etnik köken, göç, sağlık sistemi ya da sağlık hizmeti veren kurumların yönetim, örgütlenme ve organizasyonlarındaki olumsuzluklar nedeniyle eşitliksizlikler görülebilmektedir (ttb.org.tr, 2011). Hizmet sunumunda bu olumsuzluklardan hangileri ile karşılaşıldığının tespit edilebilmesi ancak sürekli ve objektif algısal ölçümlemelerle sağlanabilmektedir. Bu sayede tespit edilecek sorunlara yerinde müdahaleler ile hem vatandaşın hizmet memnuniyetini kazanmak hem de toplumsal adalet ve eşitlik duygusu geliştirilerek vatandaşlık bilinci oluşturmak mümkündür.

Tablo 15. Hizmeti Alamadığınız ya da Hizmetten Memnun Olmadığınız Durumlarda Hangi Kurum veya Makama Başvuruyorsunuz?

	Erkek	%	Kadın	%	Toplam	%
Başhekim	37	23	55	36	92	30
Başhemşire	2	1	5	4	7	2
H. Müdürü	3	2	2	1	5	1
Sabim	8	5	2	1	10	3
Valilik	9	6	3	2	12	4
S. Müdürü	13	8	15	10	28	9
Hasta Hak. Birimi	12	8	15	10	27	9
Hiçbiri	75	47	55	36	130	42
Toplam	159	100	152	100	311	100

Tablo 15'e bakıldığında %42'lik büyük bir kesim herhangi bir şikâyet durumunda olumlu bir netice alacağına inanmadığı için hiç bir yere başvurmadığını belirtmiştir. Bu durum yüksek olasılıkla vatandaşların daha önceki başvurularının neticesiz kalmış olmasından ya da başvurulacak makamlara olan güvensizliğinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte katılımcıların sadece %12'si bu amaçla kurulmuş olan "Hasta Hakları Birimleri" ve Sağlık Bakanlığına bağlı "SABİM" (Alo 184) birimine başvuracaklarını dile getirmişlerdir. Bu veri, ilgili birimlerin yeterince tanıtılmadığı ve işlevsel hale getirilmediğini ortaya çıkarmaktadır. Vatandaşlar geleneksel olarak en güvenilir şikâyet makamı olarak %30 ile başhekimlik makamını görmektedir. Ayrıca katılımcıların %9'u Sağlık Müdürlüğü, %4'ü valilik, %1'i hastane müdürü, %2'si başhemşirelik gibi doğrudan konu ile ilgili olmayan makamlara başvurmayı tercih etmişlerdir. Vatandaşlardaki bu yanlış algı birimlerin iş yoğunluğunu etkilediği gibi vatandaşların etkin bir sonuç alamamasına ve yukarıda belirtilen %42'lik dilimin büyümesine yol açacaktır.

Tablo 16. Sağlık Çalışanlarının Genel Olarak Niteliklerini Nasıl Buluyorsunuz?

	İşe yaramaz ve Sorunlu	%	Yetkin ve Sorumlu	%	Toplam	%
Erkek	80	50	79	50	159	100
Kadın	62	41	90	59	152	100
Toplam	142	46	169	54	311	100

Tablo 16'da alınan yanıtlara bakıldığında katılımcıların yarıya yakın bir kısmı sağlık hizmeti sunanların niteliklerinin kötü olduğunu düşünmektedir. Her ne kadar sıradan vatandaşın, sağlık çalışanlarının mesleki niteliklerini yargılaması ve nitelik derecesini belirlemesi zor gibi görünse de, kişinin sağlık şikâyetinin giderilmemesi, tedavisinin uzaması, kendisine iyi davranılmaması gibi etkenler kişide böyle bir algının oluşmasına neden olmaktadır. Bu amaçla sağlık çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesine yönelik çalışmaların yapılması, bunun yanında çalışanı motive edici (ücret, saygınlık gibi) adımların atılması gerekmektedir.

Tablo 17. Sizce Bağışıklama (Aşılama) Çalışmalarının Amacı Nedir?

	Bölgede Kısırlaştırma Yapmak	%	Bölgede Hastalıkları Önlemek	%	Hastalıkların Diğer Bölgelere Bulaşmasını Önlemek	%	DSÖ Zorladığı için	%	Aşı Firmaları Kazansın Diye	%	Toplam	%
Erkek	31	20	85	54	10	6	15	9	18	11	159	100
Kadın	10	6	103	68	12	8	11	7	16	11	152	100
Toplam	41	13	188	61	22	7	26	8	34	11	311	100

Tablo 17'ye göre ankete katılanların %61'i bağışıklama (aşılama) çalışmalarının amacının ilerde oluşabilecek hastalıkları önlemek olduğunu söylemiştir. Bu oran kadın katılımcılarda % 68, erkeklerde ise %54'tür. Bu sonuç toplumda bağışıklama çalışmaları ile ilgili olarak genelde doğru bir algı olduğunu ve kadınların erkeklere oranla bu konuda daha fazla ikna olduklarını göstermektedir. Bununla birlikte %39'luk bir kesim bağışıklama çalışmalarının amacı konusunda olumsuz görüşleri desteklemiştir. Bunlar arasında en dikkat çekici olanı bağışıklama çalışmalarının bölgede kısırlaştırma yapma amacı taşıdığını belirten görüştür. Katılımcıların %13'ü bu şekilde görüş bildirmiştir. Bu oran kadınlarda %6 iken, erkeklerde %20 gibi ciddi bir rakamdır. Ayrıca anket sonucunda elde edilen fakat tabloya yansıtılmayan verilere göre, bağışıklama çalışmalarının amacının bölgede kısırlaştırma yapmak olduğunu düşünenlerin %95'i 18-45 yaş aralığında olan dinamik nüfustur. Bağışıklamanın amacının kısırlaştırma olduğunu düşünenlerin %36,5'i serbest meslek, %22'si öğrenci, %22'si işçi, %12'si işsiz, %5'i kamu çalışanı, %2,5'i ise emekli olarak mesleklerini belirtmiştir. Çarpıcı olan ise ev hanımlarının hiçbirinin bu görüşü benimsememiş olmasıdır.

Tablo 18. Sizce Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Hizmetlerinin (AÇS/AP) Amacı Nedir?

	Diyanbakır ilinde nüfus Artışını Kontrol Altına Almak	%	İnsanların Yapabileceklerinden Fazla Çocuk Yapmasını Önlemek	%	İnsanların Yaşam Standartlarını Yükseltmek	%	Kadınları Zor Hayat Şartlarından Korumak	%	Toplam	%
Erkek	53	33	59	37	26	17	21	13	159	100
Kadın	31	20	72	48	31	20	18	12	152	100
Toplam	84	27	131	42	57	18	39	13	311	100

Tablo 18'e göre katılımcıların %73'ü yaşam kalitesini olumsuz etkilerden korumak doğrultusunda olumlu görüş belirtmesine karşın, %27'lik kesim AÇS/AP hizmetlerinin amacının ildeki/bölgedeki nüfus artışını kontrol etme amacını taşıdığını düşünmektedir. Kuşkusuz bu hizmetin amaçlarından biri nüfus artışını kontrol altına almaktır. Ancak %27'lik kesimin bu konudaki algısı bu durumun kötü niyetli yapılmakta olduğu ve sadece bölgeye yönelik uygulandığı yönündedir. Bu düşünceye sahip olanların yaklaşık %90,5'i 18-45 yaş aralığında olan nüfustur. Meslek grubu dağılımına bakıldığında, olumsuz düşünenlerin %12'si kamu çalışanı, %15,5'i ev hanımı, %14,2'si öğrenci, %13,1'i işçi, %35,7'si serbest, %6'sı işsiz ve %3,5'inin emekli olduğu görülmektedir.

Tablo 17 ve 18 birlikte değerlendirildiğinde, vatandaşlar arasında belli bir kesimde halen devlete ve onun çalışanlarına karşı bir güvensizliğin var olduğu, bunun yanı sıra bazı kesimlerce bilinçli olarak ortaya atılan yanlış senaryoların halen insanların algılarını olumsuz şekilde yönlendirdiği görülmektedir. Günümüze kadar toplumdaki bu yanlış algılamaları kırmak için genelde kanaat önderleri, köy imamı, öğretmen, muhtar gibi kişiler ile birlikte koruyucu sağlık hizmetleri verilmeye çalışılmıştır. Ancak görüldüğü üzere ön yargıları tamamıyla yıkmak kolay değildir. Bu yargıları yıkacak yeni yöntemlerin ortaya çıkarılması, koruyucu sağlık hizmetlerinin tam olarak ne olduğunun

anlatılması için ev ziyaretlerinin yapılması ve sıklaştırılması gerekmektedir. Unutulmamalıdır ki sağlık eğitimi, bilinçlendirme ve danışmanlık hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetlerinin ayrılmaz parçasıdır.

Tablo 19. Diyarbakır’da Halkın Sağlık Hizmetlerinden Bilinçli Bir Şekilde Faydalandığını Düşünüyor musunuz?

	Evet	%	Hayır	%	Toplam	%
Erkek	37	23	122	77	159	100
Kadın	40	26	112	74	152	100
Toplam	77	25	234	75	311	100

Tablo 19’a göre katılımcıların %75’i Diyarbakır’da halkın sağlık hizmetlerinden bilinçsiz bir şekilde faydalandığını düşünmektedir. Sağlık hizmetlerinden bilinçsizce faydalanmak, sağlık hizmeti sunan kişi ve kurumları gereksiz yere meşgul etmek şeklinde anlaşılabacağı gibi gerekli hizmetlere başvuruda ya da ulaşmada isteksiz olma hallerini de kapsamaktadır. Bu durum sağlık kuruluşlarında gereksiz kalabalıklara, hizmet sunumunda aksamalara yol açmaktadır. Bu sonuç Tablo 12 ve Tablo 20’deki sonuçlar ile birlikte değerlendirildiğinde aslında meydana gelen hizmet eksikliği algısında, idareden kaynaklanan eksikliklerin yanı sıra toplumdan kaynaklanan “*hizmetin bilinçsiz kullanımı*” gibi etkenlerin de rol aldığı görülmektedir.

Tablo 20. Diyarbakır’da Sağlık Hizmetleri Alanında Yeterince Kamu Yatırımı Yapıldığını Düşünüyor musunuz?

	Evet	%	Hayır	%	Toplam	%
Erkek	40	25	119	75	159	100
Kadın	37	24	115	76	152	100
Toplam	77	25	234	75	311	100

Tablo 20’ye bakıldığında zaman katılımcıların %75’i Diyarbakır ilinde sağlık yatırımlarının yetersiz olduğunu ifade etmiştir. Vatandaşların sağlık yatırımı konusundaki algılarında genelde tedavi edici sağlık kurumları bulunmaktadır. 2010 yılı TÜİK verilerine göre, Türkiye’de kamu hastaneleri esas alındığında 615 kişiye bir yatak, üniversite hastaneleri esas alındığında 2.106 kişiye bir yatak, özel hastaneler esas alındığında 2.627 kişiye bir yatak ve toplamda ortalama

401 kişiye bir yatak düşmektedir. Bu oranlar Diyarbakır ilinde sırasıyla, 719; 1.412; 3.823 ve 424'tür. Görüldüğü gibi, Diyarbakır ili ortalamaları üniversite yatak kapasitesi haricinde Türkiye ortalamalarının altında kalmaktadır. Kaldı ki Diyarbakır ili sınırlarında barındırdığı 1,5 milyonu aşkın yurttaşın yanı sıra çevresine de hizmet veren geniş etki alanına sahip bir şehir konumundadır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin Dicle havzasında yer alan, Bingöl, Siirt, Mardin, Şırnak, Batman, Muş gibi iller ile diğer çevre illerin yakın ilçeleri doğrudan Diyarbakır ile etkileşim içerisinde ve çoğu durumlarda hizmete erişebilmek için Diyarbakır'a gelmektedir. Diyarbakır ilinin bu geleneksel ticari ve merkezi konumunun neticesi olarak; yatırım planlarında sadece mülki sınırlar içerisindeki nüfusunun göz önünde bulundurulması, sunulan hizmetin nitelik ve niceliksel olarak yetersiz kalmasına yol açmaktadır.

Tablo 21. Sağlık Hizmetlerine Erişimde Dil Sorunu (Kendini İfade Etme Açısından) Yaşıyor musunuz?

	Evet	%	Hayır	%	Kürtçe Bilen Personel ve Doktor Olması Daha İyi Olur	%	Toplam	%
Erkek	26	16	41	26	92	58	159	100
Kadın	24	16	54	35	74	49	152	100
Toplam	50	16	95	31	166	53	311	100

Tablo 21'e göre katılımcıların %31'i sağlık hizmetlerine erişimde kendini ifade açısından dil sorunu yaşamadığını belirtmiştir. %53'lük bir kesim Kürtçe bilen personel ve doktor olmasının daha faydalı olacağını düşünürken, %16'lık kesim ise hizmete erişimde dil sorunu yaşadığını ifade etmiştir.

Diyalog kuramamaya yönelik lisan ile bağlantılı engeller, anket alanının, Türkçe dilinden farklı dillerde günlük yaşamını yürütmeye bağlı sosyo-kültürel yapısı ve okuryazarlık oranı ile doğrudan ilgilidir. Bütün sağlık hizmetlerinde vatandaşın sorunlarını tam olarak anlayabilmek, vatandaşa gerekli sağlık eğitimini verebilmek ve halkı bilinçlendirmek için en iyi bildikleri dil ile kendilerini ifade etmeleri daha faydalı olacaktır. Bu gerçekten hareketle, farklı kültürel özellikler arz eden ülkemizde, gerektiği hallerde, yörenin özelliklerinin sağlık hizmet sunumunda dikkate alınması sağlık hakkı ve sağlık sorunlarını

önlemede netice alma açısından faydalı olacaktır. Ayrıca böyle bir düzenleme toplumsal adalet ve eşitlik duygularını güçlendireceği gibi vatandaşların ülkesine bağlılığını da arttıracaktır.

SONUÇ

Türkiye’de bütün vatandaşları ilgilendiren kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve ihtiyaçlara uygun olarak yürütülmesinde algılama yönetimi önemli bir enstrümandır. Algılama yönetimi sayesinde toplumun sunulan kamu hizmetlerine bakış açısını ve bu hizmetlerin sağladığı faydayı tespit etmek mümkündür. Aynı zamanda çeşitli yöntemlerle, yanlış algıların istenilen şekilde yönlendirilmesi kamu hizmetlerinde istenen başarıyı sağlayacaktır. Ancak algılama yönetimi kavramını iyi anlamak ve yorumlamak gerekmektedir. Algılama yönetimi ile vatandaşlara olmayanı varmış gibi göstermek ya da gerçekleri çarpıtmak amaçlanmamalıdır. Algılama yönetimi, kamu hizmetlerinin amaç ve hedeflerinin vatandaşlarca doğru ve istenen yönde anlaşılmasını temin etmeyi hedeflemelidir.

Alan araştırmasında görüldüğü üzere özelde sosyal yardım ve sağlık hizmetlerinin genelde ise bütün kamu hizmetlerinin algılanmasında sorunlar mevcuttur. Bu durumun temel sebebi, kamu hizmetleri sunulurken vatandaş algısını etkileyen olumsuz etmenlerin ortaya çıkarılması ve bu algının yönlendirilmesi için yapılması gereken çalışmaların dikkate alınmamasıdır. Bundan dolayı yapılan yatırımlar, sunulan hizmetler istenen başarıyı sağlamamakta, bu durum vatandaş-devlet ilişkisini olumsuz yönde etkilemekte ve vatandaşlık bilinci oluşturulamamaktadır. Özelde Diyarbakır’da genel olarak ise bütün ülkede kamu hizmetleri sunulurken algılama yönetimi anlamında dikkat edilmesi gereken hususları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Kamu hizmetlerinin sunumunda şeffaflık, hizmet sunumunda adil olunmadığı yönündeki algıyı değiştirmek için en önemli noktalardandır. Hizmetin yaratılmasında, erişiminde ve sunumunda izlenebilir olması, yapılan faaliyetlerin vatandaşın denetimine açık olması, yöntem ve planının bilinmesi ve çeşitli basın yayın organları yoluyla sürekli bilgilendirme yapılması vatandaş algısı üzerinde olumlu etkiler meydana getirecektir. Aksi takdirde sosyal yardımların dağıtımı örneğinde olduğu gibi insanlarda kamu hizmetlerinin

dağıtımında adaletsizliğin varlığı yönünde algılamaların oluşabileceği muhakkaktır. Doğru algıyı oluşturmak için en temel şart, hizmetin erişilebilir ve izlenebilir bir şekilde sunulmasıdır. Vatandaşların şikâyet ve isteklerinin dikkate alınarak zamanında ve uygun çözümler sunulması şeffaflık ve algı açısından önemlidir. Böylece vatandaş kendisine değer verildiğini ve dikkate alındığını hissedecektir.

- Kamu hizmetlerinin sunumunda doğru algının oluşturulmasında bir diğer önemli kavram yönetişimdir. Kamu hizmetlerinin planlanması ve sunumunda vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin ve diğer kamu kurumlarının katılımına önem verilmesi, hizmetin gerekliliğinin tespiti ve sunumunda doğru kararlar alınmasının yanında herkes için de doğru algının oluşmasını sağlar. Özellikle “devlet” algısının problemli olduğu Diyarbakır gibi illerde kamu hizmetlerinde katılımın sağlanması ve yönetişim kavramının işlevsel hale getirilmesi önemlidir.

- Kamu hizmetinin amacına ulaşp ulaşmadığını bir diğer ifadeyle doğru algının oluşup oluşmadığını öğrenmek için hizmetten faydalananlardan anket, birebir görüşme gibi yöntemlerle görüşleri alınmalıdır. Böylece vatandaşların sunulan hizmeti nasıl algıladığı, ne gibi faydalar temin ettiği, beklentileri ve bu beklentilerin karşılanma düzeyi ölçülmüş olacaktır. Ayrıca bu ölçümler diğer kamu hizmet kurumları ile paylaşılarak ortak bir yönetim stratejisi oluşturulmalıdır.

- Kamu hizmeti sunanlar ile hizmetten faydalanan halkın doğrudan iletişime geçebileceği kanalların oluşturulması doğru algı oluşması açısından önemlidir. Bu amaçla kamu örgütlerinde halkla ilişkiler birimlerine önem verilmelidir. Ayrıca halkla ilişkiler birimlerinin ve yöneticilerin iletişim dili ve konuşma tekniklerinin hizmet gereklerine uygun planlanması ve kontrol edilmesi gerekmektedir.

- Halkın, sunulan kamu hizmetinden doğru ve verimli bir şekilde faydalanmasını sağlamak amacıyla hizmetle ilgili olarak toplum bilgilendirilmeli, bilinçlendirilmeli ve hizmetler tanıtılmalıdır. Örneğin sağlık kurumlarının bilinçsiz kullanımı bu kurumlarda yığılmalara yol açmakta, bu durum insanların hizmetten yeterince faydalanamadığı algısı yaratmaktadır. Aynı şekilde sosyal yardımların amacı dışında kullanılması (yakacak yardımı

yapılan ailenin, yardım olarak aldığı yakacağı satması gibi) bu yardımların gelişigüzel ve adaletsiz bir şekilde dağıtıldığı algısını meydana getirmektedir.

- Kamu örgütlerinde yeterli nitelikte ve sayıda, dengeli dağıtılmış bir personel politikası izlenmelidir. Kamu çalışanlarının niteliklerini yükseltmek için eğitim kalitesi artırılmalı, hizmet içi eğitimler ile personel desteklenmeli ve bu çalışmalar sürekli ve planlı bir şekilde yapılmalıdır. Kamu çalışanlarının meslek etiği, insan hakları, vatandaşlık hakları gibi konularda etkin eğitim almaları sağlanmalıdır. Kamu çalışanı ve idarecilerin algı yönetimi konusunda çeşitli seminer ve kurs gibi eğitim programları ile eğitilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan vatandaşlar ve yerleşiklerin de devlete karşı görev ve sorumlulukları konusunda eğitilmesi büyük önem taşımaktadır.

- Kamu politikaları oluşturulurken, hizmetin sunulacağı bölge veya yörenin sosyal, kültürel, ekonomik, politik ve coğrafi koşulları dikkate alınmalıdır. Kamu hizmetlerinin sunumunda bir takım yerel kültürlerin, hizmete erişmede yaşadığı dil, cinsiyet gibi etkenlerden kaynaklanan sorunları ortadan kaldıracak önlemlerin alınması gerekmektedir. Örneğin yapılan alan araştırmasında vatandaşlar, sağlık hizmetlerinin sunumunda yerel halkın lisanını bilen sağlık personelinin istihdamının daha iyi olacağını ifade etmişlerdir.

- İl düzeyinde yapılan/yapılacak kamu yatırımları planlanırken ilin konumuna ve hizmetin türüne göre etki alanı, göç alma düzeyi gibi faktörler göz önünde bulundurulmalı ve yatırımlar bu şekilde planlanmalıdır. Örneğin, Diyarbakır ili kendi sınırları içerisinde barındırdığı bir buçuk milyon vatandaşın yanı sıra sağlık gibi birçok kamu sektöründe bölgesine de hizmet sunan, bu konuda merkez konumunda bulunan ve çevresinden göç alan bir şehirdir. Diyarbakır iline yapılacak/yapılan kamu yatırımlarında sadece kendi nüfusunun göz önünde bulundurulması neticesinde vatandaş hizmetten daha az faydalanacak ve il düzeyinde yeterli olmasına rağmen dışarıya verilen hizmetten dolayı hizmet sunumunda bir eksiklik oluşacaktır. Bu durum vatandaşta kamu hizmetleri açısından yeterli yatırım yapılmadığı algısını yaratacaktır. Ülkemizde bu konumda bulunan birçok il olduğundan kamu yatırımlarının bölgesel düzeyde ele alınmasının daha faydalı olacağı düşünülmektedir.

- Genel olarak anket verileri değerlendirildiğinde kamu hizmetlerinde ortaya çıkan sorunların sistemsel olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten de kamu hizmetlerinin daha verimli bir şekilde planlanması, etkin ve sorunsuz bir şekilde sunulabilmesi ve uygun bir karar alma, koordinasyon ve denetim mekanizması sağlanabilmesi için kamu hizmetlerinin sunumunda yerellik ilkesi ekseninde ve üniter yapıya zarar vermeden, belediye, valilik ve diğer kamu kurumlarına daha fazla yetki ve sorumluluk verilmesi gerekmektedir. Merkezi yönetim ise bütün yükü üzerine alan hantal bir yapı olmaktan ziyade, bunlar üzerinde etkin bir denetim uygulamalıdır. Böylece sorunların tespit ve çözümünde daha etkin davranılmış olunacaktır.

- Etkin ve verimli bir hizmet sunumu için aynı zamanda kamu örgütlerinin kendi içerisinde ve birbirleri ile koordineli çalışması ve iç denetimlerini sağlayacak etkili ve müeyyide gücüne sahip denetim mekanizmaları oluşturmaları gerekmektedir.

- Bir ülkenin müreffeh ve demokratik bir yapıya sahip olabilmesi için ortak vatandaşlık bilincinin oluşturulması elzemdir. Ortak vatandaşlık bilincine sahip olan topluluklar birlikte hareket edecekler ve toplumsal refahın sağlanması için çalışacaklardır. Alan araştırmasının yapıldığı il ve bölge incelendiği zaman ortak vatandaşlık bilincinin istenildiği kadar oluşturulmadığı görülecektir. Bu bilincin oluşturulmasında kamu hizmetlerinin sunumu ve bu sunumun vatandaşlarca doğru algılanması büyük öneme sahiptir. Kamu hizmetinden faydalanan vatandaşın hizmetten beklentisinin karşılanması vatandaşta doğru bir algı oluşturma açısından gereklidir. Örneğin, uzun hastane kuyrukları, tedavi edilemeyen hastalık durumları, ihtiyaç duyulan sosyal yardımların alınamaması vb. durumlar vatandaşların hizmet beklentilerinin karşılanamamasına neden olmakta, bu durum kendisinde bir ayrımcılık hissi uyandırmakta ve vatandaşlık bilinci açısından yanlış bir algı oluşturmaktadır. Vatandaşların ülkeye olan aidiyetlerini sağlamak amacıyla kendilerine yapılan hizmetin ülke çapında herkese aynı düzeyde ve kalitede sunulduğunu bilmesi gerekmektedir. Bu şekilde sunulan etkin ve yeterli hizmet onlarda doğru bir algı oluşturacak ve vatandaşlık bilincinin yerleşmesine oldukça katkıda bulunacaktır. Bu çerçevede hizmet kalite standartları belirlenmeli, hizmet kalitesi artırılmalı, sürdürülebilirliği sağlama açısından kamu hizmeti sunan örgütler güçlendirilmeli ve ülkede herkese aynı kalitede hizmet sunumu sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

Agrawal, K.(2009).Perception Management: The Management Tactics. Global Indian Publication PVT LTD, Delhi.

Aktan, C.C. (2012). Sağlık Bakanlığı Organizasyon ve Yönetiminde Yaşanan

Sorunlar ve Mevcut Durum Analizi. <http://www.canaktan.org/ekonomi/saglik-degisim-caginda/pdf-aktan/durum-analizi.pdf> (erişim tarihi 23 Mayıs 2012).

Anayasa Mahkemesi Kararları. Karar Tarihi:09.02.1994 Karar Sayısı: e. 94/43 k. 94/42-2. Resmi Gazete Tarihi 24.01.1995 Resmi Gazete Sayısı: 22181.

Başkaya, A.; Dinç, P.; Aybar, U.; KARAKAŞLI, M.(2003).Mekânsal İmaj Üzerine Bir Deneme: Gazi Üniversitesi Mühendislik Mimarlık Fakültesi Eğitim Bloğu Giriş Holü Mimarlık Bölümü. Gazi Üniv. Müh. Mim. Fak. Dergisi, C. 18, N. 2, 79-94.

Constitution of The World Health Organization. http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf (erişim tarihi 20 Mayıs 2012)

Diyarbakır Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Verileri. (2012).

Dursun, Y.; Çerçi, M. (2004). Algılanan Sağlık Hizmeti Kalitesi, Algılanan Değer, Hasta Tatmini ve Davranışsal Niyet İlişkileri Üzerine Bir Araştırma. Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi, S. 23, 1-16.

Gözübüyük, A.Ş. (2006). Yönetim Hukuku. Turhan Kitabevi, Ankara.

Johansson,L.R.M.; Xiong N.(2012).Perception Management:

An Emerging Conceptfor Information Fusion. Aktaran: SAYDAMA.(2007). Algılama Yönetimi. Rota Yayınları, İstanbul.

Mutlu, E. (2004). İletişim Sözlüğü. Bilim ve Sanat Yayınları, 4. Basım, Ankara.

Özer, M.A. (2008). 21. Yüzyılda Yönetim ve Yöneticiler. Nobel yayınları, Ankara.

Özer, M.A.(2012).Bir Modern Yönetim Tekniği olarak Algılama Yönetimi ve İç Güvenlik Hizmetleri. Karadeniz Araştırmaları Dergisi, Bahar 2012, S. 33,147-180.

Özer, N.(2009).Algılama ve Pazarlama Uygulamaları. PARADOKS, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, (e-dergi),C. 5, S.1. http://www.paradoks.org/makale_yayin_kopyalari/21_rev1.pdf (erişim tarihi 23 Nisan 2012).

Sağlık Bakanlığı. (2003). Sağlıkta Dönüşüm Programı. <http://www.saglik.gov.tr/TR/belge/1-2906/saglikta-donusum-programi.html> (erişim tarihi 15 Nisan 2012)

Saydam, A. (2007). Algılama Yönetimi. Rota yayınları, İstanbul.

Talas, C. (1992). Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi. Bilgi Yayınevi, Ankara.

Taşçı, F. (2008).Sosyal Yardım Yapma(ma) Gerekçeleri Üzerine Yaklaşımlar. Kamu-iş dergisi, C. 9, S.4.<http://www.kamu-is.org.tr/pdf/946.pdf> (erişim tarihi 23 Nisan 2012).

Tutar, H.(2008). Simetrik ve Asimetrik İletişim Bağlamında Örgütsel Algılama Yönetimi. Seçkin yayınları, Ankara.

Türk, M. (2012). İletişimde Algı Yönetiminin Önemi. <http://www.cagipolisi.com.tr/116/33-34-35-36-37-38-39-40.htm>(erişim tarihi 17 Mayıs 2012).

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğü. <http://tdkterim.gov.tr/bts/> (erişim tarihi 20 Mayıs 2012)

TTB, (2007). Kentlerde Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesi: Çok Sektörlü Yaklaşım. Türk Tabipler Birliği Yayınları, Ankara. http://www.ttb.org.tr/kutuphane/kentlerde_saglik_hizmetleri.pdf (erişim tarihi 15 Nisan 2012)

T.C. Anayasası, (1982). <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm> (erişim tarihi 17 Mayıs 2012)

TÜİK Diyarbakır Bölge Müdürlüğü Verileri, (2012). http://egitek.meb.gov.tr/aok/Aok_Kitaplar/AolKitaplar/Psikoloji_1/2.pdf (erişim tarihi 18 Mayıs 2012)http://www.felsefe.gen.tr/algı_nedir_ne_demektir.asp (erişim tarihi 17 Mayıs 2012) http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.4fb0b771304530.67840015 (erişim tarihi 23 Nisan 2012)

SOSYAL POLİTİKA BOYUTUYLA MADDE BAĞIMLILIĞI

Soner KARATAŞOĞLU*

Öz

Madde bağımlılığı, kendine özgü tedavi ve rehabilitasyon uygulamaları ile sağlık bilimleri ve sosyal bilimlerde her zaman farklı bir öneme sahip olmuştur. Toplumlar çağın gereği olarak modern bir hayat tarzı sürerken, modernleşmenin beraberinde taşıdığı bazı sorunlarla da yüzleşmek durumunda kalmıştır. Bu sorunların en önemlilerinden birisi hiç şüphesiz ki madde bağımlılığıdır. Madde bağımlılığı ile mücadele yöntemlerine her geçen gün yenileri eklenirken, diğer bir taraftan da akıl almaz bir hızla artan madde arz ve talebine engel olabilmek için Türkiye’de ve uluslararası sahada çok ciddi bir mücadele yapılmaktadır. Gösterilen bunca gayrete rağmen Türkiye’de ve diğer ülkelerde maddenin zararlı kullanımı ile bağımlı hale gelen milyonlarca insan vardır. Türkiye’de madde bağımlısı bireylerin sayısı her geçen gün hızla artmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Madde Bağımlılığı, Sosyal Rehabilitasyon, Sosyal Politikalar.

Abstract: Substance Addiction In Terms Of Social Policy

Substance addiction, with its idiosyncratic treatment and rehabilitation practices, always has a distinctive importance in medical and social sciences. Societies, while living a modern life pattern as a need of this era, had to face with some problems that modernization entailed. Undoubtedly, one of the most important of these problems is substance addiction. As new ones are added to methods of struggle with each passing day, on the other hand, a very serious struggle is done in Turkey and international area for preventing the rapidly increasing -in an inconceivable manner- supply and demand of substances. Despite all these efforts in Turkey and other countries, there are millions of people, who have become addictive by using harmful materials. In Turkey, the number of harmful substance addicted individuals is increasing rapidly every day.

Keywords: Substance Addiction, Social Rehabilitation, Social Policies.



* Vali Yardımcısı (Doktora Öğrencisi), sonerkaratasoglu@gmail.com

GİRİŞ

Alkol ve alkol dışı madde kullanımı ve bağımlılığı yüzyılımızın en önemli ve ciddi sorunlarından birisidir. Yasadışı madde üretimi, ticareti, tüketimi ve bununla ilintili problemler, tüm dünyada günden güne artmakta ve kullanıcıların yaş ortalaması düşmektedir.

Madde kullanımı çoğu zaman sadece merak ya da arkadaş özentisi nedeniyle başlamakta, ancak kısa sürede kişi bağımlı hale gelmektedir. İlk başlarda kişiyi gerçeklerden uzaklaştırarak rahatlatır da ilerleyen dönemlerde hem fizyolojik hem de psikolojik yönden oldukça ciddi ve tedavisi uzun ve zorlu bir süreçte tamamlanan problemlere yol açmaktadır. Giderek artan dozlarda madde alımı ise pek çok insanın hayatına mal olmaktadır. Madde ile ilgili problemler sadece bireyin kendi sağlığını değil; genel olarak tüm toplumu etkilemektedir. Trafik kazaları, şiddet ve çeşitli suçlar, okul ve iş hayatları etkilenen bireyler bu problemin toplumsal boyutunu sergiler niteliktedir.

Türkiye de madde bağımlılığı ve tedavisi konusunda uygulanan klasik yöntem ile çözüm bulmanın imkansızlığı madde bağımlılığının tedavi ve önlenmesinde yeni yaklaşımlar, yeni tedavi ve tedavi sonrası rehabilitasyon hizmetleri ile yeni bir kimlik ve nitelik kazanmak zorundadır. Burada öne çıkan en önemli yaklaşım ise klinik tedavinin tek başına meseleyle yüzleşmenin ötesine geçemeyeceği, klinik tedavi sonrası kişilere alternatif yaşam olanakları gösterecek olan ve yerel yönetimlerce-Sivil Toplum Kuruluşlarıncı desteklenen ve her yöreye has o yörenin kendi sosyo-kültürel dinamiklerini içeren sosyal rehabilitasyon mekanları ve o mekanlarda sunulacak aktiviteler ile yaşama olan bağlılığın artırılması mümkün olacaktır. Fakat sosyal rehabilitasyon henüz kavram olarak bile yerleşmediğinden şekillenmiş değildir.

1. MADDE VE MADDE BAĞIMLILIĞI

1.1. Madde

1.1.1. Tanımı

Madde kelimesi, tıbbi endikasyon dışında kullanılan ilaçları ve diğer birçok kimyasal maddeyi tanımlamak için kullanılmaktadır. Alkol, sigara, opioidler,

esrar, halusinojenler (LSD), amfetaminler, solunum yoluyla alınan uçucular (benzen, toluen) bu kapsama giren maddelere örnek olarak verilebilir (Uzun, 2008; Polat, 2004:1-10).

1.1.2. Sınıflandırılması

1.1.2.1. Kokain

Güney Amerika'da yetişen koka bitkisinden elde edilir. Genelde saf haliyle; yani beyaz ve suda eriyebilen bir toz halinde piyasada bulunur. Şeker ve başka maddelerle "kesilerek" %30-50 arasında bir saflıkta satılır. Genellikle burundan ya da sigara şeklinde alınır. Ağızdan alınması durumunda sindirim sistemi tarafından etkisiz hale getirilir. Etkisini arttırmak amacıyla eroin ya da alkolle birlikte kullanılır. MSS'ni (Merkezi Sinir Sistemi) uyarıcı (stimulant) etkiye sahiptir (Polat, 2004:1-10; WHO, 2008; Uzun, 2008).

1.1.2.2. Amfetamin Türü Uyarıcılar (ATU)

ATU'ların iki ana üyesi; amfetamin ve metamfetamindir. Ancak pek çok madde, ATU'lara dahildir: metkatinon, efedrin, psödoefedrin, metilfenidat, ritalin, benzerdin ve MDMA, yani bilinen adıyla "ekstasi" bu gruba dahildir. Ekstasi, halüsinojenik maddelerle karıştırılmış bir amfetamindir. ATU'lar, "Dikkat Eksikliği ve Hiperaktivite Bozukluğu"nın tedavisinde kullanıldığı için sıklıkla reçete edilmektedir (WHO, 2008; Polat, 2004:1-10).

ATU'lar, genellikle sigara, hap şeklinde ya da burundan çekilerek alınır. 2006/2007 raporlarına göre dünya üzerindeki toplam ATU kullanıcı sayısı 33.7 milyondur. Bunun 9 milyonunu ekstasi kullanıcıları oluşturmaktadır. Ülkemizde de ekstasi kullanımı, özellikle son yıllarda endişe verici boyutlara ulaşmıştır (WHO, 2008; Polat, 2004:1-10; Drug Report, 2008).

1.1.2.3. Alkol

Genellikle içki yoluyla alınır. Merkezi Sinir Sistemi'ni(MSS) baskılar (depresan etki).

Kısa dönemde rahatlama, denge bozukluğu, bozuk konuşma, dikkat ve hafızada eksiklik, kafa karışıklığı, karar vermede zorluk; uzun dönemde ise, karaciğer ve beyin rahatsızlıkları, kalp kası bozuklukları görülmektedir (Polat, 2004:1-10; Djousse ve Gaziano, 2008).

1.1.2.4. Barbitüratlar

Genellikle ağız yoluyla, hap şeklinde alınır. Enjektörle de kullanılabilir. Tıpta epilepsi tedavisinde ve kaygıyı azaltmak, uyku getirmek amacıyla kullanılmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde uyku problemi ve kaygı artış gösterdiği için bu tür ilaçların tüketimi de artmaktadır (Polat, 2004:1-10; WHO, 2008).

Yüksek dozda kullanılması durumunda, dikkat bozukluğu, hatırlamada sorunlar, kabul edilemez cinsel veya saldırgan davranışlar, ruh halinde değişiklik görülür.

1.1.2.5. Benzodiazepinler

Valium, Tranxene, Xanax, Ativan ve Librium en bilinenleridir. Etki mekanizmaları barbitüratlara benzer. Doz aşımı ve zehirlenme gibi durumlarda barbitüratlara göre çok daha güvenlidirler (Polat, 2004:1-10).

1.1.2.6. Opioidler

Eroin, kodein, metadon, morfin ve meperidin bu sınıfa dahildir. Tıbbi olarak ağrı giderici ve rahatlatıcı olarak kullanılmaktadır. Burundan çekerek, sigara şeklinde içerek, damar yoluyla ya da deri altına zerk ederek alınır (Uzun, 2008; Polat, 2004:1-10).

UNDCP raporlarına göre, başta eroin olmak üzere tüm opiatların üretim, kaçakçılık ve kullanımında belirgin bir artış görülmektedir. Dünya Sağlık Örgütü raporlarında, küresel anlamda yaklaşık 13.5 milyon kişinin opiat kullandığı, bunun içinde 9.2. milyon kişinin eroin kullanıcısı olduğu bildirilmektedir (WHO, 2008; Drug Report, 2008).

1.1.2.7. Nikotin

Tütünün kullanıldığı tüm maddelerde bulunmaktadır. Nikotin, hem MSS uyarıcı hem de baskılayıcıdır (Polat, 2004). Dünyada ve ülkemizdeki en yaygın bağımlılık türü nikotin bağımlılığıdır. Yüncü ve arkadaşlarının (2006) yaptıkları çalışmaya göre EGEBAM'a başvuran hastaların %94.4'ünün sigara kullandığı; verilerin AMATEM verileriyle uyumlu olduğu belirlenmiştir. Yine aynı çalışmada, sigara kullanımının diğer maddelerden daha önce başladığı belirlenmiştir. Ergenlik döneminde sigara kullanımının ileriki yaşlarda alkol ve madde kullanım bozukluğuna yakalanma olasılığını arttırdığı, yapılan

çalışmalarla kanıtlanmıştır. Tüm bu veriler ışığında, sigara, maddelere geçişte basamak olarak kabul edilebilir (Ögel ve Erol, 2005; Uzun, 2008; Bursa Sağlık Md., 2002; Toumbourou ve ark, 2007:1391-1401).

1.1.2.8. Kannabinoidler

Esrar ve haşhaş türevleri bu gruba girer. Başlıca etken maddesi tetrahidrokannabinol (THC)'dur. Kannabinoidler, tıbbi tedavi amacıyla da kullanılmaktadır (WHO, 2008; Polat, 2004:1-10; Uzun, 2008).

Dünya üzerinde en çok ekilen, tüketilen ve yasadışı ticareti yapılan madde kannabistir. Dünya Sağlık Örgütü verilerine göre 165.6 milyon insanda kannabis kötüye kullanımı mevcuttur. Bu sayı diğer madde kullanıcılarının toplamının dahi çok üzerindedir (yaklaşık 88.2 milyon) (Drug Report, 2008; Uzun, 2008; Polat, 2004:1-10).

1.1.2.9. Halüsinojenler (Halüsinasyona Yol Açan Maddeler)

LSD, Meskalin, Psilosibin ve türetilmiş amfetaminler (MDMA, MMDA, vb.) bu gruba giren maddelerdendir. Yenerek, emilerek veya sigara şeklinde kullanılmaktadırlar. Halüsinojenler, zaman kavramında bozulma, halüsinasyon, aşırı korku, denge bozukluğu ve çeşitli algı bozukluklarına neden olmaktadır (Polat, 2004:1-10; Uzun, 2008).

1.1.2.10. Uçucu Maddeler

Solunum yoluyla kullanılırlar. Eter, aseton, benzen, vernik, yapıştırıcılar ve tiner (toluen) bu gruba girmektedir (Polat, 2004). Günlük yaşamda ve endüstriyel ortamlarda sıkça kullanılan bu maddelerin kolayca elde edilmesi, yasal ve ucuz olmaları gibi pek çok etken uçucu madde bağımlılığında rol oynamaktadır. Madde kullanmaya başlama yaşının düştüğü bilinen bir gerçektir. Ancak, yapılan çalışmalara göre, uçucu madde kullanımı çok daha erken yaşlarda (7-8 yaş) başlamaktadır. Bazı çalışmalarda, 4-6 yaşlarında uçucu madde kullanan çocuklar tespit edilmiştir (WHO,2008; Evren ve ark,2004; Yüncü ve ark.2006:31-32)

1.2. Maddenin Kötüye Kullanımı(ABUSE) ve Madde Bağımlılığı

Maddenin kötüye kullanımı bir süreçtir. Bu sürecin dört aşaması bulunmaktadır;

1. Deneme,
2. Kontrollü kullanım,
3. Kötüye kullanım ve
4. Bağımlılık (Leifer, 2003).

Deneme, madde kullanımında ilk aşamadır. Özellikle ergenlik döneminde, arkadaş-akran çevresinin madde kullanmaya başlamada etkin rol oynadığı bilinmektedir (Köknel, 1999; Ögel ve Erol, 2005:169-186).

Kontrollü kullanım ve kötüye kullanım arasında “kullanım sıklığı” yönünden belirgin farklılık bulunmaktadır (Leifer, 2003).

Bağımlılık, madde kötüye kullanımının son aşamasıdır. Bağımlılık, iki alt başlıkta ele alınmaktadır

- Fizyolojik bağımlılık
- Psikolojik bağımlılık.

Fizyolojik bağımlılık; Alınan maddeye karşı direnç (tolerans) gelişmesi nedeniyle maddenin giderek artan dozlarda alınması durumudur. Sinir sisteminin işlevini sürdürebilmesi için maddenin sürekli ve artan dozlarda alınması gerekir. Madde kullanımına ara verilmesi ya da dozun azaltılması durumunda “yoksunluk belirtileri” ortaya çıkar (Ekşi, 1999:187-194; Leifer, 2003; Öz, 2000:82-100; Uzun, 2008).

Psikolojik bağımlılık; Maddeye karşı aşırı istek ve kullanım gereksinimi hissetme durumudur. (Leifer, 2003; Öz, 2000:82-100).

Adölesan(ergenlik çağı) döneminde madde kullanım bozuklukları sıklıkla “zararlı kullanım” ve “kötüye kullanım”dır. Ancak “bağımlılık”, geç adölesan dönemine kadar nadiren görülmektedir (Toumbourou ve ark, 2007:1391-1401).

1.2.1. Rol Oynayan Faktörler (Madde Bağımlılık Etiyolojisi)

Madde kullanmaya başlamada pek çok biyolojik, psikolojik, sosyal ve kültürel faktörün rol oynadığı yapılan çeşitli araştırmalar ve çalışmalarla kanıtlanmıştır (Köknel, 1999; Ögel ve Erol, 2005; Ksir ve Ray, 1996).

Merak, arkadaş çevresi, özentî, kendini ispat etme, eğlenme, sıkıntılardan uzaklaşma ve rahatlama isteği çocukluk ve erken ergenlik döneminde madde

kullanımını tetikleyici unsurlardandır (Ögel ve Erol, 2005; Türk, 1999; Köknel, 1998; Basut, 2006:31-36).

