

# TÜRK İDARE DERGİSİ

## Ulusal Hakemli Dergi

### **Yayın Sahibi**

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı İsmail USTAOĞLU

### **Sorumlu Yazı İşleri Müdürü**

İsmail USTAOĞLU / Strateji Geliştirme Başkanı

### **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 Meşrutiyet Caddesi,

Karanfil 2 Sokak No:67 Bakanlıklar / ANKARA

**e-mail:** tid@icisleri.gov.tr

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

**Telefon:** (0312) 422 40 00 Faks: (0312) 430 88 96

### **Grafik Tasarım - Baskı**

Alban Tanıtım Ltd. Şti.

Meşrutiyet Caddesi 41/10 Tel: (0312) 434 04 12

www.albantanim.com.tr

# Türk İdare Dergisi

## Ulusal Hakemli Dergi

### Editör / Editor

Dr.Ömer TORAMAN / SGB Daire Başkan V.

### Editör Yardımcısı / Assistant Editor

Selim ÇAPAR / AREM Başkanı

### Yayın Kurulu / Board of Editors

|                       |                               |        |
|-----------------------|-------------------------------|--------|
| Ahmet Hamdi NAYİR     | Müsteşar Yardımcısı           | Başkan |
| İsmail USTAOĞLU       | Strateji Geliştirme Başkanı   | Üye    |
| Dr. Ahmet SARICAN     | Nüf. ve Vat. İşl. Gen. Müd.   | Üye    |
| Mustafa ÖZYAPI        | Personel Genel Müd. Yrd.      | Üye    |
| Cemil Özgür ÖNEĞİ     | İller İdaresi Genel Müd. Yrd. | Üye    |
| Dr. Hasan Hüseyin CAN | 1. Hukuk Müşavir Yrd.         | Üye    |
| Dr. Ömer TORAMAN      | SGB Dai. Bşk. V. / Editör     | Üye    |
| Selim ÇAPAR           | AREM Başkanı / Editör Yrd.    | Üye    |

### Danışma Kurulu / Advisory Board

|                                 |                                                      |
|---------------------------------|------------------------------------------------------|
| Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ     | Gazi Üniversitesi                                    |
| Prof. Dr. Ömer ANAYURT          | Yükseköğretim Denetleme Kurulu Üyesi                 |
| Prof. Dr. Sait AŞGIN            | Karabük Üniversitesi                                 |
| Prof. Dr. Zühtü ARSLAN          | Anayasa Mahkemesi Üyesi                              |
| Doç. Dr. Asım BALCI             | Ankara Kalkınma Ajansı Genel Sekreteri               |
| Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN     | TODAİE                                               |
| Prof. Dr. Ali BİRİNCİ           | Polis Akademisi                                      |
| Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞIRAN   | 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 Başkanı                              |
| Prof. Dr. Orhan GÖKÇE           | Selçuk Üniversitesi                                  |
| Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ          | Gazi Üniversitesi                                    |
| Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR     | TODAİE Genel Müdürü                                  |
| Prof. Dr. Halil KALABALIK       | Sakarya Üniversitesi                                 |
| Prof. Dr. Ahmet KEŞİK           | Kalkınma Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdür V. |
| 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                                      |
| Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR        | Gazi Üniversitesi                                    |
| Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU     | Beykent Üniversitesi                                 |
| Prof. Dr. Burhanettin UYSAL     | Karabük Üniversitesi                                 |

**Türk İdare Dergisi'nin 477. Sayısına Gelen Makalelerin  
Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler**

|                                      |                                           |
|--------------------------------------|-------------------------------------------|
| ACARTÜRK, Prof. Dr. Ertuğrul         | Adnan Menderes Üniversitesi (1)           |
| AKYILDIZ, Prof. Dr. Ali              | Kırıkkale Üniversitesi (1)                |
| ALTINTAŞ, Prof. Dr. Hakan            | Gaziantep Üniversitesi (1)                |
| ARDIÇ , Doç. Dr. Kadir               | Gaziosmanpaşa Üniversitesi (1)            |
| AYDIN, Prof. Dr. Ahmet Hamdi         | Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi (4) |
| BİLGİN, Doç. Dr. M. Sıtkı            | Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi (1) |
| ÇAĞLAYAN, Prof. Dr. Ramazan          | Kırıkkale Üniversitesi (1)                |
| ERENÇİN, Doç. Dr. Arif               | Abant İzzet Baysal Üniversitesi (1)       |
| FİLİZ, Doç. Dr. Orhan                | Polis Akademisi Başkanlığı (2)            |
| GÖKSU, Prof. Dr. Turgut              | Polis Akademisi Başkanlığı (2)            |
| İNAÇ, Prof. Dr. Hüsamettin           | Dumlupınar Üniversitesi (2)               |
| ÖKTEM, Doç. Dr. Mustafa Kemal        | Hacettepe Üniversitesi (1)                |
| ÖZMEN, Prof. Dr. Ömür N. TİMURCANDAY | Dokuz Eylül Üniversitesi (1)              |
| ÖZTÜRK, Prof. Dr. Namık Kemal        | Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi (2)       |
| SANCAKDAR, Prof. Dr. Oğuz            | Dokuz Eylül Üniversitesi (1)              |
| TORLAK, Doç. Dr. Sülün Evinç         | Pamukkale Üniversitesi (2)                |
| YILDIRIM, Prof. Dr. Uğur             | Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi (1) |

# TÜRK İDARE DERGİSİ

## İÇİNDEKİLER

### **Mehmet ÖZEL**

- Afet Yönetiminin İyileştirme Aşaması Bağlamında 2011 Van Depremi Sonrasında “Konteyner Kent” Uygulaması

- “Contianer Tow Practice” After Van Earthquake In 2011 Within The Context Of İmprovement Phase In Disaster Management

11

### **Dr. Selahattin ATEŞ, Mehmet Fevzi DÖNMEZ**

- Birleşik Krallık Kamu Yönetiminde Performans-Ücret İlişkisi

- Performance-Pay Relation In The United Kingdom Public Services

35

### **Dr. M. Sadi BİLGİÇ**

- Birlikte Yaşam Algıları, Kurumlara Olan Güven ve Etnik Terör ile İlişkisi Bağlamında, Öğrenim Düzeyinin Güvenliğe Etkisi

- Effect Of Educational Level On Security, In The Context Of Its Relationship

Between The Perceptions Of Living Together, Confidence In Institutions And Ethnic

Terror

71

### **Dr. Selahattin ATEŞ**

- Birleşik Krallık Kamu Yönetiminde Yenilikçilik Uygulamaları

- Innovation Implementation In The United Kingdom Public Services

99

### **Dr. Muhammet KIRILMAZ**

- Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği

- Strategic Management In Public Institutions: The Case Of Ministry Of Interior

145

### **Dr. İlker GÜNDÜZÖZ**

- Liderlik Kavramının İki Matrisli Analizi

- Two-Matrix Analysis Of The Concept Of Leadership

181

---

***Erdoğan BALKAN - Aydın Murat YILMAZ***

- Sahil Güvenliğin Görevleri ile Teşkilat Özelliklerini Belirleyen Faktörlerin Dünyadaki Örnekler Paralelinde İncelenmesi
- Analysing The Factors Specifying The Coast Guards' Missions And Organizational Characteristics In A Global Context
- 205

***İlhan KARAKOYUN - Ayşegül ÖZBEK - Erhan DEMİRCAN***

- Suriye Krizinin Türk Dış Ticaretine Etkisi
- The Effect Of Syrian Crisis On Turkish Foreign Trade
- 223

***Dr. Selman ÖZDEMİR***

- Tapu Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar
- The Closed Cadastral Ways Via Zoning Application In The Context Of The Tittle Deed Code
- 239

***Prof. Dr. Ahmet ULUSOY - Arş. Gör. Gökhan ÇOBANOĞULLARI***

- Trabzon Belediyesi Örneğinde e-Belediyecilik Uygulamaları
- Trabzon Municipality Sample e-Municipality Practise
- 269

***Dr. Polat TUNÇER***

- Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi
- New Public Management And Local Level Performance Management
- 285

***Servet GÜNGÖR***

- Yitirilmiş Bir Sulak Alan: Kahramanmaraş Gâvur Gölü'nün Öyküsü
- A Lost Wetland: The Story Of Kahramanmaras Gavur Lake
- 303

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 telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış

ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.



## Değerli Okurlarımız,

Hakemli akademik yayın olarak 85'inci yaşına giren dergimizin 477'inci sayısında değerli yazarlarımızın emek harcıyarak kaleme aldıkları ve hakemlerimizin eleştiri ve düzeltmeleri sonucu olgunlaştırıp son şeklini verdiğimiz oniki makaleyi siz değerli okurlarımızla paylaşmanın gururunu yaşıyoruz.

Bu sayımızda yer alan; “Afet Yönetiminin İyileştirme Aşaması Bağlamında 2011 Van Depremi Sonrasında “Konteyner Kent” Uygulaması” konulu çalışmada, afet yönetiminin iyileştirme aşaması bağlamında, 2011 Van Depremi sonrasında geçici yerleşim sorununun çözümünden çok daha fazla bir rol üstlenen “konteyner kent” uygulamasının iyileştirme faaliyetleri kapsamında etkinliği tartışılmış, söz konusu uygulamanın standartlara ve kurallara bağlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Son dönemde özellikle OECD ülkelerinde, Performans Bağlantılı Ücret (PBÜ) sistemlerinin kullanımına büyük bir yönelim olduğunu ifade eden “Birleşik Krallık Kamu Yönetiminde Performans-Ücret İlişkisi” konulu makale, Birleşik Krallık (BK) bağlamında kamu yönetiminde PBÜ sistemlerinin etkilerini değerlendirmiştir. Bu çalışmada, sistemin kullanılmasındaki başlıca etkenin çalışan motivasyonunu artırmak ve maliyet etkinliği sağlamak olduğu belirtilmiş, ancak sistemin çalışan motivasyonu üzerindeki görülen etkisinin çok sınırlı olduğu tespiti yapılmıştır.

“Birlikte Yaşam Algıları, Kurumlara Olan Güven ve Etnik Terör ile İlişkisi Bağlamında, Öğrenim Düzeyinin Güvenliğe Etkisi” başlıklı makalede yazar, terör suçları ile güvenlik ilişkisi bağlamında, daha önce yapılmış araştırmaların sonuçlarını değerlendirmiş ve Kürt ve Zazaların yoğun olarak yaşadığı illerde ve göç coğrafyasında yapılmış kapsamlı bir alan araştırmasının bulgularını analiz etmiştir. Bu araştırma sonuçları etnik terör ile öğrenim düzeyi arasında karmaşık bir ilişki olduğunu göstermiştir.

“Birleşik Krallık Kamu Yönetiminde Yenilikçilik Uygulamaları” başlıklı makalede, işletme yönetiminin en yeni aracı olan yenilikçilik, Birleşik Krallık kamu yönetimi uygulaması bağlamında incelenmiştir.

“Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği” konulu çalışmada; stratejik yönetimin kavramsal çerçevesi ve İçişleri Bakanlığı örneğinde stratejik yönetim uygulamaları ele alınmıştır. Bu çerçevede, ilk olarak İçişleri Bakanlığı Stratejik Planındaki Stratejik Amaçlarının, 9. Kalkınma Programı ve 61. Hükümet Programı hedeflerine uyumu; ikinci olarak, Performans Programları ile Faaliyet Raporları karşılaştırılmıştır. Son olarak, 16 birim amiri ile yapılan mülakat sonucunda elde edilen bulgular analiz edilmiştir.

“Liderlik Kavramının İki Matrisli Analizi” başlıklı çalışmada, farklı liderlik yaklaşımları ortaya konulmuştur. Amaç iki değişkene dayalı iki ayrı matris oluşturarak yönetici tiplemesi yapmak ve lideri bu tipoloji içinde ortaya koymaktır. Bu matrisler liyakat ve duygusal zeka değişkenlerine dayalı “duygusal zeka/ matrisi liyakat” ile liyakat ve cesaret değişkenlerine dayalı “cesaret/liyakat matrisi”dir.

“Sahil Güvenliğin Görevleri ile Teşkilat Özelliklerini Belirleyen Faktörlerin Dünyadaki Örnekler Paralelinde İncelenmesi” konulu makalede; sahil güvenliğinin denizlerin öneminin artmasına paralel olarak genişleyen görev ve sorumluluk alanları ile dünya genelindeki belli başlı ülkelerin teşkilat yapılarını belirleyen faktörlerin ortaya konulması ve ülkemizdeki sahil güvenlik teşkilatının mevcut yapısının değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

“Suriye Krizinin Türk Dış Ticaretine Etkisi” konulu çalışmada, Suriye Krizinin, Türkiye’nin dış ticareti üzerinde yol açtığı etkilerini tespit etmek amaçlanmış ve bunun için 2005-2012 dönemi esas alınarak TÜİK tarafından yayınlanan dış ticaret verileri kullanılmıştır.

“Tapu Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar” başlıklı makalede yazar, konuya ilişkin Mahkeme kararları ile Tapu Kanunu’nun ilgili maddelerinin imar uygulamasında uygulanıp uygulanmayacağı, imar plânı ile kapanan kadastral yolların belediyeler adına tapuya tescil edilip edilmeyeceği hususunu incelemiştir.

“Trabzon Belediyesi Örneğinde e-Belediyecilik Uygulamaları” başlıklı makalede, Trabzon belediyesinin e-belediye hizmet sunumu değerlendirilmiş



ve bazı yetersizliklere değinilmiştir. Bu çalışmada, en önemli yetersizlik olarak ise e-belediyecilik hizmetleri noktasında vatandaşın farkındalık sorunu vurgulanmıştır.

Değişen ve dönüşen dünyamızda pek çok şey gibi kamu yönetimi anlayışının da gelişmelere ayak uydurduğunu ve böylece yeni kamu yönetimi anlayışının doğduğunu anlatan “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi” konulu makalede; etkinliği ve verimliliği sağlamaya çalışan yeni kamu yönetimi anlayışının temel prensiplerinden birisinin yerelleşme diğzerinin ise performans yönetimi olduğu ifade edilmiştir, Yerelleşmeyle birlikte, yerel mal ve hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde üretilip sunulabilmesi için yerel yönetimlerin performans yönetimine ihtiyaç duydukları tespiti yapılmıştır.