Ebeveynlerde madde kullanım öyküsünün bulunması, ilgisiz ebeveynler ve aile içi şiddet gibi ailevi unsurların gençleri madde kullanımına ittiği bilinmektedir (EMCDDA, 2007; Köknel, 1998; Türk, 1999).

Maddenin erişilebilirliği, gençlerin maddeyi temin edebilecekleri mekanlara (kulüp, disko, bar, vs.) kolayca girebilmeleri ve bu ortamların yeterli ölçüde denetlenmemesi, toplum içinde alkol, sigara gibi maddelerin kullanımının kabul görmesi, hatta çeşitli davet, kokteyl, parti gibi toplu aktivitelerde teşvik edilmesi, geleneklerden uzak bir yaşam tarzı ve yazılı - görsel basında özendirici yayın ve tanıtımlara yer verilmesi, toplumda madde kullanımını tetikleyici diğer unsurlardandır (Ögel ve Erol, 2002; Zastrow, 1996; Türk, 1999; Ögel ve ark., 2007:18-23; Şenol, 2006).

2. MADDE KULLANIM SORUNU VE MÜCADELE

2.1. *Madde Kullanım Sorununun Dünyada ve Türkiye de ki Durumu*

Madde; üretim, yasa dışı kaçakçılık ve tüketim boyutlarıyla giderek büyüyen ve tüm insanlığı özellikle çocuk ve gençleri tehdit eden küresel boyutta bir problemdir. UNODC(Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi) tarafından hazırlanan Dünya İlaç Raporu'na göre (2008), tüm dünyada yasadışı madde üretimi, kaçakçılığı ve kullanımı hızla artmaktadır. Rapora göre, "15-64 yaş nüfusunun yaklaşık %4,9'u (208 milyon kişi) 1 yıl içinde en az bir kez madde kullanmıştır. Bu yaş grubundaki problemlili madde kullanım oranı %0,6'dır. Uyuşturucu madde üretiminde görülen artış (%43) piyasa fiyatını düşürmektedir. Bu durumun, özellikle gençlerde, madde kullanımını körüklediği düşünülmektedir".

EMCDDA(Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi) tarafından yapılan açıklamaya göre (2008), Avrupa'da madde kullanım ve buna bağlı suç oranları 2000-2005 yılları arasında belirgin olarak artış göstermiştir. Madde kullanımı ve bağımlılığı, toplumları sosyal, psikolojik ve ekonomik yönden yıkıma uğratan, kullanım yaşı giderek düşen ve tüm dünyada hızla yayılan bir problemdir (Polat,2004:1-10; Drug Report, 2008; Toumbourou ve ark,2007:1391-1401).

2.2. Madde Kullanım Sorununun Sosyal Boyutu ve Mücadele Yolları

Madde kullanımı, özellikle gençler arasında hızla yayılmakta, hem bireysel hem de toplumsal bağlamda çok ciddi; bazen geri dönüşü de mümkün olmayan zararlara yol açmaktadır (EMCDDA,2007; WHO,2008; Polat, 2004:1-10).

Çocuklarda ve ergenlerde madde ve alkol kullanımı, davranış, vücut ve bu dönemlerde beyin gelişimi henüz tamamlanmadığı için beyin gelişimlerini olumsuz yönde etkilemektedir. Madde kullanımı; çocuk ve ergenlerin okul başarılarını etkilemekte, sosyal yönden en aktif olmaları gereken çağda, arkadaşlarından, ailelerinden ve zevk aldıkları tüm faaliyetlerden uzaklaşmalarına neden olmaktadır (Toumbourou ve ark, 2007:1391-1401; Suçin, 2008).

Alkol ve uyuşturucu ilaç kullanımı pek çok ülkede trafik kazalarına neden olmakta, çok sayıda insan yaralanmakta ya da hayatını kaybetmektedir. Gelişmiş ülkelerde 15-29 yaş arası erkek ölümlerinin % 31.5'i, sadece zararlı alkol kullanımı sonucu meydana gelmektedir (Toumbourou ve ark, 2007:1391-1401).

Yine aynı nedenle çok sayıda intihar, cinayet, zehirlenme, yaralanma vakaları görülmektedir. Madde kullanımı aile içi şiddete yol açmakta, bu nedenle çok sayıda aile dağılmaktadır. Maddenin etkisi altındayken suç işleme potansiyeli artan birey, hem kendisi hem de içinde bulunduğu toplum için tehdit oluşturmaktadır.

Kullanılan maddelerin; alınan doz, kullanım süresi ve maddenin yan etkilerine bağlı olarak başta beyin, akciğer, kalp, karaciğer, deri gibi pek çok organ ve sisteme zarar verdiği bilinmektedir (Djousse ve Gaziano, 2008; Rubinstein, 2008; Metin ve ark., 2001:61-67; Ray ve Ksir,1996; Westover ve ark, 2007:495-502).

Özellikle enjeksiyon yoluyla madde kullananlarda, enjektör paylaşımı nedeniyle, kan yoluyla bulaşan enfeksiyon hastalıkları (AIDS, Hepatit C vb.) hızla yayılmaktadır.(Toumbourou ve ark, 2007:1391-1401; Topçuoğlu ve Bez, 2005:89-96).

EMCDDA (2008) verilerine göre Avrupa'da uyuşturucu arz ve talebini azaltmaya yönelik harcamalar, 13-36 milyar euro arasında değişmektedir.

Ayrıca, Avrupa Birliği'nin, üçüncü dünya ülkelerindeki talep ve arzı azaltma tedbirleri için en az 750 milyon euro finansman sağladığı ileri sürülmektedir.

Madde kötüye kullanımı ve bağımlılığı ile mücadele girişimleri dört ayrı başlıkta ele alınabilir;

- Önleme
- Zarar azaltımı
- Tedavi
- Rehabilitasyon.

2.2.1. Önleme

Uzun ve çok aşamalı tedavi süreci için tahsis edilen tam donanımlı merkezler ve uzman kadroya ek olarak, tedavi esnasında kullanılan malzemeler (ilaçlar, tek kullanımlık tıbbi sarf malzemeleri, vb.) nedeniyle, tedavi maliyeti oldukça yüksektir. Hâlbuki çok daha düşük maliyetli girişimlerle madde bağımlılığını önlemek mümkündür. Tüm bu nedenlerle, madde kullanımı ile mücadelede esas olan, önlemektir.

Önleyici girişimlerin ilki riskli grupların belirlenmesidir. Yapılacak girişimleri öncelikli kitleye ulaştırmak, yani sorunun kaynağına inmek; hedefe ulaşmada önemli bir adımdır (Polat,2004:1-10).

Önleyici girişimlerden bir diğeri, eğitimidir. Amaç, belirlenen riskli gruplar başta olmak üzere genel topluma yönelik eğitim programları ve aktiviteler düzenleyerek, toplumsal bir “bilinç” ve “farkındalık” yaratmaktır. Toplum bilgilendirme noktasında, görsel ve yazılı yayın kuruluşlarına da önemli sorumluluklar düşmektedir (Balseven ve ark,2002).

Erken okul yıllarında, çocukların eğitim çevrelerini geliştirmeye ve sosyal dışlanmayı azaltmaya yönelik girişimlerin de, hem madde kullanımını önleme hem de azaltmada etkili olduğu belirlenmiştir. ABD’de yapılan bir çalışmada, erken okul döneminde yapılan etkin girişimlerin sosyal ve sağlık yönünden ülkeye geri dönüşünün öğrenci başına 9837 dolar olduğu bulunmuştur (Toumbourou ve ark, 2007:1391-1401).

Madde kullanımı yönünden riskli ailelerle ev ziyareti yoluyla yapılan görüşmelerin, erken gelişimsel bozukluklara ilişkin risk faktörlerini azalttığı ve

çocuğun gelişimini olumlu yönde etkilediği belirlenmiştir. Çocuğun hayatının ilk onbeş yılında devam eden bu girişimlerin, alkol ve madde kullanımını azalttığı belirlenmiştir. ABD’de yapılan araştırmalarla, bu gibi girişimler için yapılan her bir dolarlık yatırımın, ülkeye 5 dolar olarak geri döndüğü sonucuna ulaşılmıştır (Toumbourou ve ark, 2007:1391-1401).

2.2.2. Zarar Azaltımı

Önleyici girişimlerin madde kullanımı ile mücadelede esas teşkil etmesine karşın, günümüzde özellikle madde kullanımının yaygın görüldüğü pek çok ülkede, “zarar azaltıcı” yaklaşım, alternatif bir çözüm yolu olarak kabul görmektedir (Toumbourou ve ark, 2007:1391-1401).

Bu yaklaşım, pek çok ergenin madde kullanımı ile karşı karşıya geleceğini kabul etmekte ve bunun olası zararlarını azaltmak üzere geliştirilmiş stratejileri sunmaktadır. Örneğin; sigara ve alkol gibi maddelerin vergilendirilmesi ve fiyat kontrolünün özellikle genç bireylerde kullanım ve zararı azaltmada en etkili yol olduğu belirlenmiştir.

Sık sık alkollü araç kullananları trafikten men etme, alkollü içki ve sigara satışı yapan mağazaların sayıca kısıtlanması, satış gün ve saatlerinin kısıtlanması, daha önce intoksikasyona girmiş müşterilere satış yasağı getirme gibi girişimlerin de etkili olduğu bilinmektedir. Pasif içiciliğe ilişkin yasal düzenlemeler de sigara içme ve zarar azaltımı üzerinde oldukça etkilidir. Etkili olduğuna dair sağlam kanıtlar bulunan bir diğer girişim de, yasal olarak alkollü içki alabilme yaşını yükseltmektir. Uçucu maddelerin kokusunu değiştirmeye yönelik çalışmalar da oldukça etkilidir.

2.2.3. Tedavi

Her yıl, milyonlarca kişi madde kullanım bozukluklarının tedavisi için çeşitli merkezlere başvurmakta ya da mahkemeler yoluyla gönderilmektedir ve bu sayı her geçen gün artmaktadır. Uyuşturucu bağımlılığının tedavisinde önemli iki nokta vardır; Bağımlının kendisinin tedavi olmaya ve bağımlılıktan kurtulmaya istekli olması, bağımlılığın erken teşhis edilerek tedaviye başlanmasıdır. Uyuşturucu madde bağımlısı istekli ise tedavi şansı son derece yükselmektedir. Aksi halde zorlamayla kişileri bağımlılıktan kurtarmak mümkün değildir. Bağımlının kalıcı organ hasarları, ağır ruhsal problemler

oluşmadan teşhis edilmesi tedaviyi kolaylaştırmaktadır. Erken teşhis edilemeyen vakalarda tedavi uzamakta ve iyileşme süreci gecikmektedir.

Uyuşturucu madde bağımlılığının tedavisi; Tedavi ve rehabilitasyon olmak üzere iki aşamada gerçekleştirilir. Tedavi aşamasında kişi bağımlı olduğu maddeden uzaklaştırılarak yoksunluk belirtileri ile savaşılar. Vücut organlarında meydana gelmiş hasarlar tedavi edilir. Bu safhada bağımlı hastanede gözlem altında tutulmalıdır. Yoksunluğa bağlı geçirdiği krizler son derece tehlikeli olabilir. Bu yüzden ölüme ve intihar girişimlerine sık rastlanır. Vücuttan toksit madde uzaklaştırılıp yoksunluk belirtileri kaybolduktan sonra ikinci aşamaya geçilir.

Rehabilitasyon aşamasında, kişilerin ruhsal problemleri çözümlenmeye çalışılır. Tekrar iş gücü kazandırılarak çalışabilecek ve topluma yararlı olacak hale getirilir. Sağlığa zararlı bu alışkanlıklar yerine olumlu hobiler kazanması sağlanır. Kötü arkadaş çevresinden uzaklaşmasına ve kendine destek olacak kişilerle bir arada olmasına çalışılır. Sağlığa zararlı alışkanlıklardan korunmak, bu zararlı alışkanlıkların tedavisinden çok daha kolaydır. Tedavi sürecinde ilk aşama “detoksifikasyon”dur. Onu takiben ilaç destekli ve psikososyal (ilaçsız) tedavi yöntemleri birlikte uygulanmaktadır.

2.2.3.1. Detoksifikasyon

Terim olarak, maddeyi (toksin) vücuttan uzaklaştırma girişimidir. Bu işlem, vücudun kendi kendine maddeyi uzaklaştırmasına izin vererek ya da, özellikle hayatı tehdit eden boyuttaysa, dışarıdan müdahale yoluyla gerçekleştirilebilir (mide yıkama, diüretikler verme, vb.) (Ray ve Ksir, 1996).

2.2.3.2. İlaç Destekli Tedavi

Özellikle ayaktan tedavide sıkça başvuru alan ve olumlu sonuçlar alınan tedavi yöntemidir. İlaçla tedavi yönteminde üç temel yaklaşım bulunmaktadır;

1. Antagonizm: Bu yöntemde, kötüye kullanılan maddenin etkilerini bloke etmek üzere, maddenin “antagonisti” verilir.

2. Yerine Koyma (Substitution): Madde ile benzer etki gösteren bir ilacın, uzman denetiminde kullanılmasıdır. En sık kullanılanı, nikotin yerine koyma tedavisidir (nikotin bantları, sakızı vb.). Ancak, bu tedavi yönteminde hedef alınan esas grup “yasadışı madde” kullanıcılarıdır ve opiat bağımlılarına öncelik verilmektedir (Ray ve Ksir, 1996).

3. Antabuse tedavisi: Alkol bağımlılarının tedavisinde kullanılan bu yöntemde, bağımlı bireye madde kötüye kullanımı önleyici “antabuse” isimli bir ilaç verilmektedir. İlacın etki mekanizması, bireyin alkol aldığı anda rahatsızlanmasına neden olur. Böylelikle birey alkol almamaya zorlanır. İlaç destekli tedavi yöntemleri, genellikle psikososyal tedavi yaklaşımlarıyla birlikte uygulanmaktadır (Ray ve Ksir,1996).

2.2.3.3. Psiko-sosyal (ilaçsız) Tedavi

Psikososyal tedavi, madde kötüye kullanımının etkili ve küresel boyutta yönetimi için yapılan, ilaçsız tüm girişimleri kapsayan genel bir terimdir. Bu tedavide ilaç kullanılmaması, Psikososyal tedavinin hiçbir şekilde ilaç destekli tedavi ile ilişkisi olmadığı anlamına gelmemektedir. Her tedavi yaklaşımı, bir şekilde diğerini desteklemektedir. Özellikle Psikososyal tedavi, ilaç destekli tedaviye uyumu artırarak ve tedaviye devamı sağlayarak ilaç destekli tedaviyi güçlendirmektedir (Malhotra ve ark, 2005:1-13).

Psikososyal tedavinin kısa dönem amacı, ilaç destekli tedaviyi güçlendirmek; uzun dönem amacı ise, maddeden uzak durulmasını sağlamaktır. Bu uzun dönem amacına ulaşabilmek için bireyin “yaşam tarzında değişiklik yapması” ve daha “üretken bir yaşam tarzını benimsemesi gerekmektedir. Bu iki gereklilik, aynı zamanda, Psikososyal tedavinin temel amaçlarından biridir (Malhotra ve ark, 2005:1-13),

Yapılan çalışmalarda, Psikososyal tedavi yöntemleri ile madde kullanımında %40-60 oranında azalma, alkol kullanımında azalma, risk alma ve suça yatkın davranışlarda azalma, istihdam edilmede artış gibi olumlu sonuçlar elde edildiği bildirilmiştir (Malhotra ve ark, 2005.1-13; Ray ve Ksir,1996; Türkcan ve ark, 2001).

Özellikle Psikososyal tedavinin etkinliğinde tedavi süresinin önemli rol oynadığı bilinmekte ve bu sürenin mümkün olduğunca uzun tutulması önerilmektedir(Malhotra ve ark, 2005:1-13; Toumbourou ve ark, 2007:1391-1401; Gruber ve ark, 2008:199-206; Suçin, 2008).

3. MADDE BAĞIMLILIĞIYLA MÜCADELEDE MERKEZLERİ VE UYGULANAN SOSYAL POLİTİKALAR

3.1. *Dünyada Madde Kullanım Problemine Yönelik Sosyal Politikalar*

Tüm dünyada ciddi boyutlara ulaşan madde kullanım problemine karşı koruyucu, tedavi edici ve zarar azaltıcı pek çok tedbir alınmaktadır. Alınan bu tedbirler genel bir çerçeveye sahip olsa da problemin boyutu ve kapsamı ülkeden ülkeye değiştiği için; politikalar da ülkelere göre farklılıklar göstermektedir.

3.1.1. *AB Ülkelerinde Madde Kullanım Problemine Yönelik Sosyal Politikalar*

Avrupa ülkelerinde alkol ve ilaçla ilgili hizmetler, sanayileşmiş ülkelerde psikoaktif maddelerin tüketiminin istenmeyen sonuçlara yol açması nedeniyle, özellikle son 30 yılda güçlü bir şekilde artmıştır. Bu gelişmenin bir diğer nedeni de, probleme yönelik, sosyo-politik ve profesyonel anlayışın değişmesidir. Bağımlılık kavramı, giderek, özel girişimlerle başa çıkılması gereken “kronik bir hastalık” olarak algılanmaya başlamıştır. Bu anlayış değişikliğine bağlı olarak hizmetler de değişim geçirmiştir. Bakım ve tedavinin yanında bugün, önleyici girişimler, ayrıca sosyal yönden çökmüş madde kullanıcıları ve çevrelerine yönelik zarar azaltıcı girişimler ve uzun-dönem bağımlılara barınma ve mesleki eğitim programları sağlayan sosyal re-entegrasyon hizmetleri tüm Avrupa’da yayılmıştır (Final Synthesis Report, 2006).

2006 Yılında yapılan “Avrupa Birliği’nde Toplum Menfaatine Yönelik Sosyal ve Sağlık Hizmetleri Üzerine Bir Çalışma” nın Final Sentez Raporu’nda, madde bağımlıları “risk altındaki grup” olarak ele alınmış; bu gruplara giren bireylerin sosyal dışlanmalarını önleme, zararı azaltma ve problemlerin üstesinden gelmeye yönelik geniş bir hizmet yelpazesinin bulunduğu ve bu hizmetlerin çoğunlukla yerel toplum seviyesinde -özellikle büyük şehirlerde, madde kullanım probleminin daha yaygın olması ve yetki/imkan genişliğine bağlı olarak- organize edildiğine değinilmiştir (Final Synthesis Report, 2006).

Yine aynı çalışmada, 6 Avrupa kentinde yapılan bir araştırmaya yer verilmiş ve bu araştırmadan elde edilen veriler ışığında, Avrupa’da ilaç kullanıcılarının sosyal entegrasyonuna değinilmeye çalışılmıştır. Madde kullanım probleminin

tespiti ile önemli politika değişimleri geçiren ancak, popülasyonları farklı olan Frankfurt (Almanya), Londra (İngiltere), Rotterdam (Hollanda), Stockholm (İsveç), Viyana (Avusturya) ve Varşova (Polonya) çalışma kapsamına alınmıştır. Bu çalışmada, ülkelere göre, durumları “ağır”, “riskli” ya da “problemlili” psikoaktif madde kullanım problemi gibi farklı kelimelerle ifade edilen bireylere yönelik sosyal politikalara ağırlık verildiği tespit edilmiştir. Avrupa Ülkeleri’nde, madde ile ilgili hizmetler, problemin çeşitliliği ile paralel olarak artırılmış ve dallara ayrılmıştır. Bu anlamda, yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin çeşitlendirildiği ve geliştirildiği görülmektedir (**Bkz. Tablo-1**)

Tablo 1. Madde İle İlgili Hizmetlerin Türleri ve Ulaşılabilirlik Düzeyleri

	Londra	Varşova	Viyana	Stockholm	Rotterdam	Frankfurt
Yönlendirme	++	++	+++	++	Yok	++
Yatılı Tedavi	+++	++	++	+++	+++	++
Ayaktan Tedavi	++	++	+++	++	++	+++
Gün Bakım Prg	+++	+	++	+	++	Yok
Yerine Koyma Prog.	+++	+	+++	++	+++	++
İş Pojeleri	+	+	+	+	++	++
Yoksul.Güplara Tıbbi Yardım Hiz.	+	++	++	+	++	++
Sığınak Barınak Hiz.	+	+	++	++	+++	+++
Şırınga Değişim	+	++	+++	Yok	+++	+++
MaddeTüketim Odaları	(1)	Yok	Yok	(2)	+++	++

Kaynak: Avrupa Birliği’nde Toplum Menfaatine Yönelik Sosyal ve Sağlık Hizmetleri Üzerine Bir Çalışma: Final Sentez Raporu, 2006. (+ : Zayıf ++ : Orta +++ : İleri , (1):Kanuna Aykırı Olduğu için mevcut değil, (2): İzin Yok)

Yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin hem çeşitlilik hem de ulaşılabilirliğinin artırılması ile paralel olarak, ilaç ve bağımlılık hizmetlerine ayrılan yerel yönetim bütçelerinin de artırıldığı görülmüştür (Final Synthesis Report, 2006).

Yine aynı çalışmada, bu 6 şehirde sunulan hizmetlerin diğer hizmet gruplarına entegrasyon seviyeleri incelenmiş; şehirler arasındaki belirgin farklılığa, ülkelerin madde ilintili problemlere karşı sosyo-kültürel bakış açılarının yön verdiği yorumu getirilmiştir (**Bkz. Tablo- 2**).

Tablo 2. İlaç ve Bağımlılık Hizmetlerinin Diğer Hizmetlerle Entegrasyonu

	Londra	Varşova	Viyana	Stockholm	Rotterdam	Frankfurt
Alkol servisleriyle entegrasyon	+	+	+	+++	+++	+
Sağlık Hizmetleriyle entegrasyon	+	+	++	+++	+	++
Sosyal hizmetlerle entegrasyon	-	+	++	+++	+++	+++
Cezaları ile entegrasyon	+	++	++	++	++	++

Kaynak: Avrupa Birliği'nde Toplum Menfaatine Yönelik Sosyal ve Sağlık Hizmetleri Üzerine Bir Çalışma: Final Sentez Raporu, 2006.

+ : Zayıf ++ : Orta +++ : İleri

Görüldüğü gibi Avrupa ülkelerinde ilaç/madde ile ilgili problemlere yönelik çok çeşitli ve kapsamlı hizmet seçenekleri bulunmaktadır ve bu hizmetlerin geneli yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanına girmektedir (Final Synthesis Report, 2006).

Avrupa'da madde kullanım problemine yönelik politikaları daha ayrıntılı değerlendirebilmek amacıyla aşağıda, bazı üye ülkelerin ulusal sosyal politikalarına tek tek değinilmiştir.

3.1.1.1. Almanya

Önleme

Almanya'da madde kullanım problemini önlemeye yönelik girişimlerde en öncelikli ortam, okullardır. Ardından gençlik çalışmaları, aile ve toplum sağlığı çalışmaları gelmektedir. Bilindiği üzere, gençlerin sosyalleşmelerine ve hoşça vakit geçirmelerine olanak sağlayan spor kulüpleri, gençlik merkezleri gibi ortamlar; aynı zamanda, gençlerin bağımlılık yapıcı maddelerle tanışmalarına neden olabilecek yapıdadır. Bu nedenle, bu tür mekânlar önleme programlarında önceliklidir (EMCDDA Country Overview, 2008).

Bunlara ek olarak hassas gruplara yönelik seçici koruma programları uygulanmaktadır (Genç suçlular; davranış bozukluğu, hiperaktivite bozukluğu ve kişilik bozukluğu gibi ruh sağlığı ile ilgili problemi olan çocuklar ve gençler; göçmenler; alt kültür gruplarında yer alan çocuk ve gençler vb.).Yerel ve genel düzeyde yapılan tüm bu faaliyetler, yetkili kurumlarca takip edilmektedir (EMCDDA Ülke Raporları, 2008; Suçın, 2008).

Tedavi

1968 yılında, Almanya Yüksek Mahkemesi'nce, bağımlılık “bir hastalık” olarak kabul edilmiş ve tedavisinin “tıbbi bir görev” olduğu ve sigorta kapsamına alınması gerektiğine karar verilmiştir. 1978 yılında, sigorta kurumları kendi aralarında bir anlaşmaya varmışlardır. Buna göre; detoksifikasyon tedavisi sağlık sigortası tarafından karşılanacak, rehabilitasyon kliniklerinde yürütülen bağımlılık tedavisi ise; ta ki kişi yeniden çalışabilir duruma gelinceye kadar “Emeklilik Kurumu”na karşılanacaktır (Sieveking, 2006).

Günümüz Almanya'sında madde tedavisinden, federal eyaletler ve belediyeler sorumludur. Tedavinin finansmanını ise çeşitli kurum ve kuruluşlar üstlenmektedir: Sağlık sigortası kurumları, federal eyalet, belediyeler, yardım kuruluşları, sivil topluluklar, özel kuruluşlar ve şirketler. Aşağıdaki tabloda, Almanya'daki “madde tedavi ağı” görülmektedir.

Tablo 3. Almanya'daki “Madde Tedavi Ağı”

	Ayakta	Ayakta/ Sabit	Yataklı	Diğer
Bağlantı Kurma	Doktor, Danışmanlık Merkezleri, Toplum Sağlığı Mrk	Gün Klinikleri		ÇalışmaOrtamı (İşyeri),Kendi. KendineYardım Grupları
Detoksifikasyon Tedavisi	Doktorlar		Hastanelerin. Psikiyatri Birimleri, Rehabilitasyon- Klinikleri	
Bağımlılık Tedavisi	Danışmanlık Merkezleri	Gün Klinikleri	Psikiyatrik Rehabilitasyon Klinikleri	
İyileşme Süreci	Danışmanlık Merkezleri, Toplum Sağlığı Mrk. Doktor ve Terapistler	Gün Klinikleri Adaptasyon	Bakım Evleri	Çalışma Ortamı (İşyeri),Kendi Kendine Yardım Grupları

Kaynak: Bağımlılık Tedavisi: Alman Metodundan alınmıştır, Sieveking, 2006.

Bu tedavi ağının pek çok bölümünde yasal ve yasadışı maddelerin tedavisi ayrı ayrı birimlerde sunulmaktadır. 2006 yılına ait ulusal istatistik verilerine

göre, toplam 934 ayaktan tedavi merkezinde, bağlantı kurma, motivasyon ve ayaktan tedaviye ek olarak, yerine koyma (substitution) tedavisi alan kişiler için psikososyal tedavi hizmeti sunulmuştur. 2006 yılı itibarıyla Almanya’da yerine koyma tedavisini yürüten lisanslı hekim sayısı 2.706 dır ve 2006 yılında, toplam 64.500 kişi bu tedaviden yararlanmıştır. Bunun yanında, 2006 yılında 160 uzmanlaşmış yataklı rehabilitasyon merkezinde, kişilerin “çalışma kapasitelerini” yeniden kazanmalarının önkoşulu olarak, uzun süre maddeden uzak durmalarını sağlayıcı hizmet sunulmuştur (EMCDDA Country Overview, 2008).

Görüldüğü gibi Almanya’da madde kullanıcı/bağımlılarına yönelik tedavi hizmetleri; kendine has yöntemleri, beceri ve kuralları olan, görev ve sorumlulukları belli, çeşitli uzman kuruluşlarca yürütülmektedir (EMCDDA Country Overviews, 2008; Sieveking, 2006).

Kurumların çeşitliliği ve fazlalığından kaynaklanan dezavantajları (kurumlar arası ayrılık, bürokratik engeller ve kurumlar arası işbirliğinin zayıflığı vb.) gidermek amacıyla pek çok proje ve çalışma yapılmıştır (Örneğin; Tedavi talebi olanların bir kurumdan diğerine-ödemelerde farklı kurumlar sorumlu olsa bile- kolayca geçebilmesini sağlamak amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Ayrıca, ayaktan ve yataklı tedavi kurumları arasında değişim olanağı getirilmesine yönelik çalışmalar da yapılmıştır. Bu çalışmalarda, tedaviyi talep edenlerin belli bir süre yataklı tedaviyi takiben ayaktan tedavisine devam edebilmesi amaçlanmış ve tedavi maliyetini de azalttığı için sigorta kurumlarınınca desteklenmiştir) (Sieveking, 2006).

Zarar Azaltımı

Almanya’da zarar azaltıcı girişimlerde temel amaç, hastalık ve ölüm (morbidite ve mortalite) oranlarını azaltmaktır (EMCDDA Country Overviews, 2008).

Zarar azaltımını destekleyen uygulamalar:

- Tıbbi/sosyal yardım çalışmaları
- Yardım merkezleri (Tıbbi ve Psikososyal yardım)
- İğne ve şırınga değişim noktaları
- Uyuşturucu tüketim odaları (toplam 26 oda)

Almanya’da zarar azaltımına yönelik hizmet veren yaklaşık 400 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların pek çoğu ayakta tedavi merkezleridir ve öncelikle yerel yönetimler tarafından finanse edilmektedirler (EMCDDA Country Overviews, 2008; Suçin, 2008).

3.1.1.2. Fransa

Önleme

Fransa’da madde kullanımını önleme girişimleri, merkezi düzeyde (Bakanlıklar Arası Madde ve Madde Bağımlılığı İle Mücadele Heyeti /Mission Interministérielle de Lutte contre les Drogues et la Toxicomanie: MILDT) ve ilgili bakanlıkların koordinasyonu ile gerçekleştirilmektedir (EMCDDA Country Overviews, 2008).

Bununla birlikte, yerel düzeyde (bölge, komün, şehir) önleme aktörleri, yapılacak girişimlerin organizasyonu ve yürütülmesi bakımından yüksek seviyede bağımsızlığa sahiptir. Fransa’da madde kullanımını önlemeye yönelik faaliyetler okullara yöneliktir. 2003-2008 “Madde Kullanımını Önleme ve Eğitim Planı”nın bir parçası olarak MILDT ve Eğitim Bakanlığı’nca, katılımcı pek çok kuruluşun da yardımıyla, okullara yönelik bir talimatname hazırlanmıştır. Bu talimatname, bugün Fransa’daki tüm ilk ve ortaöğretim okullarında uygulamaya konmuştur ve uygulanması kuvvetle desteklenmektedir ancak, zorunlu değildir

1999-2002 Hükümet Planı ile, “ilaç karşıtı mücadele” yasal ve yasadışı tüm psikoaktif maddeleri içine alacak şekilde genişletilmiştir. 2004-2008 Planı da aynı yaklaşımı kabul etmiştir (EMCDDA Country Overviews, 2008; Suçin, 2008).

Tedavi

Fransa’da ilaç tedavisi ile ilgili 3 sistem bulunmaktadır;

- Mediko-sosyal kuruluşlarca işletilen uzmanlaşmış bağımlılık bakım sistemi
- Hastaneler ve pratisyen hekimlerin kapsamına giren genel bakım sistemi ve risk azaltma sistemi dir.

Madde kullanıcıları için gerekli tedavi olanaklarının sağlanması, bölgesel

ve yerel otoritelerin sorumluluğundadır. 2003 yılından beri, ilaç tedavisi Fransa Sosyal Güvenlik Sistemi'nce finanse edilmektedir. Hemen tüm 100 sub-rejyonel yönetim bölgesinde en az bir tane uzmanlaşmış tedavi merkezi vardır. Bu merkezlerde 3 tip hizmet sunulmaktadır:

- Ayakta Tedavi
- Yataklı Tedavi
- Mahkûmların tedavisi

2005 yılı itibariyle toplam 209 ayakta tedavi, 41 yataklı tedavi ve 16 tane hapisane tedavi merkezi bulunmaktadır. Bununla birlikte, hem ilaç destekli hem de ilaçsız tedaviler, aynı tedavi merkezi bünyesinde sunulmaktadır. Ayrıca toplam 142 tedavi merkezinden alınan verilere göre, 2006 yılında 37.494 kişi tedavi programına girmiştir (EMCDDA Country Overviews, 2008).

1995 yılından beri tedavinin ana formu “yerine koyma” tedavisidir. 2006 yılında yaklaşık 97.500 kişi yerine koyma tedavisi görmüştür

Zarar Azaltımı

Fransa’da da madde kullanım problemi ile mücadelenin basamaklarından biri olan “zarar azaltıcı girişimlerin amacı, enfeksiyon geçişini önlemek, psikososyal hasarı ve ölümleri azaltmaktır (EMCDDA Country Overviews, 2008).

Bu hizmetler, uzmanlaşmış madde tedavi merkezlerinin tamamlayıcısı niteliğindedir ve pek çok aktiviteyi içermektedir. Bunlar; şırıngaların eczanelerde açıktan satışı (1987’den beri), şırınga değişim programları (2001’de 118 program), madde kullanıcıları için uğrak merkezleri (drop-in) (2001 yılında 40 tane) ve yerine koyma tedavisine katılımı arttırmak amaçlı “metadon otobüsleri”dir (EMCDDA Country Overviews, 2008).

Anonim Tarama Merkezleri’nde (Centres de Dépistage Anonymes et Gratuits, CDAGs), ücretsiz olarak enfeksiyon hastalıkları taramaları yapılmaktadır. 2002 yılı itibariyle; bu merkezlerden 386 tanesi topluma yönelik, 109 tanesi ise mahkumlara yönelik olarak hizmet vermektedir.

3.1.1.3. Birleşik Krallık (UK)

Önleme

Birleşik Krallıkta, genç bireylerin ilaç kullanımını önlemek, madde stratejilerinin anahtar unsurudur. Yönetim bu amaçla, gençlerin ve ailelerinin daha iyi eğitilmeleri ve tüm toplumun-özellikle riskli grupların- uyuşturucu maddelerle ilgili daha iyi bilgilendirilmesine yönelik daha etkili girişimlerin yapılmasına odaklanmıştır. Örneğin; İngiltere'deki "FRANK" ve İskoçya'daki "Know The Score" isimli iletişim programları ile gençlere ve ailelere maddeyle ilgili bilgi ve tavsiyeler sunulmaktadır. İngiltere'nin hemen her yerinde, madde kullanımını önlemek, ulusal müfredatın bir parçasıdır ve çok sayıda okulun bir madde eğitim politikası ve madde ilintili olaylarla baş etmede yol haritaları vardır (EMCDDA Country Overviews, 2008).

Tedavi

Birleşik Krallık'ın pek çok bölgesinde -özellikle İngiltere'de- 4 kademeli bir tedavi sistemi bulunmaktadır ki; bu da tedavi sunumuna genel bir çerçeve kazandırmaktadır. Bu sisteme göre;

1. Kademe: Bilgilendirme, danışmanlık, tarama ve yönlendirme,
2. Kademe: Açık erişimli uygulamalar (uğrak yeri hizmeti gibi), bilgilendirme hizmetleri ve bazı zarar azaltıcı hizmetler (şırınga değişim programları gibi),
3. Kademe: Uzman topluluk girişimleri (yapılandırılmış gün programları, yapılandırılmış psikososyal girişimler, vb.)
4. Kademe: Yataklı hizmetler (detoksifikasyon ve rehabilitasyon hizmetleri)

Üçüncü kademedeki sunulan yapılandırılmış tedavi hizmetlerinin çoğu, ağırlıklı olarak "toplum temelli uzman madde tedavi Servisleri"nde sunulmaktadır. Birleşik Krallıkta temel tedavi şekli "yerine koyma" tedavisidir. 2005 yılı verilerine göre İskoçya'da 19.227 kişi; 2006 yılı verilerine göre Kuzey İrlanda'da 463, İngiltere'de 146.500 kişi yerine koyma tedavisi görmüştür. Birleşik Krallık'ın 2005-2006 yılı verilerine göre, ülkedeki toplam tedavi merkezi sayısı 1678'dir (1390 ayakta, 88 yataklı tedavi merkezi ve 200 genel tıbbi merkez). 2005-2006 yılında toplam 128.446 kişi tedaviye girmiştir (EMCDDA Country Overviews, 2008).

Zarar Azaltımı

Birleşik Krallıkta uygulanan zarar azaltıcı girişimler; madde kullanımıyla ilgili problemler, güvenli enjeksiyon ve güvenli cinsel ilişki konularında bilgilendirme kampanyaları, iğne değişim projeleri, enfeksiyon hastalıkları danışmanlığı, Hepatit B aşılması ve çeşitli tahlillerin ücretsiz yapılması gibi pek çok uygulamayı içermektedir. 2008 yılı başlarında Birleşik Krallıkta, 2008-2018 yıllarını kapsayan “Maddeler: Aileleri ve Toplulukları Koruma” başlıklı ilaç stratejisi kabul edilmiştir. Bu kapsamlı strateji; kanunlar, önleme, tedavi, sosyal re-entegrasyon ve iletişim gibi alanları kapsamaktadır. Birleşik Krallık stratejisinin özelliği, ulusal politika ve programlar ile bunların yerel düzeyde Birleşik Krallık’ın her yerine ulaştırılması arasında güçlü bir bağlantı olmasıdır (EMCDDA Country Overviews, 2008).

3.1.2. ABD’de Madde Kullanım Problemine Yönelik Sosyal Politikalar

Genç nüfusta daha yaygın olmak üzere toplumsal düzeyde ciddi boyutta “bağımlılık yapıcı madde kullanımı ve bağımlılık” problemi olan Amerika Birleşik Devletleri, bu durumla başa çıkabilmek için; hem devlet organizasyonu, hem de sivil toplum örgütleri düzeyinde çeşitli mücadele programlarını desteklemekte ve bu konudaki çalışmalar için önemli finansal destek sağlamaktadır (Suçin,2008; www.saglik.gov.tr).

Önleme

ABD’de, madde kullanımını önlemek amacıyla hazırlanmış; gençleri, aileleri ve öğretmenleri hedef alan çok çeşitli eğitim programları ve eğitici kaynak bulunmaktadır. “Madde Kötüye Kullanımına Direniş Programı” (Drug abuse Resistance Program:/D.A.R.E.) bu eğitim programlarına bir örnek olarak verilebilir. DARE, 1983 yılından bugüne faaliyet gösteren, ABD’deki tüm ilk ve ortaöğretim okullarının yaklaşık %75’inde ve 41 farklı ülkede yürürlükte olan, çocukların maddelerden uzak durmalarına yardımcı olacak beceriler kazanmalarını hedefleyen bir eğitim programıdır (Suçin, 2008; www.saglik.gov.tr; www.dare.com).

Bu program kapsamında çocuklara eğlenceli ve interaktif yöntemlerle maddeler hakkında bilgi verilmekte; ayrıca çeşitli sosyal aktiviteler

düzenlenmektedir (DARE Dans gibi). Madde kullanımını önleyici girişimlere ek olarak, ABD’de madde kullanmaya henüz başlamış bireylere yönelik erken müdahale girişimleri de bulunmaktadır. Federal Hükümet tarafından oluşturulan “Tarama, Kısmi Müdahale, Sevk ve Tedavi Programı” (Screening, Brief İntervention, Referral and Treatment /SBIRT) bugüne kadar 17 eyalette yürürlüğe konmuştur. Bu program kapsamında taranan hastalara duruma göre hemen müdahale edilmiş ya da bağımlılık tedavisine yönlendirilmiştir. Hastaların 6 aylık izlenmesi sonucunda “hemen müdahale” edilen hastaların madde kullanımında önemli derecede azalma kaydedildiği belirlenmiştir (Suçin, 2008; www.saglik.gov.tr)

Madde kullanımını ilk aşamada tespit ederek, probleme erkenden müdahale edebilmek amacıyla okullarda “Rastgele (Random) Öğrenci Uyuşturucu Testi” yapılmaktadır. Mahremiyete uygun olarak, habersiz-aniden yapılan bu testte amaç, madde kullanmaya başlamış öğrencilerin tespit edilerek danışmaya ya da gerekli görülmesi durumunda, tedaviye yönlendirilmeleridir (Suçin, 2008; www.saglik.gov.tr). 2008 yılında, Bu test programı için toplam 5,8 milyon dolar hibe edilmiştir (www.whitehousedrugpolicy.gov).

Tedavi ve Zarar Azaltımı

Madde kullanımı nedeniyle tedavi gereksinimi olan tüm vatandaşların tedavi hizmetlerine kolayca erişebilmeleri amacıyla Başkan Bush tarafından mevcut tedavi hizmetlerini arttıran ve bağımlılıktan kurtulmaya yardımcı olan, isteğe dayalı yeni bir program uygulamaya konulmuştur (Suçin, 2008; www.saglik.gov.tr).

2008 yılında başlatılan “Tedaviye Erişim Programı/Access to Recovery/ ATR” iyileşmeyi destekleme programları kadar, tamamlayıcı tedavi hizmetleri için hizmet alım kuponu da sağlamaktadır. ATR programları, kaliteli madde bağımlılık tedavi klinikleri ve iyileşme desteği sağlayıcıları arasında seçim yapma olanağı sağlamaktadır. Ayrıca madde bağımlılığı tedavi kapasitesini arttırmakta ve bu tedavi kurumlarına erişim imkânını genişletmektedir.

1997 yılında kongre tarafından fon sağlanan “Uyuşturucudan Arındırılmış Topluluklar/ Drug Free Communities(DFC) Programı” ABD’nin tamamına dağılmıştır. ABD hükümeti bu kapsamda temel olarak yerel

problemleri çözmeye odaklı 700'ün üzerinde uyuşturucudan arındırılmış topluluk koalisyonunu desteklemektedir. DFC, yerel düzeyde madde kullanım problemlerini tespit edebilmeleri ve çözüm üretebilmeleri için topluluklara gerekli fon desteğini sağlamaktadır. DFC koalisyonları, stratejik planlarının bir parçası olarak yerel düzeyde gençlerin madde kullanım bilgilerini toplamakta ve rapor etmektedirler. DFC programı, Başkan George W. Bush tarafında 2012 yılına kadar uzatılmıştır.

Tablo 4. TUBİM 2012 Raporu (AMATEM'ler ve Yatak Kapasiteleri)

No	Kurum Adı	Yatak Sayısı
1	Adana Dr. Ekrem Tok Ruh Sağlığı ve Hastalıkları Hastanesi	80
2	Bakırköy Prf. Dr. Mazhar Osman Ruh Sağlığı ve Sinir Hast. Eğt ve Araşt.Hast (AMATEM)	84
3	Elazığ Ruh Sağlığı ve Hastalıkları Hastanesi (AMATEM)	11
4	Manisa Ruh Sağlığı ve Hastalıkları Hast.(AMATEM)	31
5	Samsun Ruh Sağlığı ve Hastalıkları Hast. (AMATEM)	12
6	Ankara Numune Eğitim ve Araştırma Hast. (AMATEM)	31 (4-ÇEMATEM)
7	İzmir Atatürk Eğitim ve Araştırma Hast. (AMATEM)	28
8	Denizli Devlet Hastanesi (AMATEM)	16
9	İstanbul Üniversitesi İstanbul Tıp Fakültesi (AMATEM)	10
10	Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi (AMATEM)	18
11	Gazi Üniversitesi Tıp Fakültesi (AMATEM)	27
12	Ege Üniversitesi Tıp Fakültesi (AMATEM)	13
13	Dokuz Eylül Üniversitesi Tıp Fakültesi (AMATEM)	2
14	AKDENİZBAM (Akdeniz Üniversitesi Bağ. Araşt. Merkezi)	20
15	Özel Balıklı Rum Hastanesi (AMATEM)	24
16	Bakırköy Prof. Dr. Mazhar Osman Ruh Sağlığı ve Sinir Hast. Hast (ÇEMATEM)	21
17	EGEBAM (Ege Üniv.Çocuk ve ergen alkol, madde bağ. Araşt. ve uygulama Merkezi)	12
18	Diyarbakır Devlet Hastanesi (ÇEMATEM)	10
19	Kayseri Eğitim ve Araştırma Hastanesi (AMATEM)	25
20	Gaziantep 25 aralık Devlet Hastanesi	9
21	Bursa Devlet Hastanesi	48
22	Maltepe Üniversitesi(Vakıf)	12
	TOPLAM	544

(www.whitehousedrugpolicy.gov; www.saglik.gov.tr; Suçin, 2008)

3.1.4. Türkiye’de Klinik Tedavi Merkezi Olarak AMATEM

Alkol-Madde Bağımlılığı Araştırma, Tedavi ve Eğitim Merkezleri (AMATEM) 1983 yılından itibaren alkol ve madde bağımlılarına yönelik tedavi hizmeti veren ve bu konuda araştırmalar yapan merkezlerdir. AMATEM, ilk olarak Bakırköy Ruh Sağlığı ve Sinir Hastalıkları Eğitim ve Araştırma Hastanesi’nin içinde ayrı binada bulunan bir servis olarak faaliyete geçmiştir. AMATEM’e sadece alkol veya madde kullanım sorunları olanlar kabul edilmektedir. Bakırköy Ruh ve Sinir Hastalıkları Hastanesi bünyesinde hizmet veren AMATEM alanındaki en büyük resmi kurumdur.

2011 yılı itibariyle 22 adet tedavi merkezi vardır ve bu merkezlerden 4’ü çocuk hastalara hitap etmektedir (ÇEMATEM). Yapılan çalışmalar neticesinde tedavi merkezi sayısının 33’e çıkartılması planlanmaktadır.

Tablo 5. Yıllara Göre Tedavi Merkezlerinde Tedavi Olanlara Ait Veriler

Yıllar	Ayakta Tedavi	Yatarak Tedavi	Toplam
2007	38.569	2.492	41.061
2008	65.148	2.145	67.293
2009	106.093	2.594	108.687
2010	134.287	2.900	137.187
2011	155.099	2.117 (5.214)*	157.216
Toplam (son 5 yıl)	499.196	12.248	511.444

*2011 yılı için yatarak tedavi olan gerçek sayı 5.214 olup, 2.117 rakamı ve diğer yatarak tedavi olanların sayısı ise “haklarında form doldurulan hasta sayılarıdır” ve gerçek sayıyı tam olarak yansıtmamaktadır.

Kaynak: Sağlık Bakanlığı (Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü) 2012, www.tubim.gov.tr

Tablo-5’de görüleceği üzere yıllar içinde madde bağımlılığı riskinin ne kadar hızlı yayıldığı ve bu risk unsurları ile mücadelede yeni yöntemlere ihtiyaç hissedildiği ortadadır. Ayrıca yataklı tedavi kurumlarındaki kapasite meselesi ve tedavi sonrası sosyal rehabilitasyonun olmayışı ise ayrı bir sorundur.

2011 yılı içerisinde; mükerrer kayıtlar tespit edilememekle birlikte, 22 bağımlılık tedavi merkezinin 21’inden temin edilen verilere göre toplam 5.214 yatarak tedavi başvurusu gerçekleşmiştir. Bu dönemde ayakta tedavi başvuru

sayısı ise 155.099'dur. Bu sayıya ilkol tedavi verileri dahil değildir. Mükerrer müracaatlar ise tespit edilememiştir. Ayakta tedavi için başvuran 155.099 kişinin 83.611'i (%53,9) , yatarak tedavi olan 5.214 kişinin 327'si (%6,3) denetimli serbestlik kapsamındadır. Yatarak tedavi olmak için başvuran 5.214 kişiden hakkında bilgi edinilen 2.117 kişinin %46,62'si daha önceden de tedavi görmüştür. (TUBİM 2012 yılı raporu, www.tubim.gov.tr). Bu rakam tedavinin etkinliğini sorgulamak ve tedavi sonrası sosyal rehabilitasyonun gerekliliği açısından önemlidir.

İstanbul Bakırköy Ruh ve Sinir Hastalıkları Hastanesi bünyesindeki AMATEM' e bağlı olarak hizmet veren Uçucu Madde Tedavi Merkezi (UMATEM) en önemli özelliği uçucu madde kullanan 18 yaş altındaki bireylere hizmet vermesidir. Türkiye'de uyuşturucu bağımlılığının özellikle gençlerde olması merkezi daha da önemli kılmaktadır. UMATEM'in iki türlü misyonu vardır. Hem evde yaşayan ve uyuşturucu kullanan gençleri hem de sokakta yaşayan gençleri bağımlılıktan kurtarmayı hedeflemektedir.

UMATEM'de yılda 200'den fazla kişi tedavi edilmektedir. Burada gençlere sorumluluk verilmekte ve kurallara uyarak yaşamak öğretilmektedir. Ruhsal hastalıkları varsa bu konularda destek de verilmektedir. En çok ağırlık verilen konulardan biri ise aile terapisi. (www.saglik.gov.tr; www.radikal.com.tr)

Bağımlılığın bir hastalık olduğu yaklaşımından hareketle, madde bağımlılığına yönelik yapılan tetkik ve tedavi için yapılan harcamalar sosyal güvenlik kurumunca karşılanmakta, mahkeme kararı ile gelen ve sosyal güvencesi olmayanların tetkik ve tedavi giderleri ise Sağlık Bakanlığı'nca karşılanmaktadır (Türkiye Ulusal Raporu, 2007:45).

Sosyal güvenceye tabi olanlar veya mahkeme kararıyla AMATEM'e sevk edilenlerin tedavi gideri dışındaki yol parası, ihtiyaçları, ilaçların yüzdeleri ve gerekli olan diğer tüm masraflar ise kişinin kendisine yüklenmektedir. Bu durum ise çoğu zaman tedaviyi imkânsız kılmaktadır. İlk muayeneden sonra hastanın durumuna göre tedavi; ayaktan veya yatarak tedavi olarak planlanır. Acil yatış kararı verilen hastalar sıra beklemeksizin muayene sonrası hemen yatarak tedaviye alınırlar. Acil olmayan ancak tedavi için uygun görülen hastaların ayrıca yatışı için randevu verilmektedir.

3.1.4.1. Teşhis ve Tedavi Yöntemi

AMATEM’de hastalar öncelikle yoğun bakım ve arındırma ünitelerinde tedaviye alınmaktadır. Ardından tedaviye motive olan ve servis kurallarına uyum sağlayan hastalar psikoterapi servislerine alınır ve orada ruhsal tedavi programı uygulanır. Hastanede yatarak tedavisini tamamlayan hastalar, hastaneden çıktıktan sonra da bireysel ve grup tedavilerine devam etmektedir. AMATEM servisi içinde anne babalara yönelik alkol-uyuşturucu maddeler ile ilgili bilgilendirici çalışmalar da yapılmaktadır(Doç. Dr. Durak Çakmak “Uyuşturucu Maddeler ve Bağımlılık” kitapçığı, 2001).

Yatırılan hastalar öncelikle, arındırma (detoksifikasyon) aşamasından geçirilmektedir. 7-10 gün süren bu aşamada kişi maddenin etkisinden kurtulmaktadır. Bu dönem içinde gerçekten motive olan, servis kurallarına uyum sağlayan, ruhsal tedaviden yarar görecektir hastalar, Bağımlılık Tedavi Ünitesi’ne alınmaktadır. Bağımlılık Tedavi Ünitesi’nde 14-28 günlük sosyal ve ruhsal tedavi uygulanmaktadır. AMATEM de geçirilen toplam süre 25-40 gün aralığında dır. Tedavinin bu aşamalarını bitiren hastalar haftalık izleme tedavileri ile kontrol edilmektedir.

AMATEM de uygulanan tedavi yöntemi ve aşamaları;

- Detoksifikasyon (arındırma): Tedavinin ilk aşamasında alkol veya madde kullanımının kesilmesine bağlı olan yoksunluk bulguları tedavi edilmektedir(7-10 gün).
- İlaçlı Tedavi: Bu aşamada maddenin vücuttan arındırılmasından sonra ilaç tedavisi uygulanmaktadır.
- Psikososyal (ilaçsız) Tedavi: Bu aşamada ise alkol veya maddeye tekrar başlamamaya yönelik psikoterapi programı bulunmaktadır. Bu psikoterapi programı hastanede yatarak 14-28 gün sürmektedir. Ayrıca ayaktan da devam edilen psikoterapi programı bulunmaktadır.

SONUÇ

Türkiye de 2011 yılı itibarıyla toplam yataklı tedavi kurumu sayısı 22, yatak sayısı ise dönemde 544 ve bu kurumlarda 2009 yılı itibarıyla görev yapan personel sayısı 425 kişidir. Tespit edilebilen bağımlı sayısı ise sadece 2011 yılında 160 bine yaklaşmış bulunmaktadır.

Bu yatak ve merkez sayısı ile madde bağımlılarının tamamına hizmet sunulması mümkün değildir. Bu haliyle AMATEM ler dönemde ancak toplam bağımlı sayısının %0,3 hizmet sunabilmektedir. AB üyesi ülkelere göre Türkiye de madde bağımlısı sayısı az olmakla birlikte, tedavi merkezleri ve yatak kapasiteleri gelişmiş ülkelere göre oldukça yetersizdir.

Mevcut haliyle AMATEM'ler ihtiyaca cevap verebilecek kapasite ve yetişmiş personele sahip değildir. Bu kuruluşlarda sadece tıbbi ve psikososyal tedavi hizmeti verilmektedir. Ancak tedavi süresinin kısıtlılığı, yatak kapasitesinin düşük olması ve şube sayısının yetersizliği gibi nedenlerle tedavi gereksinimi olan tüm hastalara ulaşılamamaktadır.

Sosyal rehabilitasyon merkezlerinin bulunmaması, hastaların etkin bir şekilde takip edilememesi ve topluma yeniden kazandırılmalarına yönelik herhangi bir imkan bulunmaması nedeniyle, tedavide istenen başarı sağlanamamaktadır. Bunun sonucunda da pek çok birey, yeniden madde kullanımına yönelmekte ve tedavi bir kısır döngü halini almaktadır. Klinik tedavi sonrası kişiler aynı sosyal ortamda yaşamlarını devam ettirdikleri için hızlı bir şekilde eski alışkanlıklarına geri dönmektedirler. Yüz yüze yapılan görüşmelerden elde edilen sonuca göre; klinik tedavi sonrası kazanımlar 1 ay içinde kaybediliyor. Çünkü vücuttaki zehirin atılması madde bağımlılığının ortadan kalktığını göstermiyor. Çevre aynı, sorunlar aynı ve sosyal statü aynı olunca sorunlar çözülememektedir.

Bu çerçevede öneriler;

a) Türkiye de ki madde bağımlılığı profilini çıkarmak ve problemin boyutunu net bir şekilde ortaya koyabilmek için tüm ülke çapında istatistiksel analizlerin yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede Türkiye nin “yoksulluk ve dezavantajlı gruplar haritası” çıkartılmalıdır.

b) Yasal mevzuatta yer alan, konu ile ilgili tüm cezalar caydırıcı hale getirilmelidir.

c) Uyuşturucuyla mücadelede insan kaynakları eksikliği acilen giderilmelidir. AMATEM lerde görev alacak personele diğer muadillerinden daha fazla mali imkân sunularak teşvik sağlanmalıdır.

d) Madde kullanım problemi olan bireyler suçlu gibi değil; teda-

vi gereksinimi olan birer hasta gibi görülmeli, tedavi, rehabilitasyon ve bu dönemindeki(ulaşım, giyim, şahsi masraflar ve ilaç masrafının katılım payları) maliyetlerinin tamamı devlet tarafından karşılanmalıdır. Tedavi olmak üzere başvuran veya sosyal rehabilitasyondan yararlanmak isteyen tüm bireylerin tüm masrafları sosyal güvence kapsamına alınmalıdır.

e) Tedavi ve sosyal rehabilitasyon konularında, gelişmiş batı toplumlarında olduğu gibi, yerel yönetimlere sorumluluk ve yetki verilmelidir. Mevcut tedavi merkezlerinin kapasitesinin, ulaşılabilirliğinin ve uzman kadro sayısının artırılması gerekmektedir. Bu kapsamda klinik tedavi alanında hizmet sunacak olan 7 bölge AMATEM'i kurulmalı daha sonrasında her il merkezinde devlet hastaneleri ve/veya üniversite hastaneleri bünyesinde veya bağımsız 81 adet madde bağımlılığı tedavi merkezi açılmalıdır.

f) Bireyi maddeden kalıcı olarak uzaklaştırmanın tek yolu, rehabilitasyonla bireyi yeniden topluma kazandırmak olduğu için, tedavi sadece tıbbi tedavi boyutuyla değil; tedavi sonrası rehabilitasyon (sosyal rehabilitasyon) boyutuyla da ele alınmalıdır. Bu kapsamda öncelikle "7 Adet Bölge Sosyal Rehabilitasyon Merkezi" açılmalıdır. Ardından sosyal rehabilitasyon merkezlerinin her il merkezinde yerel yönetimler tarafından açılarak, sorunun olduğu yerdeki yerel yönetim biriminin bu alanda hizmet sunması sağlanmalıdır.

g) Türkiye de konuyla ilgili henüz kapsamlı bir rehabilitasyon merkezi bulunmadığı için, bu merkezlerin açılması ve işletilmesinin teşvik edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda yatırım yapmak isteyenlere vergisel ve sigorta primlerinde avantajlar sağlanmalıdır.

h) Özel sektör tarafından ve yerel yönetimler tarafından işletilen sosyal rehabilitasyon merkezlerinde eğitime ve rehabilitasyona tabi tutulan kişi adedince o kuruluşa genel bütçeden hizmetlerin yürütülmesi için kaynak aktarılmalıdır.

i) Yükseköğretim Kurumu Başkanlığı (YÖK) ve Üniversitelerle işbirliği yapılarak, madde bağımlılığının ve diğer dezavantajlı grupların sosyal rehabilitasyonunda mutlaka rehabilitasyon sürecine katılması gereken; Sosyal Pedagog, İş- Uğraş Terapisti, Müzik Terapisti, Sanat Terapisti, Resim Terapisti ve

Manevi Sosyal Hizmet Uzmanı alanlarında, Önlisan-Lisans düzeyinde eğitim verecek bölümlerin yüksek öğretime kazandırılması sağlanmalıdır.

j) Her şeyden önemlisi ise gençlerin ve çocukların madde kullanımı ve bağımlılığı gibi telafisi imkânsız ve çoğu zaman sonu ölüm ile sonuçlanan bir sürecin içine adım atmaması için; Ailelerin, eğitimcilerin, arkadaş çevresinin ve sosyal duyarlı tüm çevrelerin bu konuyu önemsemesi sağlanmalıdır. Madde bağımlılığının tedavi gerektiren bir hastalık olduğu ve bağımlılıktan kurtulma sürecinin mümkün ve yıllar alabileceği gerçeği ile bu konuda toplumsal bir sabır ve duyarlılık gösterilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

ALTUNTAŞ, Betül (2001). "Avrupa Birliği Belgelerinde Sosyal Politika", *Toplum ve Sosyal Hizmet*, Cilt 12, Sayı 3, s.1-12.

CARROLL, Kathleen M. ve Lisa S. Onken (2005). "Behavioral Therapies for Drug Abuse", *Am.J. Psychiatry*, <http://ajp.psychiatryonline.org> ,13.09.2008.

CROSSE, Caroline, B. Hocking (2004). "Social Rehabilitation: What Are The Issues?", www.dva.gov.au/rehabilitation/discussion_paper.doc, 24/10/2008.

ÇAKMAK, Duran (2001). "Amatem: Bir Bağımlılık Tedavi Merkezi", *Bağımlılık Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1 , <http://www.sabem.saglik.gov.tr/kaynaklar/2855.pdf> , 10/10/2008.

ÇELİK, Aziz (2006). *AB Sosyal Politikası Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı*, Kitap Yayınevi, İstanbul.

DARE (Drug Abuse Resistance Education), <http://www.dare.com> , 26/11/2008.

Doç. Dr. Durak Çakmak "Uyuşturucu Maddeler ve Bağımlılık" kitapçığı, 2001

EKER, Cevat (2007). "Ortaöğretim Öğrencilerinin Sigara, Alkol, Uyuşturucu ve Keyif Verici Maddeleri Kullanma Nedenleri", Editörler: YILDIRIM, N. ve K. Yıldırım, Sosyal Hizmet Sempozyumu, S.A.Ü. Yayınları, s. 73-83.

EKŞİ, Aysel (1999). "Alkol, Uyuşturucu ve Uyarıcı Madde Kullanımı", Editör: EKŞİ, A., Ben Hasta Değişim, Nobel Yayınları, İstanbul, s.187-194.

EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) (2008), "Avrupa'daki Uyuşturucu Sorununun Durumu", www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_64227TR EMCDDA ,

ERDOĞDU, Seyhan (2008). "Avrupa Birliği ve Sosyal Politika", *Mülkiye Dergisi*, sayı 245, <http://www.mulkiyederigi.org> , 05/11/2008. ERGUN, Turgay, <http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.PDF>, 12.12.2008

ERSÖZ, Halis Yunus (2007). "Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Alanındaki Rolü", *Sosyal Politikalar Dergisi*, Sayı 02,Kış.

EVREN, Cüneyt, K. Ögel, D. Tamar, D. Çakmak (2004). “Uçucu Madde Kullanıcılarının Özellikleri”, <http://www.sabem.saglik.gov.tr/kaynaklar/2993.pdf>, 13/09/2008

GARNER, B.R., S.H. Godley ve R.R. Funk (2008). “Predictors of Early Therapeutic Alliance Among Adolescents in Substance Abuse Treatment”, Abstract, J. Psychoactive Drugs, Vol.40, No.1, s.55-65

GRUBER V.A., K.L.Delucchi, A. Kielstein ve S.L. Batki (2008). Abstract, Drug Alcohol Depend., Vol. 94, No. 1-3, s. 199-206.

HHS (U.S. Department of Health and Human Services), “Medicare Program General Information” <http://www.cms.hhs.gov/MedicareGenInfo/> , 28/11/2008.

http://www.cityoflondon.gov.uk/Corporation/LG_NL_Services/Health_and_social_car, 19/11/2008. National Strategy at a Local Level,

<http://www.tubim.gov.tr/test/istatistik/> , 15/10/2008. TUBİM (Türkiye Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi) (2008), “İstatistikler”,

<http://www.adsizalkolikler.com/12basamak.html>, 18.10.2008.

<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/uk.htm> , 12/11/2008. The Robert Gordon University (2008), “Social Policy in The UK”,

<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/wstate.htm> , 12/11/2008. The Robert Gordon University (2008), “The Welfare State”,

Huber, Manfred, M. Maucher Ve B. Sak (2006). “ Study on Social and Health Services of General Interest in The European Union Final Synthesis Report” http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/2008/study_social_health_services_en.pdf , 28/11/2008.

Kılıçarslan, Fatih (2007). “Madde Bağımlısı Ergenlerde Aile Terapileri ve Bir Olgu Sunumu”, *Bağımlılık Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, s. 42-45.

King, V.L. ve R.K. Brooner (2008). “Improving Treatment Engagementin Opioid-Dependent Outpatients with a Motivated Stepped- Care Adaptive Treatment Model”, Abstract, Jt Comm Qual Patient Saf., Vol. 34, No. 4, s. 209-213.

Koçak, Nadir (2008). “Madde Bağımlılığına Sosyal Yaklaşımlar”, <http://www.tubim.gov.tr/test/yayinlar/> , 14/10/2008.

Köknel, Özcan (1998). *Bağımlılık (Alkol ve Madde Bağımlılığı)*, Altın Kitaplar, İstanbul.

Köknel, Özcan (1999). “Çocukluk ve Gençlik Çağında Alkol ve Madde Bağımlılığı”, Editör: EKŞİ, A., Ben Hasta Değilim, Nobel Yayınları, İstanbul, s. 169-186.

Laffaye, C., J.D. McKellar, M.A. Ilgen ve R.H. Moos (2008). “Predictors of 4-year outcome of community residential treatment for patients with substance use disorders”, Abstract, Addiction, Vol. 103, No. 4, s. 671-680.

Lerfer, Sarah Masseyaw (2003). Introduction To Maternity & Pediatric Nursing, 4th Edt., Saunders, Missouri.

Malhotra, Anil, D. Basu, N. Gupta (2005). “Psychosocial Treatment of Substance Use Disorders in Adolescents”, Journal of Indian Association for Child and Adolescent Mental Health (JIACAM), Vol. 1, No. 1, s. 1-13.

ONDCP (Office On National Drug Control Policy), <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/>, 25/11/2008.

Ögel, Kültegin (2002). *Türkiye’de Madde Bağımlılığı*, IQ Yayınları, İstanbul.

Ögel, Kültegin ve Alper Aksoy (2007). “Tutuklu ve Hükümlü Ergenlerde Madde Kullanımı”, *Bağımlılık Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, s. 11-17.

Ögel, Kültegin ve B. Erol (2005). *Çocuklarda Sigara, Alkol ve Madde Bağımlılığı*, Morpa Yayınları, İstanbul.

Özden, Salih Yaşar (1992). *Uyuşturucu Madde Bağımlılığı Teşhis, Tedavi, Tedbir*, Nobel Yayınları, İstanbul.

Polat, Oğuz (2004). “Çocukta Korkulu Rüya: Uyuşturucu”, *Çocuk Forumu*, Mayıs-Ağustos, s. 1-10.

Ray, Oakley ve C. Ksir (1996). “Drugs, Society and Human Behavior”, 7th Edt. , Mosby, Missouri.

Rubinstein, Mark L. (2008). “Who’s Smoking? Cotinine Versus Self-Report in Adolescent Populations”, *Journal of Adolescent Health*, [www.jahonline.org/article/S1054-139X\(08\)00288-7/fulltext](http://www.jahonline.org/article/S1054-139X(08)00288-7/fulltext), 19.09.2008

Sayal, Ahmet, A. Aydın, K. Demirkan Ve A. Işimer (2005). “Alkol Kullanımı ve Suç Oranı”, *Gülhane Tıp Dergisi*, Cilt 47, Sayı 1, s.14-17.

Seyyar Ali ve Oral Demir (2008). *Katılımcılık ve Kalkınma Ekseninde Yerel Sosyal Politikalar*, Kam Yayınları, İstanbul

Sieveling, Caspar F. (2006). “Rehabilitation in The Paracelsus-Wiehegebirschclinic Bad Essen The German Way of Addiction Treatment”, www.paracelsus-kliniken.de/img/ejbfile/The%20Treatment%20of%20Dependancy.doc?id=1631

Suçin, Sevgi (2008). “Almanya, Hollanda, İtalya, Fransa ve İsveç’te Madde Kullanımı ve Mücadele Profili”, www.saglik.gov.tr/TR/dosyagoster.aspx , 12/11/2008.

SUÇİN, Sevgi (2008). “Amerika’da Madde Bağımlılığı İle Mücadele Yöntem ve Araçları”, www.saglik.gov.tr/TR/dosyagoster.aspx , 22/09/2008.

TOPÇUOĞLU, Volkan ve Y. Bez (2005). “Madde Kullanımına Bağlı Enfeksiyonlar”, *Bağımlılık Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, s. 89-96.

TOUMBOUROU, John W., T. Stockwell, C. Neighbors, J. Sturge, J. Rehm (2007). “Interventions to Reduce Harm associated With Adolescent Substance Use”, *The Lancet*, vol. 369, No. 4, 1391-1401.

TÜRK, Abdülkadir (1999). *Geliyorum Diyen Tehlike*, Bayrak Yayınları, İstanbul.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (2003). “Drug Abuse Treatment Toolkit/ Drug Abuse Treatment and Rehabilitation”, http://www.unodc.org/pdf/report_2003-07-17_1.pdf, 20/11/2008.

UZUN, Özcan, “Madde Kullanımı İle İlişkili Bozukluklar”, www.gata.edu.tr/dahilibilimler/ruhsagligi

Welfare Information (2008). “US Welfare System”, <http://www.welfareinfo.org/> , 15/11/2008.

WESTOVER, Arthur N., S. McBride ve R.W. Haley (2007). “Stroke in young Adults Who Abuse Amphetamines or Cocaine”, *Arch Gen Psychiatry*, Vol. 64, s. 495-502.

WHO (World Health Organisation) (2008). “Substance Abuse”, www.who.int/substance- 22.09.2008

Yüncü, Zeki (2007). “Çocuklarımızı Bağımlılıktan Korumalıyız! Nasıl? Neden?”, 9. Ulusal Psikolojik Danışma ve Rehberlik Kongresi Kongre Özet Kitabı, s. 31-32.

Yüncü, Zeki, C. Aydın, H. Coşkunol, E. Altıntoprak Ve A. T. Bayram (2006). “Çocuk ve Ergenlere Yöne-

lık Bir Bağımlılık Merkezine İki yıl Süresince Başvuran Olguların Sosyodemografik Değerlendirilmesi”, *Bağımlılık Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, s.31-37.

Yüncü, Zeki, U. Yıldız, S. Kesebir, E. Altıntoprak Ve H. Coşkunol (2005). “Alkol Kullanım Bozukluğu Olan Olguların Sosyal Destek Sistemlerinin Değerlendirilmesi”, *Bağımlılık Dergisi*, Cilt 6, Sayı 3, s. 129-135.

Zastrow, Charles (1996). Social Problems Issues and Solutions, 4th Edt., Wadsworth Publishing Co., USA.

Zitelli, Basil J. Ve Holly W. Davis (2002). Atlas Of Pediatric Physical Diagnosis, 4th Edt., Mosby, USA.

TÜRKİYE’DE KIRSAL ALAN BELEDİYESİCİLİĞİ VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE İL MÜLKİ SINIRI UYGULAMASI

Ruveyda KIZILBOĞA*

Orhan Veli ALICI**

ÖZ

Kırsal alan belediyeciliği Türkiye’de kullanılmaya başlanan yeni bir kavramdır. Özellikle kurulması kararlaştırılan on dört yeni büyükşehir belediyesi ile beraber toplam otuz büyükşehir belediyesinin il mülki sınırları dâhilinde hizmet üretmesi ve sunması ile birlikte önem kazandı. Ancak belediyeciliğin kentsel alan ile özdeşleştiği ve bu sınırlı alanda yoğun bir nüfusa hizmet sunduğu dikkate alındığında gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse büyükşehir ilçe belediyelerinin kırsal alanda hizmet sunması ve gereksinimleri farklılaşan bu alanların taleplerini karşılayabilmesi zorlaşmaktadır. Bu sebeple kırsal alan belediyeciliğinin kentsel alan formatı dışında düşünülmesi ve kırsala yönelik politikaların ön plana çıkarılması gerekir. Aksi takdirde kırsal ve kentsel alan arasında hizmet sunumunda adaletsizliklerin ortaya çıkması olasıdır. Bu makalede de kırsal alan belediyeciliği üzerinde durulduktan sonra özellikle bu konu ile doğrudan ilgili olan büyükşehir belediyelerinde il mülki sınırı uygulamasının avantajlarına ve dezavantajlarına yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kırsal Alan Belediyeciliği, Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir İlçe Belediyesi, İl ve İlçe Mülki Sınırı.

Abstract: *Rural Area Municipalism And Provincial Administrative Boundary Application In Metropolitan Municipalities In Turkey*

Rural area municipalism is a notion that has recently been used in Turkey. It has gained importance together with the service production and offer within the provincial administrative boundary of the planned establishment of new fourteen metropolitan municipalities and thirty metropolitan municipalities in total. However, when it is noted that municipalism is identified with urban areas and intense population is offered service within this limited area, it



* Dr., Nevşehir Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, ruveyda.kizilboga@nevsehir.edu.tr, ruveyda.kizilboga@gmail.com ** Dr., İ.E.T.T. İşletmeleri Genel Müdürlüğü Müfettişi, orhan_alici@hotmail.com

seems difficult that both metropolitan municipalities and metropolitan district municipalities provide service in rural areas and meet the varying demands in this area. Consequently, it is required that rural area municipalism is considered outside of the urban area format and bringing of the policies aimed at rural area to the forefront. Otherwise, emergence of unfair service in providing between rural and urban areas possible. In this article, after focusing on the rural area municipalism, the benefits and the drawbacks of the provincial administrative boundary application in metropolitan municipalities are given which is directly relevant to the rural area municipalism.

Keywords: *Rural Area Municipalism, Greater City Municipalities, Metropolitan District Municipality, Provincial and District Administrative Boundary.*

GİRİŞ

Türk idari sistemi içerisinde yerel yönetimler; belediyeler, il özel idareleri ve köyler olmak üzere üç farklı şekilde incelenir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları dışında yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında bulunan belediyeler, kent merkezlerini kapsayacak şekilde teşkilatlandırılırken, il özel idareleri il mülki sınırında genel olarak kırsal alana hizmet eden bir idari birim olarak örgütlendi. Ancak, merkezi idare ile ilişkilendirilen il özel idarelerinin tüzel kişiliği 2014 yılı itibariyle büyükşehir belediyelerinde kaldırılacağından il özel idarelerinin kırsal alana ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları büyük oranda büyükşehir belediyelerine devrolacaktır.

İl mülki sınırı uygulaması başlangıçta İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri için 2004 yılı itibariyle uygulamaya konuldu. 2014 yılından itibaren yeni on dört büyükşehir belediyesi ile sınırları il mülki sınırı olmayan on dört büyükşehir belediyesinde de il mülki sınırı uygulamasına başlanacaktır. Böylece otuz büyükşehir belediyesi il mülki sınırı dâhilinde hizmet sunarken bu büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğine de son verilecektir.

Bu durumda büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin, mülki sınır kapsamında mahalleye dönüştürülen köylere de hizmet sunması gerekecektir. Oysa belediyecilik uygulamaları dar bir alanda yoğun nüfusa hitap edecek şekilde kurgulandığı için genişleyen sınırlara ve dağılan nüfusa

hizmet sunumunda yeterince başarılı olamayacağı düşünülebilir.

Bu makalede genel olarak “kırsal alan belediyeciliği” ile büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırı genelinde hizmet sunmasının ortaya çıkaracağı olası sakıncalara değinilmesi ve öneriler sunulması amaçlandı. Bu kapsamda öncelikle klasik belediyecilik anlayışına, yerel yönetimlerin dönüşüm sürecine, Türkiye’deki belediyelerin kuruluş esasları ile hizmet alanlarına, bu hizmet alanlarının belirlenmesinde ölçek ekonomisi yaklaşımına ve verimliliği artırma yöntemi olarak da birleşme ya da kaldırma hususlarına değinildi. Makalenin devamında ise, bu bilgiler çerçevesinde sınırları il mülki sınırı olan büyükşehir belediyeleri ile kırsal alan belediyeciliğinin yarar ve sakıncalarına yer verildi.

1. KLASİK BELEDİYE ANLAYIŞI KAPSAMINDA TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE DÖNÜŞÜM SÜRECİ

II. Dünya Savaşı sonrasında kentleşme olgusu ile demokratikleşme ve refah devleti anlayışının ortaya çıkması, yeni mal ve hizmetlerin üretimini destekledi ve bu süreçte devletin piyasada etkin rol almasını gerektirdi. Buna bağlı olarak, kamusal hizmetlerin bir kısmının yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesi gündeme geldi ve merkezin yükünün hafifletilmesi amaçlandı. Kamu sektöründeki bu gelişmeler, yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki fonksiyonlarını çeşit ve boyut açısından artırdı. Öte yandan bu durum örgüt yapılarının, fonksiyonel kapasitelerinin ve finans kaynaklarının yetersiz kalmasına neden oldu. Bu nedenle Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gereği gündeme gelmiş ve 1950-1970 yılları arasındaki dönemde yapılan çalışmalar bu gereksinimin giderilmesine hizmet etti (Topal, 2011: 368).

Bütünsel açıdan bakıldığında Türkiye’de hem toplumsal koşullardaki değişim (kentlerin büyümesi, yerelleşme gereksinimi vb.) hem de diğer ülkelerle artan münasebetin yarattığı gereklilikler doğrultusunda ortaya çıkan yüzyılı aşkın bir yerel yönetim geleneğinden söz edilebilir. Türkiye’de yerel yönetim yapılanmasının özellikle belediyeler açısından sorunlu bir başlangıcı olduğu vurgulanır. Belediyelerin güçlü bir sivil toplum kuruluşu olarak faaliyet gösterememesi bu kuruluşların; batıllaşma hareketinin önemli bir parçası

olmalarına, toplumsal taleplerden ziyade tepeden inme nitelik taşımalarına ve mali kaynaklarının yetersizliğine dayandırılır. Sorunlar ise, temelde iki grupta sınıflandırılır. Bunlardan ilki, belediyelerin yeterince demokratik olmaması ile hemşehri katılımı, denetim, temsili ve yönetsel saydamlık alanında oluşan sorunlardır. İkincisi ise, belediyelerin toplumun gereksinimlerini yeterli düzeyde, kalitede ve hızda karşılayamamasıdır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 22-25).

Türkiye’de toplumsal yaşamda önemi giderek artan yerel yönetimler; kamusal güç karşısında bireysel hakların konumunun değişmesi, ekonomik, sosyal ve kültürel değişim, eğitim seviyesinin artması, üretim ve bilgi teknolojisindeki gelişmeler ve vatandaşların müşteri olarak hizmet talep etmesi gibi durumlar karşısında, diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi, kendilerini yenileme ve geliştirme gereksinimi duymaktadırlar (Akgül, 2003: 255-257).

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana genelde kamu yönetimi özelde ise yerel yönetimlerle ilgili sorunların tespiti ve çözümü için yapılan çeşitli çalışmalar mevcuttur (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 25). Dönüşümcü ve gelişimci reformlar kapsamında kanunlar çıkarılmakla birlikte özellikle, Türkiye’de metropollerin büyüyerek belediye sınırları dışına çıkması belediyeler arasında işbirliği sağlanmasını gerektirdi. Ancak işbirliği süreci yeterince etkin işleyemedi. Bu duruma çözüm sunabilmek için 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarıldı (Torlak ve Sezer, 2005: 89). Mevcut sorunların nüfus artışı, küreselleşme ve mali yetersizlik gibi nedenlerle büyüyerek sürmesi yeni reform sürecini gerektirdi ve bu kapsamda 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye ve 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Bu düzenlemelerin sonuncusu 06.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” dur.¹ Bilimsel ve teknolojik gelişmeler, nüfus artışı, göçler ve yoğun kentleşme gibi durumlar (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 26) ve mali anlamda kaynakların bölünmemesi, uzman personelin bir arada olması ve tek kaynaktan yönetilmesi anlayışı yerel kamu



¹ Söz konusu Kanun, 14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle değiştirilmiş ve bu Kanunun başlığında yer alan “On Üç” ibaresi “On Dört” olarak, “Yirmi Altı” ibaresi “Yirmi Yedi” olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir.

hizmetlerinin tek elden yürütülmesi durumunda daha etkin gerçekleşeceği algısını ortaya çıkardı. 6360 sayılı Kanun bu algının bir ürünü olarak yasalaştı. Mezkûr Kanun önemli düzenlemeler içermekle birlikte bu düzenlemelerin ortaya çıkaracağı sosyal, ekonomik, mali ve toplumsal boyuttaki sorunların özenle incelenmesi gerekir.

Büyükşehir belediyelerindeki bu yeni yönetim yapısına değinmeden önce belediyelerin yönetimi ile ilgili yapının çeşitli kanunlar kapsamında anlamlandırılması önem taşır.

2. BELEDİYELERİN KURULUŞ ESASLARI VE HİZMET ALANLARI

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda belediye, “beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyet” şeklinde tanımlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3. maddesinde belediye, “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanır (Alıcı ve Düzoğlu, 2010: 5). 1580 sayılı Kanun’da bir yerleşim yerinin belediye olabilmesi için 2000 nüfus ve merkeze 500 metrelik mesafe şartı aranmakta iken; 5393 sayılı Kanun’da 5.000 nüfus ve merkeze 5.000 metrelik mesafe şartı esas alındı. Dolayısıyla bir yerin belediye sayılabilmesi için hükümet konağı esas alındığında 5.000 metrelik alan içerisinde yaşayan nüfusun 5.000 olması şartı aranmaya başlandı.

Bu hususlar dikkate alındığında belediyenin mekânsal olarak sınırlı bir alanı anlamlandığı, kırsal alanların bu kapsamda yer almadığı anlaşılır. Kentleşme oranının ve nüfus artışının hızlı olmasına bağlı olarak genişleyen kentin, anılan sınırları aşması ve varolan sorunlarının artması nedeniyle klasik belediyecilik anlayışının farklılaştırılması hususu gündeme geldi (Alıcı, 2012: 30). Böylece büyükşehirler için yeni bir yerel yönetim modelinin tesis edilmesi süreci başladı.

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’yla büyükşehirlerde iki kademe bir yerel yönetim sistemi kuruldu. Bu sistemde üst düzeyde şehri yöneten bir büyükşehir belediyesi alt düzeyde ise, büyükşehir içindeki ilçe/ilk kademe (alt kademe) ile merkez ilçede kurulan ilçe/ilk kademe (alt kademe)

belediyeleri yer almaktaydı. Bu dönemde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için illerde yüklü maliyetlerle gereksiz yere yeni ilçeler kuruldu. Ayrıca çok büyük ilçe belediyelerini, yönetilebilir duruma getirmek amacıyla bölerek yeni ilçelerin kurulması yöntemi uygulandı. 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ilçe ölçütünden vazgeçilerek “ilk kademe belediyesi” adı altında, herhangi bir ölçütü ve özelliği olmayan yeni bir belediye türü ortaya çıkarıldı. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyesi olabilmek için gerekli nesnel ölçütlerden uzaklaşıldı ve yeni büyükşehir belediyeleri kurulma süreci hükümetin takdiri ve parlamentonun kararına bırakıldı. Ayrıca büyükşehir belediyelerine sağlanan ek gelirlerden faydalanmak amacıyla büyükşehir olmaya yönelik taleplerin artması ve siyasi kaygıların etkisiyle büyükşehir belediyesi sayısı artırıldı (Torlak ve Sezer, 2005: 91).

5216 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyesinin kurulması hususu birtakım yeni koşullara bağlandı. 5216 sayılı Kanun’un 4. maddesinde “belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyelerinin, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği” hüküm altına alındı.

Kentsel alanların hızla büyümesine bağlı olarak gerek Türkiye’de gerekse diğer ülkelerde büyükşehir belediyelerinin kuruluşunda “belediyelerin büyüklüğü ve büyüklüğün dengesizliği” hususu tartışılmaya başlandı. 3030 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için herhangi bir nüfus şartı öngörülmemekle birlikte 5216 sayılı Kanun’da 750.000 nüfus ölçütü getirildi. Büyükşehir belediyelerinin 2004 yılındaki nüfusları dikkate alındığında varolan büyükşehir belediyelerinin yarısının nüfusunun 750.000’den daha az olduğu görülür (Torlak ve Sezer, 2005: 91).

5216 sayılı Kanun’un 3. maddesinde büyükşehir “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanır. Bu düzenleme ile bir il belediyesinde büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için merkezde en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesinin bulunması şartı da getirildi.

5216 sayılı Kanun’daki düzenlemelere rağmen, büyükşehir ile alt kademe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımında dengenin sağlanamaması ve büyükşehir belediyesinin alt kademe belediyesi üzerinde geniş vesayet yetkisine sahip olması süreci sürdü. (Torlak ve Sezer, 2005: 104). 5216 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki uyumsuzluklarını gidermek amacıyla büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri büyük oranda artırılarak ilçe belediyelerinin sınırlı sayıdaki görevleri tek tek sayıldı. Bu düzenlemeye rağmen imar, Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) ve Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) kararları başta olmak üzere birçok konuda varolan çeşitli uyumsuzlukların sürdüğü görülmektedir (Alıcı, 2012).

Kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin ön koşullarından biri hizmetin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi yani subsidiarite ilkesidir (Torlak ve Sezer, 2005: 104). Belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde de subsidiarite ilkesi dikkate alınmakta olup, bu durumda halka en yakın hizmet birimleri ilk kademe ve ilçe belediyeleri olmaktadır. Dolayısıyla varolan sorunların ilçe belediyeleri lehine çözülmesi gerekir (Tuzcuoğlu, 2007: 60-61).

Büyükşehir belediye sınırı, belediyelerin hizmet götürmekle sorumlu ve yetkili oldukları alanları kapsar. Bu sınırın genişlemesi ile kırsal alanı temsil eden köyler “mahalleye” dönüşmesine bağlı olarak bu bölgelere büyükşehir belediyesi tarafından hizmet götürülmesi zorunluluğu doğar. Oysa 2000’li yıllardaki koşullarda bile, büyükşehir belediyeleri kentsel alanlara hizmet götürmekte sıkıntı yaşamaktadır (Torlak ve Sezer, 2005: 94). Bu sebeple sistemin kurgusunda ilçe belediyelerinin rolünün artırılması, genel olarak da belediyelere ilişkin sorunların belirlenmesi ve çözüm aranması sürecinde çok yönlü ölçütlerin geliştirilmesi önem taşır.

3. BELEDİYELERİN HİZMET ALANINI BELİRLEMEDE ÖLÇEK EKONOMİSİ YAKLAŞIMI

Türkiye’de kır-kent farklılığının giderilmesi ve belediyecilik sisteminin kırsal alanda yaygınlaşmasıyla ortaya çıkan verimlilik kayıplarına son verilmesi amacıyla her mekânsal yerleşmeye ayrı bir tüzel kişilik verilmesi uygulamasının sakıncalarına 6360 sayılı Kanun’la son verilmeye çalışıldı. Kırsal ve kent-

sel yerleşmelerin yerel gereksinimlerini karşılayabilmek, etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile birlikte demokratik yönetim gereklerini birlikte sağlayabilmek için ölçek sorunu ile ilgili köklü düzenlemelere gereksinim olduğu vurgulanır (Güven, 1982: 48). Bu noktada optimal büyüklük kavramı devreye girer. Optimal büyüklük ile belirli kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip bir yerel yönetim büyüklüğü kast edilir. Birçok kamu hizmetinde ortalama maliyet, hizmetin götürüleceği nüfus miktarı büyüdükçe azalır (Sağbaş, 2003: 3). Bir başka deyişle, hizmetin üretildiği alana yayılan nüfus ilaveleri, marjinal maliyete bağlı olarak ortalama maliyeti azaltır ve belirli bir nüfus büyüklüğünde ortalama maliyet minimum olur. Daha sonraki her nüfus ilaveleri, marjinal maliyetteki hızlı yükselişlere bağlı olarak ortalama maliyeti artırır (Akgül, 2003: 252). Bu nedenle, nüfus açısından optimal yerel yönetim büyüklüğü, ortalama maliyeti minimum yapan nüfus büyüklüğüne eşittir. Dolayısıyla optimal yerel yönetim büyüklüğü, kişi başına hizmet maliyetinin daha fazla düşmediği ve kişi başına hizmet maliyetinin yükselmeye başladığı noktadaki büyüklük olarak ifade edilir (Topal, 2005: 450).