“Yitirilmiş Bir Sulak Alan: Kahramanmaraş Gâvur Gölü’nün Öyküsü” konulu makale, ülkemizde, geçmişte biyolojik çeşitlilik yönünden zenginlik arz eden ve önemli sulak alanlardan birisi olan Kahramanmaraş Gâvur Gölü’nün tarımsal kullanım ve sıtma ile mücadele amacı doğrultusunda kurutulmasını ve bu durumun ortaya çıkardığı sonuçları irdelemiştir.

Yukarıda kısaca özetlediğimiz gibi, bu sayımızda da çok geniş bir yelpazede, farklı konularda yazılmış ve sizlere faydalı olacağını umduğumuz makaleleri paylaşıyoruz. Makaleleri titizlikle inceleyip özveride bulunan hakemlerimize, eleştiri ve önerileri ile bizleri yalnız bırakmayan okurlarımıza, değerli çalışmaları ile dergimize destek olan kıymetli yazarlarımıza teşekkür ediyorum.

Nice yıllarda ve dopdolu içerikli sayılarımızda buluşmak üzere...

Dr. Ömer TORAMAN  
Strateji Geliştirme Başkanlığı  
Daire Başkanı  
Editör



## AFET YÖNETİMİNİN İYİLEŞTİRME AŞAMASI BAĞLAMINDA 2011 VAN DEPREMİ SONRASINDA “KONTEYNER KENT” UYGULAMASI

Mehmet ÖZEL \*

### ÖZ

Afetler, can ve mal kaybına neden olmanın ötesinde, ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarını derinden etkileyen olaylardır. Doğal afetlerin ortaya çıkması önlenememekle birlikte, yıkıcı etkileri alınacak önlemlerle azaltılabilmektedir. Doğal afetlerin yol açtığı zararların toplumu en az düzeyde etkilemesi için etkin bir afet yönetim sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Afet yönetimi çeşitli aşamalardan oluşmakta olup, bu aşamalardan biri de, “iyileştirme aşaması”dır. İyileştirme aşaması, afet yönetiminin afetzedeler bakımından ne kadar etkin bir yapıya sahip olup olmadığını gösteren bir aşamadır. Bu çalışmada, afet yönetiminin iyileştirme aşaması bağlamında, 2011 Van Depremi sonrasında geçici yerleşim sorununun çözümünden çok daha fazla bir rol üstlenen “konteyner kent” uygulamasının iyileştirme faaliyetleri kapsamında etkinliği tartışılmış, uygulamada karşılaşılan sorunlar ele alınarak irdelenmiş, söz konusu uygulamanın standartlara ve kurallara bağlanması gerektiği vurgulanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Afet, Afet Yönetimi, İyileştirme, Geçici Barınma, Geçici Yerleşim, Konteyner Kent.

### “CONTIANER TOWN PRACTICE” AFTER VAN EARTHQUAKE IN 2011 WITHIN THE CONTEXT OF IMPROVMENT PHASE IN DISASTER MANAGEMENT

#### ABSTRACT

*Disasters not only cause loss of lives and properties but also profoundly affect the economic and social structures of the countries. However the emergence of the natural disaster cannot be prevented, the devastating*



\*Vali Yardımcısı, mehmet9951@hotmail.com

*effects can be reduced with the countermeasures to be taken. It's necessary to establish an effective "disaster management system" to reduce the devastating impact of disasters and their devastating effects on the community. One of the most important phases of the various stages of disaster management is the "recovery phase". Recovery phase is, in terms of the victims of disaster, the indicator of "the disaster management system efficiency." In this study, the efficiency of "container town practise", soon after the Van Earthquake in 2011, which is beyond being a solution for "temporary placement problem" is discussed in terms of "recovery phase" of the disaster management; problems encountered in implementation is examined; the need for binding rules and standards for the mentioned practice is emphasized.*

**Keywords:** Disaster, Disaster Management, Improvement, Temporary Sheltering, Temporary Housing, Container Town.

## GİRİŞ

Afetler, insanlığın varoluşundan günümüze kadar toplumların karşı karşıya kaldığı en önemli sorunlardan birisini oluşturmaktadır. Afetler, tarihin her döneminde toplumların yaşamına belli bir düzeyde etkiye bulunmuş yıkıcı olaylardır. Günümüzde ulaşılan tüm teknolojik gelişmişlik düzeyine karşın afetler, farklı düzeylerde de olsa, toplumların yaşamlarını etkilemeye devam etmektedirler.

Bir olayın, afet olarak nitelenebilmesi için sadece oluşması değil, aynı zamanda söz konusu olayın insanların yaşamında büyük ölçüde kayıplara ve zararlara neden olması gerekmektedir. Gerçekte doğal afetler, toplumların yalnızca fiziki altyapılarını değil, aynı zamanda ekonomik ve sosyal yapılarını da tahrip eden olaylardır. İlk bakışta yalnızca fiziksel altyapı üzerinde yıkıcı etkileri olduğu zannedilen doğal afetler, aslında en büyük yıkıma ekonomik ve sosyal yapıda neden olmakta, insanların olağan yaşamlarını ve faaliyetlerini durdurmakta veya kesintiye uğratmaktadır.

Aslında birer doğa olayı olan doğal afetleri krize dönüştüren neden, bu olaylara karşı yeterince hazırlıklı olunmamasıdır. Doğal afetler sonucunda ortaya çıkabilecek yıkıcı etkileri en aza indirebilmek, etkin bir afet yönetimini gerekli kılmaktadır. Bu ise ancak afet yönetiminin her aşamasında etkin bir hazırlık yapmayı ve her aşama için gerekli önlemleri almayı gerektirmektedir.

Afet yönetiminin tüm aşamaları, birbirinden bağımsız olmayıp, aslında birbirleriyle ilişki ve etkileşim içerisinde olan aşamalardır. Bu nedenle, afet yönetiminin bir aşamasındaki çalışmalarda ortaya çıkan eksiklik, diğer aşamalardaki çalışmaları da olumsuz etkileyecektir.

Bu çalışmanın konusunu, afet yönetiminin iyileştirme aşamasında barınma sorununun çözümü için başvurulmuş “konteyner kent uygulaması” oluşturmaktadır. Çalışmanın temel amacı, Van depremi özelinde konteyner kent uygulamasını inceleyerek, konteyner kent alanlarının geçici yerleşim alanları olmanın çok ötesinde birer sosyal alan niteliği taşıdığını ortaya koymaktır. Bu çalışmanın, olası afetler sonrası afet yönetiminin iyileştirme aşamasında konteyner kentlerden daha verimli nasıl yararlanılabileceğini göstermesi bakımından önemli olduğu düşünülmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde afetin tanımı ve sınıflandırılması üzerinde durulmuş; ikinci bölümde afet yönetiminin ne olduğu ve hangi aşamalardan oluştuğu anlatılmış; üçüncü bölümde ise 2011 Van depreminden sonra iyileştirme aşamasında “konteyner kentler” kapsamında yapılanlar ele alınmış; bu alanların yönetimi, buralarda yürütülen hizmetlerin etkinliği konuları irdelenmiştir. Son olarak, konteyner kentlerin sadece barınma alanları olarak değerlendirilmemesi gerektiği, aynı zamanda bu alanların afetzedelerin sosyal ihtiyaçlarını karşılama ve onları rehabilite etme niteliklerini de dikkate alan bir yaklaşımın geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

## 1. AFET TANIMI VE TÜRLERİ

Afet, genel anlamıyla, insanlar ve ülkeler için fiziksel, ekonomik ve toplumsal kayıplara yol açan, normal yaşamı ve insan faaliyetlerini durdurarak veya kesintiye uğratarak, toplulukları olumsuz etkileyen doğal, teknolojik veya insan yapısı kökenli olaylar şeklinde tanımlanmaktadır (Ergünay, 2002: 78). Dünya Bankası’nın yaklaşımına göre ise, “savaş veya sivil ayaklanma gibi sınırlı bir sürede ortaya çıkan veya ülkelerin ekonomisini ciddi bir şekilde bozan deprem, sel, kasırga gibi doğal olaylar”( Kreimer, 1990: 4), afet kapsamı içinde yer almaktadır. Bu tanımların yanı sıra “toplumun sadece kendi öz kaynaklarını kullanarak üstesinden gelebilme gücünü aşan, insanlar ve çevre üzerinde büyük oranda kayıplara yol açan, toplumsal fonksiyonların ciddi bir biçimde

bozulduğu durumlar”(UNDHA, 1992: 21) da afet olarak değerlendirilmektedir. 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 2. maddesinde ise afet, yukarıdaki tanımlara koşut olarak kısaca, “toplumun 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” şeklinde ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen tüm tanımlamalardan da anlaşılabilceği gibi afet, olayın kendisinden çok ortaya çıkardığı sonuçlar olarak görülmektedir (Kadioğlu ve Özdamar, 2005: 21). Dolayısıyla, bir olayın afet olarak adlandırılabilmesi için sadece oluşması yeterli değildir; aynı zamanda bu olayın insanlar üzerinde büyük ölçüde fiziksel, toplumsal ve ekonomik kayıplara yol açması da gerekmektedir. Ancak bir olayın hangi ölçülerde kayıplara yol açtığına afet olarak nitelenebileceği konusunda üzerinde uzlaşmaya varılmış bir ölçüt bulunmamaktadır. Bununla birlikte, belirli parasal değerlerin üstünde kayıp ve yıkım veya belirli sayının üstünde ölüm ve yaralanma olduğunda, bu durum genel hayatı etkileyen afet olarak değerlendirilmektedir (7269 sayılı K., m.1).

Afet tanımlarında görülen farklı yaklaşımlar, afet türlerinin sınıflandırılmasında da karşımıza çıkmaktadır. Afet türlerinin neler olduğu ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile yakından ilişkilidir. Çünkü afetlerin etkisi, toplumun fiziksel, sosyal ve ekonomik direncinin bir fonksiyonudur (Güvel, 2001: 25). Dolayısıyla gelişmiş ülkelerde afet olarak kabul edilen bazı olaylar, gelişmekte olan ülkelere afet olarak değerlendirilmemektedir. Ayrıca önceleri afet olarak algılanmayan bazı olayların daha sonraları afet olarak değerlendirilmesi de söz konusu olabilmektedir (Yıldırım, 2004: 4). Bununla birlikte afetler, nedenlerine göre, doğal afetler ve doğal olmayan(yapay) afetler şeklinde ikiye ayrılabilir (Yavaş, 2005: 14). Bu sınıflandırmaya göre, deprem, sel, kasırga gibi olaylar doğal afetler olarak nitelenirken; nükleer kazalar, ulaşım kazaları, savaşlar gibi olaylar doğal olmayan afetler olarak ele alınmaktadır.

Afet türlerine ilişkin diğer bir sınıflandırmaya göre ise afetler, doğal afetler ve insanın sebep olduğu veya teknolojik afetler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Doğal afetler kapsamında deprem, sel, kuraklık, dev dalgalar, volkanik patlamalar, toprak kaymaları, kuraklık, çevre kirlenmesi, ormanların

yok edilmesi, çölleşme, veba salgını gibi afetler bulunmaktadır. Teknolojik afetler kapsamında ise, nükleer kazalar, kimyasal ve endüstriyel kazalar, ulaşım kazaları gibi olaylar yer almaktadır (Gülkan ve diğerleri, 2003: 11).

Diğer taraftan afetler, ortaya çıkış biçimlerine göre de sınıflandırılabilir. Ortaya çıkış biçimlerine göre afetler, ani gelişen afetler ve yavaş gelişen(sürekli) afetler olarak ikiye ayrılmaktadır (Güler ve Çobanoğlu, 1994: 11). Ani gelişen afetler, depremler, su baskınları, volkanik patlamalar, nükleer ve kimyasal kazalar, fırtına ve tayfunlardır. Bu tür afetlerde, önceden tahmin, erken uyarı ve tahliye imkanı olmadığı için afetlere karşı önceden alınması gereken koruyucu ve önleyici önlemler yetersizse, büyük can ve mal kayıplarının yanı sıra toplumsal, psikolojik ve ekonomik büyük kayıplar da ortaya çıkabilmektedir. Yavaş gelişen (sürekli) afetler ise, kuraklık ve açlık, erozyon, çölleşme, küresel ısınma ve salgın hastalıklardır. Bu tür afetlerin yol açtığı zarar ve kayıpların zaman içerisinde ortaya çıkması nedeniyle, bu tür afetlere karşı koruyucu ve önleyici önlemler almak mümkün olabilmektedir.

## 2. AFET YÖNETİMİ VE AŞAMALARI

Geleneksel yaklaşımda afet yönetimi, bir afet olayından sonra yapılması gereken kurtarma, ilk yardım, iyileştirme ve yeniden inşa gibi çalışmalardan oluşan bir süreç olarak ele alınmaktadır. Afet yönetiminin etkinliği de, bu süreçte yapılan çalışmalardaki başarıya göre değerlendirilmektedir. Ancak bu tür bir yaklaşım ile etkin bir afet yönetimi ortaya koymak artık olanaksız bir hale gelmiştir (Özcan, 2011: 12). Nitekim günümüzde afet yönetiminin, geleneksel yaklaşımın ötesinde, afet öncesi aşamaları da dikkate alan ayrıntılı bir süreç olduğu yönünde yeni bir anlayış kabul görmektedir. Bu yeni anlayışa göre afet yönetimi, öncelikle afetler meydana gelmeden önce afet risklerinin belirlenmesini, bu risklerin doğuracağı olası zararların azaltılmasını veya tamamen ortadan kaldırılmasını, afetin meydana gelmesi halinde ise kurtarma, ilk yardım ve müdahale çalışmaları ile afet sonrası iyileştirme faaliyetlerinin yürütülmesini ve koordine edilmesini içeren geniş bir kavram olarak ele alınmaktadır (Can, 2008: 4).