Yerel yönetim birimlerinin kamusal hizmetlerin sunumu için gerekli maddi, insani ve teknik kaynakları kendi başlarına idare edemedikleri vurgusu da iktisat yazınındaki ölçek ekonomileri yaklaşımına dayandırılır. Uzun dönemde, firmaların ortalama maliyet eğrilerini açıklamakta kullanılan ölçek ekonomileri; “üretim tesis ölçeğindeki artışlara paralel ortaya çıkan reel ve parasal tasarrufları” ifade eder (Topal, 2011: 369-370). Firmanın üretim tesis ölçeğinin belirli bir eşişin altında olması ortalama maliyetin yüksek olmasına neden olur. Bu nedenle, neo-klasik iktisat teorisinin savunduğu ölçek ekonomileri argümanı, geçmiş yıllarda çeşitli ülkelerin yerel yönetim reformlarında uygulandı ve birçok küçük yerel idare birimi birleştirilerek daha büyük yerel idari birimler oluşturuldu (Arikboğa, 2007: 4). Kentin nüfusunun artmasının ve yüzölçümünün büyümesinin birçok kent hizmetinin kişi başına düşen maliyeti azalttığı kabul edilir. Ancak nüfusun gereğinden fazla artışı; su, elektrik, kanalizasyon, eğitim, sağlık ve konut gibi hizmetlerin maliyetini artırır (Çimen, 2007: 59). Küçük ölçekli belediyeler daha demokratik üstünlükler sunmakla birlikte hizmet ölçeğinin optimum noktaya dek büyümesinin sağlayacağı temel faydaların şunlar olacağı ileri sürülür (Topal, 2011: 372-373):

a) İstihdam edilen işgücünün, işbölümü ve uzmanlaşması sağlanacak ve bu durum verimliliği arttıracaktır,

b) İşbölümü ve uzmanlaşma, kamusal hizmet üretiminde teknolojik açıdan daha gelişmiş araç ve gereçlerin kullanımını sağlayacaktır,

c) Üretim-teknoloji arasındaki yakın ilişkiyi olumlu anlamda destekleyecektir. Gelişmiş teknolojiler, büyük çapta üretim yaparak birim başına maliyetleri düşürecek ve böylece önemli maliyet tasarrufları sağlayacaktır,

d) Ölçek büyümesi daha fazla imkâna sahip olunması anlamına geldiğinden daha kaliteli yöneticilerin, danışmanların ve işgücünün istihdamına olanak sunacaktır.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporu’nda orta ölçekli kent alanlarının yönetimine ilişkin iki önemli saptama yapılır. İlk olarak; sınırlı bir alanda görev, yetki ve sorumlulukları en aza indirgenen ilçe belediyeleri ile birçok ilçe belediyesinin sınırlarını kapsayan mahalli müşterek nitelikli yetkilerin neredeyse tamamına sahip ve ilçe belediyeleri üzerinde yerel idari vesayet yetkisini kullanan büyükşehir belediyelerinin bulunduğu belirtilir. İkinci olarak, mali bakımdan güçlü merkez belediyeler ile mali bakımdan güçsüz ilçe ve alt kademe belediye teşkilatlarının tesis edildiği vurgulanır. Bu iki tespite bağlı olarak büyükşehir belediyelerinde yaşanan sorunların çözümünün mümkün olmadığı ileri sürüldü. Bu kapsamda orta ölçekli kentsel alanlar için iki kademeli bir model önerilecek olursa, alt kademedeki belediyelerin yetki ve görevleri ile mali kaynaklarının güçlü olmasına, üst kademedeki idari yapının/belediyenin ise, sınırlı yetki ve görevle donatılmasına dikkat edilmesi gerektiği öne sürüldü (Özgür, 2005: 495). Üst kademe belediyesi ise, kentsel alan genelinde zorunlu hizmetleri yürütmesi ve prensipte en azından hizmetlerin türleri açısından sınırlı yetkiye sahip olması gereği vurgulanır (Özgür, 2005: 496).

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi ÖİK Raporu’nda orta ölçekli kentsel alanların yönetiminde kullanılabilecek ve iki kademeli bir sistemde geçerli olabilecek aşağıdaki ilke ve öneriye yer verilir:

“Metropol ve yerel nitelikli görev ayırımında, yerel nitelikte bir hizmetin en ucuza ve en verimli yapılması ile halkın katılımının ve denetiminin en yük-

sek şekilde sağlanması ilkesi göz önünde tutulur. Büyükşehir belediyelerinin metropol ölçeğinde planlama yapan, yatırım ve finansman sağlayan yerel yönetim birimleri olması gerekir. İlçe belediyeleri ise, yerel nitelikteki tüm hizmetleri veren belediyeler haline getirilmelidir”(Özgür, 2005: 496, DPT, 1994: 24-25).

Yerel yönetimlerde etkinliğin artırılması için gerekli görülen aşağıdaki üç unsura vurgu yapılır (Canpolat, 2010: 82):

- a) Hizmet alanının büyüklüğünde en uygun (optimal) ölçeğin tespiti ve sınırlarının kontrolü,
- b) Yerel yönetim birimlerinin sayılarının azaltılması ve böylece para ve kaynak savurganlığının önlenmesi,
- c) Yerel birimlerden her birine, yerine getirebilecekleri en iyi işlerin bırakılması.

Belediyeleri güçlü kılan unsur, ellerindeki yetki ve kaynakların genişliği değil, bunları etkin koordine edebilmeleri ve kullanabilmeleridir. Teorik gelişmelere paralel olarak yapılan mevzuat çalışmalarında da kamu kaynaklarının ve otoritesinin etkin ve verimli kullanılması ilkesine vurgu yapılır (Akyel ve Köse, 2010: 12).

Belediyelerin nüfus ve alan büyüklükleri açısından önemli sorunları vardır. Tortop'a göre (1995: 24) bir belediyenin nüfus ve alan büyüklüğü, yetki ve görevleri belirlemedeki en önemli etkidir. Belediyelerin etkinlik derecesi, büyüklüğü ile ilgili ve orantılıdır (Akgül, 2003: 252). Bazı belediyeler gereğinden fazla büyük bazıları ise optimal hizmet yürütme açısından çok küçüktür. Bu sorun, küçük belediyelerin kaynaklarını etkin ve yerinde kullanmasını engeller. Hizmetlerin etkin yürütülebilmesi için belediyelerin uygun büyüklükte olması gerekli ve önemlidir (Özgür, 2007: 105). Küçük ölçekli kentsel birimler gerek mali kaynak gerekse personel israfı olarak nitelendirilirken, ölçeğin gereğinden fazla büyütülmesi, belirli bir büyüklükten sonra kentsel yönetim biriminin maddi olanaklarının yetersizleşmesi nedeniyle maliyetleri artırır ve etkinliği azaltır (Akgül, 2003: 249). Kent nüfusu gereğinden fazla arttığında gerek su ve kanalizasyon gibi altyapının gerekse eğitim, sağlık ve konut gibi toplumsal altyapının maliyetleri artar. Özellikle,

geniş hizmet alanlarında dağınık yerleşmelerin olması hizmet maliyetlerini artırır (Topal, 2005: 451). Belediyelerin hizmet ettikleri alanın, öteki deyişle ölçeğin büyümesinin ve nüfusun artmasının, hizmet kalitesini ve hizmetin zamanında yerine getirilmesini nasıl etkileyeceğinin sorgulanması gerekir. Belediyelerin nicel olarak büyütülmesi ya da sayıca artırılması yerine nitel olarak verimli olmasının hedeflenmesi gereklidir (Akgül, 2003: 179).

4. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN VERİMLİLİĞİNİ ARTIRMA YÖNTEMİ: BİRLEŞTİRME YA DA KALDIRMA

Bazı yerel yönetim birimlerinin; görevlerini etkin bir şekilde yerine getiremeyecek küçüklükte olması, mali kaynaklarının yetersizliği, uzman personel eksikliği, coğrafi şartların hizmet götürmeyi engellemesi ve iklim şartlarındaki zorlukların hizmet maliyetini artırması, sınırlarının iç içe geçecek şekilde yakınlaşması ve bu yakınlaşmadan doğan yetki çatışmaları kapsamında kamu hizmetlerinin yerine getirilememesi (Sezer, 2007: 145-146) gibi nedenlerle yerel yönetim birimleri kapatılmakta ya da birleştirilmektedir. Birleştirme ya da kapatmaların bir diğer nedeni kamusal hizmette de azalan maliyet ilkesinin dikkate alınıyor olmasıdır. Kamu ekonomisinin üretici firmaları olan yerel yönetim birimlerinin üretim ölçeğini belirli bir noktaya kadar genişletmek suretiyle maliyetleri azaltması ilkesi, birleştirme ya da kapatmaları destekler (Topal, 2011: 372).

Yerel yönetim birimleri arasındaki birleşmeleri meydana geliş biçimleri itibariyle değişik ölçütlere göre sınıflandırmak olanaklıdır. Bunlardan birincisi, katma/katılma yöntemidir. Bu yöntemde bir yerel yönetim birimi kendisine komşu küçük birimlerin topraklarının bir kısmını ya da tamamını kendi sınırları içine alır. Bu durumda komşu yerleşim biriminin tüzel kişiliği sona erer. İkincisi, kaynaşmadır. Bu yöntemde birden fazla yerleşim birimi bir araya gelerek yeni bir yerel yönetim birimi oluşturulur. Kırsal kesimdeki köylerin ya da küçük köylerin bir araya gelerek yeni bir yerel yönetim birimi oluşturması buna örnek oluşturur. Üçüncüsü ise, bir yerel yönetim biriminin sınırlarının yeniden çizilmesidir (Sezer, 2007: 145).

Birleşmeler gönüllü ya da zorunlu olarak gerçekleşir. Gönüllü birleşmede halkın onayı gerekir. Yerel demokrasinin gelişmesi ve yerel özerklik ilkesinin gerçekleşmesi açısından birleşmelerde gönüllülük kıstası esastır. Ayrıca halkın onayını alan birleşmenin başarı şansı daha yüksek olacaktır (Buldaş, 2008: 26-32). Zorunlu birleşmelerde ise, merkezi idare hazırladığı yasayla ya da idari kararlar birleşme gerçekleşir. Ancak bu zorunluluk yerel özerklik ilkesine ters düşer (Arıkboğa, 2007: 13-14). Öte yandan idari işlemlerin amacı kamu yararıdır. Yerel yönetimler arasındaki birleşme ya da yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması hususunun da kamu yararı amacıyla yapılması gerekir (Sezer, 2007: 156).

Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim reformlarının ilk adımında, küçük ölçekli yerel idarelerin birleştirilmesi ve bu sayede daha geniş ölçekli birimlerin meydana getirilmesi çalışmaları yapılmıştır. Bu dönüşümün temelinde, geniş ölçekli idari ünitelerin küçük olanlara göre ekonomik anlamda daha etkin ve daha büyük bir fonksiyonel kapasiteye sahip olduğu görüşü etkili oldu. 1950-1970 dönemi arasında uygulanan yoğun birleştirme çalışmaları sonucunda (Topal, 2011: 368) 1960 ve 1970'li yıllarda Avrupa ülkelerinin birçoğunda belediyelerin sayısı azaltıldı. Varolan belediyeler arasında ölçeklerine göre görev ve işlev kademelendirmesi yapıldı. Örneğin, Bulgaristan, Danimarka ve İsveç belediye sayısını % 80'in; Belçika, Almanya ve İngiltere % 60'ın; Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç ise % 40'ın üzerinde azalttı (Canpolat, 2010: 83).

Bu kapsamda Türkiye'de de benzer tartışmalar gündeme geldi. Türk belediyecilik sisteminin küçük ölçekli belediyelerden oluştuğu ve bunun Batı ülkelerinde birleştirme çalışmalarından önce karşılaşılan benzer sorunları ortaya çıkardığı vurgulandı. Çözüm olarak 5393 sayılı Kanun'dan önceki, belediye kurulmasında aranan 2000 nüfus ölçütünün 5393 sayılı Kanun'la 5000'e çıkarılması görüldü (Urhan, 2008: 90). Ancak bu düzenlemenin kırsal alan belediyelerini ortaya çıkardığı ve sorunları önlemediği farkına varılmış ve alt kademede küçük belediyelerin kapatılmasına, geniş ölçekli alan yönetiminin tek bir belediye kapsamında gerçekleştirilmesine yöneldi (Topal, 2011: 368-369).

Tanguay ve Wihry (2008: 326), yerleşim yerlerinin birleşme yoluyla ölçeğinin artırılması sonucunda kişi başına düşen hizmet maliyetinin

azaltılmasında aşağıdaki yöntemlerin kullanılabileceğini belirtir. Bu yöntemler (Aktaran Yoloğlu, 2011: 50):

- a) Ölçek ekonomisinin tutturulmasından dolayı birim maliyetlerin azalması,
- b) Fayda dışsallıklarının içselleştirilmesi,
- c) Yönetim ve karar alma maliyetlerinin daha büyük bir topluluğa paylaştırılmasıdır.

Hem Devlet Planlama Teşkilatı, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 2001 Yerel Yönetimler Komisyonu Raporu’nda hem de Geray (2000) ile Topal ve Özyurt’un (1999) akademik çalışmalarında küçük ölçekli belediyelerin dezavantajları konusunda “küçük belediyelerde, kamusal hizmetlere ilişkin yetersiz talepten dolayı ölçek ekonomisi yaratmanın imkânsızlığına” vurgu yapılır.

Akgül’e (2003: 261) göre Türkiye’de fiziki olarak birbirine yakın birimler, birleştirme yöntemiyle tek merkezde toplanmalı ve coğrafi olarak halkın aynı alanda yaşaması teşvik edilmelidir. 6360 sayılı Kanun’la köylerin mahalleye dönüşmesi ve belde belediyelerinin kapatılarak ilçe belediyesi içerisinde mahalle haline gelmesi yasal zorunluluk kapsamında gerçekleşti. Buna karşılık, 5393 sayılı Kanun’un 8. maddesine göre “bir belde, köy veya bunların bazı kısımlarının komşu belediyeye katılmasında seçmenlerin yarısından fazlasının talep etmesi ve sonrasında halk oylaması yapılması” yani gönüllülük şartı aranır.

5. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİ SINIRLARI

Türk belediye sisteminde farklı büyüklüklere rağmen bütün büyükşehir belediyeleri aynı yasa hükümlerine göre yönetilir. Oysa farklı büyüklükteki belediyelerin; nüfusu, hizmet alanının büyüklüğü ve coğrafi koşulları, gelişmişlik düzeyi ve toplumun eğitim seviyesi gibi nedenlerle sorunları farklılaşmaktadır. Çözüm için belediyelerin farklı yasal düzenlemelere ya da yönetim modellerine sahip olması gerekir (Özgür, 2005: 487). Büyükşehir belediyelerinde yaşanan sorunların temelinde işlevsel eşgüdüm ve coğrafi birlik ilkesi yatar. Büyükşehir yönetiminde görevler ve gelirler çok sayıda yönetim arasında paylaştırılır. Bu durum hizmet açısından ölçek ekonomilerini işlevsizleştiricidir (Demiral, 2007: 79).

Büyük kentlerde ortaya çıkan ve gün geçtikçe etkisi artmakla birlikte çözümü zorlaşan sorunlara bu alanlardaki yönetimin yetersizliği de bir sebep olarak gösterilir. Kentin tamamını ilgilendirmesine rağmen bu sorunların çözümü için kullanılması gereken yetki ve sorumluluğun birden çok mahalli idare birimi arasında paylaştırılmış olması, bu yetki ve sorumluluğun bir an önce kurulacak ve kentin tamamını kapsayacak bir üst otorite tarafından kullanılmasını gerektirdi (Özgür, 2008: 5-10). Bir başka deyişle, büyükşehir alanı içerisinde kurulacak bu üst birimin, alt belediyeleri kapsayacak şekilde planlama ve koordinasyonu sağlayacak tek otorite olması gerektiği görüşü hâkimdir. Böylece iki kademeli büyükşehir yönetimi başlangıçta İstanbul, İzmir ve Ankara olmak üzere üç il için uygulanmaya başlandı (Alıcı, 2012: 31). Süreç içerisinde büyükşehir belediyelerinin artması ile beraber varolan sorunlar çeşitlilik kazandı. Bu noktada sistemselsel sorunların çözümü amacıyla Türkiye’de yeni bir büyükşehir sınıflandırmasının yapılması gerektiği ileri sürüldü. Önerilen büyükşehir yönetimi, yüzölçüm ve nüfus esasına göre üçlü bir sınıflandırma ile aşağıdaki gibi ele alınabilir (Demiral, 2007: 93):

- a) Bölge Niteliği Kazanmış Büyükşehir Yönetimleri
- b) Büyükşehir Yönetimleri
- c) Diğer Büyükşehir yönetimleri

2012 yılına gelindiğinde yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması gündeme geldi ve 6360 sayılı Kanun yayımlanarak yürürlüğe girdi. 2014 yılında yapılacak ilk mahalli idareler genel seçimiyle beraber 6360 sayılı Kanun kapsamında Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulması, yani bu illerin il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi hüküm altına alındı.

Sınırları il mülki sınırı olmayan Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları da “il mülki sınırı” olarak düzenlendi. Öte yandan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırı olması nedeniyle meydana gelebilecek görev ve yetki çakışmalarının önlenmesi ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi nedeniyle büyükşehir belediyelerinde önemi ve işlerliği kalmayan il özel

idarelerinin, ilk mahalli idareler genel seçiminden itibaren, tüzel kişiliklerinin kaldırılması hususu da hüküm altına alındı.

Böylece İstanbul ve Kocaeli dışındaki yirmisekiz büyükşehir belediyesi 2014 yılında yapılacak olan mahalli idareler genel seçimi ile beraber; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idarî ve malî özerkliğe sahip, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren ve yetkileri kullanan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi haline getirilecektir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin ise, yine bu düzenleme ile sınırları ilçe mülki sınırı haline dönüştürülecektir.

6360 sayılı Kanun’un genel gerekçe bölümünde ise, il sınırında hizmet üretecek büyükşehir belediye modelinin aşağıda belirtilen olumlu gelişmeleri ortaya çıkaracağı belirtildi:

- a) Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir,
- b) Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek ve işgücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır,
- c) Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır,
- d) İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir,
- e) Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.

6360 sayılı Kanun’un gerekçesinde belirtilen bu pozitif bakış açısı bir kenara bırakıldığında; iki kademeli büyükşehir belediye sisteminin varolan sorunları ile beraber yaygınlaştırılması ve büyükşehir mekânının il mülki sınırına dek genişletilmesi yeni ve varolan sorunların daha da büyümesine yol açabilecek niteliktedir. Böylece iş süreçleri daha karmaşık hale gelecektir. Vatandaşa hizmette yakınlık ilkesi yeterince uygulanamayacak, alansal büyüklük nedeniyle bu yapıların hantallaşması söz konusu olacaktır. Vatandaşa

en yakın olan ilçe belediyeleri adeta büyükşehir belediyesinin “yerel idari vesayeti” (Alıcı, 2012a: 38-52) altında kalacağından vatandaşın sorunlarını yeterince çözemeyecektir. Ortaya çıkacak yeni sorunlar sistemin yeniden reforme edilmesini gerektirecektir. Bu kapsamda il mülki sınırı uygulaması nedeniyle oluşacak sıkıntıların giderilmesi için, ilçe belediyelerinin yetkilerinin artırılması ve büyükşehir belediyelerinin sadece kent genelini ilgilendiren makro nitelikli bölünemez işleri görmesi ve koordine edici bir rol üstlenmesi gerekecektir. Aksi takdirde büyükşehir belediyeleri kırsal alan başta olmak üzere hizmet alanlarında hizmet sunamaz hale gelerek hantal bir yapıya dönüşecektir.

Sınırları il mülki sınırı olan büyükşehir belediye sistemi ile eski sistem kıyaslandığında, sistemin içeriğinde ve mahalli müşterek nitelikli görev, yetki ve sorumlulukların büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki dağılımında herhangi bir değişiklik yapılmadığı, ancak sistemin mekânsal boyutunda önemli düzenlemeler yapıldığı görülür. Büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırı ile özdeşleştirilmesinin büyükşehirler bazında farklı sorunları beraberinde getireceği, siyasi farklılaşma ve büyükşehir belediyesinin hizmet alanının mekânsal büyüklüğü dikkate alındığında kırsal alan belediyciliğinin yeterince işler hale gelemeyeceği ve bu nedenle sancılı bir dönüşüm sürecinin yaşanacağı ileri sürülür (Alıcı, 2012: 290).

Öte yandan bu yeni düzenleme ile beraber belde belediyelerinin, köylerin ve otuz il özel idaresinin tüzel kişiliğine de ilk mahalli idareler genel seçimi ile son verilecektir. Anayasa Mahkemesi, daha önce benzer bir konuda vermiş olduğu E. 2008/34, K. 2008/153 sayılı kararında; yasa koyucunun, mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin etkinliğini sağlamak adına küçük ölçekli belediyeleri kapatabileceğini belirtmiş, ancak hizmette vatandaşa yakınlık ve küçük ölçekli belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasında referandum yoluyla kararın vatandaşa bırakılması yöntemini dikkate almamıştır. Nitekim yeni büyükşehir belediyeleri dışındaki mevcut büyükşehir belediyelerindeki bazı mahallelerin bir ilçeden ayrılarak başka bir ilçeye bağlanması ve bu değişikliğin yerel referandum vasıtasıyla vatandaşların görüşü alınmadan yapılması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na aykırılık taşır.

6360 sayılı Kanun’la tüzel kişilikleri kaldırılan ve ilgili belediyeye katılması kararlaştırılan belediye ve köy halkının, katılma konusundaki görüş ve isteklerinin referandum yoluyla sorgulanması gerekir. Çünkü 1988 yılında Türkiye tarafından imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. maddesinde “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili topluluklara danışılmadan değişiklik yapılamaz” ifadesi vardır. Nitekim 1982 Anayasası’nın 90. maddesindeki “usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir” ibaresi dikkate alındığında 6360 sayılı Kanun’la ilk kademe belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması hususunun uluslararası andlaşmaya aykırılık taşıdığı gerçeği ortaya çıkmaktadır.

Bütün bu veriler çerçevesinde;

a) Büyükşehir belediyesi sisteminde asıl tartışılması gereken konu “bu sistemin nasıl işlediği”dir. Aksi halde varolan sorunlarla beraber bu sistemin yaygınlaştırılması bir yanlışı genelleştirmekten başka bir anlam ifade etmeyecek, âdete varolan sorunlar bir virüs gibi diğer belediyelere de yayılacaktır. Nitekim süreç içerisinde yapılan araştırmalarda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımında sorunların olduğu, büyükşehir belediyelerinin imar ve bütçe konusunda ilçe belediyelerine müdahalesinin sorun teşkil ettiği, gelir dağılımında bariz adaletsizliklerin bulunduğu, UKOME-AYKOME gibi oluşumlarda ilçe belediyelerinin hiçbir belirleyiciliğinin olmadığı ve büyükşehir belediyesinin bu konuda etkin rol oynadığı, aynı mekânsal alanda iki farklı belediyenin hizmet sunmasının birçok soruna yol açtığı, dolayısıyla mevcut sistemin eşgüdümü sağlayamadığı belirtilir (Alıcı, 2012).

b) İl mülki sınırı uygulaması, il idaresi sistemini aşındırmakla beraber subsidiarite ilkesine de aykırıdır. Halka en yakın birimlerce sunulması gereken hizmetlerin, eskiye nazaran daha uzak ve büyük birimler tarafından sunulması adeta bir geriye gidiş gibi algılanmakta ve bu durum yerel hizmetlerin merkezileştirilmesi gibi görünmektedir. Öte yandan bu alansal büyüme ile birlikte bölgesel farklılık ve çeşitliliklerin korunması da zorlaşacaktır (Bedük, 2012: 8). Bu husus özellikle yerel demokrasiye ket vurulmasından, hizmette ve demokraside katılım açısından optimal bulunan küçük ölçeklerin büyütülmesinden başka bir şey olmayacaktır.

c) Bir diğer önemli husus ise, otuz büyükşehir belediyesinin gelişmesi karşısında elli bir ilin yerinde sayması ve merkezden daha az kaynak almasıdır. Bu illerdeki il özel idarelerinin kaynaklarında eskiye oranla meydana gelecek azalışla birlikte normal ildeki kırsal ile büyükşehirlerdeki kırsal arasında da gelişim açısından bir dengesizliğin oluşabileceği tahmin edilmektedir. Bu yüzden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin güçlendirilmesi, büyükşehir belediyesinin eşgüdüm görevinin vurgulanması ve bunun yanı sıra dengeli kalkınma için il belediyelerinin de güçlendirilmesi önem taşır. (Çukurçayır, 2012: 23)

d) Diğer taraftan dünyada büyükşehir belediye siteminin kentsel alan için uygulandığı ve kırsal alanı kapsayan bir büyükşehir yönetim modelinin olmadığı dikkate alındığında ilerleyen süreçte sistemin revize edilmesi gerektiğinde; belediye başkanı karşısında meclisin güçlendirilmesi, görev, yetki ve sorumlulukların net bir şekilde belirlenmesi, kırsal alanı ilgilendiren hizmetlerin vatandaşla en yakın hizmet birimleri olan ilçe belediyelerince sunulması sistemselsorunları çözecek önemli bir çıkış yolu olacaktır (Çukurçayır, 2012: 21-22).

6. KIRSAL ALAN BELEDİYECİLİĞİ KAVRAMI İLE YARAR VE SAKINCALARI

Türkiye’de 2014 yılında yapılacak mahalli idareler genel seçimiyle birlikte sınırları il mülki sınırı olacak bütün büyükşehir belediyeleri içerisindeki köyler ve beldelerin mahalleye dönüştürülmesi ve böylece ilin tamamının büyükşehir belediyesinin sorumluluğu altına girmesi ile beraber kırsal alan belediyciliği uygulamaları da başlamış olacaktır. Bu kapsamda gereksinimleri, yerleşim şekli, nüfus yoğunluğu, kültürel ve sosyolojik temelleri kente göre oldukça farklı olan kırsal alanlar için il özel idareleri yerine belediyelerin hizmet sunması eskiye göre birçok değişikliği beraberinde getirecektir. Sınırları il mülki sınırı olan otuz büyükşehir belediyesi tarafından kırsal alan özelinde sunulacak hizmetlerin kırsal alanın gereksinimlerine uygun olması ve yerel yönetim politikalarının kırsal alanı da esas olarak oluşturulması gerekir. Klasik belediye teşkilatı ve hizmet sunumu dikkate alındığında kırsal alan belediyciliğinin bir dönüşüm olduğu anlaşılabılır.

İçeriği zamanla zenginleşecek olan “kırsal alan belediyciliği”; genel olarak merkezi konumda bulunan, kentsel alana ait politikalar üreten ve

hizmet sunan belediyelerin; nüfus yoğunluğunun daha az olduğu kırsal alanda yaşayan vatandaşlar için de hizmet sunması ve politikalar üretmesi olarak tanımlanabilir.

Bazı yerler köy görüntüsüne sahip olsa da “belediye” statüsüyle yönetilmektedir (Çimen, 2007: 78). 1980’li yıllardan itibaren kırsal alanlarda olumsuz gelişmeler yaşanmaya başladı ve hiçbir bilimsel temele dayanmayan siyasi yaklaşımlarla küçük yerleşim yerlerinin (köylerin) belediye haline getirilmesi süreci hızlandırıldı. Bu çelişkili uygulamaların sonucunda küçük yerleşim yerlerinin sorunları giderek arttı (Canpolat, 2010: 79). Bu nedenle mezkûr örnekler esas alınarak büyükşehir modeli de süreç içerisinde ciddi şekilde eleştirildi.

5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile büyükşehir bünyesindeki alt kademe belediyeleri ve bazı belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına yönelik düzenlemeler yapıldı. 5747 sayılı Kanun’un büyükşehirlerle ilgili düzenlemeleri gerçekleştirdi. 5747 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi kapsamındaki 242 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırıldı ve büyükşehirlerde 43 yeni ilçe oluşturuldu. İlk kademe belediyelerinden 32’si yeni büyükşehir ilçe belediyesine, 8’i ise, büyükşehir kapsamından çıkartılarak belde belediyesine ve biri de köye dönüştürüldü. Öte yandan Türk yerel yönetim sisteminde önemli sorunlardan biri olan küçük belediyeciliğin ortaya çıkardığı sorunları çözebilmek amacıyla anılan Kanunla 862 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüştürüldü. Ancak nüfusu az olan belediyelerin kapatılarak, köy sistemi içine alınması ve böylece yerel kamusal hizmetlerin il özel idaresi sistemi içerisinde yürütülmesi yaklaşımına dayalı olan uygulama Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu’nun aldığı bir dizi karar nedeniyle hayata geçirilemedi (Canpolat, 2010: 79,93-95).

Kentsel alan dışında bulunan belde belediyelerinin kapatılmasıyla ilgili başlıca nedenler şunlardır; kırsal alana yatırımların götürülmemesi ya da yatırımlar için cazibe merkezi olarak görülmemesi nedeniyle yaşanan geri kalmışlık ve ekonomik sıkıntılar, geri kalmışlık kısırdöngüsünü tersine çevirme, daha kolay ve kaliteli hizmet alma ve yerleşim biriminin il merkezine uzak ol-

ması nedeniyle ortaya çıkan hizmet sorunlarını aşma isteği, birimler arasında coğrafi bütünlüğün olmaması, hizmet sunumunda sübjektif ölçülerin yaygınlaşması ve fiziki altyapı, bina, kuruluş ve tesis olanaklarının bulunmaması (Çimen, 2007: 72-73).

Belediye yerleşmeleri ve ölçekleri konusunda 2002 yılında yapılan alan araştırmasında küçük belediyelerle ilgili aşağıdaki bulgulara ulaşıldı (Canpolat, 2010: 94):

a) Küçük belediyelerin büyük çoğunluğu, büyük belediyelerin (ilçe, il, büyükşehir) etrafında toplanmıştır.

b) Küçük belediyelerin birçok yerel kamu hizmetini etkin gerçekleştiremediği saptanmıştır.

c) Küçük belediyelerde teknik eleman istihdam etme kapasitesi çok düşüktür.

d) Küçük belediyelerde katılım ortamı, halkın katılım kapasitesi ve belediyelerin katılım ortamı yaratma kapasitesi çok düşüktür.

e) Küçük belediyelerin mali yapıları büyük ölçüde genel bütçe vergi gelirlerine bağlıdır. Öz gelir elde etme kapasitesi düşüktür. Cari harcamalar bütçe içinde çok büyük pay tutar durumdadır.

2008 yılında az sayıda nüfusa sahip olan ilk kademe belediyeleri kaldırılarak mahalleye dönüştürüldü. Bu konuda yürütülmüş bir projeye² katılan siyasi partilere mensup üst düzey idareciler “genişletme ya da kaldırma şeklindeki yasal tasarrufu son derece olumlu bulduklarını ve desteklediklerini” vurguladılar. Ayrıca bu projede, merkezi yönetimin bu süreçte oluşabilecek sorunları engellemede etkin rol alması gerektiği de dile getirildi. Bazı katılımcılar ise, kentsel ile kırsal alanın birbirinden farklı olduğunu, bu farklılığın gereksinimler ve hizmet niteliklerinde de sürdüğünü



² 2011 yılı Mayıs ila Kasım ayları arasında yürütülen bu proje “Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi, LAR 2. Aşama” adlı genel proje içinde, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Taslak Strateji Dokümanının Hazırlanması” adlı alt proje bileşeni olup, kendi içinde “büyükşehir”, “il özel idaresi” ve “belediye” olmak üzere üç tematik alan üzerinden yürümüş, proje kapsamındaki görüşmeler Prof. Dr. Muhittin Acar, Prof. Dr. M. Akif Çukurçayır ve Doç. Dr. Erbay Arıkboğa tarafından yapılmıştır. Bu projeye <http://www.lar.org.tr> web sayfasından ulaşılabilir.

ve belediyelerin geleneksel yaklaşımı ile kırsal yaşamın ve kırsalda yaşayanların gereksinimlerinin örtüşmediğini ileri sürdüler (Arıkboğa, 2012: 13-14). Belediyelerin kırsal yaşamı çok iyi bilmediği için doğru karar alamayacağı, uygun yatırımlar/hizmetler yapamayacağı ve bu nedenle kırsal alanın fayda yerine zarar görebileceği de belirtildi.

Projeye katılan bazı katılımcılar tarafından ileri sürülen bir diğer eleştiri ise, büyükşehir belediyelerinin geniş bir alanda sorumlu olmalarının, büyükşehir belediyelerini hantallaştıracağı iddiasıdır. Bu durumun hizmet etkinliğine olumsuz yansıtacağı da ileri sürüldü. Öte yandan bu eleştirinin doğal bir sonucu olarak belediyelerin enerji ve olanaklarını kente mi yoksa kırsala mı yoğunlaştıracağı ve öncelik sıralamasını nasıl yapacağı sorunsalı ortaya çıkar. İlerleyen süreçte büyükşehir belediyeleri kaynaklarını kırsal alanı imar etmek ve birtakım hizmetler götürmek için kullanacaktır. Ancak önem verilmesi gereken husus kırsal alana ve köylere yapılacak hizmetlerin atıl yatırımlar niteliğinde olmamasıdır. Aksi takdirde kaynakların israfı ile karşı karşıya kalınacaktır.

Kırsal alanda bulunan yönetim mekanizmalarının ve tüzel kişiliklerin kapatılarak ilçe belediyesi kapsamına alınmasının ortaya çıkaracağı faydaların şunlar olacağı ileri sürülür (Çimen, 2007: 79):

- a) Daha etkin ve kaliteli kamu hizmeti alma olanağı,
- b) Kamu hizmetlerinin gereklerinin yerine getirilmesi,
- c) Hizmete daha rahat ulaşma olanağı,
- d) Bürokrasinin azalması,
- e) İlçe ve il genelinde kültürel ve sosyal dengenin sağlanması,
- f) Hizmet sunumunda vatandaş memnuniyetinin sağlanması ve artırılması,
- g) Hizmetlerin çağdaş anlamda halka ulaşacak ölçütlere uygun hale getirilmesi.

2008 yılında belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile ilgili olarak ana muhalefet partisinin 5747 sayılı Kanun’un iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine sunduğu dava dilekçesinde de ilginç tespitler vardır. Söz konusu tespitler ve Kanun’un iptali istemine dayanak oluşturan gerekçeler aşağıdaki gibidir (Canpolat, 2010: 98-99):

a) Belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının buralarda yaşayan halkın başta yerel hizmetler olmak üzere, eğitim, sağlık ve ulaştırma gibi hizmetlerden yoksun kalmasına sebep olacağı ve bunun da kent merkezlerine göçü hızlandıracağı ve kırsal kesimdeki nüfusu azaltacağı, mera ve hazine arazileri üzerindeki düzensiz yapılaşmayı artıracığı vurgulanmıştır.

b) Kapatılan belediyeler arasında yaz nüfusu 15.000'i bulan ve çok sayıda yabancıların konut satın alarak yerleştiği turistik belde belediyeleri ile turizmde öncelikli yöre ya da milli park alanı ilan edilmiş yılda 2.000.000 turist ziyaret ettiği belediyelerin, nüfusunu 2.000'in üzerine çıkarmak için bir başka belediye ile birleşme ya da katılma sürecini başlatıp da henüz sonuçlandıramamış belediyelerin ve nüfusunun 2.000'in üzerinde olduğu iddiasıyla Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen nüfus sayım sonuçlarının iptali istemiyle dava açan belediyelerin de bulunduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun birleşmeye ilişkin hükümleri hala yürürlükte iken, birleşme işlemlerini tamamlamış veya sadece muamelenin tamamlanmasını bekleyen belediyelerin kazanılmış haklarına saygı gösterilmesinin gerektiği savunulmuştur.

c) Anayasa, yerel yönetimlerin nüfus esasına göre değil, yerinden yönetim esasına göre kurulmasını (dolayısıyla tüzel kişiliğine son verilmesini) öngörmektedir. Bu nedenle nüfus ölçütüne dayanarak belediyeleri kapatmanın yerinden yönetim ilkesine uygun düşmediği belirtilmektedir. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi işleminin yasayla yapılması suretiyle söz konusu belediyeler ile buralarda yaşayan yurttaşların bu konuya ilişkin dava haklarının ellerinden alındığı ve düzenlemenin kamu yararı amacına dayanmadığı ileri sürülmektedir.

Bu kapsamda 2008 yılı itibarıyla yerel düzeyde meydana gelen merkezileşmenin yanı sıra, gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse büyükşehir ilçe belediyelerinin mülki sınırı kapsamındaki tüm yerleşim yerlerine yönelik hizmet sunması aşamalı olarak büyükşehir yönetim sistemini değiştirdi denebilir. Bu yüzden eskiye göre her ne kadar yukarıdaki pozitif sonuçlar yasal düzenlemeler sırasında ileri sürülse de, yeni uygulamanın birçok sorunu beraberinde getireceği açıktır. Buna göre;

a) Belediyelerin kentsel alan ile özdeşleştiği gerçeği dikkate alındığında

kentsel ve kırsal alanın gereksinimlerinin birbirinden çok farklı olduğu açıktır. Bir başka deyişle klasik belediyecilik anlayışının, bütün dünyada olduğu gibi, kırsal alanın gereksinimlerine yanıt veremeyeceği ileri sürülebilir. Yerel yönetimlerin gelişim seyri incelendiğinde, kırsal alanları içine alan bir belediyecilik anlayışı hiçbir zaman olmadı (Bedük, 2012: 8) Büyükşehir belediyelerinin kırsal alanlara hizmet götürecek olması hantallaşma riskini ortaya çıkaracaktır (Alıcı, 2012: 288-289). Özellikle revize edilmesi gereken Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin büyükşehir belediyesinin nüfusu dışında ekonomik, toplumsal ve kültürel özelliklerine, bilhassa yüzölçümüne göre düzenlenmesi büyük önem taşır. Aksi halde tüm büyükşehir belediyelerinin teşkilatlarının sadece nüfusa göre tektipleştirilmesi, yüzölçümü ve gereksinimleri farklı olan büyükşehir belediyelerinde hantallaşmaya yol açacak ve hatta sistemi tıkayıcı bir neden olabilecektir.

b) Büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırlarının tamamına hizmet sunacak olması dikkate alındığında, hâlihazırdaki teşkilat yapıları ile büyükşehir belediyelerinin kentin tamamına hâkim olamayacağı ve hantal bir yapıya dönüşeceği açıktır. Öte yandan pilot uygulamalar olan ve başarılı oldukları ileri sürülen İstanbul ve Kocaeli örneklerinin ülke geneline uygun örnek modeller olarak gösterilmesi de dikkat çekicidir (Bedük, 2012: 9). Örneğin, İstanbul’un 5.712 km², Kocaeli’nin 3.505 km² olan yüzölçümleri dikkate alındığında, sadece bu iki il için uygulanan “il mülki sınırı” uygulamasının Konya için uygulanması durumunda yüzölçümü 38.183 km² olan bu ilin büyükşehir belediyesinin hizmet alanı yaklaşık 30 kat artacaktır (TİD, 2012). Bu önemli husus kırsal alanlardaki ilçe belediyelerinin daha yetkili kılınmasını zorunlu kılar.

c) Hizmet sunumunda “vatandaşa hizmette yakınlık” ilkesinin yeterince uygulanamayacak olması da bir diğer sakıncalı husustur. Bu yüzden kırsal alandaki belediyelerin daha yetkili kılınması ve makro nitelikli hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından sunulması daha yerinde olacaktır. Ancak 6360 sayılı Kanun’da kırsala en yakın olan ilçe belediyelerini yetkilendirici bir düzenleme yoktur. Bu da hizmet ve kaynak bölüşümü dışında kırsal alanı ilgilendiren birçok hizmette “vatandaşa hizmette yakınlık” ilkesinin yeterince uygulanmayacağını gösterir (Alıcı, 2012: 289).

Anılan bu husus, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulmasını engelleyecek niteliktedir. Örneğin, Konya Büyükşehir Belediyesi’nin

hizmet alanının eskiye göre 30 kat artması, yeni hizmet alanlarında aksamaya neden olabilecek ve eski hizmet alanlarında da hizmet kalitesinin düşmesine yol açabilecek niteliktedir.

Örneğin, “karla mücadele çalışmalarını yürütme” görevinin sadece büyükşehir belediyesine verilmesi, yoğun kış şartlarının etkin olduğu büyükşehir belediyelerinde sorun yaratacak niteliktedir. Bu sebeple verilen örnek özelinde, yüzölçümünün büyüklüğüne bağlı olarak bu yetkinin kaynak aktarılacak suretiyle ilçe belediyelerine devredilmesi önem taşır.

d) Öte yandan mahalle haline getirilecek köylerde, eskiye nazaran daha farklı bir toplumsal yapı oluşacaktır. Siyasallaşma da buna paralel olarak değişecektir. Böylece mahalle haline dönüşecek bir kırsal alanda yaşayan ve daha önce genel seçimlerde, il genel meclisi seçimi ile köy muhtarlığı seçimlerinde oy kullanan vatandaşlar doğrudan kendisine hizmet sunacak olan hem ilçe belediyesi hem de büyükşehir belediye başkanının seçimi için oy kullanabilecektir. Bu noktada seçilmiş başkanın siyasi gayelerle hareket edip hizmetleri yeterince adil dağıtmaması riski ortaya çıkacaktır. Bu husus vatandaşın kırsal alanda ayrışmasına neden olabilecek niteliktedir. Bu yüzden hizmet sunumunda objektif kriterlerin belirlenmesi ve süreç içerisinde uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesi gerekecektir. Bu kapsamda gerek sistemi uygulayacak seçilmişler ve vatandaşlar gerekse vesayet makamı açısından “kırsal alan belediyeciliğinin” sosyolojik sonuçlarının hayli önemli olduğu anlaşılmaktadır.

e) Bir diğer önemli husus ise, kırsal alandaki vatandaşların adeta bürokrasi ile hemhal oluşunun arttırılması ve yeni ekonomik külfetlerle baş başa bırakılmasıdır. Nitekim özellikle imar konusunda sürecin planlama adı altında büyükşehir belediyesinin belirleyiciliğine bırakılması mahalleye dönüştürülen köylerde bazı zorlukları beraberinde getirecektir. Örneğin, bir köyde yapılacak olan bir inşai faaliyetin işlemleri tamamen kentsel alandaki bir inşai faaliyet ile özdeşleşecektir. Ayrıca geçmişe dönük olarak 6360 sayılı Kanun’un Geçici Madde 1’in 14. fıkrasında sınırlı ve belirli bir zümreyi hedef alan bir af maddesi düzenlenmiş ve bazı yapıların kaçak duruma düşmesi engellenerek doğrudan ruhsatlandırılması sağlanmış durumdadır.

f) Diğer taraftan kırsal alanda emlak vergisi gibi yerel yönetimlerce tahsil edilecek olan vergilerin vatandaşlar tarafından beş yıl süre ile ödenmeyeceği hüküm altına alındı. Ancak bu beş yıllık sürenin sonunda ekonomik gelişimini tamamlaması güç olan kırsal alanda yaşayan vatandaşlardan söz konusu vergilerin toplanması sürecinde sorunlar çıkacağı ve kırsal alanda yaşayan vatandaşların memnuniyetsizliğinin artacağı öngörülebilir.

Bu kapsamda süreç değerlendirildiğinde, il mülki sınırı ile özdeş büyükşehir modelinin “bütünşehir modeli” olduğu ve bu sistemle bütünşehir ile iller arasında dengesizliğin artacağı söylenmektedir. Özellikle büyükşehir belediyelerinde yerel hizmetler açısından merkezileşmenin gerçekleşeceği ve kamu kaynaklarının dengeli kullanılamayacağı belirtilmektedir. Bu durumun varolan eşitsizliği derinleştireceği, kırsal alan yönetimi ve planlamasındaki temel aktörlerin yerini belediyelere bırakacağı, köy olgusunun yok olması ile beraber köylülerin eskiye göre yeni külfetlerle karşı karşıya kalacağı, buna bağlı olarak köylünün yoksullaşacağı (Gürbüz, 2012: 35) ve dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde kalan kırsal alanların rantsal bir meta haline geleceği ileri sürülür (YAYED, 2012).

SONUÇ

Yerel yönetimlerde yeni bir kavram olan ve içeriğinin zamanla zenginleşeceği düşünülen “kırsal alan belediyeciliği”; esasen merkezi konumda bulunan, kentsel alana ait politikalar üreten ve hizmet sunan belediyelerin nüfus yoğunluğu daha az olan ve merkezden uzakta bulunan kırsal alanlarda yaşayan vatandaşlara da hizmet sunması ve bu küçük yerel birimlere özgü politikalar üretmesi olarak tanımlanabilir. 2004 yılı itibarıyla İstanbul ve Kocaeli’de uygulanan il mülki sınırı uygulaması, 2014’te yapılacak mahalli idareler genel seçimiyle birlikte yeni ve eski toplam otuz büyükşehir belediyesini kapsayacaktır. Böylece kırsal alan belediyeciliği geniş bir coğrafyada ve farklı bir teşkilat yapısı ile uygulama alanı bulacaktır.