En genel tanımıyla afet yönetimi; afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılabilmesi için, afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasında yapılması gereken teknik, yönetsel ve yasal çalışmaları belirleyen ve uygulamaya aktaran, bir olayla karşılaşıldığında etkili bir uygulama yapabilmeyi sağlayan ve her olaydan elde edilen deneyimlerin ışığında mevcut sistemi geliştiren bir yönetim yaklaşımı ve uzmanlık alanıdır (DPT, 2000: 5). Dolayısıyla afet yönetimi, afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılması ile afet sonrasında meydana gelen olaylara zamanında, hızlı ve etkili olarak müdahale edilmesi ve afetten etkilenen topluluklar için daha güvenli ve gelişmiş yeni bir yaşam çevresi oluşturulabilmesi için toplum tarafından yapılması gereken topyekün bir mücadele sürecine işaret etmektedir. Bu yönüyle afet yönetimi, afetin sosyal yönünü oluşturmaktadır (Kasapoğlu ve Ecevit, 2003: 340).

Büyük yıkım ve kayıplara yol açan afetlerin başlıca özellikleri arasında beklenmedik veya sıra dışı büyüklükte olmaları, karar vericilerin karar verme kapasitelerini kesintiye uğratmaları, iletişim, ulaşım ve koordinasyonu bir süreliğine de olsa çöktürmeleri yer almaktadır. Bu nedenle, afet yönetiminde başarı elde edilmesi, afete karşı koyacak kapasitenin ihtiyaçlara uygun bir şekilde uyarlanmasına, yetersiz veya kesintiye uğramış haberleşmenin etkin bir şekilde sağlanmasına, hızlı ve esnek bir karar verme mekanizmasının oluşturulmasına, afetlerle mücadelede görev alan birimler arasında güven, işbirliği ve koordinasyonun artırılmasına bağlıdır (Kapucu ve Özgür, 2010: 228).

Afet yönetimi, birbiriyle ilişki ve etkileşim içerisinde olan çeşitli aşamalardan oluşmaktadır. Bu aşamaları, zarar azaltma, afete hazırlık, acil müdahale, iyileştirme ve yeniden inşa olmak üzere beş aşamada incelememiz mümkündür (Ergünay, 2009: 4).

### **2.1. Zarar Azaltma Aşaması**

Afet öncesi sürece işaret eden zarar azaltma aşaması; afetlerde meydana gelmesi olası zararların yok edilmesi veya azaltılmasına yönelik risk yönetimi ve önleme tedbirlerinin alındığı dönemi ifade etmektedir. Bir başka deyişle, zarar azaltma aşamasında yapılan faaliyetlerin temel amacı, afetlerde karşılaşılabilecek zararların önüne geçilmesi ve afetin olumsuz etkilerini en aza indirmektir.



Zarar azaltma aşaması, aslında afet sonrası iyileştirme ve yeniden inşa evresindeki faaliyetler ile başlar ve yeni bir afetin meydana gelmesine kadar devam eder (Ergünay, 1996: 265). Bu aşamada yürütülen faaliyetlerin temel özelliği, en küçük yerleşim biriminden ülke geneline uzanan çok geniş ve farklı uygulama alanlarına yayılan ancak aynı amaca yönelmiş eylemler bütünü olmasıdır (Yavaş, 2005: 39). Aynı şekilde zarar azaltma aşamasında yapılacak faaliyetler, bir afet ortaya çıkmadan olası can ve mal kayıplarına karşı korunma ve afetin olumsuz etkilerini en az düzeye indirmeyi amaçlayan sosyal ve ekonomik tüm alanlara yönelik çeşitli önlemleri kapsamaktadır.

Zarar azaltma aşamasında, her şeyden önce, olası afet nedeniyle toplumun karşı karşıya kalabileceği zararları en aza indirecek yasal, yönetsel ve fiziksel önlemler afet olmadan önce alınmalıdır. Bu çerçevede olası afet bölgeleri tespit edilmeli ve önleyici tedbirler alınmalı; zarara uğraması olası yerlerin plan, proje ve imar esasları belirlenmeli; ülke genelinde uygulanacak afet müdahale, risk yönetimi ve zarar azaltma planları yapılmalı; afet konusunda kamuoyuna yönelik bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim çalışmaları yürütülmelidir. Zarar azaltma aşamasındaki faaliyetler içerisinde özellikle afetlerde risk oluşturacak kentsel gelişimi ve yapılaşmayı önlemek, oluşmuş olan mevcut risklerin ise azaltılmasını sağlamak ayrı bir öneme sahiptir. Bu nedenle afetten etkilenecek riskli alanların tespit edilerek, bu alanlara ilişkin risk haritalarının hazırlanması, kentsel alanlarda fiziksel yapılarla ilgili risklerin araştırılarak bunların belgelendirilmesi ve elde edilen bu veriler çerçevesinde imar planlarının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir (Gündüz, 2011: 24).

Kısaca zarar azaltma aşaması, olası bir afet öncesindeki en uzun dönemi kapsayan çalışmaları ve sürekli hazırlıkları içermektedir. Aynı zamanda zarar azaltma aşamasında yapılacak çalışmalar, afet yönetiminin diğer aşamaları olan önceden hazırlık, acil müdahale, iyileştirme ve yeniden inşa aşamalarında yapılması gerekenlere göre dağınık ve belirsiz bir özellik taşımaktadır. Bu çalışmalar aslında, kamusal ve özel birçok kuruluşun yanında pek çok disiplinin aynı amaç için çalışmasını gerektiren, katılımcılığa açık, işbirliği ve koordinasyon gerektiren bir süreçtir (Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, 2003: 146).

## **2.2. Önceden Hazırlık Aşaması**

Afetlere önceden hazırlık aşaması, zarar azaltma aşamasında yapılan çalışmaların afet zararlarını tamamiyle önleyemeyeceği ve dolayısıyla da olası bir afet karşısında her zaman hazırlıklı olunması gerektiği düşüncesinin bir sonucudur. Afetlere önceden hazırlık, olası afetlerde can ve mal kaybını en aza indirmek, tehlike altında bulunan insanları bulundukları yerlerden geçici olarak uzaklaştırmak, zamanında ve etkili arama, kurtarma ve iyileştirme çalışmalarını kolaylaştırmak için bir dizi planlanmış faaliyetler bütünüdür (UNDHA, 1992: 47). Dolayısıyla afetlerde önceden hazırlık aşaması, etkili önlemler aracılığıyla afetin olumsuz etkilerinin en aza indirilmesine, afet sonrası iyileştirme ve yeniden inşa çalışmalarının kolaylaştırılmasına, arama kurtarma başta olmak üzere müdahale kapasitesinin geliştirilmesine ve yardımların zamanında ulaştırılmasına yönelik etkin ve hızlı bir örgütlenmenin sağlanmaya çalışıldığı bir aşamadır (Yavaş, 2005: 43). Bu aşama, aynı zamanda afetle ilgili koruyucu önlemler ve yasal düzenlemeler ile kentsel planlama ve imar uygulamaları yapmak gibi çalışmaları da kapsamaktadır.

Önceden hazırlık aşamasında yapılması gereken çalışmaların temel amacı, afetin insanlar için olumsuz etkilere yol açabilecek sonuçlarını, karşı önlemler alarak, zamanında, en uygun şekilde ve en etkili örgütlenme ve yöntemlerle ortadan kaldırmaktır (Yılmaz, 2002: 211). Bu amacın gerçekleştirilmesi için önceden hazırlık aşamasında, afete ilişkin planlamaların yapılması, kurumsal ve yasal düzenlemeler ile bilgi sistemlerinin oluşturulması, erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi, afete hazırlık tatbikatların yapılması, halkın ve ilgili kuruluşların afetler konusunda eğitilmesi gibi çalışmaların yapılması önem taşımaktadır (Kütahya Valiliği, 2012:1-2). Dolayısıyla önceden hazırlık aşamasında yapılan bu çalışmalar, afetin yıkıcı etkilerini azaltacak, can ve mal kaybını önleyecek, ulusal varlığı koruyacak kısa ve uzun vadeli faaliyetlerden oluşmaktadır. Bu yönüyle önceden hazırlık aşamasında yapılması gereken faaliyetler ile zarar azaltma aşamasında yapılması gerekenler iç içe geçmiş durumdadır (Ergünay, 1996: 43).

## **2.3. Acil Müdahale Aşaması**

Acil müdahale genel olarak, ilgili tüm kurum ve kuruluşlar tarafından afet sonrası durumu mümkün olan en kısa zamanda kontrol altına almak

için yapılan faaliyetler olarak tanımlanabilir. Acil müdahale, afetin meydana gelmesinden hemen sonra başlayıp, afetin büyüklüğüne bağlı olarak en fazla bir-iki aylık bir süre içerisinde yapılan çalışmaların yürütüldüğü aşamadır. Acil müdahale aşaması, afetlerde can ve mal kurtarma, ilk yardım ve tedavi gibi çalışmaların yürütülmesi; su-yiyecek-acil barınma gibi fiziksel ihtiyaçların giderilmesi; güvenlik, enkaz kaldırma, hasar tespit hizmetlerinin verilmesi; salgın hastalık gibi ikincil tehlikelere yol açacak durumların önlenmesi; iletişim ve ulaşma ilişkin acil ihtiyaçların karşılanması gibi faaliyetleri kapsamaktadır (Gündüz, 2011: 24).

Acil müdahale aşamasında arama-kurtarma ve acil yardım konularında başarılı olunabilmesi, ancak bu konulara ilişkin olası afetler öncesinde iyi bir hazırlık yapılmasına ve bu amaçla iyi işleyen bir örgütlenme kurulmasına bağlıdır. Bir başka deyişle, afet sonrasındaki faaliyetlerin başarısı, afetten önce yapılması gereken çalışmaların sürekliliği ve kapsamı ile yakından ilgilidir (Babüroğlu, 1998: 74). Dolayısıyla acil müdahale aşamasında yapılan çalışmaların etkinliği, afetin tüm diğer aşamalarında yapılan çalışmaların birbiriyle eşgüdümünün, tutarlılığının ve birbirini tamamlamasının sağlanmasına bağlıdır.

Acil müdahale aşamasında, her şeyden önce hasarlı yapılar, can ve mal kayıpları tespit edilmeli, afet bölgesine gerekli insani ve teknik yardımların ulaştırılması sağlanmalıdır. Bu nedenle afet bölgesinde, yerel ve ulusal düzeyde haberleşmenin ve ulaşımın kesintisiz bir şekilde sağlanması afete müdahale çalışmalarını hızlandıracak ve kolaylaştıracaktır. Haberleşmenin ve bilgi akışının etkin bir şekilde sağlanması, müdahale aşamasında yerine getirilmesi gereken kurtarma, ilk yardım, temel insani ihtiyaçların karşılanması gibi farklı birçok faaliyetin koordinasyon içerisinde sürdürülmesini de sağlayacaktır. Ayrıca acil müdahale aşamasında, kamuoyunun ve medyanın doğru bir şekilde bilgilendirilmesi; böylece bilgi kirliliğinin önüne geçilmesi afetin iyi bir şekilde yönetilmesi açısından son derece önemlidir (AFAD, 2011a: 24).

Acil müdahale aşamasındaki en önemli çalışma, enkaz altındaki insanların kurtarılması; yani arama-kurtarma faaliyetleridir. Zamana karşı bir yarış anlamına da gelen arama-kurtarma faaliyetleri, ancak önceden oluşturulan, gerekli eğitimleri almış olan ve nerede-nasıl hareket edeceğini bilen profesyonel ekipler tarafından yürütülmelidir. Bu anlamda kamu ve özel kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarına bağlı arama-kurtarma ekiplerinden

oluşan güçlü bir yapı oluşturulmalıdır. Afet sırasında farklı kaynaklardan gelen arama-kurtarma ekipleri arasında birlikte çalışma, işbirliği ve koordinasyon kültürü geliştirilmelidir (Aydın, 2012: 23).

#### **2.4. İyileştirme Aşaması**

Acil müdahale aşamasındaki çalışmaların yerine getirilmesi ve afet şokunun atlatılmasının ardından iyileştirme aşaması başlamaktadır. İyileştirme aşaması, acil müdahale ve yeniden inşa aşamaları arasında bir geçiş dönemini ifade etmektedir.

İyileştirme, afet sonrasında insanların su, yiyecek, geçici barınma-geçici yerleşim gibi fiziksel ihtiyaçlarının yanı sıra psikolojik ve sosyolojik ihtiyaçlarının da karşılanmasına yönelik faaliyetlerin bütünüdür. Bu nedenle, iyileştirme aşamasında yapılan faaliyetlerin temel amacının, normale dönüş sürecini hızlandırmak olduğu belirtilse de; artık bu anlayışın değiştiği görülmektedir. Günümüzde, iyileştirme aşamasında yapılan faaliyetlerin temel amacının zarara uğramış bireylerin ve toplumsal kesimlerin desteklenmesi yanı sıra, yerel ekonomik canlılığın yeniden sağlanması, altyapının geliştirilmesi, sanayinin ve ticaretin desteklenmesi, sosyolojik ve psikolojik destek hizmetlerinin sağlanarak toplumun yeni bir afet karşısında daha dirençli kılınması olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, iyileştirme aşamasında yapılan çalışmalarla, afet öncesindeki duruma dönme değil, daha ileri bir düzeye ulaşma amaçlanmaktadır (Yavaş, 2005: 51).

İyileştirme aşamasındaki en önemli sorun, barınma ihtiyacının karşılanmasıdır. Aslında afet sonrasında barınma ihtiyacı, acil müdahale aşamasında ortaya çıkmakta, iyileştirme aşamasında bu ihtiyaç devam etmekte ve yeniden inşa aşamasında kalıcı yerleşimin sağlanması ile son bulmaktadır. Acil müdahale aşamasında barınma, açıkta kalanların afetin doğrudan etkilerinden ve dış çevresel koşullardan korunmalarını sağlayacak “acil yardım barınağı” niteliği taşımakta olup, bu aşamada acil barınma (emergency shelter); kamusal yapılarda kitlesel barınma, çadır ya da plastik branda altına sığınma şeklinde gerçekleşmektedir. İyileştirme aşamasında ise barınma ihtiyacı, geçici barınma(temporary shelter) ve geçici yerleşim(temporary housing) olmak üzere iki biçimde karşılanabilmektedir. Barınma ihtiyacının karşılanması için geçici barınmada, genellikle çadır kentler oluşturulurken; geçici yerleşimde ise genellikle konteyner kentler kurulabilmekte ya da prefabrik konutlar inşa edilebilmektedir. (AFAD, 2011: 28-34).