Her ne kadar yasa koyucu tarafından gerek büyükşehir belediyelerinin sorumluluğunun il mülki sınırına kadar genişletilmesi gerekse bu sınırlar içerisindeki belde belediyeleri ile köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak en yakın ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanması uygulamasının üstünlükleri

ön plana çıkarılsa da anılan uygulamaların birçok sakıncayı içerisinde barındırdığı görülebilir. Dünyadaki yerel yönetim örnekleri, nüfusun yoğun yaşadığı sınırlı bir coğrafi alanda belediyelerin faaliyet gösterdiğini ortaya koyar. Ancak Türkiye’deki yasal değişikliklerle beraber, kentsel alana hizmet sunmak amacıyla kurgulanan belediyelerin hizmet alanına, dağınık halde bulunan ve nüfus oranının çok az olduğu kırsal alanlar da dâhil edildi. En dikkat çekici husus ise, iki kademeli büyükşehir yönetim modelinde, kırsal alanda bulunan ve hizmetten yararlanan vatandaşların kolayca ulaşabileceği ilçe belediyelerinin yetkilendirilmesi gerekirken vatandaşın ulaşmakta güçlük çekebileceği büyükşehir belediyesinin yetkilendirilmesidir. Bu bakımdan yapılan değişiklikler ve sistemin gelecekteki temel işleyişi dikkate alındığında büyükşehir belediyelerinin hantallaşma riski artacaktır. Öte yandan yerel düzeydeki merkezileşme eğilimi, subsidiarite ilkesinden ve yerel demokrasiden hızla uzaklaşmaya neden olabilecektir.

Genel olarak il mülki sınırı uygulaması ve kırsal alan belediyeçiliği esas alındığında, büyükşehir modelinin “bütünşehir” modeli gibi algılandığı ve kurgulandığı görülmektedir. Bu sistemle büyükşehirlerle diğer iller arasındaki dengesizliğin artacağı, il idaresinin aşındırılacağı ve yerelleşme eğilimine zıt olarak büyükşehirlerde hizmet sunumu açısından merkezleşmenin yaşanacağı düşünülmektedir.

Ölçekteki aşırı büyüklük dikkate alındığında kamu kaynaklarının dengeli kullanılamayacağı ve bu nedenle varolan eşitsizliğin derinleşeceği tespitinde bulunulabilir. Özellikle kırsal alan yönetimi ve planlamasındaki temel aktörlerin yerini belediyelere bırakması nedeniyle köy olgusu yok olma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Bu durum köyde yaşayan vatandaşın eskiye göre yeni külfetlerle karşı karşıya kalmasına ve köylünün daha da yoksullaşmasına neden olacaktır. Ayrıca kırsal mekânların yeni rantsal alanlara dönüşebileceği ileri sürülebilir.

Yeni ve farklı sorunlara neden olabilecek bu uygulama ile beraber belediyelerin kırsal alan gereksinimlerini iyi analiz etmesi, bu alanlara özgü politikalar belirlemesi, kırsal ile kentsel alan bazında denge gözeterek hizmetleri sunması gerekir. Ayrıca merkezi idare tarafından revize edilmesi gereken Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke

ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin nüfus ölçütü dışında özellikle yüzölçümü ve kırsal alanın koşulları da dikkate alınarak hazırlanması önem taşır.

Toplumsal ve ekonomik açıdan kırsal alanın yeni ekonomik külfetler altında bırakılması ilerleyen süreçte vatandaşlarda bir memnuniyetsizlik yaratabilecektir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin, kırsal alanın gereksinimlerini karşılamaya çalışırken, kentsel alanda daha önceden beri sunduğu hizmetlerin kalitesini düşürebileceği, bu nedenle büyükşehir belediyelerinin kentsel alan ve kırsal alan ikilemi arasında kalabileceği de olasıdır. Bu yüzden kırsal alan belediyeciliğinin sistemli bir şekilde kurgulanması, özellikle İçişleri Bakanlığı’nca sürecin takip edilmesi ve yönlendirilmesi, sistemde yaşanması olası sıkıntıların ve sorunların çözümü konusunda gerekli önemlerin alınması yerinde olacaktır.

Sonuç olarak, sistemin kurgusunun “hizmette vatandaşla yakınlık” ilkesine uygun olarak yeniden temellendirilmesi gerekir. 6360 sayılı Kanun’un tasarı halindeki önceki metinlerinde büyükşehir belediyelerinin merkezinde anakent belediyelerinin, kırsal alanda da büyükşehir ilçe belediyelerinin tesis edilmesi, kırsal alandaki ilçe belediyelerin merkezdeki anakent ilçe belediyelerine göre daha yetkili kılınması hususu düzenlenmişti. Ancak bu makul ve gereksinimleri yanıtlayabilecek ikili sistemin kanunlaşmaması da dikkat çekicidir. Bu yüzden ilerleyen süreçte sistemde yapısal bir değişikliğe gidilmesi durumunda merkezdeki ilçe belediyelerine göre kırsal alan belediyelerinin daha da yetkilendirilmesi önemlidir. Böylece kırsal alanda yaşayan vatandaşların gereksinimleri daha kolay saptanabilecektir. Buna bağlı olarak bu gereksinimler kısa sürede en yakın yerel birim tarafından giderilebileceği için vatandaş memnuniyeti de sağlanabilecektir.

KAYNAKÇA

- Akgül, A. (2003).** Kent Büyüklüğü ve Hizmetlerde Etkililik ilişkisi. *Türk İdare Dergisi*, Mart, Sayı: 438, 249-262.
- Aktel, M. ve Memişoğlu, D. (2005).** Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın, s: 21-39.
- Akyel, R. ve Köse, H.Ö. (2010).** Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*, Mart, Sayı: 466, s: 9-46.
- Alıcı, O. V. ve Düzöğlu, İ. (2010).** *Belediye Yönetimi*, Ankara, Vizyon Yayınları.

Alıcı, O. V. (2012). *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*, İstanbul, Beta Yayınları.

Alıcı, O. V. (2012a). Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi. *Yerel Politikalar Dergisi*, Mayıs-Ağustos 2012, Sayı 2, s. 38-52.

Arıkboğa, E. (2012). Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 2, Haziran, s. 1-32.

Arıkboğa, E. (2007). Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu. *V. Kamu Yönetimi Forumu*, 18-20 Ekim, Kocaeli, s. 1-23.

Bedük, S. A. (2012). Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi Paneli Konuşması. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2012, s. 6-10.

Buldaş, H. İ. (2008). Belediyelerde Birleşme ve Katılma İşlemleri. *Birlik Dergisi*, Ağustos, Sayı 12, s. 26-32.

Canpolat, H. (2010). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanun'la İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, Haziran, Sayı: 467, s. 79-113.

Çimen, A. (2007). İlçeler İçin "Optimal Ölçek" Belirleme Sorunu: 104 Kanun Teklifi Üzerine Bir İnceleme. *Türk İdare Dergisi*, Aralık, Sayı: 457, s. 55-86.

Çukurçayır, M. A. (2012). Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi Paneli Konuşması. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2012, s. 20-23.

Demiral, B. (2007). Türkiye'de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Ankara: Nobel Yayın, s. 64-100.

Devlet Planlama Teşkilatı (1994). *VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT: Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (2001). *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı; Yerel Yönetimler Komisyonu Raporu*, DPT: Ankara.

Geray, C. (2000). *Belediye Kurulmasında Uygulanacak Ölçütler ve Yöntem*. Türk Belediyecilik Derneği: Ankara.

Gürbüz, S. (2012). Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi Paneli Konuşması. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2012, s. 34-35.

Güven, H. S. (1982). "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 4, s. 27-48.

Özgür, H. (2005). Türkiye'de Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi Sorunu. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın, s. 471-499.

Özgür, H. (2007). Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Ankara: Nobel Yayın, s. 101-143.

Özgür, H. (2008). Metropoliten Alanların Yönetiminde Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim (Metropoliten Reform) Yaklaşımlarının Bakışları. *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı 26, Yıl 2008, s. 5-10.

Sağbaş, İ. (2003). "Türkiye'de Yerel Yönetim Harcamaları ve Ölçek Ekonomileri", *Maliye Dergisi*, Sayı 143, (erişim tarihi 18/04/2013) (http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md143/isagbas.pdf)

- Sezer, Y. (2007).** Belediyelerde Birleşme ve Katılma Uygulamaları. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Ankara: Nobel Yayın, s: 143-165.
- Tanguay, G. A. and Wihry, D. F. (2008).** Voters’ Preferences Regarding Municipal. *Journal of Urban Affairs*, Volume 30, Issue 3, August, pp. 325-345.
- Topal, A. K. ve Özyurt, H. (1999).** Avrupa Ülkelerinde Belediyelerin Konsolidasyonu Eğilimleri ve İstanbul için Optimal Bir Plan Önerisi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Yıl 8, Sayı 4, s. 30-59.
- Topal, A. K. (2005).** Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın, s:449-470.
- Topal, A. K. (2011).** Kırsal Belediyelerde Optimal Büyüklüğü Belirlemeye Yönelik Bir Model Denemesi: Trabzon Örneği. *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 2, s: 367-380.
- Torlak, S. E. ve Sezer, Y. (2005).** Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın, s: 89-108.
- Tortop, N. (1995).** Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım, s. 21-25.
- Tuzcuoğlu, F. (2007).** Metropoliten Yönetim Nereye. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Ankara: Nobel Yayın, s: 49-64.
- Türk İdareciler Derneği. (2012).** *Büyükşehir Belediyesi Sınırlarının İl Sınırları ile Birleştirilmesini Öngören Kanun Taslağı Çalışmaları Hakkında Kamuoyuna Duyuru (Basın Açıklaması)*. (erişim tarihi 01/03/2013) (<http://www.tid.web.tr/ortakicerik/tid.web/150/32-basinciklamasi.pdf>)
- Urhan, V. F. (2008).** Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, s. 85-102.
- YAYED (2012).** *Büyükşehir-Bütünşehir Tasarısı Hakkında Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED) Görüşü*, (erişim tarihi 26.02.2013), (<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BSB-YAYEDGörüşü.pdf>)
- Yoloğlu, A. C. (2011).** Belediyelerde Optimum Ölçek Üzerine Görgül Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 20, Sayı: 3, Temmuz, s: 47-68.

TÜRKİYE’DE YABANCILARIN ÇALIŞMA İZİNLERİNE İLİŞKİN KURALLAR VE UYGULAMASI

Baki ERKEN*

ÖZ

Bir ülkede yabancıların çalışması vatandaşlardan farklı olarak hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamalara tabidir. Muafiyetler ve istisnai durumlar dışında, Türkiye’de yabancılara çalışma izinleri 2003 yılından itibaren 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından verilmektedir. Başvuru kurallarının yanı sıra, Türkiye’de çalışmak isteyen yabancıların ve de özellikle işverenlerinin uyması gereken çokça kural vardır. Çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde başta ülkenin istihdam durumu olmak üzere yabancı ve işverenin ayrıntılı durumları dikkate alınır.

Anahtar Kelimeler: Yabancıların Çalışma İzinleri, Mevzuat, Yabancı Yatırımlar.

Abstract: The Rules And Application Of The Work Permit For Foreigners In Turkey

In a country working of foreigners is subjected to restrictions to rights and freedoms apart from the citizens. Except for the exempted people and rare cases, work permit for foreigners in Turkey has been issued by the Ministry of Labor and Social Security since 2003 in the context of 4817 numbered Law of Work Permit for Foreigners. Beside the application rules, there are several rules that must be obeyed by foreign workers and especially employee. In the evaluation of work permits, mainly employment in the country and detailed features of foreigners and employee are taken into consideration.

Keywords: Work Permit For Foreigners, Regulation, Foreign Investment.



* Çalışma Uzmanı (Doktora Öğrencisi), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, bakierken@csgb.gov.tr

GİRİŞ

Evrensel olarak kabul edildiği üzere çalışma en temel haklardan biridir (Hak-İş, 2003: 10). Fakat, günümüz dünyasının önemli gerçeklerinden biri de devletlerin sınırlarla belirlenmiş ülkelerde yaşayan herkesin hak ve özgürlüklerini düzenleyebilme egemenliği ve hakkıdır. Uluslararası hukuk içerisinde yabancılara uygulanan özel kurallar başlı başına bir hukuk oluşturur (Berki, 1966: 8). İşte, yabancıların çalışması bir ülkede vatandaşlardan farklı olarak hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamalara tabidir. Nitekim, Anayasamız çalışma özgürlüğünü ve hakkını istisnasız herkese tanıırken 16. maddede temel hak ve hürriyetlerin, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabileceğini hükme bağlamıştır.

Yabancıların bir ülkede çalışmasının ayrı kurallara tabi olmasının sonucu olarak özellikle günümüz batılı devletlerde bir yabancıнын çalışması belirli şartlara bağlıdır. Temel insan hakları, göçmenlik statüsü ve ikili antlaşmaların temelde sınırlama oluşturduğu bu alanda ülkeler geniş takdir yetkisine sahiptir. Yani, bahsedilen uluslararası kurallar dışında bir devlet yabancıнын ülkesine girmesine ve çalışmasına izin verip vermeme hakkına sahiptir. Bu takdir yetkisi çerçevesinde devletler ulusal ve uluslararası hukukun ilkeleriyle uyumlu olarak çalışma kurallarını belirlerler ve yabancıların çalışma izin başvurularını değerlendirirler.

Literatürde yabancıların çalışma haklarını kullanabilmelerinin üç temel şarta bağlı olduğu belirtilmiştir: ikamet tezkeresi alınması, mevzuatta yabancıların çalışmasını engelleyici bir hüküm bulunmaması ve çalışma izninin alınması (Çiçekli, 2004: 22). Muafiyetler ve istisnai durumlar dışında, Türkiye’de yabancılara çalışma izinleri 2003 yılından itibaren 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun kapsamında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından verilmektedir. Yabancıların çalışma izinleri, çalışma sürelerine ve ikamet durumlarına göre farklılık göstermektedir.

Bu makalenin amacı Türkiye’de yabancılara çalışma izinlerinin nasıl verildiğini ayrıntılı bir biçimde incelemektir. Makale başlıca mevzuat ve uygulama kurallarını esas almıştır. Türkiye’de yabancıların çalışma izinlerini; yabancılar, kurallar, değerlendirilme ve yabancı yatırımlar kapsamında olarak dört bölümde inceleyebiliriz.

1. GENEL OLARAK YABANCILAR

Uluslararası hukukun bir öznesi olarak yabancı, bir devlete ya da kişiye göre bulunulan ülkenin vatandaşı olmayan kişi demektir. Bir başka deyişle; “Bir devlet ülkesinde bulunup o devlet vatandaşlığını halen iddiaya hakkı olmayan kimsedir”(Berki, 1966: 1). Bu anlamda yabancı vatandaşlık kavramı üzerinden ve her devletin kendisine göre farklılık gösterilerek tanımlanmaktadır. Yabancı bir başka devletin vatandaşı olabileceği gibi hiçbir devlete vatandaşlık bağı olmayan kimseler de olabilir. Bu anlamda yabancıları ikiye ayırmak mümkündür. Hiçbir devlet vatandaşlığına sahip olmayanlar ise: vatansızlar, mülteciler, sığınmacılar ve göçmenler olup bu kişiler uluslararası koruma altındadırlar (Ekşi, 2012: 1-2).

Vatansızlar hiçbir devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan ve herhangi bir devletin yasalarına göre vatandaş sayılmayan kimsedir. Genel olarak bir devletin vatandaşlığını kaybettikten sonra herhangi bir devletin vatandaşlığını kazanmayan kimselerdir. Vatansız kişilerin hukuki durumu BM girişi ile 26.04.1954 tarihinde imzalanan “Vatansız Kişilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme” kabul edilmiştir. Mülteci, vatandaşı olduğu ülkeyi din, ırk ayrımına dayanan sebeplerle ya da ekonomik, politik görüşleri veya siyasi olaylar sonucunda iradesi ile yahut iradesi dışında ter etmek zorunda kalmış kişilerdir. 28.07.1951 tarihinde de “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme” kabul edilmiştir. Dini, siyasi, ekonomik sebeplerle bulundukları ülkeyi terk ederek yerleşmek amacıyla başka bir ülkeye giden kişiye göçmen denir. (Kıral, 2006: 14-15). Türk hukukuna göre ise göçmen İskan Kanununda¹ tanımlandığı üzere farklıdır. Buna göre; “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır.” Sığınmacı ise uluslararası hukukta mülteci başvurusunu yapmış fakat henüz işlemleri tamamlanmamış yabancıyı ifade eder (Ekşi, 2012: 12).

Yukarıda belirttiğimiz gibi yabancı vatandaşlık üzerinden tanımlandığına göre Türkiye için bir yabancıнын haklarından bahsettiğimizde yabancıyı Türk hukukuna göre değerlendirmek gerekir. Türk Vatandaşlığı Kanununa göre²; Türk vatandaşı: Türkiye Cumhuriyeti Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan kişiyi ve yabancı: Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiyi ifade eder. Türk vatandaşlığı ise doğumla ve sonradan kazanılır. Doğumla kazanılan Türk vatandaşlığı, soy bağı veya doğum yeri esasına göre kendiliğinden kazanılırken, sonradan kazanılan Türk vatandaşlığı, yetkili makam kararı veya evlat edinilme ya da seçme hakkının kullanılması ile gerçekleşir (Madde 6 ve 9). Yine, 44. maddede



¹ 5543 sayı, 19.09.2006 ve 26.09.2006 RG tarihli Kanun ² 5901 sayı, 29.05.2009 tarih ve 12.06.2009 RG tarihli Kanun

belirtildiği üzere, biri Türk vatandaşlığı olmak üzere birden fazla vatandaşlığa sahip olanlar da Türk'tür.

Türk hukuku açısından yabancılar içerisinde farklı bir durumu Türk soylu yabancılar oluşturur. Ne Türk Vatandaşlığı Kanununda ne de Türk soylu yabancıların çalışmasına ilişkin kanunda “Türk soyluluk” tanımlanmıştır. Ayrıca Türk soyluluğun hangi esaslara göre tespit edileceği mevzuatta da yer almamaktadır. Kimin Türk soylu olduğuna yapılan resmi başvurular üzerine yetkili makamlar karar verecektir. Zaten yabancılar içerisinde Türk soylu olmanın en önemli farklılığı çalışma hakkı açısından getirilmiştir. 2527 sayılı Kanun³ Türk soylu yabancılar için yabancılara yasaklanan mesleklerle ilgili özel hükümler getirmiştir.

2. ÇALIŞMA İZNİ KURALLARI

Yabancıların çalışma izni ile ilgili kanun çıkmadan önce Türkiye’de yabancıların çalışma izinleri ilgili kanunlar gereğince birçok kurum tarafından verilmekteydi⁴. Kanunların 10’nda yabancılara iş verme yetkisi, 13 kanunda sözleşme ile iş verme yetkisi, 24 kanunda kurumda istihdam edilme ile birlikte çalışma izni verilmekteydi. Değişik kurumlarca çalışma izni verilmesi ülkede çalışan yabancılar konusunda ortak bir fikir birliğine varılamaması ve bunların takip ve denetiminin zor olmasına neden olmaktaydı. Ayrıca, kayıtdışı ekonomi ve kaçak işçilikle mücadele bu konuyu tek merkezde toplayan bir yasayı ve kurumu zorunlu hale getirmiştir. Bu nedenlerle 2003 yılında 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun⁵ çıkartılmıştır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2003: 3). Aynı yıl çalışma izni kurallarının uygulamasını açıklamak üzere Kanunun Uygulama Yönetmeliği⁶ çıkartılmıştır.



³ 2527 sayı, 25.9.1981 tarih ve 29.09.1981 RG tarihli “Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun” ⁴ Genel olarak yabancılara çalışma izinleri, özel kuruluşlarda çalışacaklar için 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanununa göre Hazine Müsteşarlığından, serbest bölgelerde çalışacaklar için 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununa göre Dış Ticaret Müsteşarlığından, özel kuruluşlarda mimar ve mühendis olarak çalışacaklar için 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği Kanununa göre Bayındırlık ve İskan Bakanlığından, özel üniversitelerde görev yapacak öğretim elemanları için 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununa göre YÖK Başkanlığından, film çekimi ve kültürel ve sanatsal faaliyetlerde bulunacak yabancılar için Kültür ve Turizm Bakanlığından, Türk soylu yabancıların çalışabilmesi için 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine İlişkin Kanuna göre İçişleri Bakanlığından, petrol işlerinde çalışacaklar için Petrol Kanununa göre Petrol İşleri Genel Müdürlüğünden ve kamu kurum ve kuruluşlarda görev yapacaklar için çalışacağı kurumdan verilmekteydi. (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2003: 18-19) ⁵ 4817 sayı, 27.02.2003 tarih ve 06.03.2003 RG tarihli Kanun ⁶ 25214 sayı ve 29.08.2003 RG tarihli Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği

Belirtilen yürürlükteki düzenlemeler dışında, bir de henüz yasalaşmayan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı bulunmaktadır (Tasarı metni için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0619.pdf>). Çalışmanın kapsamını, doğrudan uygulamaya ilişkin mevzu(pozitif) hukukla sınırlandırdığımızdan dolayı, ileride yalnızca konumuzla ilgili bazı önemli hükümlerine değinmekle yetineceğimiz söz konusu tasarıyla; “yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışlarıyla, Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasların ve İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluş, görev yetki ve sorumluluklarının” düzenlenmesi öngörülmektedir.

Kanun gereğince yabancıların çalışma izinleri artık tek elden, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından verilmektedir. Fakat, Bakanlık bu yetkiyi tamamen almış değildir, istisnai olarak bazı kurumlar ilgili kanunlar gereğince halen çalışma izni verme yetkisini elinde bulundurmaya devam etmektedir. Serbest bölgelerde çalışacak yabancılara Ekonomi Bakanlığı (eskiden Dış Ticaret Müsteşarlığı), kamu ve özel üniversitelerde çalışacak yabancı öğretim görevlilerine YÖK (Yükseköğretim Kurulu) ve (gerekli şartları taşımak ve karşılıklı ilkesi uyarınca) yabancı serbest muhasebeci mali müşavirlere Başbakanlık çalışma izni vermektedir. Ayrıca, bazı kurumlar da yabancıları istihdam etme yetkisini elinde bulundurmaktadır.⁷

2.1. Çalışma İzninde Kapsamdışılık ve Muafiyetler

4817 sayılı Kanun genel bir kanundur; Türkiye’de bağımlı ve bağımsız olarak çalışan yabancıları, bir işveren yanında meslek eğitimi gören yabancıları ve yabancı çalıştırnan gerçek ve tüzel kişileri kapsar. Fakat, 2. maddesi uyarınca kanun bazı durumlarda çalışacak yabancıları kapsam dışı bırakmıştır. Her şeyden öte, yukarıda belirtilen kurumların çalışma izni verdiği ve istihdam ettiği yabancılar, kurumlarının yürütmesi doğrultusunda ilgili kanunların kapsamındadır. Yine, Sarı basın kartı sahibi yabancı muhabirler de Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü kurallarına tabiidirler. Uluslararası hukukun gereği olarak kanun hükmünde olan uluslararası antlaşma/sözleşmeler de 4817 sayılı kanunda belirtilen çalışma izni kuralları dışındadır.



⁷ Çalışma izni veren kurumlar dışında, ilgili kanunları uyarınca yabancı istihdam etme yetkisi bulunan kurumlar: Başbakanlık, Milli Savunma Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, Refik Saydam Hıfzısıhha Enstitüsü, Maden Tetkik Arama Genel Müdürlüğü, TUBİTAK, TÜİK, Türk Patent Enstitüsü (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2003: 13-17)

Son olarak, izin almak suretiyle vatandaşlıktan çıkartılanlar ya da başka bir deyişle mavi kart almaya hak kazananlar başta çalışma ve ikamet olmak üzere Türk vatandaşlarına verilen birçok haktan yararlanırlar. Dolayısıyla bu kimselerin çalışma izni almalarına da gerek yoktur. 5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 25 inci maddesi uyarınca Türk vatandaşlığından çıkma izni isteyen vatandaşlar bulundukları ve çalıştıkları ülkelerde daha iyi yaşam şartlarına kavuşmak, ekonomik, sosyal ve siyasal haklardan yararlanmak amacı ile başka bir devlet vatandaşlığına geçmek istemektedirler. Türk vatandaşlığından bu nedenle çıkan vatandaşların, Türk vatandaşlığı dolayısıyla kazanmış oldukları hakların önemli bir kısmının korunması için mavi kart uygulamasına gidilmiştir. Mavi kart sahibi vatandaşlar Türkiye'ye geldiklerinde birçok işlem ve hizmet alımlarında Türk vatandaşı gibi muamele görürler. Mavi kart; kişilerin bizzat kendilerinin talebi halinde verilmektedir. Bu belgeyi, yurt dışında; Türk Dış Temsilciliklerimiz, yurt içinde; Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ile İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlükleri vermeye yetkilidirler. (Ekşi, 2012: 121)

Dikkat edilmelidir ki; kanun, bu dört durumdaki yabancıları kapsam dışı bırakmak suretiyle çalışma izninden muaf bırakmış değil, bu kişileri hiç düzenlememiştir. Bu yabancılara ilişkin çalışma izni kuralları ilgili diğer kanunlarda düzenlenmiş ve kanun hükümlerinin uygulanması bu kanunları uygulayan kurumlara bırakılmıştır. İlgili kanunlara ve kurumların uygulamalarına göre burada geçen yabancılardan bazıları ilgili kurumlardan çalışma izni almaları gerekirken bazıları çalışma izninden muaftırlar.

Çalışma izninden muafiyet konusu Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 55. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre; çalışma izninden muaf tutulan yabancıların Türkiye'de çalışmaları için Bakanlığa başvuru yapmalarına ve Bakanlıktan çalışma izni almalarına gerek yoktur. Fakat, bu yabancılar vize işlemleri sırasında muafiyetlerini belirtecekleri gibi ülkeye giriş yaptıklarında 30 gün içerisinde gerekli bilgileri vererek ve çalışma izni muafiyetlerini işleterek ikamet izni almaları zorunludur. Ayrıca, diğer kanunlardan kaynaklanan yükümlülükleri devam etmektedir. Çalışma izninden muaf tutulan kişiler genelde kültürel, sportif, bilimsel ya da sanatsal faaliyetler amacıyla kısa süreliğine ülkemize gelen yabancılardır.

Çalışma izninden muaf tutulan yabancılar ve şartları şunlardır:

- Türkiye’nin taraf olduğu sözleşmelerle çalışma izninden muaf tutulanlar,

- Bilimsel, kültürel ve sanatsal faaliyetler amacıyla bir aydan az, sportif faaliyetler amacıyla dört aydan az süre ile geçici olarak Türkiye’ye gelecek yabancılar,

- Türkiye’ye ithal edilen makine ve teçhizatın montajı, bakım ve onarımı, kullanımına ilişkin eğitiminin verilmesi veya teçhizatı teslim almak veya Türkiye’de arızalanan araçların tamiri amacıyla; Türkiye’ye giriş tarihinden itibaren üç ayı geçmemek üzere gelenler,

- Türkiye’den ihraç edilen ya da Türkiye’ye ithal edilen mal ve hizmetlerin kullanılmasına ilişkin eğitim amacıyla Türkiye’ye giriş tarihinden itibaren üç ayı geçmemek üzere Türkiye’de bulunanlar,

- Fuar ve sirklerde görevli olarak Türkiye’ye giriş tarihinden itibaren altı ayı geçmemek üzere bulunanlar,

- İki yılı geçmemek ve eğitim süresiyle sınırlı olmak üzere üniversiteler ile kamu kurum ve kuruluşlarına bilgi ve görgülerini artırmak üzere gelen yabancılar,

- Sosyo-kültürel ve teknolojik alanlar ile eğitim konularında altı ayı aşmayan bir sürede Türkiye’ye önemli hizmet ve katkı sağlayabilecekleri ilgili mercilerce bildirilenler,

- Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının (Ulusal Ajans) yürüttüğü programlar kapsamında gelecek yabancılar,

- Kapsamı ve süresi konusunda Bakanlık, İçişleri ve Dışişleri Bakanlığı ile Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığının mutabakata vardığı uluslararası stajyer öğrenci programları çerçevesinde staj görececek yabancılar,

- Görev süresi sekiz ayı geçmemek kaydıyla Türkiye’ye gelen tur operatörü temsilcisi yabancılar,

- Türkiye Futbol Federasyonunca veya Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünce talepleri uygun bulunan yabancı futbolcular ile diğer sporcu ve antrenörler,

- “Uygunluk Onayı Belgesi” almış Türk Uluslararası Gemi Siciline kayıtlı ve kabotaj hattı dışında çalışan gemilerde görev yapan yabancı gemiadamları,
- Türkiye - Avrupa Birliği Mali İşbirliği Programları kapsamında yürütülen projelerde görevlendirilen yabancı uzmanlar

Aynı maddenin devamı olarak; bu muafiyetler sadece görevleri, sözleşmeleri, eğitimi ya da programları süresince devam etmektedir. Muafiyet sürelerinden daha fazla çalışılacak olunması durumunda Bakanlıktan çalışma izni alınması zorunludur. Mesleki hizmetler kapsamına giren muafiyet hükümlerine tabi yabancı mimar, mühendis ve şehir plancıları hizmet sürelerinin bir ayı aşması durumunda; Bakanlıktan çalışma izni almak, ilgili meslek odasına geçici üye olmak ve ulusal kurum ve kuruluşların uygulamalarına uymak zorundadır. Ayrıca, 2. 3. 4. 5. 7. ve 10. sırada sayılan yabancılar bir takvim yılı içinde muafiyetlerden yalnız bir kez yararlanabilirler. 4817 sayılı Kanun kapsamına girmeyen ve yabancıların çalışma izninden muaf olduğu başvurularda başvuru dosyası iade edilir.

Türk soylu yabancıların çalışma izninden muaf olup olmadıkları mevzuatta birçok değişiklik yapıldığından anlaşılması zordur. 1981 yılında çıkartılan 2527 sayılı Türk soylu yabancıların Türkiye’de meslek ve sanatlarını serbestçe yapabilmelerine imkan tanıyan 2527 sayılı Kanunda ve ilgili mevzuatında Türk soylu yabancılar için çalışma izni almaktan muafiyet belirtilmemiştir. Nitekim, 2003 yılında çalışma izinlerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nca verilmesini öngören 4817 sayılı kanun çıktıktan sonra, aynı yıl 2527 sayılı kanunda değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliği sağlayan kanunun 30. maddesi uyarınca “Türk soylu yabancıların, kanunlarda Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen meslek, sanat ve işlerde çalışabilme ve çalıştırılabilmeleri için, özel kanunlarda aranan nitelikleri taşımak ve yükümlülükleri yerine getirmek şartıyla, bu Kanun ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanuna göre, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile diğer ilgili bakanlık ve kuruluşların görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca izin verilir” hükmü getirilmiştir.

Fakat, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 4817 sayılı Kanunun 30. maddesi uyarınca Türk soylu yabancıların muafiyetine ilişkin 2009 yılında gizli ibareli bir yönetmelik çıkarmıştır⁸. Yönetmelik; “7.3.2009 tarihinden



⁸ 14699 sayı ve 23.2.2009 RG tarihli “Çalışma İzninden Muaf Tutulacak Türk Soylu Yabancılar Dair Yönetmelik”

önce ikamet tezkeresi almak suretiyle Türkiye’de ikamet etmekte olup da; kamu düzeni, milli güvenlik ve devletin dış politikası bakımından sakıncası bulunmayan Batı Trakya Türkleri ile Irak, Çin (Doğu Türkistan), Afganistan, Bulgaristan ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti uyruklu Türk soylu yabancılardan 7.10.2009 tarihine kadar talepte bulunanlar, İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarının görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çalışma izninden muaf tutulabilir” hükmü getirmiştir. Yönetmeliğe göre; bu kişiler (belirli tarihe kadar ikameti olmak şartıyla) çalışma izninden muaftırlar, sadece ilgili emniyet makamlarına giderek ikamet tezkerelerine “çalışma izninden muaftır” şerhi düşürteceklerdir. Bu tarihten sonra ikameti olan Türk soylu yabancılar ise çalışma izni alacaklardır. 2527 sayılı Yasa kapsamındakiler ve KKTC (Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti) uyruklular kapsam dışındadır. Fakat, yabancılara yasak meslekleri yine - 2527 sayılı Kanun kapsamındakilere girmedikleri takdirde - yapamazlar.

Belirtilen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkartılan yönetmelik TMMOB (Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği) tarafından açılan dava sonucunda Danıştay tarafından “6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu ve 4817 sayılı Kanun uyarınca Türk soylu da olsa yabancı bir mühendisin çalışma izninden muaf tutulamayacağı” gerekçesiyle yürütmesi durdurulmuştur⁹. Böylece, Türk soylu yabancıların da - yabancılara yasak meslekler kuralından muafiyet tanınanlar dahil - Türkiye’de çalışmaları için çalışma izni almış olmaları gerekmektedir. Fakat, 4817 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde Şubat 2012’de yapılan değişiklikle ¹⁰ Türk soylu yabancılara çalışma izinleri değerlendirme kriterleri uygulanmadan verilecektir.

2.2. Çalışma İzninin Genel Kuralları

Bu istisnalar dışında, Türkiye’de çalışacak bir yabancının sırasıyla; çalışma vizesi, çalışma amaçlı ikamet izni ve çalışma izni alma işlemlerini tamamlamış olması gerekir. 4817 sayılı kanuna göre çalışma izni ancak gerekli çalışma vizesi ile ikamet izninin alınması halinde geçerlidir. Burada vize ve ikamet izninin her ne kadar ondan bağımsız olsa da çalışma izninin tamamlayıcı unsurları olduğu görülür. Böylece, Pasaport Kanununda geçen ikamet (ve çalışma) mak-



⁹ 2009/9270 esas No’lu Danıştay kararı ¹⁰2804 sayı ve 14.02.2012 RG tarihli Yönetmelik Değişikliği

sadıyla gelen yabancıların ülkeye kabullerinin İçişleri Bakanlığı'na bağlı olduğu şeklindeki hüküm de açıklık kazanmış olur (Kıral, 2006: 55). Çalışma izinlerinin temel şartları olan çalışma vizesi Dışişleri Bakanlığı'nın, ikamet tezkeresi ise İçişleri Bakanlığı'nın tasarrufundadır.

4817 sayılı Kanunun 12. maddesinde açıklandığı üzere; Çalışma izin belgesini alan yabancıların, bu belgeyi aldıkları tarihten itibaren en geç doksan gün içinde ülkeye giriş vizesi talebinde bulunmaları, ülkeye giriş yaptıkları tarihten itibaren en geç otuz gün içinde İçişleri Bakanlığına ikamet tezkeresi almak için başvurmaları zorunludur. Eğer yabancı Türkiye'de ise çalışma izni almadan önce ikamet izni almak zorundadır.

Kural olarak yabancıların amaçlarına uygun vizeyle ülkeye giriş yapmaları gerekir. Yabancıların çalışmak için alması gereken vize özel bir vize türü olan çalışma vizesidir. Türk dış temsilciliği vize verirken başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere ilgili kurumların görüşlerini alır. Bu talepler, 30 gün içerisinde İçişleri Bakanlığından olumsuz bir cevap alınmadığı takdirde, çalışma izni ve çalışma vizesi hakkındaki görüş olumlu kabul edilecektir¹¹. Eğer yabancı çalışma amacı dışında başka bir amaçla ülkeye giriş yapmış ve yurtiçinde bulunuyorsa yeterli süreli ikamet izni almış olmak şartıyla ülkeye girişten önce çalışma amaçlı vize almış olmasına gerek kalmayacaktır.

Yabancıların İkamet ve Seyahatları Hakkındaki Kanuna¹² göre Türkiye'ye çalışmak üzere gelen yabancılar geldikleri tarihten itibaren 1 ay zarfında ve herhalde çalışmaya başlamadan evvel emniyet makamlarından çalışma amaçlı ikamet tezkeresi almak zorundadırlar. Bu doğrultuda, İçişleri Bakanlığı 4817 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte çalışma vizesi ile birlikte özellikle ikamet tezkeresinin alımını ve kurallarını düzenleyen bir genelge yayınlamıştır (155 sayılı Genelge). İkamet izninin süresi, mevzuatın ve uluslararası anlaşmaların hükümleri ve müracaat sahibinin talebi dikkate alınarak tespit edilir. İkamet tezkerelerinin süresi genel olarak beş seneliktir. İçişleri Bakanlığı'nca mülteci veya sığınmacı statüsü verilmiş yabancılardan ikamette süre koşulu aranmaz.

5683 sayılı Kanunun uygulamasına göre yabancılar Türkiye'de en fazla



¹¹ Emniyet Genel Müdürlüğü 02.10.2003 tarih ve 155 sayılı Genelgesi ¹²5683 sayı, 15.07.1950 tarih ve 24.07.1950 RG tarihli Kanun ¹³23 Ekim 2011 tarih ve 01.02.2012 yürürlük tarihli 28094 sayılı kararı Karar

90 gün kalabiliyorlardı. Bakanlar Kurulu Kararı¹³ ile vize muafiyet süresi veya vizede belirtilen kalış süresi 180 gün zarfında 90 gün olarak değiştirilmiştir. 90 günden fazla kalmak isteyenler ise vizelerinin bitimini takiben 6 ay daha ikamet izni alabilecekler ve toplamda 9 ay kalabileceklerdir. 9 ayın sonunda giriş çıkış yaptıklarında 3 ay daha gelebilme imkanına sahip olacaklardır. Ayrıca, aynı değişiklik ile ikamet harç ücretleri de ciddi oranda düşürülmüştür. Ülkemizde yabancıların turistik amaçlı kalmalarını kolaylaştırmak amacıyla yapılan bu düzenlemeler aynı zamanda kaçak çalıştırmayı ve genelde kayıtdışılığı engellemeye katkıda bulunma amaçlıdır.¹⁴

İçişleri Bakanlığınca hazırlanan “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı” yasalaştığı vakit 5683 sayılı Yabancıların İkamet ve Seyahatları Hakkındaki Kanun yürürlükten kaldırılmış olacaktır. Tasarı bu haliyle yasalaştığında 27. maddesi uyarınca, çalışma izinleri de ikamet izinleri yerine geçecektir. Yani, çalışma izni alanların emniyet makamlarına başvuruda bulunmalarına ve ikamet izni almalarına gerek kalmayacaktır. Böylece ikamet izni ve çalışma izin süreleri arasında çokça yaşanan süre sorunları yaşanmayacak, görüş sorma dışında bürokratik işlemler azalacak ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasındaki koordinasyonsuzluk sorunu kısmen çözülecektir.

Bir başka yabancıların çalışma şartı; talep edilen mesleğin yabancılara yasaklanmamasıdır. Yabancıların İkamet ve Seyahatları Hakkındaki Kanunun 15. maddenin ilk fıkrası “yabancılar Türkiye’de ancak kanunun kendilerine men etmediği işleri tutabilirler” demek suretiyle yabancıların çalışmasına bir önşart getirmektedir. Pasaport Kanunu da benzer bir hüküm getirerek yabancıların çalışmasına sınırlama getirmektedir. Bu kanunların dışında 1932 yılında yürürlüğe giren 2007 sayılı Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun yabancılara yasak olan meslekleri belirtmiştir. Kanun yürürlükten kaldırılrsa da yabancılara yasak olan meslekler yeni kanunda büyük ölçüde korunmaktadır.

Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun¹⁵ göre Türkiye’de yabancı doktorların çalışması yasaktı. Fakat kanunda 11.10.2011



¹⁴Emniyet Genel Müdürlüğü, 26.01.2012 tarihli “Yabancıların Türkiye’de Vize ve İkamet İzni ile Kalışlarına İlişkin Duyurusu”¹⁵ 1219 sayı, 11.04.1928 tarih ve 14.04.1928 RG tarihli Kanun ¹⁶“Türkiye Cumhuriyeti dahilinde tababet icra ve her hangi surette olursa olsun hasta tedavi edebilmek için Türkiye Darülfünunu Tıp Fakültesinden diploma sahibi olmak ve Türk bulunmak şarttır” şeklindeki 1. madde 11.10.2011 tarihli KHK ile “Türkiye Cumhuriyeti dâhilinde tababet icra ve her hangi surette olursa olsun hasta tedavi edebilmek için tıp fakültesinden diploma sahibi olmak şarttır” şekline dönüştürülmüştür.

tarihli KHK (Kanun Hükmünde Kararname) ile yapılan değişiklikle¹⁶ doktorluk yabancılara yasak mesleklerden çıkartılmıştır. Kanuna göre ise sadece Türkiye’deki eğitime denk tıp eğitimi alan ve bunu Sağlık Bakanlığınca onaylatan doktorlar çalışma izni alabilirler. İşte bu doğrultuda, çalışma izni öncesinde çalışmak isteyen yabancı doktor ve hemşirelere Sağlık Bakanlığından ön izin almaları şartı getirilmiştir. Bu kanun değişikliğini uygulamak için kapsamlı bir yönetmelik çıkarılmıştır.¹⁷

2012 yılı itibariyle yabancılara yasak olan meslekler şunlardır (http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/yabancilar.portal?page=yasak_meslekler):

1. Dişçilik, ebelik, hastabakıcılık. (Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun uyarınca)
2. Eczacılık (Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun uyarınca)
3. Veterinerlik (Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun uyarınca)
4. Özel hastanelerde sorumlu müdürlük (Hususî Hastaneler Kanunu uyarınca)
5. Avukatlık (Avukatlık Kanunu uyarınca)
6. Noterlik (Noterlik Kanunu uyarınca)
7. Özel veya kamu kuruluşlarında güvenlik görevlisi (Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun uyarınca)
8. Özel istihdam bürosu açmak için başvuracak gerçek kişiler ile tüzel kişileri idare, temsil ve ilzama yetkili kişilerin Türk vatandaşı olması gerekmektedir.(Türkiye İş Kurumu Kanununun 17 nci maddesi uyarınca)
9. Kara suları dahilinde balık, istiridye, midye, sünger, inci, mercan ihraççı, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, kaptanlık, çarkçılık, katiplik, tayfalık vb. (Kabotaj Kanunu uyarınca)
10. Gümrük müşavirliği (4458 sayılı Gümrük Kanununun 227 nci maddesi gereğince)



¹⁷ 22.02.2012 tarihli RG, “Yabancı Sağlık Meslek Mensuplarının Türkiye’de Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik”

Türkiye’de yabancılara yasaklanan meslekler kuralına Türk soylu yabancılar istisna oluşturur. 1981 yılında çıkartılan 2527 sayılı kanun Türk soylu yabancıların Türkiye’de (tüm) meslek ve sanatlarını serbestçe yapabilmelerine imkan tanımaktadır. Kanunla birlikte aynı yıl uygulama yönetmeliği de çıkartılmıştır. Fakat kanunda ve kanunun uygulama yönetmeliğinde Türk soylu yabancıların ve mesleklerinin kapsamı hakkında bir hüküm bulunmamaktadır. Bu eksikliği Kanunun Yönergesi¹⁸ gidermiştir. “Çok gizli” yönergeye göre, KKTC ve Batı Trakya Türkleri Türk vatandaşlarına hasredilen meslekleri (çalışma izni kuralları geçerli olmak şartıyla) serbestçe ircaa edebilirler. Yönerge sadece KKTC ve Batı Trakya Türklerini kapsamakla birlikte Batı Trakya Türkleri olarak da sadece Bulgaristan vatandaşlarını kabul etmektedir. Bu hüküm aynen geçerlidir. Dikkat edilmelidir ki, Türk soylu yabancıların çalışmalarına dair yapılan değişiklikler ve 4817 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatı, yabancılara yasak mesleklerle ilgili herhangi bir hükmü içermemektedir.

Yabancıların Türkiye’de yapacağı mesleklerle ilgili olarak ayrı, zorlaştırıcı kurallar mühendis ve mimarlar için geçerlidir. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununa¹⁹ göre; Türkiye’de mühendislik ve mimarlık mesleklerinin icra edilebilmesi için, ihtisasa uygun bir odaya kaydolanmasının zorunlu olduğu, yabancı mühendislerin ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (şimdi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) ile TOBB (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği)’nin görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca verilen çalışma izni ile çalıştırılabileceği ve Türkiye’de bir aydan fazla kalmaları halinde, ihtisaslarına en yakın odaya geçici üye olarak kaydolmaları gerektiği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, yabancı müteahhit veya yabancı kuruluşların, Türkiye’de Devlet daireleri ile resmi ve özel kuruluş ve şahıslara karşı resen veya yerli kuruluşlarla birlikte taahhüt ettikleri mühendislik veya mimarlıkla ilgili işlerde, yalnız bu işe münhasır kalmak kaydıyla, çalışma izni verilebilir.

2.3. Çalışma İzni Başvurusu

4817 sayılı Kanunun 12. maddesinde belirtilen başvuru kurallarını açıklayan Uygulama Yönetmeliğinin ilk maddelerine göre; Türkiye’de çalışmak isteyen yabancılar bulundukları duruma göre iki farklı şekilde başvuru



¹⁸ Çok Gizli gizlilik dereceli Vatandaşlıkla İlgili Kanunların Uygulanmasına İlişkin 83/7229 sayılı Yönerge

¹⁹ 6235 sayı ve 04.02.1954 tarihli “Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu”

yapabilir: yurtdışı ve yurtiçi. Genel başvuru şekli olan yurtdışı başvurusunda, yabancı çalışma izni başvurusunu uyruğunun veya daimi ikametinin bulunduğu Türk dış temsilciliğine yapacaktır. İşveren ise yabancıyı başlatmış olduğu başvuruyu online ve yazılı başvuru şartlarına uyarak Türkiye’de tamamlamaktadır. Yabancıyı Türkiye’de en az 6 aylık ikametinin bulunması halinde veya mevcut çalışma izninin uzatılması taleplerinde yurtiçinden (doğrudan Bakanlığa) başvuru yapılır. Öğrenciler bu kuraldan hariçtirler. Fakat, insan ticaretine konu olan veya olabilecek alanlarda çalışacak yabancılar için altı ay süreyle ikamet etmiş olması konusu dikkate alınmayarak, her defasında dış temsilciliklerimizden çalışma vizesi almaları koşulu aranır.

Başvurular online olarak yapılırken yazılı başvuru ile tamamlanmaktadır. Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin ekinde başvuruda istenilen belgeler açıklanmıştır. Online başvuruda yabancıyı ve işverenin elektronik ortamda yüklemesi zorunlu olan belgeler vardır. Bunlar: yabancı için; Türkçe tercümesi onaylı pasaport ve yurtiçi başvurularında ikamet belgesi (en az 6 ay süreli ve süresi geçerli), işveren içinse; işyeri ünvanının yer aldığı Ticaret Sicil Gazetesi örneği, onaylı bilonço ve kar-zarar tablosu ve başvuranın yetkili olduğunu gösterir imza sirküleridir. Uzatma başvurularında ise önceki izin belgesi ve vergi borcunun olmadığını gösterir belge gereklidir. Eğer işveren gerçek kişi ise kimlik belgesi ve başvuruyu yapan işverenden farklı ise vekaletname istenir. Bunların dışında süresiz çalışma izni taleplerinde ve yabancıyı Türk ile evli olması durumunda kanıtlayıcı belgeler istenebilir. Online başvuru sonrası elden teslim edilmesi gereken belgelerin Bakanlığa süresi içinde ulaştırılması zorunludur. Bunlar; yazılı başvuru formu, çalışma izni dilekçesi ve diplomadır. Başvuru formunun yabancı ve işverence ıslak imzasız olması durumunda iş sözleşmesinin yazılı olarak verilmesi gerekir. Bu temel belgeler dışında çalışma izni istenen sektöre ilişkin ayrı bir belge olabilir. Yurtdışı başvurularında süre online başvuru tarihinden itibaren 10 günken yurtiçi başvurularında bu süre 6 gündür. Yurtdışı başvurularında yabancı başvuruyu imzalamıyorsa işverenin yabancı çalışan ile yapmış olduğu sözleşmeyi ulaştırması yeterlidir.

Yönetmelikte belirtildiği üzere; başvuruların elektronik ortamda ve yazılı olarak yapılmış olması başvuruların tamamlanmış olduğu anlamına gelmez. Bakanlıkça eğer istenirse diğer belgelerin ulaştırılması ve harç yatırılması zorunludur. Yurtdışı başvurularında harç çalışma vizesi ile birlikte önceden

alınırken, yurtiçi başvurularında harç başvuru tamamlanmadan fakat onay çıktıktan sonra ödenir. Çalışma izin belgesi harçlarını tespit etmeye, karşılıklılık ilkesi göz önünde tutularak Dışişleri Bakanlığı yetkilidir. Belirtilen sürenin aşılması halinde dosya iade edilir ve izin için yeniden başvuru yapılması gerekir.

Türkiye’de yabancıların çalışma izinleri, çalışma sürelerine ve ikamet durumlarına göre aşamalı bir şekilde ilerleyen bir sistem içerisinde farklılaşmaktadır. İzin türleri 4817 sayılı Kanunun 5. Maddesinde ve Uygulama Yönetmeliğinin ikinci kısmında açıklanmıştır. İzinler temelde bir işyerine bağlı olma durumlarına göre bağımlı (normal) ve bağımsız, sürelerine göre süreli ve süresiz olmak üzere farklı şekillerde verilmektedir. Süresiz ve bağımsız çalışma izinleri özel şartlara haiz olup istisnai uygulamalardır. Türkiye’de herhangi bir çalışması ya da (süresiz çalışma izinleri için) ikameti bulunmayan bir yabancı çalışma izni almak isterse öncelikle en fazla 1 yıllık süreli çalışma iznine başvurabilir. Süresi sona ermiş bir çalışma izninin uzatılması için, sürenin bitiminden itibaren en geç onbeş gün içinde uzatma başvurusunda bulunulması gerekir. Bu süreden sonra yapılan uzatma başvuruları, ilk defa başvuru yapan yabancılar uygulanan esaslara tabidir. Çalışma izninin bittiği tarihten geriye doğru en fazla iki aylık sürede olmak kaydıyla, izin süresi sona ermeden de uzatma başvurusunda bulunulabilir.

3. ÇALIŞMA İZNİ BAŞVURULARININ DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÇALIŞMA İZNİNİN VERİLMESİ

Türkiye’de yabancılar çalışma izinleri; 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun esasları uyarınca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve birim olarak Çalışma Genel Müdürlüğü içerisinde bulunan Yabancıların Çalışma İzinleri Dairesi tarafından verilir ve uzatılır. Kanunun öngördüğü esaslar çerçevesinde Bakanlık çıkardığı Uygulama Yönetmeliği kuralları ile çalışma izinlerinin değerlendirilmesine esas oluşturmuştur. Kanunun 12. maddesine göre; Usulüne uygun olarak yapılan başvurular, belgelerin tam ve eksiksiz olması kaydıyla Bakanlık tarafından en geç otuz gün içinde sonuçlandırılır.

4817 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2003 yılından itibaren verilen çalışma izinleri 2007 yılı dışında her yıl artmıştır. Bir önceki yıla göre yaklaşık

bir kat artan çalışma izinleri 2012 yılında 32 bin civarında bir rakama ulaşmıştır. 2012 yılına kadar verilen yabancıların çalışma izinlerin uyruklara göre dağılımına baktığımızda, ilk on sırayı sırasıyla Çin, Rusya, Almanya, Ukrayna, ABD, Fransa, İngiltere, Azerbaycan, İtalya ve Bulgaristan almaktaydı. Bu dağılım ilk sırayı Gürcistan alarak değişmiştir. Ekonominin temel sektörleri incelendiğinde, (onaylanan) çalışma izinlerinin % 82 gibi bir oranda hizmet sektörlerinde yoğunlaştığı görülür. Çalışma izinlerinin sektörlere göre dağılımına bakıldığında, 2012 yılında tüm sektörler içinde en fazla yabancıya çalışma izni verilen sektör % 35 gibi büyük bir oranla ev hizmetleri olduğu görülür. Bir önceki yıl ise en fazla izinli yabancı çalıştırılan sektör turizmdir ve ev hizmetleri küçük bir orandadır. Bunun dışında çalışma izinlerinin sektörlere göre dağılımında 2012 ve 2011 yılları benzerdir. Çalışma izni alan yabancılar açısından 2012 yılında turizm ikinci sırada yer alırken eğlence sektörünü de turizmin içine katarsak sektörün oranı % 15'e ulaşır. Yine sırasıyla imalat sanayi, eğitim, ticaret, idare ve büro hizmetleri ve inşaat sektörleri çalışma izni alan yabancılar istihdam etmede önemlidir.²⁰

3.1. Çalışma İzninin Değerlendirilmesinde Usuller

Bakanlık başvuruyu öncelikle usul yönünden inceleyecektir. Bu ön incelemede ilk bakılacak durum yazılı ve elektronik şekilde başvurunun tamamlanmış olması ve ulaştırılacak evrakların tamlığıdır. 4817 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 9. Maddesine göre; başvurunun eksik evrak ile yapıldığının Bakanlıkça tespiti halinde eksik belgenin 15 gün içinde ulaştırılması zorunludur. Aksi halde başvuru dosyası işlemde kaldırılır. Eksik evrak istenmesi ile düzeltilmeyecek durumda başvuru olması ve dosyanın içerisine değerli ve sonradan kullanılabilecek evrakların konulması gibi durumlarda başvuru dosyası iade edilir.

Çalışma izinlerinin değerlendirilmesinde başvuru alan önemli bir usul da ilgili mercilerden görüş alınmasıdır. Öncelikle, çalışma izninin tamamlayıcı unsuru olan vize ve ikamet tezkeresini veren makamlar olan Dışişleri Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'nın görüşlerinin alınması zorunluluk arz etmektedir. İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü) yabancılar hakkındaki görüşünü MİT (Milli İstihbarat Teşkilatı) aracılığıyla gönderdiğinden MİT'in de görüşü



²⁰ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İstatistikleri

alınmış olur. Ayrıca, mühendis ve mimar gibi mesleki hizmetler kapsamında yapılan başvurularda ilgili bakanlıkların ve odaların görüşleri alınmaktadır. Öğretmenler ve doktorlar için zorunlu olan öniznin alınmasıyla Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı’nın görüşleri alınmış olur. Yönetmeliğin 10 maddesine göre; ilgili merciler görüşlerini, Bakanlık kayıt çıkış tarihinden itibaren en geç 15 gün içinde Bakanlığa bildirirler. Süresi ve verilen ek süre içinde bildirilmeyen görüşler, Bakanlıkça olumlu kabul edilir. Çalışma izin uzatma başvuruları için Bakanlıkça, ilgili mercilerin görüşleri istenmez.

Burada Çalışma Bakanlığı çalışma izni vermekte ilgili mercilerin görüşleri ile bağlı mıdır, sorusu akla gelmektedir. İdari işlemin unsurlarından olan usulde zorunlu danışma gereği, “usulünde görüşün alınması zorunludur, ama alınan görüşün kendisi bağlayıcı değildir. Yetkili makam danışma organının görüşünü aldıktan sonra bu görüşü beğenmeyip kendi hazırladığı kararları uygulayabilir. Ancak verilen görüş nedeniyle yetkili makamın hareket serbestisi daralır” (Gözler, 2011: 335). Bu nedenle Çalışma Bakanlığı ilgili kurumların görüşleri ile bağlı değildir, kendi takdir yetkisini kullanacaktır. Fakat, görüş almak zorundadır, görüş alma usulüne başvurulmadığı takdirde işlem usul yönünden eksiktir, sakattır. Yine de, çalışma izinleri için bu kadar çok şartın gerçekleşmesinin beklendiği bir ortamda Bakanlığın olumsuz görüş gelen bir yabancıya - özellikle de bu görüş emniyet kurumlarından gelmişse – izin vermesi beklenmeyen bir durumdur.

Çalışma izni verme işleminde yer alan bir başka usul de ön izindir. Ön izin belgesi çalışma izni başvurusunda mesleki ve akademik yeterliliğin kanıtlanması açısından sunulması gereken bir belgedir. Ön izin belgesi genel bir şart olmayıp sadece belirli meslekler için geçerlidir. 4817 sayılı Kanunun 12. maddesinde belirtildiği üzere; çalışma izni almak için başvuru sırasında sunulmak üzere doktorlar ve hemşireler Sağlık Bakanlığından ve öğretmenler Milli Eğitim Bakanlığından ön izin belgeleri almaları gerekir. Dolayısıyla ön izin belgesinin alınması bu meslekleri yapacak yabancılar için başvurulması gereken bir zorunlu yoldur. Bir de, mühendisler Bakanlığın çalışma izni verme işlemi içerisinde vermiş olduğu ön izin vardır. Bu ön izin mesleki yeterlilik ile ilgili işlemlerin tamamlanıncaya kadar mühendisler imza yetkisi olmadan 12 aya kadar mühendislik yapma imkanı tanıyan bir işlemdir.

3.2. Çalışma İzni Değerlendirme Kriterleri

Bu aşamalardan sonra çalışma izin başvuruları esastan değerlendirilir. 4817 sayılı Kanun ve Kanunun Uygulama Yönetmeliği çalışma izinlerinin verilmesinin değerlendirilmesinde “iş piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel, coğrafi ve ekonomik konjonktür değişikliklerinin” dikkate alınmasını söyler. 2010 yılında yapılan yönetmelik değişikliği sonrasında Yönetmelik bu kriterleri daha da basite indirgeyerek 13. maddesinde “ülke içinden istihdam yerine yabancı istihdamını haklı kılacak gerekçeler” olarak açıklar. Bu gerekçeler ise işin özel niteliğini gösterir bilgiler ile yabancının eğitim durumu, çalışacağı işyerinin ulusal ekonomiye katkısı ve bu niteliklere uygun ücret düzeyi ile istihdam durumunun dikkate alınması ile incelenir. 2011 yılında yapılan yönetmelik değişikliği sonrasında ise kriterlere kanunda çalışma izninin reddedileceği durumlarda geçen somut bir yöntem eklenmiştir: “başvurulan iş için ülke içinde dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunup bulunmadığının Türkiye İş Kurumu kayıtlarından kontrol edilmesi.” Ayrıca, Bakanlık değerlendirme kriterlerini belirleyecektir.

02.08.2010 tarihinden geçerli olmak üzere Bakanlık yönetmeliğin bahsettiği değerlendirme kriterlerini belirlemiştir.

(http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/yabancilar.portal?page=izin_degerlendirme). Çalışma izni taleplerinin değerlendirilmesinde genel kural olarak üç temel kriter yer almaktadır:

1. Çalışma izni talep edilen işyerinde en az beş T.C. (Türkiye Cumhuriyeti) vatandaşının istihdamı

(her bir yabancı için ayrı ayrı beş Türk vatandaşının istihdamı)

2. İşyerinin ödenmiş sermayesinin en az 100.000 TL veya brüt satışlarının en az 800.000 TL veya son yıl ihracat tutarının en az 250.000 ABD Doları olması

3. İşveren tarafından yabancıya ödeneceği beyan edilen aylık ücret miktarının yabancının görev ve yetkinliği ile bağdaşır seviyede olması

İzin isteyen yabancının şirket ortağı olması halinde beş kişilik istihdam şartı, Bakanlıkça verilecek bir yıllık çalışma izninin son altı ayı için aranır. Yine,

şirket ortağı yabancı, 40.000 TL’den az olmamak üzere sermaye payının en az yüzde 20 olması zorunludur. Aynı işyerinde birden fazla yabancı için çalışma izni talebinde bulunulması durumunda, çalışma izni verilen ilk yabancından sonraki her bir yabancı için ayrı ayrı beş T.C. vatandaşı istihdamı aranacaktır. Başvuru tarihi itibarıyla yürürlükte bulunan asgari ücret tutarı dikkate alınmak suretiyle yabancıya ödenecek ücretin en az;

- Üst düzey yöneticiler, pilotlar ve ön izin talebinde bulunan mühendis ve mimarlar için asgari ücretin 6,5 katı,
- Birim veya şube müdürleri ile mühendis ve mimarlar için asgari ücretin 4 katı,
- Uzmanlık ve ustalık gerektiren işlerde çalışacaklar, öğretmenler ile psikolog, fizyoterapist, masör, masöz, müzisyen, sahne sanatçısı, akrobat ve benzeri unvanlarda çalışacak yabancılar asgari ücretin 3 katı,
- Ev hizmetleri ile diğer mesleklerde (Satış elemanı, pazarlama-ihracat görevlisi gibi görevler) çalışacak yabancılar için asgari ücretin 1,5 katı olması gerekmektedir.

Görüldüğü gibi, çalışma izni değerlendirilmelerinde temel kriterler: Türk istihdamı, işverenin ekonomiye katkısı ve yüksek ücret düzeyidir. Bu kriterler bazı durumlarda istisnalara tabidirler. Doğrudan yabancı yatırımlar dışında uygulanacak istisnalar şunlardır²¹:

1. Dernek ve vakıflarda çalışacak yabancılarla ilişkin izin taleplerinde 2. madde, yabancı devlet havayollarının Türkiye temsilciliklerinde, eğitim sektörü ve ev hizmetlerinde çalışacak yabancıların çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde ise, 1. ve 2. maddeler uygulanmayacaktır.

2. Bünyelerinde izinli masaj salonu bulunduğunu kanıtlayan Kültür ve Turizm Bakanlığından belgeli en az dört yıldızlı turizm işletmeleri ile belgeli tatil köylerinin, masör, masöz ve SPA terapisti gibi uzmanlık ve ustalık gerektiren talepleri değerlendirmeye alınacak, bu kapsamda bulunmayan işletme ve işyerlerinin talepleri ise uygun bulunmayacaktır.

3. Eğlence sektörünün ve turizm-animasyon organizasyon firmalarının uzmanlık ve ustalık gerektiren işlerinde istihdam edilecek yabancılar için en



²¹ Çalışma Genel Müdürlüğü 20.14.2011 tarih ve 8108 sayılı kararı

az 10 T.C. vatandaşı çalıştırılması halinde her bir yabancı için ayrı ayrı beş T.C. vatandaşı istihdamına ilişkin kota ayrıca uygulanmayacaktır.

4. Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde hüküm bulunan haller ile kamu kurum ve kuruluşlarınca sözleşme veya ihale usulleriyle mal ve hizmet alımı işlerinde çalıştırılacak yabancılara ilişkin çalışma izin taleplerinin değerlendirilmesinde 1 inci ve 2 nci maddelerde belirlenen kriterler uygulanmayacaktır.

5. İleri teknoloji gerektiren işlerde veya aynı vasıflarda Türk uzmanın bulunmadığı hallerde Genel Müdürlük Makamınca verilecek onay üzerine 1 inci ve 2 nci maddelerle belirlenen kriterler uygulanmayacaktır.

Bir de, çalışma izni değerlendirme kriterlerinden muaf tutulanlar yabancılar vardır. Bu kişiler Türkiye'de çalışmak için çalışma izni alacaklardır, fakat Kanunda ve Uygulama Yönetmeliğinde belirtilen değerlendirme kriterleri onlar için uygulanmayacaktır. Yine, Türk soylu yabancılarının çalışma kuralları ile ilgili süreç ve değerlendirme kriterlerin değişmesine olan ihtiyaç nedeniyle Şubat 2012'de yapılan değişiklikle bazı yabancılarının çalışma izin başvuruları değerlendirme kriterlerine tabi tutulmaksızın sonuçlandırılır. Yönetmeliğe göre bu kişiler şunlardır:

- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşı yabancılar,
- Türk ve akraba toplulukları uygulamaları çerçevesinde ikamet izni verilmiş olan yabancılar,
- Mülteci ve sığınmacı statüsü verilmiş yabancılar
- İnsani mülahazalar çerçevesinde ikamet izni verilmiş olan yabancılar,
- İnsan ticareti mağduru olarak ikamet izni verilmiş olan yabancılar,
- Anne, baba veya çocuğu Türk vatandaşı olan yabancılar,
- Vatansız statüsünde ikamet izni verilmiş olan yabancılar.

3.3. Çalışma İzninin Verilmesi ve İzin Türleri

4817 sayılı Kanunun 5. maddesine göre; yabancılara çalışma izni, yabancının ikamet izninin süresi ile hizmet akdinin veya işin süresine göre, belirli bir işyeri veya işletmede ve belirli bir meslekte çalışmak üzere en çok bir yıl geçerli olmak üzere verilir. Yani, yabancı verilen çalışma izninde belirtilen

işyeri ve meslek ile sınırlanmaktadır. Bir yabancıнын yapacağı iş dikkate alınarak çalışma izni süresi en fazla 1 yıllık olmak üzere verilir. Bu kuralın istisnaları vardır.

Kanunun 8. Maddesi uyarınca, Türkiye’nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe;

- Bir Türk vatandaşı ile evli olan ve eşiyle Türkiye’de evlilik birliği içinde yaşayan veya evlilik birliği en az üç yıl sürdükten sonra sona ermiş olmakla birlikte Türkiye’de yerleşmiş olan yabancılar ile bunların Türk vatandaşı eşinden olan çocuklarına,

- 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 19, 27 ve 28 inci maddeleri çerçevesinde Türk Vatandaşlığını kaybedenler ve bunların fûruna

- Türkiye’de doğan veya kendi millî kanununa, vatansız ise Türk mevzuatına göre rûşt yaşını doldurmadan Türkiye’ye gelen ve Türkiye’de meslek okulu, yüksek okul veya üniversiteden mezun olan yabancılar,

- 2510 sayılı İskân Kanununa göre muhacir, mülteci veya göçebe olarak kabul edilen yabancılar,

- Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşları ile bunların Avrupa Birliği üyesi ülkelerin vatandaşı olmayan eş ve çocuklarına,

- Yabancı devletlerin Türkiye’deki büyükelçilikleri ile konsolosluklarında ve uluslararası kuruluşların temsilciliklerinde görevli diplomat, idarî ve teknik personelin hizmetinde çalışanlar ile karşılıklılık ilkesi çerçevesinde olmak ve görev süresiyle sınırlı kalmak üzere Türkiye’de bulunan büyükelçilikler, konsolosluklar ve uluslararası kuruluşların temsilciliklerinde görevlendirilen diplomatların ve idarî ve teknik personelin eş ve çocuklarına,

- Bilimsel ve kültürel faaliyetler amacıyla bir ayı aşan ve sportif faaliyetler amacıyla dört ayı aşan süre ile geçici olarak Türkiye’ye gelecek yabancılar,

- Kanunla yetki verilen bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca sözleşme veya ihale usulleriyle mal ve hizmet alımı, bir işin yaptırılması veya bir tesisin işletilmesi işlerinde çalıştırılacak kilit personel niteliğindeki yabancılar, bu Kanunda öngörülen sürelerle tâbi olmaksızın çalışma izni verilebilir.

Yani, bu kimseler çalışma izni alacaklardır, çalışma izninden muaf değildirler. Fakat, kanunda geçen en çok 1 yıllık çalışma izni ve uzatma süreleri bu kişilere sınır oluşturmazlar. Bu kapsamdakiler işleri veya nitelikleri gereğince diğer yabancılardan farklı olarak uzun süreli çalışma izni alabilirler. Bu durum kanunun emrettiği değil, izin verdiği durumdur. Bakanlık bu sürelere uyup uymamada takdir hakkına sahiptir.

4817 sayılı Kanunun 5. Maddesinde belirtildiği ve Uygulama Yönetmeliğinde değişik maddelerde açıklandığı üzere; çalışma izinleri belirli bir meslek, işkolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir. Ancak süresiz çalışma izninin verilmesinde bu sınırlandırma yapılmaz. Bakanlık, sınırlandırmayı gelişmelere ve taleplere bağlı olarak il veya coğrafi bölge bazında re'sen yapabilir. Çalışma izin belgesi, belgede yazılı işyeri ve adres için geçerlidir. Yabancı, işyerinin ticaret siciline kayıtlı diğer bir şubesinde çalışabilmesi talebi Bakanlıkça değerlendirilir. Talebin uygun bulunması halinde çalışma izninde gerekli değişiklik yapılarak durum ilgili mercilere bildirilir. Bir yıllık kanuni çalışma süresinden sonra, aynı işyeri veya işletme ve aynı meslekte çalışmak üzere çalışma izninin süresi üç yıla kadar uzatılabilir. Çalışma izni uzatılması için en az 1 yıllık çalışma izin süresi gereklidir. 1 yıldan az süreli çalışma izni alanlar uzatmaya başvuramazlar; ilk başvuru yapıyor gibi 1 yıllık çalışma iznine başvurup bu süreyi çalıştıktan sonra uzatma başvurusu yapabilirler. Üç yıllık kanuni çalışma süresinin sonunda, aynı meslekte, fakat bu sefer dilediği işverenin yanında çalışmak üzere, çalışma izninin süresi altı yıla kadar uzatılabilir. Türkiye'ye çalışmak üzere gelen bir yabancı, beraberinde veya daha sonra getirmiş olduğu eş ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarına da, yabancı, kendisi ile birlikte en az beş yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olmaları şartıyla çalışma izni verilebilir. Ancak karşılıklılık ilkesi çerçevesinde çalışma izinleri, sektörel ve ekonomik konjonktür koşullarının gerekli kıldığı hallerde, belirli bir süre, meslek, işkolu veya mülkî ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir.

Yönetmeliğin 31. maddesine göre; Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe Türkiye'de en az sekiz yıl kanuni ve kesintisiz ikamet eden veya toplam altı yıllık kanuni çalışması olan yabancılara, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler

dikkate alınmaksızın ve belirli bir işletme, meslek, mülkî veya coğrafi alanla sınırlandırılmaksızın süresiz çalışma izni verilebilir. Yabancınn en az sekiz yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olması koşulunun yerine getirildiği emniyet makamlarından alınacak belge ile kanıtlanır. Bu belge diğer belgelerle birlikte Bakanlığa süresiz çalışma izni başvurusu sırasında iletilir. Yabancınn en az sekiz yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olması koşulunun yerine getirilip getirilmediği değerlendirilirken, öğrenimde geçen süreler dikkate alınmaz. Ancak, yabancınn beraberinde Türkiye’ye gelerek, yabancı ile birlikte ikamet eden, aynı zamanda öğrenim gören eş ve çocuklarının öğrenim süreleri ikametden sayılır.

Kanunun 5. Maddesi ve Yönetmeliğin 36. Maddesi uyarınca; bağımsız çalışma izni; yabancıların, Türkiye’de en az beş yıl kanuni ve kesintisiz olarak ikamet etmiş olmaları, çalışmalarının, ekonomik kalkınma açısından katma değer yaratması ve istihdam üzerinde olumlu etki yapacak olması koşuluyla verilebilir. İstihdam üzerindeki etkinin belirlenmesinde ilgili mercilerin görüşleri dikkate alınır. Bağımsız çalışma izni, işin mahiyeti değişmediği sürece, yabancı tarafından ikamet izin sürelerine bağlı olarak kullanılır. Bağımsız çalışma izninde geçen ikamet belgesi ve sayılan sürelerle ilgili hükümler süresiz çalışma iznindeki hükümlerle aynıdır. Bağımsız çalışma izni verilmesi uygun bulunan yabancıya, bağımsız çalışabileceğine ilişkin «Bağımsız Çalışma İzni Müracaat Belgesi» verilir. Bu belge bağımsız çalışma izni alanlara diğer kanunlardan kaynaklanan prosedürlerin tamamlanincaya kadar çalışabilmeleri için 90 günlük bir çalışma izni veren belgedir. Bu anlamda bir ön izin belgesidir.

Çalışma izni genelde bir işyerine bağlı olarak verildiğinden bağımsız çalışma izni çok istisnai bir durumdur. Bu izin serbest meslek yapacaklar için geçerlidir. 5510 sayılı Kanunun²² 4. maddesinde bağımsız çalışan; “başka şahısları istihdam etsin veya etmesin kendi ad ve hesabına çalışan yabancı” olarak tanımlanmıştır. Fakat kendi ad ve hesabına çalışsa da şirket ortakları ve işletme açacaklara izinler bağımsız olarak değil süreli çalışma izni olarak verilir. Bağımsız çalışma iznini istisnai yapan durumlardan biri bu tür mesleklerin genelde yabancılara yasaklanmış olduğudur. İşte, bu nedenle bağımsız çalışma iznini genelde Türk soylu yabancılar almaktadır. Bunların çoğu da Türkiye’de üniversite okuduklarından 5 yıllık ikamet şartını da karşılamaktadırlar.



²² 5510 sayı, 31.05.2006 tarih ve 16.06.2006 RG tarihli Kanun

Yönetmeliğe göre; çalışma izninin uzatılması halinde, uzatılan çalışma izninin başlangıç tarihi, süresi biten çalışma izninin sona erdiği tarihtir. Çalışma izni uzatma başvurusu bulunan yabancılar, çalışma izin süresinin sona erdiği tarihten itibaren 45 günü geçmemek ve yaptığı işin mahiyeti değişmemek kaydıyla aynı işyeri ve meslekte çalışmaya devam edebilir. Bu süre içerisindeki çalışma kanuni çalışma olarak kabul edilir ve yabancıların, ilgili mercilerin ve işverenin yükümlülükleri aynı şekilde devam eder.

3.4. Çalışma İzni Kararları, İtiraz, Denetim ve Cezalar

Sonuçta, Bakanlık bir çalışma izin başvurusunu değerlendirirken usule ve esasa ilişkin kararlar verir. Toplamda Bakanlığın çalışma izni başvurularında altı karar verdiği görülür: dosyanın işlemde kaldırılması, dosya iade, red, onay, çalışma izninin iptali ve çalışma iznin geçersiz sayılması. Yukarıda değinildiği gibi, eksik evrakın tamamlanmaması ve zamana ilişkin kurallar uyulmadığında başvuru dosyası işlemde kaldırılır. Bakanlığın usule ilişkin verdiği kararlarda bir de dosya iade vardır. Dosya iade 4817 sayılı Kanunda ve Uygulama Yönetmeliğinde geçmeyen bir işlemdir. Fakat, idarenin genel işlemleri içerisinde her zaman uygulanabilir bir işlemdir. Uygulamada kapsam dışılık ve muafiyet durumlarında olduğu gibi çalışma iznin başvurusundan vazgeçilmesi halinde ve usule ilişkin ağır hatalarda dosya iade edilir. Esasa ilişkin olarak ise iki türlü karar verilir: red ve onay.

Onay yukarıda değinilen kriterlerin olumlu değerlendirilmesi ve reddi gerektiren sebeplerin olmaması durumunda verilir. Kanun 14. maddesinde çalışma izni veya çalışma izninin uzatılması isteminin reddedileceği durumları açıkça belirtmiştir:

- İş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ve istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişikliklerinin çalışma izni verilmesine elverişli olmaması,
- Başvurulan iş için ülke içinde, dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunması,
- Yabancıların geçerli bir ikamet tezkeresinin bulunmaması,
- Bir işyeri, işletme veya meslek için izin talebi reddedilen yabancıların aynı işyeri, işletme veya aynı meslek için izin talebinin reddedildiği tarihten itibaren bir yıl geçmeden yeniden izin talebinde bulunması,

- Yabancıların çalışmasının millî güvenlik, kamu düzeni, genel asayiş, kamu yararı, genel ahlâk ve genel sağlık için tehdit oluşturması.

Kanuna göre; bu hükümler kesindir, en az bir tanesi ihlal edilmesi durumunda çalışma izni verilemez. Birinci hükümde geçen çalışma izin başvurularının değerlendirilmesinde ülkenin istihdam durumunun dikkate alınması ikinci hüküm olan yabancıların başvurduğu işi yapacak aynı niteliğe sahip Türk çalışanın bulunmaması kuralı ile sağlanacaktır. Somut olarak İŞKUR kayıtlarının online olarak incelenmesi ile belirlenmektedir. Fakat, bu kurala uyulmaması durumunda “ülke içinden istihdam yerine yabancı istihdamını haklı kılaacak gerekçelere” bakılır. Bu değerlendirme için her yabancı ve işveren ayrı ve özeldir. Yabancıların niteliklerinin uygun olmaması durumunda başvuru kanunun ikinci hükmünden dolayı reddedilir. Kanunda açık bir şekilde yazdığı üzere, ikamet izni olmadan çalışma izninin geçersiz sayılacağı burada red durumlarının içerisinde de yer alır.

Çalışma izninin reddedileceği durumlar içerisinde Anayasada hak ve hürriyetlerin kısıtlanmasında yer alan genel sebeplerin varlığı ilginçtir ve önemlidir. Son hükümde yer alan bu genel sebepler idarenin takdir yetkisini iyice genişletmiştir. Dolayısıyla, Bakanlık ciddi bir nedeni olmasa dahi çalışma izin başvurusu reddini bu afaki ve soyut esaslara dayanarak reddedebilir. Fakat, değerlendirme kriterlerine olan istisnaların çokluğu ve çalışma izni verilmesinin çokluğu ve sıklığı, Bakanlığın böyle takdir hakkına sahip olmadığı; yani, kriterlerin sağlanıp usule uyulması durumunda çalışma izni verilmesi zorunluluğu varmış algısı yaratmaktadır.

Yine kanunun aynı maddesine göre; bunlar dışında diğer kanunlarda yer alan yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere dair hükümler çerçevesinde ve ilgili ulusal ve uluslararası mevzuata aykırı davranıldığına tespiti halinde ve çalışma izninin iptalini gerektiren durumlarda çalışma izni veya çalışma izninin uzatılması istemi reddedilir. Ayrıca, meslekten men cezası almış olan ve akademik yeterliliği olmayan yabancıların başvuruda bulunmaları da mümkün değildir.

Çalışma izni kararından sonra ise verilen izninin iptali ve geçerliliğini kaybetmesi vardır. Çalışma izninin iptali idari işlemlerde iptalin hükümlerini taşır. Yani çalışma izni, kararın ilgiliye tebliğ tarihine kadar geçerli olup, bu

tarihten sonra hükümsüzdür. Kanunda 15. Maddede belirtildiği üzere; yabancı, Kanunun öngördüğü sınırlamalara, Türkiye'deki ulusal mevzuata, ilgili mercilerin mevzuat ve düzenlemelerine aykırı olarak çalışması ya da Kanunda belirtilen redde sebep olan hallerinden birinin varlığı ile yabancı, ya da işverenin, çalışma izni talep dilekçesinde eksik, sahte veya yanlış bilgi ve belge verdiğinin sonradan tespit edilmesi halinde Bakanlık verdiği çalışma iznini iptal edilir. İptal edilmiş çalışma izinlerinin asıllarının kullanıcı tarafından, bildirim yapıldığı tarihten itibaren bir hafta içinde Bakanlığa iade edilmesi zorunludur.

Kanunun 16. Maddesine göre, çalışma izni, geçerlilik süresinin sona ermesi dışında;

a. Yabancı, ikamet tezkeresinin herhangi bir nedenle geçersiz hale gelmesi ya da geçerlilik süresinin uzatılmaması,

b. Yabancı, pasaportunun veya pasaport yerine geçen belgesinin geçerlilik süresinin uzatılmaması (İçişleri veya Dışişleri Bakanlıklarının uygun görüşlerinin bulunması hali hariç),

c. Yabancı, mücbir sebepler dışında aralıksız olarak altı aydan fazla yurt dışında kalması, hallerinde de geçerliliğini kaybeder. Çalışma izninin geçerliliğini kaybetmesi çalışma iznine esas oluşturan ikamet ve vize işlemlerinin geçersizliğinin ve çalışma süresine uyulmamasının doğal bir sonucudur. İzin geçerliliğini kaybetmesi her ne kadar başlı başına bir idari işlem değil bir sonuç olsa da idarenin izni geçersiz sayması sonucu bir işleme dönüşür. Ve çalışma izninin iptali kararlarıyla aynı hüküm ve sonuçları doğurur.

Kanunun 17. maddesine göre; Bakanlık çalışma izni verilmesi ya da uzatılması talebinin reddedilmesi, çalışma izninin iptal edilmesi ya da çalışma izninin geçerliliğinin kaybedilmesine ilişkin kararını, yabancıya veya varsa işverene 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ eder. Bakanlıkça verilecek kararlara karşı ilgililer tarafından tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde itiraz edilebilir. Bu, idari yargı için başvurulması gereken zorunlu bir idari yoldur. İtirazın Bakanlıkça reddedilmesi hallerinde idarî yargı yoluna başvurulabilir.

İdari yargılama hukukunun genel esaslarına göre, idarenin her türlü işlemlerine karşı dava yoluna gidilebilir. İdari işlem icrai nitelikte olmalı yani

idarenin tek yanlı olarak açıkladığı irade ile hukuki sonuçlar doğmalıdır (Gözler, 2011: 279). Fakat, Kanunda başvuru dosyasının işlemde kaldırılması ve iade edilmesi kararlarına ilişkin bir idari yol öngörülmemiştir. Başvuru dosyasının işlemde kaldırılması ve iade edilmesi çalışma izninin geçersizliği sonucunu doğurduğundan icrai niteliktedir ve bu işlemlere ilişkin Kanunda bir hüküm olmasa da genel kurallar gereği bu işlemlere karşı idari dava yolu açıktır.

4817 sayılı Kanunun 20. ve 21. maddeleri gereğince, bu Kanun kapsamına giren yabancıların ve işverenlerin bu kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmedikleri Bakanlık iş müfettişleri ve Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişleri tarafından denetlenir. Bu Kanun gereğince yapılacak teftiş, denetim ve soruşturmalar 4857 sayılı İş Kanununda yer alan hükümlere göre yapılır ve bu hükümlere göre ilgili yaptırımlar uygulanır. Bakanlık ve SGK müfettişleri haricinde genel ve özel bütçeli idarelerin teftiş ve denetim elemanları ile kolluk kuvvetleri de kendi mevzuatları gereğince işyerlerinde yapacakları her türlü denetim, inceleme ve kontrol sırasında yabancı çalıştıran işverenler ile yabancıların bu Kanundan doğan yükümlülükleri yerine getirmediklerini tespit edebilirler. Denetim ya da diğer yetkililerin bildirimleri sonucunda gönderilen tutanaklara ve denetim raporlarına göre Kanunda yer alan idari yaptırımlar uygulanır. İdari yaptırımları uygulayacak makam ise Bakanlık adına taşrada yetkili olan birim yani eskiden Bölge Müdürlükleri olan İl Çalışma ve İŞKUR Müdürlükleridir.

İdari yaptırımlar para cezaları ve masrafların karşılanmasından oluşur. İdari para cezası dışındaki tek ceza çalışma izni bulunmayan yabancıyı çalıştıran işveren için yabancının ve varsa eş ve çocuklarının konaklama giderlerinin, ülkelerine dönmeleri için gerekli masrafların ve gerektiğinde sağlık harcamalarının karşılanmasıdır. Bunun dışında bildirim yükümlülüğünü süresi içinde yerine getirmeyen bağımsız çalışan yabancı ile yabancı çalıştıran işverene, çalışma izni olmaksızın bağımlı çalışan yabancıya ve çalışma izni bulunmayan yabancıyı çalıştıran işverene idari para cezası uygulanır. Bu fiillerin tekrarı hâlinde idarî para cezaları bir kat artırılarak uygulanır. Yine, Çalışma izni olmaksızın bağımsız çalışan yabancıya idarî para cezası verilir ve varsa işyeri veya işyerlerinin Bakanlık bölge müdürlerince kapatılması kararı alınarak, bu kararın uygulanması için durum ilgili valiliğe bildirilir. Tekrarı hâlinde, varsa işyeri veya işyerlerinin kapatılmasının yanı sıra idarî para

cezası bir kat artırılarak uygulanır. Kanunda geçen idari para cezaları her yıl değerlendirme oranlarına göre yeniden belirlenir.

4. YABANCI YATIRIMLARDA YABANCILARIN ÇALIŞMA İZİNLERİ KURALLARI

Türkiye ekonomik gelişmeye olan katkısının bilinciyle yabancı şirketlerin ülkede yatırım yapmalarını sağlayacak teşvikler uygulamakta, bu alanda mevzuat düzenlemeleri yapmaktadır. Bu doğrultuda, yabancıların çalışma izni konusunda da farklı kurallar vardır. Doğrudan yabancı yatırım (DYY) bir ülkede bir firmayı satın almak veya yeni kurulan bir firma için kuruluş sermayesini sağlamak veya mevcut bir firmanın sermayesini arttırmak yoluyla o ülkede bulunan firmalar tarafından diğer bir ülkede bulunan firmalara yapılan ve kendisiyle birlikte teknoloji, işletmecilik bilgisi ve yatırımcının kontrol yetkisini de beraberinde getiren yatırımdır (Karluk, www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/.../dunyayabsermaye.doc).

2003 yılına kadar yürürlükte kalan eski yabancı sermaye ile ilgili 6224 sayılı kanuna göre yabancı sermayeye izin veren Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesi bu kapsamdaki yabancı çalışanlara da izin vermektedir. 2003 yılında çıkan 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu²³ ise bu kapsamda istihdam edilecek yabancı personele çalışma izninin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca verileceğini ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzni Hakkındaki Kanun uyarınca Hazine Müsteşarlığı ve Bakanlık tarafından ortak bir yönetmelik çıkaracağını hükme bağlamıştır. Aynı yıl “Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik²⁴” (DYY Yabancı Personel Yönetmeliği) çıkarılmıştır.

4817 sayılı Kanunun uygulama yönetmeliği dışında DYY kapsamında bir yönetmelik çıkarılmasının amacı özel hükümlere ihtiyaç duyularak bu kapsamda çalışma izinlerinin daha kolay şekilde verilmesini sağlamaktır. DYY Yabancı Personel Yönetmeliğinin kapsamını iki temel şart belirler: özellik arzeden doğrudan yabancı yatırımlar (irtibat büroları dahil) ve yabancı uyruklu kilit personel. Özellik arzeden doğrudan yabancı yatırımlar ile kilit personel



²³ 4875 sayı, 05.06.2003 tarih ve 17.06.2003 RG tarihli Kanun. ²⁴ 25214 sayı ve 29.08.2003 RG tarihli Yönetmelik

dışında istihdam edileceklere verilen izinler genel hükümlere tabidir.

Yönetmelikte “özellik arzeden doğrudan yabancı yatırımlar” açıkça tanımlanmıştır. Türk Lirası olarak belirtilen değerler, Maliye Bakanlığınca belirlenen yeniden değerlendirme oranında her yıl artırılır. 2012 yılı için yapılan değerlendirmeler sonucunda oluşan rakamlar aşağıda verilmiştir.

Özellik Arzeden Doğrudan Yabancı Yatırımlar: 4875 sayılı Kanun kapsamına giren ve aşağıdaki şartların en az birini sağlayan şirket veya şubeyi ifade eder.

1. Yabancı ortakların toplam sermaye payının en az 985,799 bin Türk Lirası olması kaydıyla, şirket veya şubenin son yıl cirosunun en az 74,1 milyon Türk Lirası olması,
2. Yabancı ortakların toplam sermaye payının en az 985,799 bin Türk Lirası olması kaydıyla, şirket veya şubenin son yıl ihracatının en az 1 milyon ABD (Amerika Birleşik Devletleri) Doları olması,
3. Yabancı ortakların toplam sermaye payının en az 985,799 bin Türk Lirası olması kaydıyla, şirket veya şubede son yıl içinde Sosyal Sigortalar Kurumu’na kayıtlı en az 250 personelin istihdam edilmesi,
4. Şirket veya şubenin yatırımda bulunacak olması halinde, öngörülen asgari sabit yatırım tutarının en az 24,7 Milyon Türk Lirası olması,
5. Ana şirketin merkezinin bulunduğu ülke dışında en az bir ülkede daha doğrudan yabancı yatırımı bulunması.

İrtibat bürolarında, yetki belgesi sahibi en fazla bir kişiye; büro faaliyetleri için son yıl içinde yurt dışından en az 200.000 ABD Doları veya karşılığı döviz getirilmiş olması kaydıyla, Bakanlıkça çalışma izni verilir.

“Kilit personel” ise Türkiye’de kurulu bulunan ve tüzel kişiliğe sahip bir şirketin, aşağıdaki şartlardan en az birini sağlayan personeli “Kilit Personel” sayılır;

- a. 1. Şirketin üst yönetiminde ya da yürütme pozisyonunda çalışmak,
2. Şirketin tamamını veya bir bölümünü yönetmek,
3. Şirketin denetçilerinin, idari veya teknik personelinin işlerini denetlemek veya kontrol etmek,

4. Şirkete yeni personel almak ya da mevcut personelin işine son vermek veya bu konularda teklif yapmak,

alanlarından en az bir tanesinde görev alan veya bu konularda yetki sahibi; şirket ortağı, yönetim kurulu başkanı, yönetim kurulu üyesi, genel müdür, genel müdür yardımcısı, şirket müdürü, şirket müdür yardımcısı ve benzeri mevkilerde görev yapan kişi,

b. Şirketin hizmetleri, araştırma cihazları, teknikleri ya da yönetimi için temel sayılan bilgiye sahip kişi,

c. İrtibat bürolarında, yurt dışındaki ana şirket tarafından adına yetki belgesi düzenlenen en fazla bir kişi.