### **2.5. Yeniden İnşa Aşaması**

Yeniden inşa aşaması, afet sonrasında afetten etkilenen ya da zarar gören tüm insan faaliyetlerinin afetten önceki düzeyden daha ileri bir düzeye getirilmesine yönelik çalışmaların gerçekleştirildiği aşamadır. Bu aşamada, ağır hasar gören ya da yıkılan tüm yapı ve tesislerin yeniden yapılması, afet nedeniyle bozulmuş olan ekonomik ve sosyal yapının yeniden inşa edilmesi gibi kapsamlı ve uzun süreli çalışmaların yapılması gerekmektedir (Yavaş, 2005: 52).

Yeniden inşa aşamasındaki çalışmaların temel amacı, afetten etkilenen toplulukların gelecekte meydana gelebilecek olası afetlerde, aynı olumsuz sonuçlarla karşı karşıya kalmamalarını sağlamaktır. Bu çerçevede yeniden inşa aşamasında, afet sonrasında büyük yıkımların olduğu alanlar ile olası afetlerde zarar görebilecek bölgelerde kısmi veya bütüncül kent yenileme çalışmalarının yapılması, yerleşme planlarının hazırlanmasında afet bakımından riskli yerlerin özelliklerinin dikkate alındığı özel planların geliştirilmesi, nüfusun ve sanayi kuruluşlarının dağılışı doğal afet olasılıklarının dikkate alınması ve akılcı bir iskan politikasının izlenmesi gerekmektedir (Keleş, 2008: 692).

Yeniden inşa aşamasındaki faaliyetlerin nasıl biçimleneceğini belirleyen hasar tespit çalışmalarıdır. Hasar tespit çalışmaları, afetin neden olduğu yıkımın boyutlarını saptamak ve nelerin ne ölçüde yapılması gerektiğini belirlemek açısından önemlidir. Afet sonrasında yapılan hasar tespit çalışmaları, her sektördeki mal ve can kaybının ortaya konmasını, zarar ve kayıpların ekonomik bedelinin çıkarılmasını ve hasara uğrayan yapıların hasar derecelerinin belirlenmesini sağlar. Bu aşamada yeni yerleşim yerlerinin nereler olacağı, istihdam olanakları ile işgücünün dağılımı, göç alan ve veren bölgelerin değişen özellikleri değerlendirilmeli ve afet öncesi durumla karşılaştırılması yapılmalıdır. Diğer taraftan afet bölgesinin geleceğine yönelik sağlıklı kararlar alınabilmesi amacıyla, hasar tespit çalışmalarının yanı sıra, afet bölgesindeki halkın sosyo-ekonomik yapısını tanımlamaya yönelik anket çalışmalarının yapılmasında da yarar bulunmaktadır. Hasar tespiti sonuçları ve sosyo-ekonomik analizler gerek planlama gerekse inşa aşamasında yeniden yapılanma için kullanılacak önemli veriler sağlayacaktır (Şengezer ve Kansu, 2001: 18).

### 3. 2011 VAN DEPREMİ VE “KONTEYNER KENT” UYGULAMASI

23 Ekim 2011 tarihinde 7.2 büyüklüğünde Van merkeze bağlı Tabanlı Köyü’nde ve 9 Kasım 2011 tarihinde 5.6 büyüklüğünde Van merkezinde iki büyük deprem meydana gelmiştir. Bu iki deprem sonrasında, 200 köy ağır hasar almış, 40 köy ise neredeyse tamamen haritadan silinmiştir. İlk depremde 604, ikinci depremde ise 40 kişi olmak üzere toplam 644 kişi hayatını kaybetmiş, 252 kişi ise enkazlardan sağ olarak çıkarılmıştır. (AFAD ve Van Valiliği, 2012: 1-5). Deprem sonrası, toplam 116.757 adet konutta yapılan hasar tespit çalışmaları sonucunda; Van merkezde 17.828 konut, Erciş’te ise 6.303 konut ağır hasarlı olarak tespit edilmiştir (Tablo 1).

**Tablo 1.** Hasar Tespit Çalışmaları

| Yerleşim Yeri | Hasar Durumu            | Konut          | İşyeri        | Ahır         |
|---------------|-------------------------|----------------|---------------|--------------|
| Van Merkez    | Ağır                    | 17.828         | 1.434         | 1.593        |
|               | Orta                    | 15.333         | 3.153         | 75           |
|               | Az                      | 34.873         | 6.353         | 811          |
|               | Hasarsız                | 23.715         | 3.227         | 352          |
|               | <b>İl Merkez Toplam</b> | <b>91.749</b>  | <b>14.167</b> | <b>2.831</b> |
| Erciş         | Ağır                    | 6.303          | 1.347         | 1.826        |
|               | Orta                    | 2.050          | 739           | 64           |
|               | Az                      | 10.838         | 1.476         | 974          |
|               | Hasarsız                | 5.817          | 535           | 521          |
|               | <b>Erciş Toplam</b>     | <b>25.008</b>  | <b>4.097</b>  | <b>3.385</b> |
|               | <b>İl Genel Toplam</b>  | <b>116.757</b> | <b>18.264</b> | <b>6.216</b> |

(Kaynak: Van Valiliği AFAD İl Müdürlüğü, 15.05.2013)

Depremler sonrasında Van’da ve Erciş’te ihtiyaç sahibi durumda bulunan vatandaşlara çeşitli ayni ve nakdi yardımlar yapılmıştır. İkinci depremin olduğu 9 Kasım 2011 tarihinden 1 Ocak 2013 tarihine kadar geçen yaklaşık 14 aylık sürede; Van ve Erciş’te 4.323.943 TL nakdi yardım, 2.224.729 TL gıda

yardımları ve 161.700 ton kömür yardımı yapılmıştır (Tablo 2). Türkiye'nin çeşitli illerinden gönderilen yardımlar da dikkate alındığında, depremler sonrasında yapılan sosyal yardımların boyutu daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 2.** Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarından Yapılan Yardımlar (09.11.2011 – 01.01.2013)

| Yapılan Yardımlar | Merkez      |                 | Erciş       |                |
|-------------------|-------------|-----------------|-------------|----------------|
|                   | Aile Sayısı | Yapılan Yardım  | Aile Sayısı | Yapılan Yardım |
| Nakdi Yardım      | 33.760      | 2.304.386 TL    | 4.017       | 2.019.557 TL   |
| Gıda Yardımı      | 9.715       | 1.852.039 TL    | 1.046       | 372.690 TL     |
| Giyecek Yardımı   | 1.329       | (Deprem bağışı) | 20.082      | 338.778 TL     |
| Yakacak (Kömür)   | 67.133      | 100.700 ton     | 61.000      | 61.000 ton     |

(Kaynak: Van Valiliği Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, 15.05.2013)

### 3.1. Van Depremi Sonrası Geçici Barınma Sorununun Çözümü

Van'da yaşanan iki büyük deprem sonrasında iyileştirme çalışmaları kapsamında karşılaşılan en önemli sorun, barınma sorunu olmuştur. Barınma ihtiyacının hızlı bir şekilde karşılanması amacıyla, bir yandan afetzedelere çadır dağıtımı yapılırken bir yandan da "geçici misafirlik projesi" ile afetzedelerin bir kısmının diğer illerdeki kamu misafirhanelerinde ve gönüllüler tarafından sağlanan konut ve tesislerde barındırılmaları sağlanmıştır. Geçici misafirlik projesi kapsamında, 136.826 afetzedenin başvurusu alınmış; ancak 35.976 kişi diğer illerde misafir edilebilmiştir. Yine aynı proje kapsamında 15.548 kişiye, 1.144.068 TL yol/bilet parası ödemesi ve 1.623 kişiye toplam 405.750 TL yol-iaşe yardımı yapılmıştır (Tablo 3).

**Tablo 3.** Geçici Misafirlik Projesi Kapsamında Yapılan Yardımlar

| Yapılan Yardımlar   | Kişi Sayısı | Toplam Yardım |
|---------------------|-------------|---------------|
| Yol - Bilet Yardımı | 15.548      | 1.144.068     |
| Yol - İaşe Yardımı  | 1.623       | 405.750       |
| TOPLAM              | 17.171      | 1.549.818     |

(Kaynak: Van Valiliği SYDV, 15.05.2013)

Geçici Misafirlik Projesi'nden yararlanmayan ve barınma ihtiyacı olan afetzedelerin bu ihtiyacının karşılanması amacıyla, öncelikle çadır dağıtımına başlanmış, ardından da suya dayanıklı, yerinde sökülüp takılabilen profil malzemeden üretilen Mevlana Evleri dağıtılmıştır. Bu kapsamda afetzedelere toplam 71.589 adet çadır ve 2.310 adet Mevlana Evi dağıtımı yapılmıştır (Tablo 4).

**Tablo 4.** Afetzedelere Dağıtılan Çadır ve Mevlana Evleri

| Yerleşim Birimleri | Çadır  | Mevlana Evi | Toplam |
|--------------------|--------|-------------|--------|
| Köyler             | 9.689  | 1.580       | 11.269 |
| Erciş              | 19.539 | 420         | 19.959 |
| Merkez             | 42.361 | 310         | 42.671 |
| TOPLAM             | 71.589 | 2.310       | 73.899 |

(Kaynak: Van Valiliği AFAD İl Müdürlüğü, 15.05.2013)

Ailelere çadır ve Mevlana Evi dağıtımının verimli olmadığının görülmesi üzerine, geçici barınma ihtiyacının kitlesel olarak karşılanabilmesi amacıyla, Erciş'te 4 adet çadır kent, İl merkezinde ise 7 adet çadır kent ve 2 Mevlana kent kurulmuştur. Bu çadır kentlerde 3.130 aile ve yaklaşık 19.366 kişi; Mevlana kentlerde ise, 750 aile ve 4.500 kişi barındırılmıştır (Tablo 5).

**Tablo 5.** Çadır Kent ve Mevlana Kentlere İlişkin Bilgiler

| Çadır ve Mevlana Kent Bilgileri       | Merkez | Erciş | TOPLAM |
|---------------------------------------|--------|-------|--------|
| Çadır Kent Sayısı                     | 7      | 4     | 11     |
| Çadır Kentlerdeki Yaşayan Aile Sayısı | 2.280  | 850   | 3.130  |
| Çadır Kentlerde Yaşayan Sayısı        | 14.630 | 4.736 | 19.366 |
| Mevlana Kent Sayısı                   | 2      | ..... | 2      |
| Mevlana Kent Mevlana Evi Sayısı       | 750    | ..... | 750    |
| Mevlana Kentlerde Yaşayan Sayısı      | 4.500  | ..... | 4.500  |

(Kaynak: Van Valiliği AFAD İl Müdürlüğü, 15.05.2013)



### 3.2. Konteyner Kentlerin Kurulması ve Afetzedelerin Konteyner Kentlere Yerleştirilmesi

Depremın bölgedeki ağır kış şartlarında meydana gelmiş olması ve bunun yanı sıra çadır kentlerdeki ve Mevlana kentlerdeki fiziki koşulların yetersiz olması, barınma ihtiyacının tam anlamıyla karşılanamamasına neden olmuştur. Bunun üzerine, fiziksel standartları ve yaşam olanakları çadır ve Mevlana Evlerine göre daha iyi olan konteynerler ile barınma ihtiyacının karşılanması yoluna gidilmiştir. Bu çerçevede tek tip konteyner seçimi yapılmıştır. Konteynerlerin her biri 21 m<sup>2</sup> genişliğinde olup; yatak odası, yaşam odası, mutfak, tuvalet-banyo ve antreden oluşmaktadır.

İl genelinde toplam 29.500 adet konteyner temin edilmiş, bunların 16.439 adedi Van merkezindeki ve Erciş'teki konteyner kentlere yerleştirilmiş, 6.161 adedi kamu kurumlarına, 6.900 adedi ise köylerde yaşayanlara dağıtılmıştır (Tablo 6). Konteynerlerin temini ve sevki konusunda AFAD Başkanlığı yetkili kurum olarak belirlenmiştir. Ayrıca Toplu Konut İdaresi (TOKİ), Kızılay ve bağışçılar tarafından toplam 9.000 konteyner temin edilmiştir.

**Tablo 6.** Konteynerlerin Sayısal Dağılımı

| Konteynerlerin Yerleştirildiği Alanlar | Adet   |
|----------------------------------------|--------|
| İl Merkezi Konteyner Kentler           | 11.906 |
| Erciş Konteyner Kentler                | 4.533  |
| İl Merkez ve Erciş Köyler              | 6.900  |
| İl Merkez ve Erciş Kurumlar            | 6.161  |
| İl Geneli TOPLAM                       | 29.500 |

(Kaynak: Van Valiliği AFAD İl Müdürlüğü, 15.05.2013)

Konteyner kentlerin kurulması ve afetzedelerin yerleştirilmesi Ocak 2012'de başlamış ve Mart 2012'de tamamlanmıştır. Bu süreç sonunda çadır kentler ve Mevlana kentler tasfiye edilmiş ve il merkezinde 31 ve Erciş'te 4 olmak üzere toplam 35 konteyner kent kurulmuştur. 35 konteyner kentte en yoğun dönemde, 16.439 aile ve yaklaşık 103.167 kişi barındırılmıştır (Tablo 7).