Bu yönetmelik ve Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin hükümleri karşılaştırıldığında; çalışma izinlerinde DYY kapsamında istihdam edilecek yabancı istihdamın genel hükümlerden farkları şunlardır:

1. Yabancılar ve işverenler, yabancıların Türkiye’de kanuni olarak bulunması halinde, çalışma izni müracaatlarını doğrudan Bakanlığa yapabilirler.

2. Başvurularda şirket veya şubenin özellik arzeden doğrudan yabancı yatırım olduğuna ilişkin ve yabancı personelin kilit personel olduğuna ilişkin bilgi ve belgeler istenir.

3. Başvuru sırasında istenilen belgeler yabancıların Temsilcilğe başvurduğu tarihten itibaren en geç üç iş günü içerisinde yabancıların işverenince Bakanlığa intikal ettirilir.

4. Bakanlık, çalışma izni veya süre uzatımı müracaatlarını, belgelerin tam ve eksiksiz olması kaydıyla, Bakanlığa müracaat tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde sonuçlandırır.

5. “Başvurulan iş için ülke içinde, dört haftalık süre içerisinde o işi yapacak aynı niteliğe sahip kişinin bulunması” kuralı uygulanmaz.

6. Mesleki eğitim alanı dışındaki bir görevde istihdam edilecek yabancı uyruklu kilit personel için, ilgili mercilerden mesleki yeterlilik konusunda görüş alınmaz. Bu kişiler; genel hükümlerdeki mesleki yeterlilik prosedürlerine tabi değildirler.

Bir de, Kanunun Uygulama Yönetmeliğinde belirtilen Bakanlığın belirlediği değerlendirme kriterlerinde yabancı yatırımlara ilişkin muafiyetler vardır.

Yabancıların çalışma izin taleplerine ilişkin olarak başvuru sahibi işyerlerinin ve yabancıların karşılaması zorunlu olan değerlendirme kriterlerinde 1. kriter olarak “Çalışma izni talep edilen işyerinde en az beş T.C. vatandaşının istihdamı” ve 2. kriter olarak işyerinin ödenmiş sermayesinin en az 100.000 TL veya brüt satışlarının en az 800.000 TL veya son yıl ihracat tutarının en az 250.000 ABD Doları olması” yer almaktaydı. İşte, özellik arzeden yabancı yatırımların teşviki amacıyla şu şekilde kriterlerin uygulanmaması ya da esnek uygulanması kararlaştırılmıştır²⁵:

- Uluslararası sözleşme hükümleri ile kamu kurumlarınca sözleşme veya ihale usulleriyle mal ve hizmet alımı işlerinde çalıştırılacak yabancılara ilişkin çalışma izin taleplerinin değerlendirilmesinde 1 inci ve 2 kriterlerin uygulanmaması,
- İleri teknoloji gerektiren işlerde veya aynı vasıflarda Türk uzmanın bulunmadığı hallerde Genel Müdürlük Makamınca verilecek onay üzerine 1 inci ve 2 nci kriterler uygulanmaması,
- “Özellik Arzeden Doğrudan Yabancı Yatırım koşullarını taşıyan işletmelerde kilit personel dışında istihdam edilecek yabancılar için, 1 inci madde ile belirlenen istihdama ilişkin kriterin, işletmenin ülke çapındaki tüm işyerlerinde çalışan T.C. vatandaşı sayısı esas alınarak uygulanması kararlaştırılmıştır.

Türkiye’de Ağustos 2012 tarihine kadar yabancı çalıştırma izni için başvuruda bulunan toplam 16728 şirket başvurusundan 1207’si doğrudan yabancı yatırımlar kapsamındadır. Bunlardan 106’sı yabancı şirketlerin temsilcilik görevlerini yürüten irtibat bürolarıdır. Sektörel açıdan bakıldığında doğrudan yabancı yatırımlar kapsamında çalışma izni alan şirketlerin talebe bağlı olarak büyük oranda hizmetler sektöründe verildiği ve sanayi sektöründe de önemli sayıda verildiği görülmektedir²⁶.

SONUÇ

2003 yılında 4817 sayılı Yabancıların Çalışması Hakkındaki Kanun’un yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye’de yabancıların çalışma izinleri bakımından yeni bir dönem başlamıştır. Önceki dönemde tabi oldukları



²⁵ Çalışma Genel Müdürlüğü 20.14.2011 tarih ve 8108 sayılı kararı. ²⁶ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İstatistikleri

kanunlar doğrultusunda birçok kurum tarafından verilen yabancıların çalışma izinlerinde - ilgili kurumlardan görüş alma şartıyla - temel yetkili kurum Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmuştur.

Bakanlık, çalışma izni başvurusunu önce zaman, evrakların tamlığı ve ilgili mercilerin görüşleri ile usul açısından inceler ve ön inceleme yapar. Sonra Kanun ve Yönetmelikte belirtilen ve Bakanlığın takdir hakkı çerçevesinde belirlenen kriterlere göre esas incelemeye geçilir. Değerlendirmede kanun gereği ülkenin istihdam durumu ve çalışanın niteliği dikkate alınır. Türkiye’de yabancı çalıştırmak isteyen işverenlerin karşılaması gereken çokça kriter vardır. Yabancılar çalışma izninin verilebilmesi için işveren belirli büyüklükte olmalı, belirli oranda Türk istihdam etmeli ve çalışanlara belirli oranda ücret ödemelidir. Usul şartlarına uyulmaması, ikamet izni alınmaması ve istihdam durumu dikkate alınarak yapılan değerlendirmelerin olumsuz olması sonuçlarında başvurular reddedilir, yoksa onay verilir.

Türkiye’nin son yıllarda yaşadığı ekonomik gelişme ve küreselleşme süreçleri ülkede yabancı istihdamın önemli biçimde artmasına zemin hazırlarken yabancı istihdamın mevzuatsal araçlarından olan yabancıların çalışma izinleri süreci de bu gelişmeye uyum sağlamaktadır. Bu mevzuat aynı zamanda Türk istihdam politikasını da yansıtmaktadır. Dolayısıyla, istihdamla ilgili tüm makamların uyacağı genel bir yabancı istihdam politikasının olması ve bu doğrultuda mevzuat değişikliklerin yapılması gerekir.

KAYNAKÇA

Berki, O. F. (1966). Devletler Hususi Hukuku Cilt 1 Tabiiyet ve Yabancılar Hukuku. Güzel Sanatlar Matbaası, Ankara.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2003). Yabancıların Çalışma İzinleri. Çalışma Genel Müdürlüğü, Ankara.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İstatistikleri

Çiçekli, B. (2004). Yabancıların Çalışma İzinleri. TİSK, Ankara.

Ekşi, N. (2012). Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular. Beta, İstanbul.

Gözler, M. (2011). İdare Hukuku Dersleri. Ekin Yayınları, Bursa.

Hak-İş, (2003). Haklar ve Özgürlükler Antolojisi. Hak-İş Yayınları, Ankara.

Karluk, R. Türkiye’de Yabancı Sermaye Yatırımlarının Ekonomik Büyümeye Katkısı. (erişim tarihi 12 Kasım 2012) (<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/.../dunyayabsermaye.doc>)

Kıral, H. (2006). Yabancıların Türkiye’de Çalışma Esasları. TİSK, Ankara. (http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/yabancilar.portal?page=izin_degerlendirme) (erişim tarihi 15 Kasım 2012)

(http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/yabancilar.portal?page=yasak_meslekler) (erişim tarihi 12 Kasım 2012)

YENİ YÜZYILDA JANDARMA TEŞKİLATLARI VE DEĞİŞİM

Olgun ALTUNDAŞ *

Öz

Dünyada bir çok ülkede, iç güvenlik hala, Polis ve Jandarma teşkilatları şeklinde ikili kolluk yapısı ile sağlanmaktadır. Şehir ve şehirleşmiş bölgelerde polis teşkilatı suçla mücadelede görevli ve yetkili iken, Türkiye, Fransa¹, İspanya ve İtalya gibi birçok ülkede kırsal bölgelerde de Jandarma Teşkilatları görevli ve yetkilidir.

19 ve 20'nci yüzyıllarda merkezi devletlerin önemli kuruluşlarından olan Jandarma Teşkilatının, küreselleşme, demokratikleşme ve yeni kamu işletmeciliğinin getirdiği değişikliklere nasıl cevap vereceği tartışma konusudur. Literatürde, Baboviç, Barley, Ballbé, Koszeg, Shearing ve Skinner gibi akademisyenler yerelleşme, şehirleşme, jandarmanın demokrasi ve insan hakları kavramları ile uyumsuz olması gibi nedenlerle jandarma teşkilatlarının zamanla kırpolisine dönüşerek polis teşkilatı ile bütünleşeceğini savunmaktadır. Bu tezlere karşılık, Dieu, Lutterbeck, Dintilhaç, Bruneteaux, Picard ve Gobinet gibi araştırmacılar ise jandarma teşkilatlarının özelde Fransız jandarmasının 21 yüzyılda da kendisini yeniden yapılandırarak varlığını devam ettireceğini, bir başka ifadeyle jandarmanın varlığına ihtiyacın ortadan kalkmayacağını savunmaktadırlar. Bu çalışmada, her iki görüşe de yer verilerek, jandarma teşkilatının geleceğine ilişkin bir tartışma yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi, Jandarma, Küreselleşme, İç Güvenlik.

Abstract: What Future for the National Gendarmeries in 21st Century

In the world, some countries has still two different national police forces; Police and gendarmerie . While the gendarmerie (military Police) provides the security in rural areas holding its military statute, national police (the



*Emniyet Genel Müdürlüğü 2. Sınıf Emniyet Müdürü/Hukuk Müşaviri, TODAİE Doktora Öğrencisi, oaltundas@egm.gov.tr. Halen Fransa Ulusal İdare Okulunda (ENA-Ecole Nationale d'Administration) eğitim yapmaktadır.

¹ Fransa'da son dönemde, jandarma görev bölgesi 20.000 nüfusun altındaki yerleşim yerleri olarak değiştirilmiştir.

Civil Police) are responsible for maintaining law and order in urban areas as it has shown in Turkey, France, Italy and Spain.

As a one of the principal institution and symbol of the Central States during the 19 and 20 century, the gendarmerie is now a subject of discussion how it will respond to challenges of globalisation, democratisation and new public management approaches. In the literature, some academics like Baboviç, Barley, Ballbé, Koszeg, Shearing and Skinner allege that Gendarmerie forces will be transformed to a rural police department with times because of growing urbanisation, incompatibility with human rights and democratic values, and decentralisation. In contrast to these allegations, the others scientist like Dieu, Lutterbeck, Dintilhaç, Bruneteaux, Picard and Gobinet argue that the gendarmerie will survive in the 21 st century because it is a polyvalent and multipurpose institution with capacity of orienting oneself against the challenges of new era.

In this work, we try to discuss two different predictions about the gendarmerie for 21th century trying to be neutral with these two different points of view.

Keywords: *New Public Management, Globalization, Gendarmerie, Homeland Security.*

Fransa'da (1847) Köylülerin gözünde jandarma, yürüyen bir mahkemedir(...). Jandarma yaşayan hukuku temsil eder, Adaletin gözü, kulağı ve elidir. Jandarma, otorite, güç, hız, tutanak, at, kılıç ve tüfek demektir (Cormenin, 2008).

Türkiye'de (1961) Jandarmanın en ziyade vazife sahası kırları, köyleri ve kasabaları ihtiva eder. ... Bu sebeple köylü üzerinde devlet mevhumu, Jandarmanın varlığı, onun ehliyeti, kanuni bilgisi ve vazife ifasındaki liyakat ve kifayetiyle ölçülür. Halk ; devlet deyince jandarmayı, jandarma deyince devleti tanır (Gelendost, 1961: 15²).



² Fransız ve Türk jandarma teşkilatlarının rolü ve toplum içerisindeki algısal benzerlik yukarıdaki bu ifadelerde kendisini göstermektedir. Aradaki en önemli fark, birinin 1847 de diğerinin ise 1961 de ifade edilmiş olmasıdır.

GİRİŞ

1980’li ve 1990’lı yıllar, birçok gelişmiş ülkede kamu sektörü yönetiminde önemli bir dönüşüme tanıklık etmiştir. Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi, esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüştürülmüştür. Bu durum yönetim tarzında basit bir değişiklik olarak algılanmamış, genelde uzun süredir birçok ülkede hakim konumda olan klasik kamu yönetiminde bir paradigma değişikliği olarak görülmüştür (Ömürgönülşen, 1997: 517).

Gerçekten de, ekonomik yeniden yapılanma, teknolojik, siyasal-sosyal bir dizi yeniden yapılanma ile birlikte birbirini etkileyerek ve birbirinden etkilenererek yoğun bir değişim ortaya çıkarmıştır (Arab ve Yılmaz, 2006: 3). Bu değişimden hem disiplin hem de uygulama alanı olarak kamu yönetimi örgütlenmesi ve işleyişi de etkilenmiştir (Aksoy, 2004: 32). Siyaset alanının bir dolayım aracı (Akbulut, 2005: 216) olan kamu yönetiminde meydana gelen bu dönüşüm ve değişimden, devletin temel klasik organlarından birisi olan güvenlik hizmetleri de doğrudan veya dolaylı olarak etkilenmektedir.

Bu değişime, Türkiye ve diğer ülke polis teşkilatlarınca, polislik dışında hizmet sağladığı alanları sivil birimlere terk ederek asli polislik hizmetine yönelme, güvenlik hizmetinin bir kısmını özel sektöre devretme, Toplum Destekli Polislik projesi gibi faaliyetlerle yönetim ve vatandaş katılımını ön plana çıkartma³, güvenlik politikalarının oluşumunda vatandaş beklentilerini önemseme, sicil sisteminden performans sistemine geçme, AB süreciyle birlikte yürütülen AB eşleştirme projeleri vasıtasıyla demokratikleşme-sivilleşme gibi değişimlerle karşılık vermeye çalışıldığı gözlenmektedir.

Buna karşılık, son yıllarda, Jandarma Teşkilatlarının sorumluluk alanlarında meydana gelen coğrafi ve demografik değişimler ile kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler, literatürde Jandarmanın kamu yönetimi yapısı içerisinde yeri ve geleceğine yönelik olarak iki yönlü bir tartışmayı ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan ilki, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışı ve küreselleşmenin de etkisiyle Jandarma Teşkilatlarının misyonunun artık ortadan kalkmakta olduğu ve bu teşkilatın zamanla bir Polis teşkilatına dönüşeceği görüşüdür (1). Diğer görüş ise, Jandarmanın, yeni şartlara uyum sağlayarak varlığının gelecek yıllarda da devam ettireceğine ilişkin ileri sürülen savlardır (2).



³ 2006 Yılından itibaren Toplum Destekli Polislik uygulanmaktadır. 81 ilde ve büyük ilçelerde TDP birimleri oluşturulmuştur

Bu tartışmada, her görüşe ait savlar sıralanarak, herhangi bir değer yargısında bulunulmadan, küreselleşme ve Yeni Kamu Yönetimi zorlamaları ile karşı karşıya olan Jandarma Teşkilatlarının zamanla Askeri statülerini kaybederek bir kolluk teşkilatına mı dönüşeceği (Belçika Örneği) veya Jandarmanın değişim ve dönüşümlere yine değişimle karşılık mı vereceği (Fransa Örneği) sorusu irdelenecektir.

1. JANDARMA ZAMANLA POLİS TEŞKİLATIYLA BÜTÜNLEŞECEĞİNE İLİŞKİN GÖRÜŞLER

Bu görüşü savunanlar, Jandarmanın, günümüz şartlarında, askeri statülü olarak, orduya/Milli Savunma Bakanlığına bağlı bir şekilde varlığını sürdürmesinin, devletin değişen rolü ve işlevleri ile vatandaş beklentileri ile uyumadığını ileri sürmektedirler. Jandarma, onlara göre, polisin kırsal bölgelerdeki organik ve işlevsel eşdeşi haline gelip, zamanla polis teşkilatıyla bütünleşmek zorunda kalacaktır Bu iddia aşağıdaki gerekçelerle savunulmaktadır.

1.1. Şehirleşmenin Giderek Artması Jandarmanın Varlığını Gereksiz Kılmaktadır

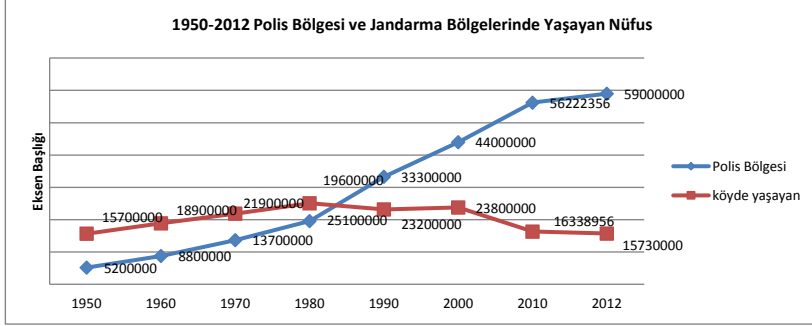
Genelde Jandarma kırsal bölgelerde (Köy, Kasaba vb) görevli ve yetkili iken, Polis şehirlerde veya şehirleşmiş sayılan yerlerde yetkili ve görevlidir. Örneğin, Türkiye’de, kırsal bölgelerde Jandarma, belediye sınırları içinde, yani şehirleşen yerleşim yerlerinde polis görevli ve yetkilidir.⁵ Yine, Fransa’da da geleneksel olarak Polis Teşkilatı 20.000 den fazla nüfusun yaşadığı yerleşim yerlerinde görevlidir (Carraz ve Hyest, 1998, 25).

Teknolojik gelişme ve küreselleşmenin etkisiyle kır-köy nüfusunun giderek azaldığı buna karşılık şehirlerde yaşayan nüfusun genel nüfusa oranının arttığı görülmektedir. Bir başka ifade ile geçmişte nüfusun büyük bir bölümü kırsal bölgelerde yaşamakta iken, günümüzde nüfusun büyük kısmı şehirlerde yoğunlaşmaktadır.

Örneğin, Türkiye’de TÜİK verilerine göre 1950’li yıllardan itibaren köylerde yaşayan nüfus hızla azalmakta, buna karşılık şehir nüfusu artmaktadır. Dolayısıyla Polis sorumluluk bölgelerindeki nüfus da artmış olmaktadır.

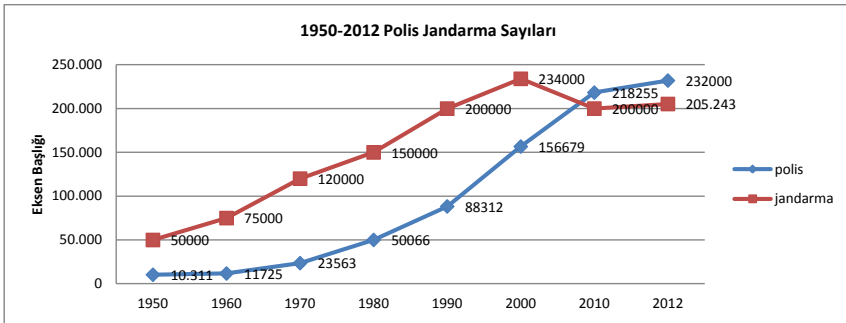


⁵ Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu, Madde 10 – Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; Polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir.

Tablo 1. 1950-2012 Yılları Arasında Polis ve Jandarma Bölgelerindeki Demografik Değişim

Kaynak: EGM, Personel Dairesi Başkanlığı, Nisan 2012⁶, TUIK, 2012

Sorumluluk bölgelerinin demografik yapısındaki değişim, polis bölgelerinde nüfusun artması, aynı hızla ülkelerdeki polis sayılarının da giderek artmasını doğurmaktadır. Örneğin 1950 yılında Türkiye genelinde 10.311 olan polis sayısı, 2012 yılına gelindiğinde 232.000 kişiye ulaşmıştır⁷.

Tablo 2. 1950-2012 Yılları Arasında Polis ve Jandarma Sayılarındaki Değişim

Kaynak: Emniyet Genel Müdürlüğü'nün personel sayıları, Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Dairesi Başkanlığından temin edilmiştir. Jandarma Genel Komutanlığının personel sayısı "Jandarma Genel Komutanlığı Tarihi, Asayiş ve Kolluk Tarihi" içerisinde Türk Jandarma Teşkilatı" isimli ansiklopediden derlenmiştir. Ayrıca bilgi edinme yoluyla elde edilmiştir. 2011 yılına ait personel sayısı TSK web adresinden alınmıştır.⁸



⁶Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Dairesi Başkanlığından Nisan 2012'de alınmıştır. Kayıtları ile Türkiye İstatistik Kurumu bilgileri ile örtüşmektedir.

⁷Emniyet Teşkilatı Personel sayıları Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Dairesi Başkanlığından alınmıştır (2012)

⁸Mart 2012 yılı itibarıyla, Jandarma Genel Komutanlığında görevli, General:33, Subay : 5490, Astsubay: 22559, Uzman Jandarma: 24400, Uzman Erbaş: 7214, Yedek Subay: 776, Er/Erbaş: 138932, Sivil Memur/İşçi: 3762 şeklindedir.

Diğer yandan, günümüzde, kırsal bölge veya şehirleşmiş bölge ayırımına ilişkin klasik düşünce de geçerliliğini yitirmektedir (De Maillard ve Roché, 2004: 28). Zira, şehir ve kırsal bölgeler geçmişte olduğu gibi kesin sınırlarla ayrılamamakta, bazen şehirler genişleyerek eski kırsal bölgeleri de içine almakta veya ana şehir dışında şehirden uzak ekonomik açıdan bağımsız uydu kentler giderek çoğalmakta, kırsal ve şehir alanları iç içe yaşamaktadır. Bu durumda kırsal bölgelerde görev yapan Jandarma birliklerinin, kendilerini yeniden değişen ihtiyaçlara göre konumlandırmaları ve yeni görevler yüklenmeleri gerekmektedir. Zira, kırsal bölgelerde artık basit suçlarla değil, şehirdeki şebekelerle uzantılı birbiriyle bağlantılı organize suçlarla mücadele etmektedir. Jandarma artık köylerde basit hırsızlık veya arazi kavgaları ile uğraşmamaktadır (Dieu, 2002: 295).

Ortaya çıkan bu durum ise, Jandarmanın giderek daha fazla kırsal alanlara çekilerek misyonunu büyük oranda kaybetmesine, polisin ise ülke nüfusunun büyük bölümüne güvenlik hizmeti götürmek zorunda kalması nedeniyle faaliyetlerini daha da yaygınlaştırması ve daha fazla profesyonelleşmesine neden olacaktır.

1.2. Bölgesel ve Küresel Örgütler Polis Teşkilatlarını Ön Plana Çıkarmaktadır

Suçların, ülkeler ve kişiler arasındaki iletişimine paralel olarak, hızla ülke sınırlarının dışına taşması bunlarla mücadele eden Polis Teşkilatlarını da ikili ve *Europol* gibi bölgesel ve *İnterpol* gibi küresel işbirliğine yöneltmiştir (Europol, 2012). Yine polis Teşkilatları arasında dostluk ve kültürel ilişkileri geliştirme amaçlı 75 ülke polis Teşkilatı ve yüz binlerce üyeden oluşan IPA (International Police Association-Uluslararası Polis Birliği) (IPA, 2012) gibi uluslararası örgütler de bulunmaktadır.

Bölgesel olarak da, özellikle Avrupa kıtasında, AB'ye üye ülke polisleri karşılıklı olarak işbirliklerini arttırmakta ve bunu kurumsal temellere oturtmaktadır. İşbirliği ve bölgesel kurumsallaşma, bir çok batı Avrupa ülkesinde polis teşkilatlarının hizmet ve yapılarını etkilemektedir. Zira her işbirliğinde, taraflar kendi polislik metotlarını anlatmakta ve işbirliğindeki tarafları kendi yapılarıyla ilgili otomatik bir mukayeseye yöneltmektedir (Bigo, 1996). Çünkü işlevsel olarak birbirine benzer yapılarda uyumlu bir işbirliğinin tesisi daha kolay olmaktadır. Bu nedenle, Avrupa'da, bünyesinde daha fazla sivil istihdam eden, uzman personelden oluşan, yapı,

işlev ve görevler açısından benzeşmiş ve birbiri ile bütünleşmiş polis yapılarına doğru bir gelişim bulunmaktadır.

Yine, AB'ye aday üye ülke konumunda bulunan Türkiye gibi AB çevresi ülkelerde, iç güvenlikle ilgili AB uygulamaları, AB ülkelerinde genel kabul görmüş Polis Yapıları ile Eşleşme programları (Twining), AB ilerleme raporları ve AB Müktesebatına uyumlaşma çalışmaları doğrultusunda geleneksel iç güvenlik yapılarında değişim ve dönüşümler yaşanmaktadır.

Örneğin, Türkiye'nin 2008 tarihli 3.ulusal AB Programında İç Güvenlik Birimlerinin modernizasyonu ile ilgili olarak; İç güvenlik hizmetinin, hükümetin belirleyeceği politikalar doğrultusunda ve yine hükümetin denetim ve gözetiminde; «hukukun üstünlüğü» ve «insan hak ve hürriyetleri» çerçevesinde, kolluk kuvvetlerinin profesyonel ve uzmanlaşmış birimleri tarafından yerine getirilmesinin esas olduğu, bu kapsamda, iç güvenlik yönetiminin koordinasyonunu ve sivil idarenin iç güvenlikle ilgili görev, yetki ve sorumluluklarını etkin olarak yerine getirmesini güçleştiren mevzuat hükümleri ve uygulamaların değiştirileceği ifade edilmiştir (Ulusal Program, 2008). Bu durum, İçişleri Bakanlığının 2010-2014 tarihleri arasında stratejik planında da İç Güvenlik Hizmetlerini Güçlendirmek ve Geliştirmek başlığı altında kolluk kuvvetlerinin profesyonel ve uzmanlaşmış birimleri tarafından yerine getirilmesinin esas olduğu şeklinde yer almıştır (Strateji, 2012).

Aynı doğrultuda, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT-OSCE) (OSCE, 2012), Güney Doğu Avrupa Kamu Gücü Merkezi (SELEC) (SELEC, 2012) gibi Avrupa'daki diğer bölgesel örgütler de Polis Teşkilatları arasındaki işbirliğini kurumsallaştırmaya çalışmaktadır.

Buna karşılık, yolları, önemli tesisleri, çevreyi korumak, ülke topraklarını güvence altına almak misyonunu yürüten, profesyonel organize suçların niteliksel olarak yoğunlaşmadığı kırsal bölgelerde daha çok önleyici kolluk hizmeti yürüten Jandarma Teşkilatlarının daha durgun ve statik bir işbirliğine yöneldikleri görülmektedir. Bu işbirliği, polis teşkilatlarında olduğu gibi genel ve kapsayıcı, işbirliğinin daha da arttırılmasına yönelik değil daha çok jandarma teşkilatları arasındaki bağların güçlendirilmesi şeklindedir.⁹



⁹Son yıllarda, Fransız Jandarma Genel Müdürlüğü Bünyesinde bulunan adli jandarma Başkanlığı bünyesinde İspanya, İtalya ve Romanya Jandarmalarından irtibat görevlileri bulunmakta, sayılan ülkelerin jandarma teşkilatları içinde de Fransız irtibat subayları bulunmaktadır.

Örneğin Avrupa’da Fransa’nın öncülüğünde 17 Aralık 2008 tarihinde oluşturulan Avrupa Jandarma Gücü (**Euro Gend For- FGE**) ¹⁰, Avrupa Birliği Ülke Jandarmalarını bir araya getiren bir bölgesel örgüttür (le monde, 25.07.2005). Ancak, bu örgütte, Avrupa’da Jandarma Teşkilatları bulunmayan Almanya, İngiltere, dahil 21 ülke üye değildir. Sadece Fransa, İtalya, Hollanda, Romanya ve Portekiz’den oluşan Jandarma Gücü, ülke jandarmaları arasında suç ve suçlulara karşı bir işbirliğini geliştirmekten ziyade, Avrupa’da ve Avrupa dışında (Fransız İçişleri, 2012) ortaya çıkacak bölgesel problemler, iç karışıklıklar ve düşük yoğunluklu savaş ve afetlere ilk müdahale birliklerini göndermeyi birincil misyonları arasında tutmaktadır (Eurogendfor, 2012).

Ayrıca son yıllarda Jandarmanın, Suç Araştırma (*European Network of Forensic Science Institutes* (ENFSI) bilimi, stratejik ve operasyonel suç analizine de el atkları gözlenmektedir (Cardinetti ve diğerleri, 2004; Gaudry ve diğerleri, 2001; Maltgorn ve Coquoz,1999).

Yukarıda görüldüğü gibi, Avrupa’da birbiri ile yoğun ilişkili polis teşkilatları arasındaki iletişim ve uyum artmakta iken, *Atipik bir kolluk* denilebilecek Jandarma Teşkilatları açısından bölgesel işbirliği, EuroGenfor ¹¹, FIEP ¹² gibi bölgesel organizasyonlar olmasına karşın, her *ülkede Jandarma teşkilatı bulunmaması nedeniyle tam anlamıyla kapsayıcı bir işbirliğinin artırılması* polis birimlerinde olduğu gibi kolay ve etkili olamamaktadır.

1.3. Güvenlikte Özelleştirme ve Uzmanlaşma; Jandarmanın Klasik Önleyici Görevlerinin Önemi Azaltılmaktadır

Ekonominin özelleştirilmesinin artması ve kamu sektörünün iç güvenliği yeterince sağlayabildiğine dair güvenin zayıflaması, Batı Avrupa ülkelerinde özel güvenliği devlet ve yerel otoriteler için geçerli bir partner olarak sahneye sürmektedir (Bayley ve Shearing, 2005: 716). Batı Avrupa ülkelerinde, Özel



¹⁰ 17 Aralık 2004 tarihinde, Fransa, İtalya, Portekiz, Hollanda ve İspanya Milli Savunma Bakanları Hollanda’nın Noordwijk şehrinde bir araya gelerek Avrupa Jandarma Gücü (EGF)’nü kurmuşlardır Böylece, Avrupa’nın temel beş Jandarma gücü (the Gendarmerie, the Carabinieri, the Guardia Nacional Republicana, the Royal Marechaussee and the Guardia Civil) nün hızlı ve çabuk müdahale gücü, merkezi İtalya Vicenza da bulunan özel görev gücü altında birleştirilmiştir. ¹¹ The European Gendarmerie Force

¹² FIEP, 1994 yılında, Fransa, İtalya, İspanya ve Portekiz Jandarmaları tarafından kurulmuş bu nedenle kurucu ülkelerin baş harflerini almak suretiyle FIEP şeklinde isimlendirilmiştir. Resmi adı “Avrupa ve Akdeniz Jandarmaları Birliği- Association of Mediterranean and European Gendarmeries” dir. Türkiye bu birliğe 1998 yılında üye olmuştur. Toplam üye sayısı 9 (Türkiye, Fransa, İspanya, İtalya, Portekiz, Hollanda, Romanya, Ürdün, Fas) olup, Şili ve Arjantin gözlemci üyedir.

güvenlik sektöründe istihdam edilen kişi sayısının, memur olan polislerin sayısına yaklaştıkları hatta kademeli olarak aştıkları görülmektedir (Forst, 2005: 363). Türkiye’de de 2004 yılına kadar sınırlı tutulan güvenlik hizmetlerinin kapsamı, 5188 sayılı Özel Güvenlik Kanunu ile genişletilmiş ve devletin güç kullanma tekeli kırılmıştır.

Türkiye’de 2012 yılı verilerine göre 232.000 Polis bulunmasına karşın, aynı dönemde 217.000¹³ özel güvenlik personeli bulunmaktadır (Özel Güvenlik, 2012). Güvenlik hizmeti, özel sektör açısından da kar getirici önemli bir sektördür. Kolluğun, sadece profesyonel suçla mücadele alanına çekilmesi, güvenlik hizmetinin diğer boyutlarının özel sektöre devrini kolaylaştırabilecektir.

Bu bağlamda giderek bir suçla mücadele kolluğuna dönüşen, asli kolluk görevlerine geri çekilen polislik karşısında, kırsal bölgelerde Jandarma teşkilatları klasik anlamda hala statik ve önleyici kolluk görevini yürütmektedir. Jandarma teşkilatı tarafından yürütülen bu görevlerin zamanla, özel güvenlik personeli tarafından devralınacağı, jandarmanın asayiş sağlama ve basit suçlarla mücadele etme görevlerinin önemli bir kısmının zamanla özel güvenlik sektörü eliyle yürütüleceği düşünülmektedir. Bu nedenle, kırsal bölgelerde trafiği yönetmek, yol ve önemli tesislerin güvenliğini sağlamak, çevre ve ormanı korumak, ülke topraklarını güvence altına almak gibi klasik koruma misyonu yürüten jandarma modeli ile, hükümetlerin ve yerel otoritelerin güvenlik görevleri ve personel yönetimini dışsallaştırma eğilimlerinin artması arasında açık bir zıtlık bulunmaktadır.

1.4. Askeri Statülü Jandarma, İnsan Hakları ve Demokrasiye Aykırılık İçermektedir

Jandarma modelinin sıklıkla, anti demokratik ve İnsan Hakları İlkelerine saygılı olmadığı ileri sürülmektedir (Barley, 2001; BBC, 2001; Skinner, 2003). Özellikle, ülkelerinde Jandarma Teşkilatı bulunmayan Anglo-Sakson araştırmacılar arasında, polise düşen işlerin askerler tarafından yapılmasının demokratik olmayan ülkelerde olduğu ve jandarmanın da siyasi polis konseptiyle yakın bağlantılı olduğu kabul edilmektedir. Babovic (2001: 234)’e



¹³ EGM Özel Güvenlik Dairesi Başkanlığı kayıtlarına göre 170.000 kişi Polis sorumluluk bölgesinde, 47.000 kişi ise Jandarma sorumluluk bölgesinde özel Güvenlik görevlisi olarak çalışmaktadır.

göre askeri statüdeki bir polis teşkilatının, hukuka uygun olmayan kaba kuvvet ve polis şiddeti uygulama eğilimi vardır. Zira, ona göre askeri polis teşkilatı içinde bulunduğu topluluktan soyutlanmıştır. Askeri model genellikle toplumla ilişkileri ihmal eder. Çünkü bu irtibat, asker açısından, görevin ifasında gerekli olabilecek zorlamayı yumuşatıcı ve operasyonların etkisini azaltıcı bir olgu gibi görülmektedir. Askeri yapıda disiplin ve ciddiyet önemlidir. Kendi içerisinde bütüncül, askerileştirilmiş bir polis teşkilatı (Jandarma) görevlilerinin emirleri sorgusuzca takip etmek zorunda olması ve kendilerine merkezi yönetim tarafından çok az inisiyatif verilmesi nedeniyle insan hakları ihlallerini kolaylaştırmaktadır (Koszeg, 2001: 5). Yine, askeri Polis Teşkilatlarının yasama ve yargısal denetimi de sınırlıdır ve bu denetimler siyasilere asayiş operasyonlarına karışması gibi algılanmaktadır.

Buna bağlı olarak, Jandarmanın hesap verilebilirliği azalmakta ve jandarma tarafından vatandaşlara yönelik özensiz-kaba davranışlar artmaktadır. Yukarıdaki iddialar, tarihsel olgularla da desteklenmektedir. İspanyada, Franko yönetimi zamanında, İspanya Jandarması (Guardia Civil), Franko Rejiminin muhalefeti ve aykırıları ezmek için kullandığı temel enstrüman olarak görülmüştür. Resmi olarak 1844 yılında kurulmuş ve 1936 yılında Ordu ve Guardia Civil Generalleri tarafından 18 Temmuz 1936 yılında yapılan askeri darbe ile gücü doruk noktasına ulaşan merkezi ve bütüncül Guardia Civil teşkilatı, İspanya’da devletin siyasi ve idari kuruluşları üzerindeki askeri hakimiyetini sembolize etmektedir (Ballbé, 1993: 160) Aynı şekilde, Türkiye’de de, Jandarma Teşkilatının sivil gözetim ve denetiminin yetersiz olduğu, demokratik değerlerle uyum sağlamadığı iddia edilmektedir. (Akay, 2009: 17).

Avrupa Birliği ve Ekonomik işbirliği ve kalkınma örgütü (OECD), iç güvenlik birimlerinin reformu bağlamında güvenlik ihtiyaçlarının karşılanmasında yönetim ilkelerinden ve demokratik normlardan faydalanılmasının önemine dikkat çekmektedir (Police Osce; 2012; 19-24). Aynı zamanda bu reformların ülkelerde yerel ve demokratik ilkeler bazında uygulanmasına destek vermektedir. OECD, bireysel ve yerel odaklı ilkeler içerisinde katılımın ve denetimin daha sivilleşmiş, hesap verilebilir şeffaflığı gözetilen bir güvenlik Sektörü Reformunu desteklemektedir.

1.5. Jandarmanın Katı Merkeziyetçi ve Hiyerarşik Yapısı Yerelleşme İlkesi ile Çelişmektedir

Polis ile hizmet ettiği halk arasında ilişkilerin güçlendirilmesi ve güvenlik hizmetinin isabetli bir şekilde üretilebilmesi için yerelleşme en iyi yöntem olarak görülmektedir. Poliste yerelleşmeye olumlu yaklaşanlar güvenlik hizmetlerinin yerelleşmesiyle hizmet verimliliğinin/etkililiğinin artacağını, ayrıca bunun polisin demokratikleşmesine katkıda bulunacağını savunmaktadırlar. Bu süreci olumlayan bakış açısından, yeni polislik modelinde polisin örgütsel yapısı paramiliter (kuvvete dayalı) ve hiyerarşik modelden, yerelleşmiş ve katılımcı modele doğru evrilmektedir (Arap ve Şahin 2010: 53). Operasyonel kararlar paramiliter ve merkez tarafından yönlendirilen biçimden yerelleşmiş ve katılımcı sisteme dönüşmektedir. Yetki ve sorumluluk önemli ölçüde yerelleşmektedir (Zhao ve diğerleri 1995: 153). Polislikte yerelleşme, geleneksel polisliğin radikal bir alternatifi (Williams, 2002: 38) olarak değerlendirilmektedir. Yerelleşmenin polis-halk ilişkilerini geliştireceği (Davis ve diğerleri, 2003: 287) ve alt düzey polislerin verimliliğini arttıracığı (Robinson, 2003: 682) düşünülmektedir. Bu doğrultuda, güvenlik hizmetlerinin merkezi yönetim eliyle sunulmasında, merkez ve taşra bağlantılarının verimli ve etkin olamayacağı genel kabul görmeye başlamıştır.

Polis Teşkilatlarının yönetim ve yerelleşme projesi olarak sunulan Toplum Destekli Polislik (community Policing, police de proximité) uygulamaları ulusal ve bölgesel polis eğitim programlarıyla yaygınlaştırılmaktadır. Polis birimleri faaliyetlerini merkezin istek ve direktiflerine göre değil, yerelin ihtiyaç ve isteklerine göre, vatandaş odaklı bir anlayış ile yürütmeye çalışmaktadır (Altundaş, 2010: 108).

Türkiye’de Toplum Destekli Polislik (TDP) Yönetmeliğinde Hizmette Yerellik (Madde 9), topluma yakın olma (Madde 10) ve toplumsal taleplere duyarlı yaklaşım (Madde 11) ilkeleri Polis teşkilatının artık hizmette yerelleşmeye öncelik verdiğini göstermektedir. Bu doğrultuda, il ve ilçelerde güvenlik danışma kurulları oluşturulmaktadır. Bu düzenlemelerle toplumla danışma bir iç güvenlik hizmet kuralı haline gelmektedir. İstişareler yerel güvenlik sözleşmelerine ve güvenlik planlarına entegre edilmektedir.

Buna karşılık, askeri tip bir örgütlenme olan Jandarma teşkilatlarının, hiyerarşik katı merkezi yapıları ve askeri gereklilikleri nedeniyle yerleşmesi kolay olamamaktadır. Bunun sonucunda, askeri statülü ve askeri yapıya bağlı Jandarma Teşkilatında, yerel ve belediye otoriteleri ile karşılıklı etkileşim, yapısal olarak bir bağlılık eksikliği meydana gelmektedir (Weber, 2001: 54). Yine, sosyal değişimlere uyum ve sivil denetimlere açık olma, katı hiyerarşik yapıları bulunan örgütlere çok fazla nüfuz edememektedir.

2. JANDARMA TEŞKİLATININ VARLIĞINI YENİ DÖNEMDE DE SÜRDÜRECEĞİNE İLİŞKİN SAVLAR

Lutterbeck tarafından yapılan bir çalışmada (Lutterbeck, 2005: 23), Avrupa Jandarma Teşkilatlarının 1980'li yıllara göre personel sayılarının %30 oranında arttırdığı ileri sürülmektedir. Aynı şekilde Türkiye'de de Jandarma mevcudu 1980'de (150.000), iken 2011 yılında (203.000)'e ulaşmış, personel sayısını %35 oranında arttırmıştır.¹⁴

1990'lı yıllarda, yine Avrupa ülkelerinde, düzenli askeri birlikleri ile karşılaştırıldığında Jandarmanın personel sayısının arttığı görülmektedir. Bunların sebebi nedir? Aşağıda Jandarmanın teşkilatlarının 21. Yüzyılda da varlıklarını devam ettireceğine ilişkin gerekçeler sıralanmaktadır.

2.1. Kırsal/Köy Bölgelerinde Sabit veya Seyyar Hizmet Veren Karakollara İhtiyaç Duyulmaktadır

Batı literatüründe, özellikle fransa'da Jandarmanın başarısı, içinde görev yaptığı toplumu ve insanları tanımaya bağlıdır. Avrupa'da, özelde Fransa'da ilçe ve küçük yerleşim yerlerinde "*Brigade- Karakol Komutanlığı*" şeklinde teşkilatlanan jandarmanın, konuşlandığı bölgede sabit olması¹⁵ ve yerel vatandaşlarla aynı koşullarda yaşaması, görev yaptığı coğrafi ve beşeri şartları daha iyi özümsemesine imkân vermektedir. Bu özellikler, jandarmanın topluma sundukları hizmet sırasındaki baskıcı/zorlayıcı yönlerini telafi etmekte, vatandaşın güvenini ve kredisini kazandırmaktadırlar (Luc, 2002:



¹⁴ Türkiye'de jandarma personel sayısı artışının kırsalda asayiş ve güvenlik ihtiyacının artmasından kaynaklanıp kaynaklanmadığına ilişkin bir değerlendirme bulunmamaktadır. ¹⁵ Fransada jandarma personeli görev yaptığı yerde ikamet etmeye mecburdur. Bu nedenle, Fransız devriminden itibaren, her jandarma görevlisinin bulunduğu yerde lojman hakkı vardır. 2013 itibarıyla 97.000 olan Jandarma mevcuduna karşılık 98.000 jandarma lojmanı bulunmakta olup jandarma personeli buralarda kira ödemeden kalmaktadır.

209). Dintilhaç (1993: 90)'a göre, jandarmanın toplum içerisinde yürüttükleri hizmet ve görevler, ismi konulmamış olsa da Anglo-sakson *Toplum destekli* model ile benzeşmektedir.

Türkiye’de ise, statik ve hareketli jandarma birliklerinin şehir merkezlerinin dışında, hatta yerleşim olmayan yerlerde kurulması, bu bölgelerde asayiş ve güvenliğin sağlanması ülke topraklarının koruması ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Yine, Jandarmaya birçok kanunla yüklenen kırsal bölgelerde Orman varlıklarının Korunması, tarihi eserlerin ve yerlerin korunması, çevrenin korunması, sınırların korunması, ceza ve tevkif evlerinin korunması gibi güvenlikle doğrudan ilgili olmayan mülki görevler de yüklenmektedir.