**Tablo 7.** Konteyner Kent Bilgileri

|                            | <b>Merkez</b> | <b>Erciş</b> | <b>TOPLAM</b> |
|----------------------------|---------------|--------------|---------------|
| Konteyner Kent Sayısı      | 31            | 4            | 35            |
| K.Kentler Konteyner Sayısı | 11.906        | 4.533        | 16.439        |
| K.Kentler Yaşayan Sayısı   | 71.436        | 31.731       | 103.167       |

(Kaynak: Van Valiliği AFAD İl Müdürlüğü, 15.05.2013)

Konteyner kentlerin kurulmasında karşılaşılan ilk sorun, bu kentlerin kurulacağı alanların tespiti ve altyapılarının hazırlanması olmuştur. Olası bir afette geçici yerleşim alanları için yer seçimi ve planlamanın afet öncesinde yapılmasının iyileştirme aşamasında barınma sorununun çözümünü hızlandıracağı bir gerçektir. Bu kapsamda, afet öncesi hazırlık aşamasında mevcut konut stokunun, ortaya çıkabilecek yıkım ve zararın, geçici barınma ihtiyacı duyacak nüfusun, afet sonrası oluşabilecek göç eğiliminin, geçici yerleşim alanları için gerekli arazilerin ve bu alanlarda verilecek hizmetlerde nelere ihtiyaç duyulacağının önceden belirlenmesi gerekmektedir. Afete hazırlık aşamasında bu çalışmaların yapılmaması halinde, barınma ihtiyacına ilişkin kararlar, afet sonrası koşullar içerisinde alınmak zorundadır. Bu ise, hem sağlıklı kararlar alınmasını zorlaştırmakta hem de geçici yerleşim alanlarının kurulması ve afetzedelerin buralara yerleştirilmesi sürecinin uzamasına neden olmaktadır (Şengül ve Turan, 2013: 8). Nitekim Van depremi sonrasında da, afet öncesi yeterli çalışmalar yapılmadığından konteyner kentlerin nerelere kurulacağı sorunu ile karşı karşıya kalınmış, AFAD İl Müdürlüğü tarafından hazırlanan Çalışma Rehberi'nde çadır kurulabilecek alanlar olarak tespit edilen alanların uygun ve yeterli olmadığı görülmüştür. Bunun üzerine bir vali yardımcısının sorumluluğunda, Defterdarlık Milli Emlak Müdürlüğü görevlileri ve AFAD İl Müdürlüğü teknik personelinin çalışmaları sonucunda, uydu görüntüleri de kullanılarak, konteyner kent alanları tespit edilmiştir. Bu 35 konteyner kent alanının, 27'si şahıs arazisi, 4'ü Vakıflar Genel Müdürlüğü arazisi, 4'ü ise hazine arazisidir.

Van'da afet sonrası iyileştirme faaliyetleri çerçevesinde oluşturulan konteyner kentlerin her biri, farklı büyüklüklere sahip olmakla birlikte, barındırdığı nüfus ve sunulan hizmetler bakımından birer kentsel alan olarak

tasarlanmıştır. Nitekim il merkezi ve Erciş'teki toplam 35 adet konteyner kentte yaklaşık 103.167 kişinin yaşadığı dikkate alındığında, bu kentlerin toplam nüfusunun ülkemizdeki pek çok ilçenin ve hatta bazı illerin nüfuslarından daha fazla olduğu görülmektedir. Bu durum, birer kentsel birim olan konteyner kentler için bir “kentsel yönetim modeli” geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu nedenle, afetzedelerin geçici barınmalarının sağlanması için konteyner alanlarının etkin bir şekilde yönetimini sağlamak, buralara yerleştirilen afetzedelerin merkezi ve yerel yönetimlerle ve konteyner kent yönetimleri ile ilişkilerini düzenlemek ve kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki usul ve esasları belirlemek amacıyla, Van Valiliği tarafından 19.12.2011 tarihinde, Konteyner Kentler Yönetim Yönergesi hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. Erciş'teki konteyner kentlerin yönetimi için de, bu yönergeye paralel bir Yönerge, Erciş Kaymakamlığı tarafından uygulamaya konmuştur.

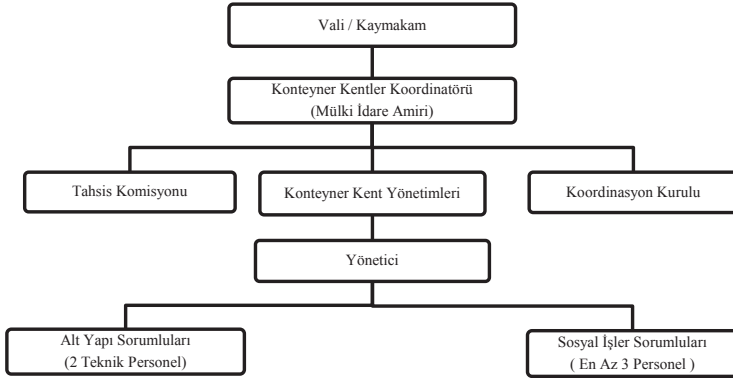
Yukarıda belirtilen yönergeler çerçevesinde, bir yandan yeni konteyner kentlerin yer seçimi ve kurulmaları devam ederken, bir yandan da kurulumu bitmiş konteyner kentlere afetzedelerin yerleştirilmelerine başlanmıştır. Afetzedeler tarafından konteyner tahsis ile kalıcı konut tahsisinin birbiriyle bağlantılı olarak algılanması, konteyner taleplerini arttırmış ve konteyner hak sahiplerinin belirlenmesini zorlaştırmıştır. Bu şartlarda kimlerin konteyner kentlere yerleştirileceğini belirlemek amacıyla, Konteyner Kentler Yönetim Yönergesi gereğince, bir Tahsis Komisyonu oluşturulmuştur. Konteyner Kent Koordinatörü olarak görev yapan bir mülki idare amirinin başkanlığındaki bu komisyon, konteyner tahsis işlemlerini; afetzedenin ev sahibi veya kiracı olmasına bakılmaksızın hasar tespit çalışmalarında ağır hasarlı ve yıkık raporu alan konutlarda yaşayanlar, depremde birinci derecede yakınıni kaybedenler, sağlık yönünden çadırda kalmasının uygun olmayacağını belgeleyenler, şehit ve gazi aileleri, az hasarlı veya hasarsız ikinci bir konutu olmayanlar şeklindeki bir sıralama ile gerçekleştirmiştir. Yönerge, yukarıda belirtilenler dışında kalan ve konteyner hak sahibi olamayan kamu görevlilerine ve diğer kişilere konteyner tahsisini ise, Valinin onay vermesi şartına bağlamıştır.

### **3.3. Konteyner Kentlerin Yönetimi**

Yukarıda da belirtildiği gibi, konteyner kentlerin yönetimi, Van Valiliği ve Erciş Kaymakamlığı tarafından çıkarılan Konteyner Kentler Yönetim Yönergesi

hükümlerine göre gerçekleştirilmiştir. Konteyner kentler, idari yönden sınırları içerisinde bulundukları idari birimin statüsüne tabi kılınmış ve içinde bulundukları belediye mahallelerinin birer bölümü olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla, konteyner kent alanlarında yeni muhtarlıklar oluşturulmamış; kent sakinleri, muhtarlık iş ve işlemlerini daha önce bağlı oldukları muhtarlıklar üzerinden yapmaya devam etmişlerdir.

Konteyner kentlerin yönetimi için Van ve Erciş'te birbiriyle aynı örgütlenmeye sahip birer Konteyner Kentler Koordinatörlüğü oluşturulmuş ve bir mülki idare amiri, Konteyner Kentler Koordinatörü olarak görevlendirilmiştir (Şema 1.) Valiye doğrudan sorumlu olarak çalışan koordinatör, afetzedelerin konteynerlere yerleştirilmesini sağlamakla, konteyner kentlerde yaşayanların daimi iskanlarının sağlanmasına kadar geçen süreçte, imkanlar ölçüsünde iâşe, giyim, sosyal destek gibi fiziksel ve sosyal ihtiyaçlarını Vali adına ve Valinin emirleri doğrultusunda karşılanmasını koordine etmekle görevlendirilmiştir. Yönerge, konteyner kent yönetimi konusunda görev alacak ve koordinatörün başkanlığında çalışacak üç yapı öngörmüştür. Bunlar; Konteyner Kentler Koordinasyon Kurulu, Konteyner Kent Yönetimleri ve yukarıda söz edilen Konteyner Tahsis Komisyonu'dur.



**Şekil 1.** Konteyner Kent Yönetim Şeması

Konteyner Kentler Yönetim Yönergesinde, Koordinatörün başkanlığında, konteyner kent yönetimlerinin koordinasyonunun sağlanması, sorunların tespiti ve verilecek hizmetlerin takibi konularında görev yapmak üzere merkezi ve yerel pek çok ilgili kurumun temsilcilerinden oluşan bir Koordinasyon

Kurulu oluşturulması öngörülmüştür. Ancak, konteyner kentlerin altyapı (elektrik, su, kanalizasyon) hizmetlerinin takibi, bu tür hizmetlerin aciliyeti nedeniyle, Koordinatör tarafından doğrudan talimatlarla yürütüldüğünden Koordinasyon Kurulu'nun altyapı hizmetleri ile ilgili üyelerinin Kurul toplantılarına katılmalarına gerek görülmemiştir. Bu nedenle Koordinasyon Kurulu, uygulamada daha çok konteyner kentlerdeki sosyal faaliyetlerin takibini yapan bir kurul olarak görev yapmıştır. Bu haliyle Kurul, Koordinatörün başkanlığında, Milli Eğitim, Sağlık, Aile ve Sosyal Politikalar, Gençlik ve Spor, Turizm ve Kültür İl Müdürlükleri, Müftülük, İl Emniyet Toplum Destekli Polis (TDP) Şube Müdürlüğü temsilcileri ile ilde özellikle sosyal yardım, kadın ve gençlik konularında çalışan STK temsilcilerinden oluşmuştur.

Koordinasyon Kurulunun dışında, her bir konteyner kentte ayrıca Koordinatöre bağlı olarak çalışan birer Konteyner Kent Yönetimi kurulmuştur. Bu yönetimler, koordinatörün teklifi üzerine Vali/Kaymakam tarafından görevlendirilen bir yönetici ile altyapı hizmetlerinden sorumlu iki teknik personel ve sosyal hizmetlerden sorumlu en az üç personelden oluşturulmuştur. Konteyner Kent Yöneticilerinin başlıca görevleri, konteyner kentleri yetkili merciler nezdinde temsil etmek, konteyner kent sakinlerinin ihtiyaçlarının karşılanması için ilgili kamu ve özel sektör kuruluşları arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, kent sakinlerinin ihtiyaçlarını, isteklerini ve şikayetlerini koordinatöre bildirmek olarak belirlenmiştir. İl merkezindeki afetzedelerin konteynerlere yerleştirildiği ilk aşamada, konteyner kent yöneticisi olarak değişik illerden birer aylık geçici görevlendirmelerle gelen AFAD İl Müdürlükleri personeli görevlendirilmiştir. Ancak bu şekildeki görevlendirmelerin vatandaşlarla ilişkilerin ve işlemlerdeki sürekliliğin sağlanmasında kopukluklara yol açtığı görüldüğünden, daha sonraki aşamalarda Van'daki il müdürlüklerinden yönetici görevlendirilmesi yoluna gidilmiştir.

#### **3.4. Konteyner Kentlerdeki Altyapı Hizmetleri ve Sosyal Faaliyetler**

Konteyner kentler, kentsel alan sınırları içerisinde kurulmuş olmakla birlikte, konteyner kentler için yeni altyapılar inşa edilmiştir. Bu kapsamda konteyner kent alanlarının elektrik, su ve kanalizasyon altyapıları, TOKİ tarafından 3. kişilere yaptırılmıştır. Bu yeni inşa sürecinde, mevcut elektrik, su

ve kanalizasyon şebekelerinin yetersizliği, konteyner kentlerin altyapılarının ağır kış şartlarında oluşturulması afetzedelerin konteynerlere yerleştirilmesi sürecinin uzamasına yol açmıştır. Öyle ki, mevcut su şebekesinin yetersizliği nedeniyle, konteyner kentlerin çoğunda artezyen yoluyla su temini yoluna gidilmiştir. Aynı şekilde, mevcut elektrik şebekesinin yetersizliği ve düzensizliği nedeniyle tüm konteyner kentlerde, çeşitli güçlerde de olsa, trafo kullanılmak zorunda kalınmış; bu da, konteyner kent içi elektrik tesisatının tamamlanmasını geciktirmiştir.

Konteyner kentlerin tamamında elektrik, su ve kanalizasyon altyapısı sağlanmış olmakla birlikte, altyapı hizmetlerinin yürütülmesinde gerek kullanım gerekse mevsim koşullarından kaynaklanan sorunlar da yaşanmıştır. Bu sorunların hızlı bir şekilde çözülmesi amacıyla, konteyner kentlerde Türkiye İş Kurumu'nun Toplum Yararına Çalışma (TYÇP) Programı kapsamında çalıştırılan teknik ekipler görevlendirilmiştir. Ayrıca, büyük arızaların giderilmesi amacıyla AFAD İl Müdürlüğü'nce hizmet alımı yoluna da gidilmiştir.

Konteyner kentlerde altyapı hizmetlerinin yanı sıra afetzedelerin sosyal ve psikolojik anlamda desteklenmesi amacıyla sosyal faaliyetler de yürütülmüştür. Konteyner kentlerdeki sosyal hizmetler, yukarıda da bahsedildiği üzere, Koordinasyon Kurulu tarafından koordine edilmiştir. İş yoğunluğunun gerektirdiği sıklıkta toplanan Kurul'un başlıca görevi, konteyner kentlerde kurulmuş olan kadın-kültür merkezi, kreş, etüd merkezi, kitaplık-okuma salonu, Kuran Kursu, mescit, güvenlik noktası, sağlık noktası gibi mekanlarda yürütülen hizmetlerin kurumlar arasında koordinasyon içerisinde sürdürülmesini sağlamaktır (Tablo 8).

**Tablo 8.** Konteyner Kentlerdeki Sosyal Mekanlara İlişkin Bilgiler

| Sosyal Mekanlar      | Kuruldukları Konteyner Kent Sayısı | Sorumlu Kuruluşlar         |
|----------------------|------------------------------------|----------------------------|
| Kadın/Kültür Merkezi | 14                                 | Aile Sos.Pol. İl Müdürlüğü |
| Kreş                 | 14                                 | Aile Sos.Pol. İl Müdürlüğü |
| Gençlik Merkezi      | 14                                 | Gençlik Spor İl Müdürlüğü  |
| Etkinlik Çadırı      | 4                                  | Gençlik Spor İl Müdürlüğü  |
| Etüd Merkezi         | 14                                 | İl Milli Eğitim Müdürlüğü  |

|                              |    |                            |
|------------------------------|----|----------------------------|
| <b>Kitaplık/Okuma Salonu</b> | 14 | İl Kültür Turizm Müdürlüğü |
| <b>Kuran Kursu</b>           | 31 | Müftülük                   |
| <b>Mescit</b>                | 19 | Müftülük                   |
| <b>Çamaşırhane</b>           | 35 | Kent Yönetimleri           |
| <b>Güvenlik Noktası</b>      | 24 | İl Emniyet Müdürlüğü       |
| <b>Sağlık Kabini</b>         | 14 | İl Sağlık Müdürlüğü        |

(Kaynak: Van Valiliği, 15.05.2013)

Konteyner kentlerdeki sosyal merkezlerin koordinasyonunda yürütülen sosyal faaliyetler kapsamında, sinema-tiyatro gösterimleri, konserler, konferanslar-seminerler, mesleki/sanatsal/egitsel kurslar, geziler, sportif faaliyetler, sergiler gerçekleştirilmiştir. Bu sosyal faaliyetler vasıtasıyla yaklaşık olarak 35 bin çocuk, genç, kadın ve engelliye doğrudan ulaşılmıştır.

Konteyner kentlerde gerçekleştirilen sosyal faaliyetler, konteyner kentleri barınma ihtiyacının karşılanmasını sağlayan alanlar olmanın ötesine taşımış ve deprem nedeniyle ağır bir travma yaşayan afetzedeler için konteyner kentleri, birer psikolojik ve sosyolojik destek merkezlerine dönüştürmüştür. Farklı sosyal ve ekonomik gruplardan gelen konteyner kent sakinleri, konteynerlerde aynı fiziksel yaşam koşullarına sahip olmuşlardır. Bu durum, konteyner kent sakinleri arasında, “farklı sosyal ve ekonomik koşullardan gelmelerine karşın ahallelerinden gelen konteyner kent sakinleri arasında yeni bir komşuluk ilişkisi inşa etmiş, konteyner kentlere özgü bir iletişim ve etkileşim ağı geliştirerek yeni bir “komşuluk hukuku” meydana getirmiştir.

Konteyner kentlerde sağlanan fiziksel altyapı hizmetlerinin yanı sıra gerçekleştirilen sosyal faaliyetler sonucunda, konteynerlerde yaşayan afetzedeler arasında ortaya çıkan “kader birlikteliği” ve “komşuluk hukuku” anlayışı, konteyner kent yönetim modelinin etkin bir biçimde işlemlerini sağlamıştır. Oluşan kader birlikteliği ve komşuluk hukuku, kent yönetimlerini de içine alan bir gelişme göstermiş ve kent yönetimi (devlet) bakımından deprem öncesinde çeşitli nedenlerle iletişime ve etkileşime geçilemeyen vatandaşları konteyner kentler ulaşılabilir kılmıştır. Bir başka deyişle konteyner kentler, vatandaşların kendi aralarındaki ilişkileri dönüştürmenin yanı sıra kent yönetimi (devlet) ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerin gelişimini de sağlamış; yönetim (devlet) ile vatandaşların doğrudan temasını sağlayarak, aradaki ilişkiyi bir yöneten-yönetilen ilişkisinin ötesine taşımıştır.

## SONUÇ

23 Ekim 2011 ve 9 Kasım 2011 tarihlerinde Van'da yaşanan depremler sonrasında, afet yönetiminin iyileştirme aşamasında karşılaştığı en büyük sorunlardan biri, afetzedelerin barınma ihtiyacı olmuştur. Bu ihtiyaç, bir yandan afetzedelerin il dışında kamu ve özel tesislerde misafir edilmeleri şeklinde çözümlenmeye çalışılırken, öte yandan da çadır kentler ve Mevlana kentler kurularak giderilmeye çalışılmıştır. Çadır kentler ve Mevlana kentlerden konteyner kentlere geçiş aşamasının başında, konteyner kentlerin fiziki altyapılarının oluşturulması kadar afetzedeler için sosyal alanlar oluşturulmasının önemine inanılmış, bu yönde de çalışmalar yürütülmüştür. Depremden bir yıl sonra, Ekim 2012'den itibaren kalıcı konutların teslim edilmeye başlanması ile birlikte, konteyner kent uygulaması da zaman içerisinde ortadan kaldırılmaya başlanmıştır. Böylece afet yönetiminin iyileştirme aşamasında, barınma sorunu asıl olmak üzere afetzedelerin diğer fiziksel, sosyal, psikolojik ihtiyaçları, çadır kent- konteyner kent- kalıcı konut süreçlerinde yürütülen iyileştirme faaliyetleri ile giderilmeye çalışılmıştır.

Van depremi sonrasında konteyner kentlerde yapılan sosyal faaliyetlerin sonuçları, iyileştirme aşamasının ülkemizde artık yalnızca fiziksel şartların düzeltilmesi, barınma ihtiyacının giderilmesi olarak görülmemesi gerektiğini; ayrıca afetzedelerin sosyo-psikolojik ihtiyaçlarının da karşılanmasına yönelik bir perspektif benimsenmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Bu anlayış çerçevesinde Van'da yürütülen konteyner kent uygulaması, Van Valiliği ve Erciş Kaymakamlığı tarafından çıkarılan Konteyner Kentler Yönergesi ile şekillenmiş; alanda karşılaşılan sorunlar, yöneticilerin inisiyatifleri ile çözümlenmeye çalışılmıştır. Van'da konteyner kentlerin yer seçiminden itibaren yaşanan süreçler, ülkemizde iyileştirme aşamasının afet oluşmadan önce planlanmadığını, uygulama sonrası anlık çözümler üretilerek yürütüldüğünü göstermiştir. Bu anlamda da, afete önceden hazırlık aşamasında, afet sonrasına yönelik gerekli çalışmaların tam olarak yapıldığını söylememiz mümkün değildir. Aslında asıl sorun ülkemizde hala afet yönetiminden sorumlu kurumların afeti birbirinden kopuk aşamalardan oluşan bir süreç olarak gören yaklaşımından kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle, afetin her bir aşamasına yönelik çalışmalar yürütülmekle birlikte, bu aşamalarda yapılan faaliyetler arasında planlama, koordinasyon ve birbirini tamamlama konularında sorunlar olduğu görülmektedir.



Etkin bir afet yönetiminin gerçekleştirilebilmesi için başta iyileştirme aşaması olmak üzere afet yönetiminin tüm aşamalarındaki çalışmalar, belirli kurallara ve standartlara bağlanmalı, afet yönetiminin aşamaları arasındaki bütünsellik sağlanmalı, afet yönetiminde bütüncül (holistik) bir yaklaşım benimsenmelidir.

## KAYNAKÇA

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, R.G, T. 17.6.2009, S. 27261.

**AFAD. (2011).** Olağandışı Durumlarda Yaşamı Sürdürme, Ankara.

**AFAD. (2011a).** Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı (2012-2023), Ankara.

**AFAD ve Van Valiliği. (2012).** Van Depremi, Ankara.

**Aydın, M. (2012).** "Afetlere Hazırlık ve Afet Sonrası Müdahale Süreçleri", İdarecinin Sesi Dergisi, Temmuz-Ağustos Sayısı, ss. 20-25.

**Babüroğlu, S. (1998).** Deprem ve Devlet, TBMM Ofset Baskı Tesisi, Ankara.

**Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü. (2003).** "Kapsamlı Acil Durum Yönetiminin Temel İlkeleri", Uluslararası Acil Durum Yönetimi Sempozyumu Sonuç Raporu, Ankara.

**Can, E. (2008).** Entegre Afet Yönetim Sistemi ve İlkeleri, Araştırma ve Etüdler Merkezi Yayınları, Ankara.

**DPT. (2000).** Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

**Ergünay, O. (1996).** "Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?", Erzincan ve Dinar Depremleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Ankara, ss. 34-38.

**Ergünay, O. (2002).** Afet Yönetimi ve Yerel Yönetimler, Türk Belediyeler Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara.

**Ergünay, O. (2009).** "Doğal Afetler ve Sürdürülebilir Kalkınma", Deprem Sempozyumu Bildirisi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Yayını, Bolu.

**Güler, Ç. ve Çobanoğlu, Z. (1994).** Afetler, Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çevre Sağlığı Temel Kaynak Dizisi No:33, Ankara.

**Gülkan, P., Balamir, M., Yakut, A. (2003).** Afet Yönetiminin Stratejik İlkeleri: Türkiye ve Dünyadaki Politikalara Genel Bakış, ODTÜ Deprem Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara

**Gündüz, İ. (2011).** "Afete Hazırlık Çalışmalarında Hangi Aşamaya Önem Vermeliyiz?", İdarecinin Sesi Dergisi, Mart-Nisan Sayısı, ss. 23-24.

**Güvel, E., A. (2001).** Doğal Afetlerin Politik Ekonomisi: Doğal Riskler ve Afet Planlaması, İMKB Yayını, İstanbul.

**Kadioğlu, M. ve Özdamar, E. (2005).** Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, JİKA Türkiye Ofisi Yayını, Ankara.

- Kapucu, N. ve Özgür, H. (2010).** “Afet ve Kriz Durumlarında Yönetişim: Amerikan Ulusal Mücadele Planları”, Yönetişim Kuram, Boyutlar, Uygulama, M. A. Çukurçayır vd., Çizgi Kitabevi, Konya.
- Kasapoğlu, A. ve Ecevit, M. (2003).** “Impact of the 1999 East Marmara Earthquake in Turkey”, Population and Environment, Vol. 24, No. 4, Human Sciences Press Inc., pp. 339-358.
- Keleş, R. (2008).** Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, Ankara.
- Kreimer, Alcira. (1990).** Lessons Learned From Emergency Lending, The World Bank Environment Department Divisional Working Paper No: 1990-15 November.
- Kütahya Valiliği. (2012).** Mülki İdare Amirleri Afet Yönetimi Deneyimleri Paylaşım Çalıştayı Sonuç Bildirgesi. Özcan, A. Ş. (2011). “Afet ve Acil Durum Yönetimi”, İdarecinin Sesi Dergisi, Mart-Nisan Sayısı, ss. 11-16.
- Şengezer, B. ve Kansu, H. (2001).** Kapsamlı Afet Yönetimi, Yıldız Teknik Üniversitesi Basım-Yayın Merkezi, İstanbul.
- Şengül, M ve Turan, M. (2013).** “Erciş Depremi Örneğinde Afet Sonrası Geçici Yerleşim Alanlarında Yönetim Uygulamaları ve Sorunları”, (Yayınlanmamış Makale). Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, RG, 25.5.1959, S. 10213.
- UNDHA, (1992).** Internationally Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management, Geneva.
- Yavaş, H. (2005).** Doğal Afetler Yönüyle Türkiye’de Belediyelerde Kriz Yönetimi, Orion Yayınevi, Ankara.
- Yıldırım, A. (2004).** Acil Durumda Basın ve Halkla İlişkiler, İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı, 55. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, Ankara.
- Yılmaz, A. (2002).** “Afetlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları, Türk İdare Dergisi, Y.74, S.435, ss. 205-219.

#### **TABLO ve ŞEKİL LİSTESİ**

Tablo 1. Hasar Tespit Çalışmaları

Tablo 2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarından Yapılan Yardımlar

Tablo 3. Geçici Misafirlilik Projesi Kapsamında Yapılan Yardımlar

Tablo 4. Afetzedelere Dağıtılan Çadır ve Mevlana Evleri

Tablo 5. Çadır Kent ve Mevlana Kentlere İlişkin Bilgiler

Tablo 6. Konteynerlerin Sayısal Dağılımı

Tablo 7. Konteyner Kent Bilgileri

Tablo 8. Konteyner Kentlerdeki Sosyal Mekanlara İlişkin Bilgiler

Şekil 1. Konteyner Kent Yönetim Şema

## BİRLEŞİK KRALLIK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS-ÜCRET İLİŞKİSİ

Selahattin ATEŞ\*

Mehmet Fevzi DÖNMEZ\*\*

### ÖZ

Son dönemde özellikle OECD ülkelerinde, Performans Bağlantılı Ücret (PBÜ) sistemlerinin kullanımına büyük bir yönelim vardır. Bu çalışmanın amacı, Birleşik Krallık (BK) bağlamında kamu yönetiminde PBÜ sistemlerinin etkilerini değerlendirmektir. PBÜ sistemlerinin özel sektörden kamu yönetimine transfer edilmesiyle performans değerlendirmeleri ödüllerle ilişkilendirilmiştir. Bu sistem OECD ülkeleri ve BK üst düzey kamu yönetiminde uygulanmaktadır. Sistemin kullanılmasındaki başlıca etken çalışan motivasyonunu artırmak ve maliyet etkinliği sağlamaktır. Ancak, ortalamanın üzerinde PBÜ alanları teşvik etmek dışında, sistemin çalışan motivasyonu üzerindeki görülen etkisi çok sınırlıdır. Aksine, PBÜ sisteminin, ölçümdeki zorluklar, adaletsizlik düşüncesi, ödüllerin küçük olması gibi nedenlerle motivasyon bozucu bir etkisi vardır. Özellikle alt seviye çalışan üzerinde oluşan bu olumsuz etki yanında; kıskançlık ve bölünme, iş huzurunun bozulması takım çalışmasını engellemektedir. Bütün bu eksikliklerine rağmen, PBÜ sistemi çalışanlar için açık kurumsal hedefler koymak ve kurumsal dönüşüm için güzel bir araç olarak algılanmaktadır. BK PBÜ uygulaması da bu yargıyı desteklemektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Performans, Birleşik Krallık, Performans Bağlantılı Ücret, Kamu Yönetimi, Performans Değerlendirme.

### PERFORMANCE-PAY RELATION IN THE UNITED KINGDOM PUBLIC SERVICES

#### ABSTRACT

There is a great tendency to use the performance related pay (PRP) systems in the public sector round the world, especially OECD countries.<sup>1</sup>The



\*Dr., Mülkiye Müfettişi, ates.selahattin@gmail.com

\*\*Çamardı Kaymakamı, fevzidonmez@gmail.com

<sup>1</sup>Bu Makalenin hazırlanmasında kısmen S. ATEŞ'in "Kamu Performans Yönetimine Etkisi Açısından Birleşik Krallık Yukarıdan Aşağı Kamu Performans Yönetim Modeli" (2012) adlı Yayınlanmamış Doktora Tezi ve M.F. DÖNMEZ'in "Performance Related Pay" (2010) adlı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezinden yararlanılmıştır.

purpose of this study is to examine the impacts of performance related pay systems in the public sector. Since 1980s the widespread use of performance management systems has transformed the public services into customer oriented and performance based systems. In line with these, performance appraisals have also changed from top-down schemes to interview systems and 360 degree appraisals. After importation of PRP systems from private sector to public sector, performance appraisals linked to rewards. The major reason for introducing PRP is to enhance employee motivation therefore performance. Although most of OECD countries have PRP systems one of the good practices is British senior civil service pay and performance system which has expressed in the study as an example. The impact of PRP on employee motivation is seen very limited, only has an incentive effect for those gaining above average PRP. It rather causes de-motivation of most of the staff and destroys the workplace relations by causing divisiveness, jealousy and undertaken teamwork. It has a de-motivating effect arising from difficulties of measuring performance, perception of fairness, the size of the rewards and other motivators. Despite the shortcomings of PRP, it is a good tool for organizational change and it can cause clear goal settings for employees.