2.2. Kırsal Bölge Koşullarında Görev Yapabilecek Personele İhtiyaç Duyulmaktadır

Fransız jandarmasının temel düsturu “insani bir güç” ilkesidir ve bu insan kaynağına verilen önemi göstermektedir. Bu doğrultuda, merkezi otoriteden uzak ıssız bölgelerde görev yapan ve bunun ifasında oldukça yüksek düzeyde inisiyatif kullanacak olan yeni istihdamların eğitimlerine büyük önem verilmektedir.

Örneğin Fransa’da Jandarma astsubaylar okulu (ESOG)¹⁶’nda olduğu gibi, Jandarmanın görev yaptığı toplum içinde insanlarla sürekli karşılıklı iletişim içerisinde bulunacak olan kadrolara ilk eğitimlerinde ahlaki ve moral eğitimlere yoğunluk verilmekte, toplumun temsilcileri ile mutlak karşılıklı ilişkilerin nasıl yürütüleceği gösterilmektedir (Bruneteaux, 1993: 96).

Zor şartlar altında, günlük çalışma saati sınırlaması olmaksızın, her zaman göreve hazır bir güvenlik birimi ancak Jandarma gibi askeri statüsü bulunan teşkilatlarla mümkündür. Batı Avrupa’da Polis teşkilatlarının etkin sendikaları bulunmasına karşın, Jandarma teşkilatları için bu tür haklar polis kadar geniş değildir. Örneğin Fransa’da çok etkin polis sendikaları bulunmasına karşın Jandarma Teşkilatının sendika kurması askeri statüsü nedeniyle mümkün değildir. 2009 yılında, Jandarma Teşkilatının organik ve işlevsel olarak



¹⁶ (ESOG) Ecoledes Sous-Officiers de Gendarmerie.

İçişleri Bakanlığına bağlanması sırasında da Jandarmanın *Askeri Statüsü* korunmuştur¹⁷. Aynı şekilde, Fransız Jandarma görevlileri, görevli oldukları yerleşim yerinde oturmakta, eşdeşleri polisler haftada 37,5 saat çalışırken, onlar zamana bağlı olmaksızın, he zaman göreve hazır halde tutulmaktadırlar (Le Monde, 2011).

Türkiye’de de özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi kırsal alanlarında, her türlü sosyal ve maddi imkânlardan uzak ıssız yerleşim yerlerinde, memuriyet statüsü ile ve ailesi ile birlikte görev yapabilecek personelin istihdamında zorluklar bulunmaktadır. Bu yerlerde, ancak askeri disipline sahip ve zor şartlara uyum sağlayabilecek kolluğa ihtiyaç duyulmaktadır. Bu açıdan Jandarma Teşkilatı bu ihtiyacı karşılamaktadır. Türkiye’de, *Zabitanın Tevhidi* konusunda yapılan değerlendirmelerde de, bu yerlerde memur statülü polis çalıştırılmasının *Bütçeye Aşırı Yük Getireceği* ve bu yerlerde çeşitli imkânlardan yoksun olarak çalışabilecek personel *temininin zor olduğu*, bu gibi yerlerde çalışmanın *askeri disiplin ve fiziksel dayanıklılık gerektirdiği* ifade edilerek Türkiye’de Jandarmaya ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır (TODAİE, 1963: 140-142). Günümüz şartlarında da hala yukarıdaki gerekçeler geçerliliğini kısmen koruduğu değerlendirilmektedir.

2.3. İkili Güvenlik Örgütleri, Demokrasi İçin Güvence ve Garantidir

Batı literatüründe *iç güvenlik birimlerindeki* dualitenin ancak liberal demokrasilerde görülebilir bir olgu olduğuna dair neredeyse görüş birliği vardır (Picard ve diğerleri, 1993: 195). Bu ayırım, demokrasilerde güçler ayrılığı ilkesine benzer bir ayrılıktır. Güvenlik güçlerinin ikili bir yapıda olması, totaliter devletlerde de görülebilir. Ancak, totaliter devletlerde, ikili polis yapısı olsa da hepsini kontrol eden bir *siyasi polis* bulunmaktadır. İngiltere gibi, sadece bir polis teşkilatının bulunduğu ülkelerde ise, bu durum karar alma mekanizmasının çok güçlü şekilde yerelleşmesi ile telafi edilmektedir. Polis teşkilatlarının (Jandarma ve Polis) ayrılması, bütün silahlı gücün tek bir teşkilatın eline verilmemesi açısından, devlet için de bir güvenlik, bir garanti olduğu addedilmektedir (Mawby, 1999: 24).



¹⁷Fransa’da 2009 yılında yapılan reformda Jandarmanın askeri statüsünün korunmasının polis teşkilatı gibi aşırı sendikalaşmasının önüne geçilmesi ve jandarmanın görev yaptığı bölgede ikamete mecbur kalmasının bulunduğu ifade edilmektedir. Jandarma teşkilatı ise, bulunduğu yerde ikamet etme mecburiyeti karşısında ücretsiz lojmanda ikamet etme hakkını korumaktadır.

Jandarma Teşkilatlarının kuruluşuna örneklik eden Fransa'da (Les Cahiers du Bosphore XXV, 2012), Fransız Senatosunca güvenlik güçlerinin hem barış zamanlarında hem de kriz ve savaş zamanlarında ikili (Düal) bir kolluk yapısına ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır. Buna göre barış zamanında Fransa gibi merkezi yönetimleri güçlü olan bir ülkede, iç güvenliğin tek bir kuruma verilmesi, anayasanın korunması açısından ve vatandaşların özgürlüğü açısından uygun değildir. Zira ülke çapında çok büyük toplumsal olaylar, iç karışıklıklar ve terör olaylarının çıkması halinde, ülke genelinde asayişin sağlanmasının askeri statülü bir polis biriminin varlığı ile daha kolay olabileceğini ileri sürülmektedir (Fransız Senatosu raporu, 2012). Çünkü böyle durumlarda, kamu güçlerinin kriz bölgesine anında, ülkenin her yerindeki tüm birlikleriyle, koşulsuz ve tam ekipmanla gönderilebilecek tek kuvvet Jandarma kuvveti olacaktır. Bu bağlamda, birçok sivil bağlardan muaf jandarmanın askeri statüsü, bu tür görevlendirmelere karşı görevlilerce yapılacak itirazları da etkisiz kılmaktadır. Ayrıca, Fransa'nın tarihinde karşılaştığı gibi, başkaldırma durumlarında, her zaman ve her yerde güvenilebilecek, istenildiği anda hazır olabilecek bir güvenlik gücünün varlığı da çok önemlidir. Yine, anında hazır olabilecek bu gücün, askeri güç (Ordu) ile birleşebilmesi ve onun lojistik imkânlarından faydalanabilmesi, hatta jandarma birliklerinin böyle durumlarda ordunun komutanları emrinde çalışabilme uyumlulukları da önem arz etmektedir (Gobinet, 2007: 456). Fransız Ulusal Meclisine göre, ikili Kolluk yapısının diğer bir avantajı ise, Fransa'da olduğu gibi soruşturmaları yürüten savcılara, suç soruşturmalarında, soruşturmanın amacına hangi güvenlik birimi uygunsa onu seçebilme imkânı verebilmektedir. (Gonin, 2009)

2.4. Kamu Düzeninin Sağlanması Sadece Güvenliğin Sağlanmasını İçermemektedir

Jandarma, genelde normal polis görevlerinin dışında başka kurumsal görevleri de bulunan, çok yönlü bir yapıdır (Lutterbeck, 2004: 48). Jandarma, Ordu'nun bir parçası kalarak, birçok bakanlık (Milli Savunma, İçişleri, Adalet, Ekonomi, Ulaştırma ve Çevre Bakanlıkları gibi) adına görev yapmaktadır. Jandarmanın askeri imkân ve kabiliyetleri, onların adli ve idari polislik görevleri ile birleşmekte ve Jandarmaya kriz zamanlarında tek ve etkili bir yaklaşım sergileme ve gerek kriz zamanlarında gerekse normal zamanlarda bir kriz boyunca hizmeti kesintisiz yürütebilme imkânı vermektedir (Fransız Senatosu

Raporu, 2012). Jandarma kırsalda komşuluk kavgasına, tabii afetlere ve diğer krizlere ilk müdahale eden kolluktur (Dieu, 2002: 292). Bu imkân ve kabiliyet, polis güçlerinin yeterli olmadığı ancak askeri birliklerin de kullanılmasının gerekmediği bir kriz ve kriz sonrasında Jandarmanın kullanılmasını daha uygun ve meşru kılmaktadır.

2.5. Jandarma Değişime Yeni Bir Yaklaşımla Ancak Daha Fazla Polislik Alanında Profesyonelleşerek Karşılık Vermeye Çalışmaktadır

Jandarma Teşkilatlarında bu değişim, bir yandan sivilleşme ve Jandarma Teşkilatı üzerinde sivillerin denetimlerinin artırılması, diğer yandan ise personelin askeri faaliyetlerden ziyade polislik alanında uzmanlaştırılması yoluyla olmaktadır. Bu değişime en önemli ve yakın örnek Avrupa ve eski Fransız sömürge ülke Jandarma Teşkilatlarının kuruluşlarında kendisinden esinlendiği Fransız Jandarma Genel Müdürlüğüdür.

Fransa'da Jandarma teşkilatı, 2002 yılından itibaren kademeli olarak Jandarma'nın organik ve işlevsel açıdan İçişleri Bakanlığına bağlanması ve illerdeki Valilerin denetiminde olmalarına ilişkin ilk adımlar atılmıştır. Öncelikle *1995 tarihinde çıkartılan bir kanunla (Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995)*, illerde valilerin jandarma üzerinde yetkileri artırılmıştır. Aynı doğrultuda, 15 Mayıs 2002 tarihinde imzalanan bir hükümet kararı (Décret n°2002-889 du 15 mai 2002) ile Jandarma Teşkilatı İç Güvenlik görevi yönünden İçişleri Bakanına bağlanmıştır.

2007 yılından itibaren, yeni Cumhurbaşkanı tarafından Jandarma Teşkilatının İçişleri Bakanlığına bağlanması yeniden ele alınmış, bu doğrultuda 1 Ocak 2009 tarihinde Jandarma ve Polis Teşkilatının bütçelerinin yönetimi İçişleri Bakanlığına verilmiştir. Ardından, 3 Ağustos 2009 tarihli kanunla (LOI n° 95-73 du 21 janvier 1995) Jandarma Teşkilatına ilişkin kanunda değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle ve bu kanuna uygun çıkartılan kararnamelerle Jandarma personelinin, göreve atama ve yer değiştirme, tekamül eğitimleri, görevden el çektirme konularında İçişleri Bakanı yetkilendirilmiştir¹⁸. Ayrıca Jandarma Genel Müdürlüğünün bütçesi İçişleri Bakanlığı bütçesine dahil edilmiştir



¹⁸ Fransız Jandarma teşkilatı, halen disiplin ve ilk eğitim açısından Milli Savunma Bakanlığına bağlıdır.

Aynı paralelde, 23 Aralık 2009 tarihinde kabul edilen Hükümet Kararname (Décret n° 2009-1631 du 23 décembre 2009) ile İçişleri Bakanlığının merkez teşkilatı yapısına ilişkin 1985 tarihli kararnamede değişiklik yapılarak, Jandarma Teşkilatı merkez ve taşrada organik ve işlevsel olarak İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır.

Ancak bu bağlılık, değişik neden ve kaygılarla ¹⁹ Jandarmanın askeri statüsünü koruması gibi tam anlamıyla değil, bazı istisnalar ile gerçekleştirilmiştir. Bu istisnalar içinde en önemlisi; Jandarma personelinin Askeri Statüsünün muhafaza edilmesi, disiplin ve ilk eğitim açısından Milli Savunma Bakanlığına bağlı kalması, yükselme ve ödüllendirmede hala Milli Savunma bakanlığının ve askeri hiyerarşinin etkili olması, yurtdışı operasyonlar, hava ve deniz jandarma birlikleri gibi mülki idare dışında kalan jandarma birimleri milli savunma Bakanlığının uhdesinde kalmış olmasıdır (Fransız Senatosu Raporu,2012).

Ancak, yukarıda sayılı kısıtlamalara rağmen Fransa’da, Jandarma Teşkilatının içişleri bakanlığına organik olarak bağlanması, öteden beri devam eden bazı süreçleri de hızlandırmıştır. Örneğin, her iki teşkilatı temsilen bir “Dış İlişkiler Başkanlığı” kurulmuş ve jandarma dış ilişkiler başkanlığı bu yapıyla birleştirilmiştir. Yine, uzun yıllardır her iki teşkilatın ayrı ayrı oluşturduğu, aranan kişi bilgileri, parmak izi arşivleri, DNA veri bankası ve adli sicil bilgileri ²⁰ gibi bir çok arşiv tek bir yapı altında birleştirilerek polis ve jandarmanın ortak istifadesine sunulmuştur. Yine, polis ve jandarmanın iç güvenlikle ilgili kullandıkları silah araç ve gereçler aynılaştırılmıştır. Örneğin hem polis hem de jandarma görev silahı olarak “sig zaver” kullanmaktadır.

Fransa Ulusal Meclisi Ekonomi komisyonu tarafından, “Polis ve Jandarmanın birleştirilmesine ilişkin” yapılan talep üzerine Sayıştay Başkanlığınca Ekim 2011 tarihinde hazırlanan raporda (Fransız Sayıştayı, 2011); her iki teşkilat tarafından ortak olarak yürütebilecek alanlar;



¹⁹ Jandarma teşkilatının Polisle tamamıyla bütünleşmesi, öteden beri iç güvenlikte dualité (ikilik) anlayışında olan Fransız elitleri tarafından kabul görmemektedir. Fransız senatosu, hazırladığı raporda özellikle, bu düalitenin demokrasi açısından bir garanti olduğu hususuna değinmektedir. Jandarmanın askeri statüsünün korunmasının ardında yatan diğer neden ise, jandarma teşkilatında da polis teşkilatında olduğu gibi güçlü bir sendikalaşmanın olabileceği korkusudur. Jandarma askeri statüsünü koruduğu için sendika kuramamaktadır. ²⁰ Fransız güvenlik sisteminde, adli sicil bilgileri, sadece adli açıdan mahkum olan kişileri değil, şüpheli sıfatıyla ifadesi alınan kişilerin bilgilerini de kapsamakta olup, yaklaşık 60 milyon adli geçmiş bilgisi bulunmaktadır.

- Teknik ve Bilimsel Polis (Polis ve Jandarmanın Parmak izi arşivi, Genetik arşivi ve Suç ve cürümlerle ilgili arşivleri, Laboratuvarlar)

- Motorlu Araçlar
- Haberleşme ve iletişim
- Silahlar ve Ekipmanlar

Şeklinde sıralanmış ve bu alanların nasıl ve hangi aşamalarda birleştirilebileceğine ilişkin öneriler sunulmuştur.

İspanya’da polis ve jandarma İçişleri Bakanlığı bünyesine entegre edilmiştir ve tek bir genel müdür tarafından yönetilmektedir. Ulusal polis genel müdürü içişleri bakanı tarafından, jandarma genel müdürü içişleri ve savunma bakanlığının teklifi ile Bakanlar kurulunca atanmaktadır. Jandarma genel müdürleri vali, hakim ve kıdemli polisler gibi siviller arasından, ulusal polis müdürleri kıdemli polis yöneticileri arasından atanmaktadır. İl polis ve jandarma müdürlerinin atanması ve görevden alınması İçişleri Bakanlığının uhdesindedir. Güvenlik politikalarının oluşturulması görevi ve günlük talimatlar İçişleri Bakanlığınca yürütülmektedir. Diğer yandan, Jandarma küresel değişimle birlikte klasik polis yetkileri yanında, Avrupa sahasında başka alanlarda da varlığını göstermektedir. Bu aktivitelerden ikisi, sınır kontrolü (Lutterbeck, 2004: 48) ve toplumsal olayların kontrolüdür. Ayrıca jandarmaya barışı koruma misyonunda da görevler verilmektedir. Nitekim, yakın tecrübeler, Balkanlarda, barışın tesisi ve korunması için Jandarmanın etkili ve özel bir hizmet yürüttüğünü göstermektedir (Direction Générale de la Gendarmerie Nationale 1998;65).

SONUÇ

Jandarma ve Polis, dünyanın birçok ülkesinde, aynı amacı gerçekleştirmek için var olan resmi ve silahlı iki teşkilat olmalarına karşın, örgütsel kültür ve yapılanmaları, iç işleyişleri, bağlı oldukları makamlar ve denetimleri açısından farklılıklar taşıyan iki kolluktur. Avrupa’da, başta Türkiye ve Fransa olmak üzere, İtalya, İspanya gibi bazı ülkelerde ve Ortadoğu’da, Latin Amerika’da ve Fransa’nın eski Afrika sömürgesi olan ülkelere; şehirleşmiş alanlarda polis teşkilatları görev yapmakta iken, bu bölgeler dışındaki kırsal ve köy yerlerinde

Jandarma Teşkilatları, genelde askeri statülerini muhafaza ederek iç güvenlik görevi yapmaktadır.

1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetiminde, esneklik, yerelleşme, özelleşme şeklinde meydana gelen değişim ve bu anlayışın ardılları olan şeffaflık, yönetim, sivilleşme gibi kavramlar kolluk yönetimini ve yapısını doğrudan ve dolaylı olarak etkilemektedir. Bu değişim, şehirleşmenin genişleyerek ve derinleşerek artması, bazı ülkelerde kırsal ve şehir ayrımının ortadan kalkması, suç ve suçluların ulusal hatta uluslararası şebekeler haline dönüşmesi iç güvenliği sağlamakla görevli kolluk güçlerinin de yapı ve işlevlerinde yeni dönem için değişiklikleri zorlamaktadır.

Bu değişimlere karşı, polis teşkilatlarının, daha fazla profesyonel polislik alanına çekildikleri, bu bağlamda modern dönemde polis tarafından yürütülen bir çok kamu hizmetinin, başka sivil servislere bırakıldığı veya özel güvenlik sektörüne terk edildiği veya terk edilmekte olduğu, *Toplum Destekli Polislik* gibi projelerle vatandaş odaklı, vatandaş katılımını önceleyen bir anlayışın ön plana çıkartılmaya **çalışıldığı**, ve uluslararası alanda polis teşkilatları arasında işbirliği ve koordinasyonun arttırıldığı görülmektedir.

Buna karşılık, genelde ülke topraklarını ve sınırları kontrol, devletin varlığını en uçra yerlere kadar hissettirme, yol, köprü ve stratejik yerleri koruma gibi statik görevleri yürüten askeri hiyerarşik yapıda ve statüde Jandarmanın, sorumluluk alanlarının fiziksel ve demografik anlamda giderek daralması, şehir ve kırsalın bütünleşmesi, suçların bölgesel, ulusal hatta uluslararası boyut kazanması, suç niteliğinin değişerek daha karmaşık ve organize bir hale bürünmesi, öte yandan yeni dönemde sivilleşme, şeffaflaşma, yerelleşme ve özelleşme taleplerine nasıl karşılık vereceği tartışılması gereken sorulardır.

Literatürde, Jandarmanın, hizmet götürdüğü fizik alanın daralması ve nüfus sayısının azalması nedeniyle zamanla ortadan kalkacağı, askeri statüden ayrılarak bir kır polisine dönüşeceği iddialarına karşılık olarak, özellikle Jandarma Teşkilatlarının ilk orijini olarak kabul edilen Fransa'da Jandarmaya hala ihtiyaç duyulduğu, Jandarmanın varlığının demokrasi için bir eksiklik değil onun korunması için bir garanti olduğu, jandarmanın değişime karşı kendisini değiştirerek direndiği ileri sürülmektedir.

Uygulamada her iki öngörünün de gerçekleştiği görülmektedir. Örneğin, Yeni Kamu Yönetiminin uygulama alanı bulunduğu kıta Avrupasında, Yunanistan, Avusturya, Macaristan ve Belçika Jandarma Teşkilatları mevcut yapılarıyla Polis Teşkilatları ile bütünleşirken (Bergman, 2005), jandarmanın dünyada en önemli temsilcilerinden Fransa’da, Jandarma Teşkilatı, sivilleşme, uzmanlaşma ve adli kolluk alanına yoğunlaşma gibi reformlarla değişime değişimle cevap vermekte, daha fazla profesyonel polislik alanına yönelerek ülke genelinde polis teşkilatı ile aynı seviyeyi korumaya çalışmaktadır. Aynı yönelimi İtalya Jandarması “carabinieri » ve İspanya Jandarması “Guarda Civil” de de görmek mümkündür.

Kanaatimizce, ülkemiz ve diğer ülkelerdeki Jandarma teşkilatlarının değişime, Fransa Jandarma Teşkilatı gibi sivilleşme, uzmanlaşma ve kolluk alanında yoğunlaşma ile mi karşılık verecekleri, yoksa Belçika gibi ulusal Polis Teşkilatı ile bütünleşerek bir polis teşkilatına dönüşeceğini ülkelerin öznel koşulları ve iç dinamikleri belirleyecektir.

Kaynakça

- Akbulut, O. (2005).** Siyaset ve Yönetim İlişkisi/ Kurumsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım, TODAİE, Ankara
- Akay, H. (2009).** “Türkiye’de Güvenlik Sektörü, Sorular, Sorunlar Çözümler”. Ankara TESEV
- Aksoy, Ş. (2004).** “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması” II. Kamu Yönetimi Formu Bildiriler Kitabı, Hacettepe, Ankara.
- Altundaş, O. (2010).** “Toplum Destekli Polislik ve Türkiye Uygulaması”, İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım-Aralık 2010, Sayı 142, s.107-112.
- Arab ve Yılmaz (2006).** “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, Amme İdaresi Dergisi cilt 39, 02 Haziran 2006, s .51-69.
- Arap, İ., Şahin Y.E. (2010).** Polis Hizmetlerinde Yerelleşme, Çağdaş Yerel Yönetimler, 19 (1) Ocak 2010, s. 47-65
- Babovic, B. (2001).** *Police Brutality and Police Torture*. In A. Kadar (Ed.), *Police in Transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries* Budapest: Central European University Press. s. 232–237.
- Ballbé, M. (1993).** “La Guardia Civil” *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Sayı 11, s.159–166, INHES Paris
- Barley, A. (2001).** *In the line of fire riot police in Europe*. *New Statesman*. 23 Temmuz 2001.<http://www.newstatesman.com/node/140797> (03.03.2012)
- Bayley, H., ve Shearing, C.D.,** ‘ The future of policing’, in T. Newburn (Ed.), *Policing: Key Readings* , Cullompton/ Devon 2005, s. 715-732

BBC. (2001). *Fear some reputation of the Italian police.* BBC News. London: BBC Group. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/1460505.stm> (04.04.2012)

Bergman, Denis. (2005). Police And Gendarmerie Reform In Belgium: From Force to Service, Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces (DCAF) Working Paper - No. 157 Geneva, February

Bruneteaux, P. (1993). La spécificité de la gendarmerie appréhendée dans le cadre de la formation de sous-officiers. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 11, 93–102.

Cardinetti, B., Ciampini, C., D'Onofrio, C., Orlando, G., Gravina, L., Ferrari, F., ve diğerleri (2004). X-ray mapping technique: a preliminary study in discriminating gun shot residue particles from aggregates of environmental occupational origin. *Forensic Science International*, 143(1), 1–19 ve 27–46. fsjournal.cpu.edu.tw/content/vol7.no.1/970704.pdf. (20.04.2012).

Carraz, R., ve Hyst, J-J. (1998). Rapport au Premier Ministre, Une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique Paris. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984000826/0000.pdf> (10.05.2012).

Davis, Robert-Henderson, Nicole-Merrick, Cybele (2003). “Community Policing: Variations On The Western Model in The Developing World”, *Police Practice and Research*, Vol. 4, no.3, p.285-300.

De Maillard, J., ve Roché, S.(2004). “ Crime and Justice in France: Time Trends, Policies and Political Debate”. *European Journal of Criminology*, 1(1), s. 111-151.

Dintilhac, J.P. (1993). La Gendarmerie nationale. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 11, 85–91. INHES Paris.

Direction Générale de la Gendarmerie Nationale. (1998). *La Gendarmerie française dans les opérations de maintien de la Paix.* Paris: Centre de prospective de la gendarmerie nationale.

Esquivel Lalinde, E. (2005). *The new European Gendarmerie Force (ARI).* Madrid: Fundación Real Instituto Elcano. Defence and Security - ARI N° 48/2005. <http://www.realinstitutoelcano.org/analysis/735/Esquivel735.pdf> (01.06.2012).

Eurogendfor, (2012). www.eurogendfor.eu/ (05.05.2012).

European Commission, (2003). *New peace keeping force staffed by police officers from across EU.* http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/police/peacekeeping/printer/fsj_police_peacekeeping_en.htm (02.06.2012).

Europol, (2012). http://www.disiliskiler.pol.tr/Birimler/AB/PublishingImages/European%20police%20co-operation-dmops_final.ppt (25.04.2012).

Forst, B. (2005). Private Policing. In L.E. Sullivan ve M. Simonetti Rosen (Eds.), *Encyclopedia of Law Enforcement* (Vol. 1, , s. 362-365). London .

François Dieu (2002). « *La gendarmerie. Secrets d'un Corps* », Éditions Complexe, Paris.

Gaudry, E., Myskowiak, J.B., Chauvet, B., Pasquero, T., Lefebvre, F., ve Malgorn, Y. (2001) Activity of the forensic entomology department of the French Gendarmerie. *Forensic Science International*, 120(1–2), 68–71.

Gelendost H., (1961). Jandarmada Hizmet ve Muamelat, Ayyıldız Matbaası Ankara, s. 15.

Gobinet, Pierre, (2007). “Thegendarmieriealternative: is there a casefortheexistence of policeorganisationswithmilitarystatus in thetwenty-firstcenturyEuropeansecurityapparatus?” International Journal of Police Science and Management Volume 10 Number 4, s.448-463.

Gonin, plivier, la gendarmerie nationale, entre unité fonctionnelle et identité organique, AJDA, 7 decembre 2009, s. 2271-2275 Paris.

IPA, (2012). http://www.ipafrance.org/index.php?option=com_content&view=category =9 (20.04.2012)

Koszeg, F. (2001). Introduction. In A. Kadar (Ed.), *Police in Transition: Essays on thePoliceForces in TransitionCountries*(pp. 1–12). Budapest: Central European University Press.

Le monde, « L’avenir de la gendarmerie en question (à l’occasion de la retraite d’un général) », 15 octobre 2011. <http://insecurite.blog.lemonde.fr/2011/10/15/l-avenir-de-la-gendarmerie-en-question-a-l-occasion-de-la-retraite-d-un-general> (25.04.2012)

Le Monde,17 Haziran 2005. *Premier exercice réussi pour la Force de gendarmerie européenne*, http://www.lemonde.fr/europe/article/2005/06/17/premier-exercice-reussi-pour-la-force-de-gendarmerie-europeenne_663560_3214.html (25.04.2012)

Les Cahiers du Bosphore XXV (2012). “Le Capitaine Sarrou Un Officier Français au Service de l’Empire Ottoman 1904-1914), Les Editions ISIS İstanbul.

L-m. de Cormenin(2008). *Le maire de village*, Paris, Pagnerre, 1847, p. 22 aktaranLignereuxAurélien , « La force morale de la gendarmerie. Autorité et identité professionnelle dans la France du premierxixesiècle », *Le Mouvement Social*, 2008/3 n° 224

Luc, J.N. (2002). *Gendarmerie, Etat et Société au XIXème Siècle*. Paris: Publications de la Sorbonne.

Lutterbeck, D. (2004). Between Police and Military: the New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. *Cooperationandconflict: Journal of theNordic International StudiesAssociation*, 39(1), 45–68.

Lutterbeck, D. (2005). *Blurring the Line: the Convergence of Internal and External Security in Western Europe*, Geneva: Geneva Centrefor Security Policy. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662830500336193> (10.04.2012)

Malgorn, Y., ve Coquoz, R. (1999). DNA typing for identification of some species of Calliphoridae: An interest in forensic entomology .*ForensicScience International*, 102(2–3), 111–119.

Mawby, R.I. (1999a). *Policing Across the World:Issues for the Twenty-first Century*. London: UCL Press.

OECD, DAC Guidelines and Reference Series Security System Reform andGovernance, s. 19-24. www.oecd.org/document/14/0,2340,en_2649_33721_353193741111,00.html (10.05.2012)

Ömürgönülşen, Uğur (1997). “The New Public Management”, AÜSBF Dergisi, 52: 517-566

Özel Güvenlik (2012). www.ozelguvenlik.pol.tr/Teskilat/GenelTeskilatIstatistik.aspx

Picard, E., Richardot, M., Watin-Augouard, M. (1993). Gendarmerie-police: unedualité en débat. *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 11, 189–209.

Polis Osce (2012). www.polis.osce.org; (28.05.2012).

Robinson, A. (2003). “The Impact of Police Social Capital On M Performance of Community Policing”, *Policing: An International Journal of Folke Strategies & Management*, Vol. 26, No. 4, p. 656-689

Sayıştay (2011). Rapport Court de compte sur L'ORGANISATION ET LA GESTION DES FORCES DE SECURITE PUBLIQUE Rapport public thématique, 2011, www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_public_thematique-securite_publique.pdf (15.05.2012)

Selec (2012). <http://www.secicenter.org/doc/SECI%20Center%20~%20Annual%20Report%202010%20~%20International%20~%20pg%2044-45.pdf> (05.05.2012)

Skinner, S. (2003). “Death in Genoa: The G8 Summit Shooting and the Right to Life”. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 11(3), s. 233-252.

Strateji (2012). http://www.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/www.icisleri/strategikplan2010_2014.pdf (20.05.2012)

TODAİE (1963). Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (1963), TODAİE, Ankara. <http://www.todaie.gov.tr/dosya/mehtap.pdf> (10.02.2012)

TUİK (2012). <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=10736> (20.04.2012)

TSK (2012). www.tsk.tr/3_basin_yayin_faaliyetleri/2012/tsk_haberler_29.htm (05.05.2012)

Ulusal Program (2008). http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_adaylik_sureci/ulusal_program_2008.pdf (25.04.2012)

Weber, R. (2001). Police Organization and Accountability: A comparative study. In A. Kadar (Ed.), *Police in Transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries* (pp. 40–69). Budapest: Central European University Press.

Williams, E. J. (2002). “Officer Attitude Surveys in Community Policing Organizations: What Are They Really Telling Management?”, *Policing and Society*, Vol.12, No. 1, p. 37-52.

Zhao, Jihong - Lovrich, Nicholas P. - Kelsey, Gray (1995). “Moving Toward Community Policing: The Role Of Post materialist Values in A Changing Police Profession”, *American Journal of Police*, Vol. XIV, No. 3/4, p. 151-172.

Hukuki Metinler

3201 sayılı Emniyet teşkilatı Kanunu. www.mevzuat.gov.tr (20.04.2012)

2803 Sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu. www.mevzuat.gov.tr (20.04.2012)

Arrêté du 27 août 2010 modifiant l'arrêté du 23 décembre 2009 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale. www.legifrance.gouv.fr (22.04.2012)

Décret n° 2009-1631 du 23 décembre 2009 modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation. www.legifrance.gouv.fr (05.05.2012)

Décret n°2002-889 du 15 Mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. www.legifrance.gouv.fr (05.05.2012)

Fransız Millet Meclisi (2009) Jandarma Kanun Tasarısı için görüş raporu, elektronik versiyonu www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1690.asp (22.03.2012)

Fransız senatosu (2012). Projet loi de finances pour 2013: Sécurité (Gendarmerie Nationale et Police Nationale), <http://www.senat.fr/rap/a12-150-11/a12-150-11.html>

le 21 août 2008. le projet de loi portant dispositions relatives à la gendarmerie, www.vie-publique.fr/actualite/alaune/police-gendarmerie-rapprochement-officialise.html(25.05.2012)

LOI n° 2009-971 du 3 août 2009. relative à la gendarmerienationale. www.legifrance.gouv.fr

LOI n° 95-73 du 21 janvier 1995. d'orientation et de programmationrelative à lasécurité. www.legifrance.gouv.fr (05.05.2012)

TÜRK İDARE DERGİSİ

YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- Türk İdare Dergisi ulusal hakemli bir dergi olup, Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 kez yayımlanmaktadır.

2- Derginin yayın dili Türkçedir. Yabancı dillerdeki çalışmaların yayımlanması, Yayın Kurulu'nun kararına bağlıdır. Yayımlanan makalelerin fikrî ve ilmî, çevirilerin ise hukukî sorumluluğu yazarlarına / çevirmenlerine aittir.

3- Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işlenme eserler Strateji Geliştirme Başkanlığı'nca, Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla personele sağlayacağı yarar ve akademik nitelikleri bakımından incelemeye tabi tutulur. İncelemede; Atatürk ilke ve inkılâplarına ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğu, kanunlara göre suç teşkil edip etmediği, kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, bilimsel alanda yenilik getirip getirmediği, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan veya çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile güvenlik alanlarında yeni yaklaşımlar içerip içermediği göz önünde bulundurulur.

Türk İdare Dergisinde, özgün araştırma ve inceleme makalesi, derleme makalesi, olgu sunumu, proje tanıtımı, kitap tanıtımı (makale formatında olması kaydıyla) bölümleri bulunacaktır. Dergide siyasal bilgiler, kamu yönetimi, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi ve işletme, bilişim, psikoloji, sosyoloji ve şehir bölge planlama alanında öncelikle orijinal araştırmalar ile özgün derlemeler, kısa bildiri ve editöre mektup türünde Türkçe ve İngilizce yazılar yayımlanır.

4- Türk İdare Dergisi'ne gönderilen yazılar, Yayın Kurulu tarafından öncelik sırasına konur ve çalışmalar derginin yayın ilkeleri ve yazım kurallarına uygunluğu bakımından değerlendirilir. Bu yayın ilkelerine ve yazım ku-

rallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz ve hakeme gönderilmez.

5- Ön değerlendirmeden geçen çalışmalar incelenmek üzere ilgili en az iki hakeme veya konusuna göre üç hakeme gönderilir. Hakemlere yazar adı gönderilmez ve hakemlerin isimleri gizli tutulur. İki hakemden olumlu rapor alan yazılar yayıma kabul edilir. Hakem raporlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Hakemlerin raporları birbirleriyle çelişirse çalışma editör tarafından değerlendirilir. Editör, esasa yönelik olmayan maddi hatalar, dergi bütünlüğü bakımından gerekli konular vb. durumlarda düzeltmeler yapabilir ve bunlar hakkında yazara bilgi verir.

6- Gelen raporlar beş yıl süreyle saklanır. Eğer hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa çalışmalar gerekli düzeltmelerin yapılması için yazar(lar) a geri gönderilir. Yazarlara raporlar doğrultusunda geliştirilmek veya düzeltilmek üzere gönderilen yazılar, gerekli düzenlemeler yapılarak editörün verdiği süre içinde tekrar dergiye ulaştırılmalıdır. Bu süre içinde düzeltilmeyen yazı(lar)ın değerlendirme süreci sona erer. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler. Olumlu bulunduğu halde yazı çokluğu nedeniyle 1 yıl stokta bekleyen yazılar, güncelliği yitirmeleri nedeniyle olumsuz sayılır.

7- Yazılar, yazarları tarafından imzalanmış Makale Yayımlı Dilekçesinin ekinde gönderilir. Bu dilekçeyle birlikte Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin ekinde yer alan 12 nolu örnek Harcama Pusulası yer almalıdır. Saymanlık Dilekçesinde, yazarın açık adresi, her zaman ulaşılabilir bir telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. (Formlar; Türk İdare Dergisi'nin 442. sayısında IX, X ve XI sayfasında ve <http://tid.icisleri.gov.tr> adresinde Abone ve İlkeler penceresinde yer alan Yazardan İstenen Belgeler başlığında verilen ek 1, 2, 3)

8- Gönderilecek çalışmaların daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekir. Değerlendirmeler sonucu yazının yayına kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare

Dergisi'ne geçer. Gönderilen yazılar yayınlansın-yayınlanmasın hiçbir nedenle geri verilmez. Yayınlanmayacak yazılar, sahibine 2 ay içerisinde iade edilir.

9- Yazısı kabul edilen yazarlara, Derginin yayımlanmasından sonra 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 5 (beş) adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

10- Belirtilen ilkelere uygun olarak hazırlanmış yazılar e-mail yoluyla tid@icisleri.gov.tr adresine ve yazılı metin "İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Kültür Mahallesi, Libya Caddesi, Becerikli Sokak, No:16 Esat/ ANKARA" adresine gönderilmelidir. Posta ile gönderilen yazıların CD ortamında da gönderilmesi gerekir. Çeviri eserlerin orijinalinin nerede yayımlandığını da belirten bir nüshasının da çeviri ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir.

11- Bir yazarın derginin aynı sayısında ilk isim olarak bir, ikinci ve diğer isim sırasında bir olmak üzere en fazla iki eseri basılabilir. Derginin birbirini takip eden iki sayısında üst üste yazısı yayımlanan yazarın bir diğer yazısı, en az derginin bir sayısında yayımlanmayarak ara verilecektir.

YAZIM KURALLARI

1- Yazılar, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır. (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacaktır.)

2- Yazılar A-4 boyutundaki kağıda bilgisayar yazıcısı ile üst 3.5, alt 2.5, sol 3.0, sağ 2.5 ve cilt payı 0 cm olacak şekilde ve en az 1.5 en çok çift aralıklı olarak yazılmalıdır. Yazılar okunabilecek koyulukta basılmalı ve çoğaltılmalıdır. Sayfa kenar boşlukları en az 2 cm olmalıdır. Sayfaların sağ alt köşesine sayfa numarası konmalıdır.

3- Yazılar IBM/PC Microsoft Word 6.0 veya daha üst (Word 2000/XP) versiyonlarında hazırlanmalı, yazı başlığı 13 punto bold, bölüm başlıkları 11 punto bold, alt bölüm başlıkları 10,5 punto bold, dipnotlar 8 punto normal, tablo ve şekil başlıkları 9 punto bold, tablo ve şekil içerikleri 9 punto normal,

tabloya ve şekle ait alt yazı (kaynak) 8 punto normal, kaynakça 9 punto Calibri olmalıdır.

4- Yazının ilk sayfasında yazının başlığı, yazarların adları ve kurumları, öz ve anahtar kelimeler (en az 3, en çok 10) bulunmalıdır. Yazı başlığı 12 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır. Yazı başlığı, öz ve anahtar kelimeler, hem Türkçe hem de İngilizce olarak verilmelidir. Yazışmaların yapılacağı adres dipnot ile belirtilmeli ve yazarın açık posta adresi yanında, varsa faks numarası ve elektronik posta adresi de verilmelidir. İlk sayfada ayrıca, dipnot olarak çalışmayı destekleyen kuruluşlar, vb. de belirtilebilir.

5- Öz, derleme ve araştırma makaleleri için 250; teknik notlar için 150 ve editöre mektup için 100 kelimeyi aşmamalıdır. Özde, denklem, atf, standart dışı kısaltmalar vb. yer almamalıdır.

6- Yazı, “GİRİŞ” bölümüyle ikinci sayfadan başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Giriş, sonuç ve kaynakçaya numara vermeden; bölümler ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte büyük harflerle “1.” şeklinde yazılmalıdır. Tüm başlıklar koyu (bold) ve sola dayalı olarak yazılmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler, her bölüm içinde bölüm numarası da kullanılarak “1.1.”, “1.2.” şeklinde numaralandırılmalıdır. Alt bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte her kelimenin ilk harfi büyük olacak şekilde sola dayalı olarak yazılmalıdır. Son bölüm, “SONUÇ” bölümü olmalı ve bu bölümü takiben “KAYNAKÇA” ile varsa “TEŞEKKÜR VE EKLER” yer almalıdır.

7- Yazılar, şekil ve tablolar dahil, 2000 sözcükten az ya da 8000 sözcükten fazla olmamalı ve editöre mektuplar 1500 sözcüğü aşmamalıdır.

8- Kısaltmalar ilgili bilim alanının olmalı ve metin içinde ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır. Gerekli durumlarda kısaltmalar “Giriş” bölümünde veya bu bölümü izleyen ayrı bir bölüm içinde verilebilir.

9- Tüm çizimler, haritalar, grafikler, fotoğraflar, vb. şekil olarak değerlendirilmelidir. Şekiller, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde “Şekil 1.” şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir şekil için uygun bir başlık kullanılmalı ve başlık şeklin altına numarasıyla birlikte yazılmalıdır.

10- Tablolar ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Tablolara metin içinde

numaralarıyla “Tablo 1.” şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo için uygun bir başlık kullanılmalı ve bu başlık tablonun üzerine numarasıyla birlikte yazılmalıdır.

11- Metin içinde başka eserlere yapılan atıflar, yazar soyadı, yıl ve sayfa kullanılarak “(Yazar, 1999, s.113)” şeklinde yapılmalıdır. İki yazarlı eserlerde iki yazarın soyadı “(Yazar ve Yazar, 2000, s.120)” şeklinde kullanılmalıdır. Daha çok yazarlı eserler, yalnızca ilk yazarın soyadı verilerek “Yazar vd.” şeklinde ve yine benzer biçimde yıl ve sayfa numarası yazılarak kullanılmalıdır. Gerekğinde, dipnotlar sayfa sonuna ardışık olarak numara-lanarak verilmelidir. Dipnot metinleri 9 punto, tek satır aralıklı, yazar adı ve soyadı normal, eser ismi ise italik olarak yazılmalıdır. Atıfta bulunulan eserler Kaynakça bölümünde ilk yazarın soyadına göre alfabetik liste olarak sıra-lanmalıdır. İlk yazarı aynı olan eserlerde sıralamayı belirlemek için sırasıyla ikinci ve daha sonra gelen yazarların soyadları kullanılmalıdır. Tüm yazarları aynı olan eserler yılına göre eskiden yeniye doğru sıralanmalıdır. Tüm yazarları ve yılları aynı olan eserler ise yılın sonuna eklenen küçük harfler kullanılarak “1999a” ve “1999b” şeklinde birbirlerinden ayrılmalıdır. İlk yazarı ve yılı aynı olan üç ve daha fazla yazarlı eserler de aynı şekilde ayrılmalıdır. Kaynakçada tüm yazarların soyadları ve diğer adlarının ilk harfleri yer almalıdır. Kaynaklar aşağıdaki örneklere uygun olarak yazılmalıdır.

White, L. (1995a). Universal Grammar. The MIT Press, Cambridge, Mass.

White, L. (1995b). Some influences on the structure of interlanguage phonology. IRAL18 (2),139-52

White, L. ve Manzini, M.R (1987). The acquisition of parametrized grammars: subjacency in second language acquisition. Second Language Acquisition 7(1), 43-68.

White, L. , Wexler, K. ve Tarone, E. (1985). Sonority constraints on prosodic structure.Stanford University Press: Stanford.

Lynch, Tim (1997). DS9 Trials and Triable-ations Review. In Psi Phi: Bradley’s Science Fiction Club (Online). Peoria, IL: Bradley University, 1996 (erişim tarihi 8 Ekim 1997) (<http://www.bradley.edu/campusorg/psiphi/DS9/ep/503r.html>).

Zwick Jim, Anti-Imperialism in the United States, 1898-1935, <http://www.rochester.ican.net/fjzwick/ail98-35.html> (erişim tarihi 28 Ekim 1997).

Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse KAYNAKÇA'ya eklenebilir.

12. Yazıların gönderildiği dilekçede gönderilen yazının Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderildiği ve türü (derleme, araştırma makalesi veya editöre mektup) belirtilmeli ayrıca yazının daha önce yayımlanmadığı, yayımlanmak üzere kabul edilmediği ve halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirilme aşamasında olmadığı açıkça ifade edilmelidir. Dilekçe ile birlikte yazarların 150 kelimeyi geçmeyecek kısa özgeçmişleri de gönderilmelidir.