**Keywords:** Performance, UK, PRP, Public Administration, Performance Assessment.

## GİRİŞ

Performans, epey uzun zamandır özel sektör ve 30-40 yıldır da kamu sektörü için önemli bir konu olmuştur. Geleneksel kamu yönetiminin performanstan ziyade kendine özgü süreçleri, duygusal ve ikna edici stratejileri vardı. Oysa 1980'lerden sonra kamu yönetiminin özel sektör prensipleri doğrultusunda değişerek vatandaş odaklı hale gelmeye başladığı görülür. Bu süreçle beraber kamu sektörü de performansı önemsemeye ve performans yönetimi sistemlerini kullanmaya başlar. Özellikle Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) üyeleri ve bir çok Avrupa Birliği ülkesi arasında çalışan performansını arttırmak için kullanılan değerlendirme de "Performans Bağlantılı Ücret" (PBÜ) sistemi gibi yeni araçlar kullanma eğilimi başlamıştır. "PBÜ" kişiye, ekibe ya da organizasyona performansı sonucu

yapılan ödemedir. PBÜ sistemi dünyada performansı arttırmak için kullanılan en yaygın trendlerdendir.<sup>2</sup> Sistemin sınırlılıklarına rağmen gelişmiş ülkelerde yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. PBÜ'ye karşı genel bir eğilim olmasına rağmen Türkiye'de sadece bazı kurumlar tarafından kullanılan sistemin bütün kamu kurumlarında uygulaması yönünde bazı adımlar da atılmaktadır.

Bu makale iki (2) ana bölümden oluşmaktadır. İlk ana bölüm, PBÜ konusunu açığa çıkarmak amacıyla, performans ölçümü, performans değerlendirmesi ve performans yönetimi konuları üzerinde durmaktadır. PBÜ, teorik temelleri ve zuhurunun incelenmesinin ardından, PBÜ gerekçeleri, çeşitleri ve yönelimi üzerinde durulmuştur. İkinci Ana Bölüm ise BK'ta PBÜ sistemi üzerinden, PBÜ'nin etkililiğine ve bu arada sorunlu alanlarına odaklanacaktır. Burada daha çok BK üst düzey kamu yönetiminde PBÜ uygulamaları ve yapılan araştırmalardan yola çıkarak PBÜ'nin motivasyon üzerindeki etkisi ortaya konulacak, performans ölçmedeki zorluk, adalet anlayışının getirdiği sorunlar ve ödüllerin boyutu gibi negatif etkiler araştırılacaktır. Sonrasında ise PBÜ'nin çalışan performansı ve motivasyonu üzerindeki etkisi ve yararlılığı değerlendirilerek, ödül ve değerlendirme arasındaki çok yönlü etkileşim sonuca bağlanmıştır.

Sonuç Bölümü ise sicil sistemini kaldıran Türk kamu yönetimine 360 derece performans değerlendirmesi ile getirilebilecek PDÜ sistemine karar verilebilmesi için mukayeseli olarak BK PBÜ sistemini tahlil etmektedir.



<sup>2</sup>Bu çalışma PBÜ' nün BK'ta etkililiğini göstermeyi ve Türkiye'de uygulanabilirliğine ışık tutmayı amaçlamıştır. Türk kamu yönetimi hala geçiş süreci içindedir. 2007 yılından beri stratejik yönetimler kullanımda olmasına ve 5018 sayılı yasayla ekonomiklik, verimlilik ve etkililik kamu yönetiminin bir parçası haline getirilmesine rağmen, performans yönetimi ve PBÜ halen birçok kurumda başlamamıştır. Sadece önümüzdeki yıllarda hayata geçirilmeye çalışılması konusunda süren tartışmalar bulunmaktadır. Yönetimde performansa değil çalışan kişiliğine, üste bağlılığına önem verilmektedir. Eğer çalışanların amaçları ve hedefler açık bir şekilde belirlenirse performans değerlendirme sisteminin daha şeffaf bir hale gelebileceği ve işe yarayabileceği değerlendirilmektedir. 360 derece performans değerlendirmesi özellikle sistemin hakkaniyeti konusunda garanti belgesi niteliğindedir. İlk adım olarak MİAPER Projesi (2006) üzerinde yapılacak küçük bir çalışmayla hayata geçirilebilir. Bu aynı zamanda sicil sisteminin kalkmasıyla oluşan boşluğu doldurabileceği gibi 1. Sınıf Mülki İdare Amirliği değerlendirmesine de esas bir performans değerlendirmesi olabilir. Dahası bu değerlendirme PBÜ uygulamaları yanında, tıpkı Hakim ve Savcılarda olduğu gibi Mülki İdare Amirleri birinci sınıfa ayrıldıktan sonra, birinci sınıf olma incelemesine de esas teşkil edebilir.

## 1. PERFORMANS BAĞLANTILI ÜCRET

Harvard Üniversitesinde ileri seviyede kamu yönetimi eğitimi alan dünyanın 17 ülkesinden 56 üst düzey yönetici arasında yapılan araştırma, her yedi katılımcıdan altısının son 10 yılda performans yönetiminin ciddi olarak arttığını ortaya koyan bir sonuç vermektedir ve bu sonuç ABD’den gelen/gelmeyen alt gruplar içinde de benzer yönelimlere işaret etmektedir (Ateş, 2012a:24): Asrın mega trendi performans yönetimi (Kelman, 2012), kamu yönetiminin her sektöründe ve her seviyesinde sadece ABD, Kanada, Avustralya ve BK’ta değil, Çin, Hollanda ve İsveç gibi birçok ülkede kullanılır olmuştur (Marr, 2009:2).

Peki, performans yönetiminin bu artan güvenilirliği, performans yönetiminin önemli bir unsuru olan ödüllendirme aşamasının PBÜ tekniğinde de geçerli midir? Bu makale Anglo-Sakson sisteminin iki önemli ayağından biri olan BK ekseninde PBÜ sisteminin kamu yönetiminde uygulama çeşitlerini ve ortaya çıkan sorunları aydınlatmayı amaçlamaktadır. Burada ayrıca BK örneğinden yola çıkarak neden PBÜ sistemine geçildiği ve bu sistemin kullanıldığı, PBÜ çeşitleri ve PBÜ sorunlarının yanında aşağıdaki soruların cevaplarına katkıda bulunmaya yönelmiştir:

PBÜ nedir ve PBÜ’nün teorik temelleri nelerdir? PBÜ çeşitleri nelerdir? PBÜ ne kadar yaygındır? Kamu sektörü ve özel sektör PBÜ sistemlerini neden kullanmaktadır? PBÜ sisteminin temel yararları ve sorunlu alanları nelerdir? PBÜ bireysel isteklendirme ve performansı arttırmakta mıdır? Bu sistem adil midir?

### **1.1. Performans Ölçümü, Performans Değerlendirmesi ve Performans Yönetimi**

Bugün performans farklı anlamları olan bir kavramdır ve performansın hesap verebilirlik, şeffaflık, hizmet odaklılık, kullanıcıların seçme hakkı, müşteri hizmetleri, etkinlik, sonuç, etkililik, kaynak tahsisi ve kamu değeri yaratmak gibi farklı yönleri vardır (Talbot, 2007: 496-501). Ancak performans tanımı yapılırken mutlaka “amaçlar”, “ulaşılacak sonuçlar” ve “ölçüm” kavramlarından yararlanılmaktadır. Performans amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni nicel/nitel olarak belirleyen bir kavramdır (Akal, 2005:17). Bu çerçevede performans yönetimi kavramı da sonuca yönelik iş başı

ve bunu sağlayan yönetim süreçleri ile ilişkili bir kavram (Ateş, 2012b:12) olarak 1900'lü yılların başından itibaren kullanılan ve yeni olmayan bir fikirdir (Dönmez, 2010:5). Kavram, Beer ve Ruh tarafından 1970'lerde tecrübeyle gösterilen en iyi iş başarımı anlamında ilk defa kullanılmıştır (Armstrong ve Baron, 2005:7). ABD özel sektöründen tüm dünyaya ihraç edilen bu anlayış, kamu yönetiminde de 1990'lı yılların başından itibaren sonuç odaklı Yeni Kamu Yönetimi (YKY) fikri ve kamu yönetimindeki değişimle birlikte kullanılmaya başlamıştır. Performans yapılan işlerin sonuçlarıyla tanımlanmalıdır. Zira örgütün stratejik amaçları, müşteri memnuniyeti ve ekonomik katkı ile performans arasında çok güçlü bir ilişki bulunmaktadır (Bernardin vd., 1995). Bu ilişki performans tanımı, ölçüm ve başarımla (yönetim) arasındaki güçlü bağlıdır (Armstrong, 2000:3).

Hatry, (2008:4) tarihi süreçte özellikle sonuçlara yönelik sınırlılıkları nedeniyle performans ölçümünden performans yönetimi kavramına yönelindiğinden söz eder. Böylece kamu sektörü ve özel sektör kurumlarında performans değerlendirmesi çok yaygın bir biçimde yapılır olmuştur. Cardona, (2007:5) performans değerlendirmesinin kullanılma nedenini kamu kurumlarının performansının ve kamu görevlilerinin hesap verilebilirliğinin gelişmesi ve artması olarak belirlemektedir. Nitekim araştırmalarda İngiltere'de 1998-2004 yılları arasında 562 firmadan 506'sının performans değerlendirmesini kullandığını göstermektedir (CIPD, 2010). BK'ta kamu yönetimi uygulamasıyla bireysel performans, takım performansı ve kurumsal performans yanında ortaya yönetilmesi gereken bir performans seviyesi daha çıkmaktadır: Ulusal Kamu Performans Yönetimi (Ateş, 2012b:248).

### **1.2. Performans Bağlantılı Ücret Teorik Temelleri ve Zuhuru**

ABD'de 1970'lerde ortaya çıkan mali kriz, kamu yönetimine iş dünyası bakış açısını getiren YKY'yi tanıştırmakla kalmamış, vatandaş ihtiyaçlarına karşı daha duyarlı ve daha iyi karşılık vermesini sağlayan müşteri paradigmasının doğmasına da öncülük etmiştir. Bu ise iş süreçlerini gözden geçirmeyi ve daha yüksek performans gösteren etkili kamu yöneticileri elde etmeyi gerektirmiştir (Cardona, 2006). 1980'li ve 1990'lı yıllarda PBÜ mefhumunun kamu yönetiminde yer almasına yol açan girişimci YKY anlayışı sonucu, kamu

hizmeti kültürü özel sektör prensip ve uygulamalarına dayanan işletme yönetimine dönüştü (Horton, 2006b). Hükümetlerin etkin kamu yönetimi için maliyetleri azaltma ve rekabet ihtiyacı, performans yönetimi, performans değerlendirmesi ve bunlara bağlı olarak da PBÜ ya da meziyet/liyakat esaslı ödeme sistemlerini kullanmalarına vesile olmuştur. Kişilerin, birimlerin ya da kurumların performanslarının önceden belirlenmiş bazı standartlara göre ya da “benzer diğerlerinin performansları” temelinde ölçülmesini içeren bir süreç olan performans değerlendirmesi sonucunda etkili bir performans yönetimi için ödüllendirme olmazsa olmaz değere sahiptir. BK’de kurumsal performansın ödülü kaynak tahsisinde artı değer bir bütçelemeye imkan tanınması ve kapatılmaktan kurtulmak yani hayatiniyetini devam ettirmek iken, takım ve birey performansının ödülü işini kaybetmekten kurtulmak yani işini korumak ve PBÜ ve Ödül Listesinde yer almak dahil farklı ödüllendirmeler olarak özetlenebilir. Performans yönetimi, böyle olduğu düşünülmesine rağmen para ile kaçınılmaz şekilde bağıntılı değildir (Armstrong, 2007:152). Yine de yakın zamanlarda birçok ülkede özel sektör yönetim tekniklerinden olan bireysel, grup ya da kurum performansına bağlı ücret uygulamalarına yönelinmektedir. Ücret sistemlerinde bu yönde değişim, büyük oranda OECD ülkelerindeki uygulamalardan etkilenmektedir. Yapılan araştırmalar performans yönetimlerinin %42 oranında bu tür ödemelerde bulunduğunu göstermektedir (Armstrong ve Baron, 2004: Armstrong, 2007:152). PBÜ birçok özel sektörde çalışan işçi ve bir kısım kamu kesimi çalışanı için hayatın bir gerçeği haline geldi. Şimdi BK Hükümeti, bu sistemi İngiltere ve Galler’deki okullarda ve Ulusal Sağlık Hizmetlerinde (USH) de uygulayacağını söyleyerek, PBÜ lehine ve aleyhine argümanlara göz atarken bir kez daha dikkatleri konu üzerine çekmektedir (PPPR, 1999:1).

Performans değerlendirme ile elde edilen performans bilgisi, daha birçokları yanında insan kaynaklarını yönetmek, motivasyon sağlamak, hedeflere yönlendirmek, ödüllendirmede bulunmak ve nihayet PBÜ yapmak amaçlı kullanılmaktadır. PDÜ, Performans Ödemesi, Liyakat Ödemesi, Şartlı Ödeme ve Prim gibi adlar alan PBÜ, doğrudan sonuçlara bağlı bir değer ortaya koymaktadır. CIPD (2010), PBÜ’yü genellikle önceden üzerinde uzlaşılan amaçlara göre ölçülen bireysel performans değerlendirmesi ile ortaya çıkan maaş artışı ile ilişkili bir ödeme sistemi olarak tanımlamaktaysa da Horton (2009a) daha kapsamlı bir PBÜ tanımı yapar: Birey, takım ya



da kurum tarafından gösterilen iyi performans sonuçlarına göre ödemesi yapılabilen mali bir ödül. ABD örneğinden yola çıkan Freitag (2008) PBÜ'nün şu üç koşul tam olarak sağlandığında başarılı olacağına işaret etmektedir: 1- Yüksek performans gösterenler, yüksek performanslarını sürdürecek ve artıracak motivasyonu sağlamak ve katkılarının tanınması için en büyük ödül ile ödüllendirilmelidir. 2- Ortalama performans gösterenler ileride daha büyük ilerlemeleri başarmak için daha fazla çalışmaya sevk edecek daha küçük bir ödülle ödüllendirilmelidir. 3- Kötü performans sergileyenlere ise örgütten ayrılmalı ya da performanslarını artırmaları konusunda ikna olmaları için artan bir ücretlendirme yapılmamalıdır.

PBÜ teorik temellerinin altında motivasyon teorisi yatmaktadır. Aylıklar, ek ödemeler ve maddi olmayan ödüller gibi teşvik tedbirleri geleneksel olarak çalışanların performansını artırıcı birer isteklendirme aracı olarak kullanılmıştır (UNDP, 2006). Sağlam bir teorik temel açıklaması da “principal-agent moral hazard (Çalışan Ahlaki Tehlikesi)” modelinden gelmektedir (Marsden, French ve Kobi, 2000: Marsden, French ve Kobi, 2001). Bu modele göre basit bir biçimde, çalışanlar sağladıkları gayret konusunda bilgedirler ve ekstra gayret göstermekle düşük çaba göstermek arasında seçim yapma imkanları vardır. Eğer kendilerine sabit ücret teklif edilirse, işçiler düşük performansta çalışmayı tercih edeceklerdir çünkü yüksek ya da düşük performans gösterilmesi durumunda hiçbir şey değişmeyecektir. İşçi performansını artırmanın yolu, çıktı ya da performansla ödeme arasında ilişki kurulmasıdır. Düşük çıktıya düşük ödeme, yüksek performansla yüksek ücret ya da birleştirilmemiş ödeme yapılmalıdır (Marsden vd., 2001). Bu sebep, “PBÜ planının belirleyici özelliğinin bireysel performans ile doğrudan ödeme arasında bağlantı kurma girişimi olması ve bu bağlamda altında yatan motivasyon teorilerinin ön plana çıkması” olarak değerlendirilmektedir (Kessler ve Purcell, 1992:27)

PBÜ altında yatan teorik nedenlerden biri de adalet ve bunun yansıması olarak hakkaniyettir. Bu anlayışa göre iyi çalışan insanları, kendilerinden daha az çalışan insanlardan ayırarak ödüllendirmek adildir ve hakkaniyetlidir (Armstrong, 2000:165). OECD (2005:32) ayrıca motivasyon temelli “beklenti”, gözetim-performans ilişkisine dayalı “kurum” ve katılım ile benimsemeden yola çıkan “amaç belirleme” gibi teorilerden de bahsetmektedir.

Performans yönetimi, iki müttefiki YKY ve yönetimle birlikte gelişmektedir. Bu iklimde son çeyrek asırdır, Avrupa ve OECD ülkelerinde işçi motivasyonu ve performansını artırmak için yeni aygıtlar kullanma ve personel değerlendirme sistemleri için de yeni araçlar denemeye açık bir yönelim bulunmaktadır (Demmke, 2007:16). AB ülkelerinin çoğu PBÜ sistemleri ile tanışmışlardır ve bunların birçoğu da bunu organizasyonlarda değişim amaçlı kullanmaktadırlar (Dönmez, 2010:1). BK’de ise özel sektör birçok performans denetim modeli geliştirmiştir ve bunlardan bir kısmı Citizen’s Charter, Toplam Kalite Yönetimi (Total Quality Management-TQM), ISO 9000, Balans Skorkart ve Kalite Mükemmellik modelleri gibi modeller kamu sektöründe de artarak kullanılmıştır (Koyuncu, 1999:11). Avrupa’da bu alanda bugün iki temel model vardır: Avrupa Kalite Yönetim Birliği (EFQM) veya Excellence Model ve Avrupa Birliği Ortak Denetim Çerçevesi (CAF) (Bovaird ve Löffler, 2003:143). Kamu yönetimi için özel olarak geliştirilen CAF modeli BK’de fazla ilgi görmemiş, daha çok EFQM veya Excellence Model adıyla geliştirilen benzer model bu ülkenin kullandığı araçlardan biri olmuştur. İngiltere’de BK Yukarıdan Aşağı Kamu Performans Yönetimi Modeli (BK YAKPY Modeli), “EFQM Excellence Model” veya “Business Excellence Model” adıyla BK Kalite Birimi tarafından tanıtılan modeli, vatandaşlara yetki devredilmesi, yeni profesyonellik ve stratejik liderlik biçiminde basitleştirilmesiyle oluşturulmuştur. “Excellance and Fairness” modeli diye de adlandırılan bu model dünya çapında kamu hizmetinin “adaletli” ve “mükemmel” sunumu amaçlanmaktadır (BK KYR, 2008:51). Bu model kamu yönetiminde kurumsal performansa göre bütçede %3 oranında ödüle imkan veren bir sistemdir ve temel stratejik hedeflere katkısı oranında performansa göre kurumsal mali katkı sunmaktadır. Buradan kuruma gelecek katkı bireysel performansa göre ücretlendirmeyi de mümkün kılmaktadır.

### ***1.3. Performans Bağlantılı Ücret Gerekçeleri, Çeşitleri ve Yönelimi***

Kamu yönetiminde PBÜ’nün en büyük gerekçesi önceki sistemin yetersizliği üzerine kuruludur. Nitekim Cannell ve Wood (1992) BK için bu gerekçelerin başına maaş artışı sisteminin getirdiği sorunları koyarak altı gerekçeden bahsetmiştir: Ödül ve Motivasyon, Örgütsel ve Kültürel Terfi Değişimi, İletişim Gelişimi, İşe Alma ve İstihdam Gelişimi ve Sanayi İlişkilerinin

Bireyselleşmesi. Hükümetlerin PBÜ tercihinin başında birey ve takım katkısının ödüllendirilmesi ve tanınması biçiminde çalışanların motivasyon ve performansını artırmak gelmektedir (OECD, 2005). Bu anlayışa göre ödeme ile performans arasındaki ilişki çalışanların performansını artırarak örgütsel performansı yükseltmektedir (CIPD, 2010). Nitekim 1992 tarihli Haneman Raporu yüksek performans reytingleri ile yüksek performans ödemeleri arasındaki ilişkiyi ortaya koymuştur (Williams, 2002:182). Hükümetleri PBÜ'ye sevk eden ikinci husus özel sektörle yarış sağlayacak yetenekli kamu çalışanlarını çekmek ve istihdamını sürdürmektir (Marsden, 2003:8: OECD, 2005). Zira iki kesim arasındaki ücret farkı yüksek kalitede çalışanları kamudan uzaklaştırmaktadır (OECD, 2003:4). PBÜ tercihi her zaman kamu görevlilerinin tembelliğinden ya da motivasyon düşüklüğünden olmaz. Bazen çalışanların örgütün amaçları, hedefleri ve beklentilerini bilmesine izin vererek Örgütsel ve Kültürel Değişim sağlamak için bir araç olarak da kullanılmaktadır (Marsden, 2003:7: Kelly ve Monks, 1997:2). Bazı durumlarda PBÜ bireysel performansın ötesinde amaçlar da taşıyabilmektedir. Bu amaçlar: Maaş yükünü otomatik artıştan kurtarmak (Horton, 2009b:10), uzun dönem emeklilik yükünü artırmadan artış sağlamak (OECD, 2005:35), sendikaların toplu sözleşme gücünü kırmak (Marsden, 2003:7), hayat boyu iş garantili, otomatik maaş artışlı memur anlayışını yıkmak (OECD, 2005) ve son olarak kamu görevlilerinin maaşları ile performansları arasındaki ilişkiyi göstermek ve mali açıklık sağlamak (Horton, 2009b:10) ve özellikle yönetici seviyesindeki memurların gözlemlenen performans seviyesi vasıtasıyla siyasetçilere hesap verilebilir olmasını sağlamak olarak sayılabilir (OECD, 2005:35).

Dünyada PBÜ sistemi ülkelere göre farklılaşabilmektedir. Kurumsal, takım ve bireysel performans değerlendirmesi tek tek uygulanabileceği gibi ikili ve üçlü kombinasyonlara da rastlamak mümkündür. Bazı ülkeler çıktı, hedef başarımları, yönetici becerisi ve rekabeti ödüllendirirken, diğerleri değerler, girdiler ve disiplini ödüllendirebilmektedir (Horton, 2009b:11). Yaygın olan PBÜ sistemleri ise liyakat sistemleri, teşvik primi planları (ikramiye), ve yetkinlik bazlı PBÜ planlarından oluşmaktadır. Liyakat esaslı ödemeler genellikle bir önceki yıl başarısı dikkate alınarak hazırlandığından asıl maaşın sürekli bir parçası haline gelirler (Lloyd, 2009). Teşvik primleri ise asıl ücretle birlikte hesap edilmeyen değerleri ifade eder (OECD, 2003:6) ama yine bir önceki performansına

göre ve yıllık değerlendirmeye bağlı hesaplanır, ayrı olarak verilir ve devamlı değildir. Rekabet ve yeteneğe dayalı sistemde ise ek ödeme eğitim ve yetenek aktivitelerine bağlıdır ve ödeme özel eğitim ve yetenek artırıcı faaliyetler için verilir (Lloyd, 2009) ve günlük aktivitelerinde bunu kullanmak zorunda değildir (OECD, 2003:6). Birçok ülke karmaşık melez (hybrid) bir PBÜ sistemi uygulamaktadır (Horton, 2009b:11).

PBÜ sisteminde bugün BK'de yönetsel yetki devriyle birlikte ademi merkezi sistemler artış göstermektedir (Landel, 2005:3) ve son on yıldır PBÜ yönetici olmayan kısımda uygulanmıştır (OECD, 2005:13). Ayrıca bireysel performans yerini takım ya da kurumsal PBÜ biçimine bırakmakta, örneğin 2004 yılında bazı BK hükümet kurumları takım performansına dayalı uygulamalara geçmiş bulunmaktadır (Landel, 2005:3). Hatta YAKPY sistemiyle ulusal performans hedefleri öne çıkmıştır (Ateş, 2012b). Öte yandan temel aylığın kamu görevlileri için liyakat sisteminde en yüksek %5, prim sisteminde %10 üstünde olabilen PBÜ, üst düzey yöneticilere gelindiğinde toplam ödül aylığın %20'sini bulabilmektedir (OECD, 2005:13). PBÜ bugün çok sıkı ölçülebilir göstergeler yerine önceden belirlenmiş amaçlara ve hat yönetimi ile diyaloga dayandırılmaktadır (Landel, 2005:3).

## **2. BİRLEŞİK KRALLIKTA PERFORMANS BAĞLANTILI ÜCRET SİSTEMİ VE GEÇERLİLİĞİ**

Demmke (2007:85-6) yakın zamanda yaptığı çalışmada İngiltere'nin Finlandiya ve Danimarka ile birlikte en iyi örneklerle sahip performans değerlendirme ve PBÜ uygulayıcısı ve öncüsü olduğu gibi reform proje sürecinin de Fransa, İtalya ve Almanya gibi birçok AB ülkesinden ileri olduğunu ortaya koymuştur. BK'de YKY reformları ile sayısı onbinlere varan yeni ajans kurulmasıyla kamu yönetiminin daha parçalı ve tekdüzelikten uzak vasfının pekiştiği söylenebilir (Ateş, 2012b). Ademi merkezi yapı, bakanlıkların ve ajansların kendi performans değerlendirme sistemlerine sahip olması, sayısız uygulamalar demektir (Horton, 2006b:9). Ancak BK'ta PBÜ Sistemi daha çok ve anlamlı olarak Üst Düzey Kamu Yönetiminde uygulanmaktadır.

### **2.1. Birleşik Krallık Üst Düzey Kamu Yönetimi Performans Bağlantılı Ücret Sistemi**

BK, PBÜ ödeme sistemini stratejik olarak seçerek mali imkanları en az zorlayacak biçimde piramidin en dar yerinde uygulama kararı almıştır. Bunun sonucu olarak şümüllü, nispeten bürokratik ve Merkezi PBÜ uygulaması sadece üst düzey kamu hizmetlerinde (Senior Civil Service-SCS) yer almaktadır (Demmke, 2007:86). SCS, Bakanlık ve kurumların en üst düzey yöneticilerinden oluşan yaklaşık 5000 kişilik bir gruptur ve PBÜ'nün yeni bir rekabet çerçevesinde yapılandırıldığı 2001 yılından beri SCS performansından sorumlu olan Kabine Ofisi tarafından merkezi olarak yönetilmektedir (Horton, 2009b:13; Horton, 2006b:9). 2001'den beri sistem birçok kez revize edilmesine rağmen hükümet sistemin uygulanmasında asla geri adım atmamaktadır (Dönmez, 2010:22). SCS ödeme ve performans sistemi bireysel PBÜ sisteminin kıskançlık, rakiplik (haset) ve aşırı bencillik gibi olumsuz etkilerini yok eden takım prim (ikramiye) sistemine dayalıdır (Demmke, 2007:89). Sistem birleştirilmiş bazlı ve birleştirilmemiş yani her yıl yeniden kazanılan ödemeleri içeren melez bir yapıdadır ve dört aşamalı bir yapıdadır (Demmke, 2007:89; Cabinet Office, 2009a:6; Horton, 2009b:14):

Nisan ayında başlayan Performans Planlama aşamasında, bireysel olarak kamu görevlileri üst yöneticileri ile bakanlık amaçlarını yansıtan üç ila beş arasındaki dikkat çekici performans hedeflerini oluşturur ve bunların nasıl değerlendirileceğini belirler. Kamu görevlileri ve üstleri bir yıl boyunca planlananları karşılamaya çalışır ve ilerlemeyi gözden geçirir. Performansın kıymetlendirilmesi (incelemesi) mart ayında yapılan değerlendirme ve gözden geçirme ile yapılır. Her bireyin akranlarına göre, bireyin örgüte kendi görelî katkısı değerlendirilir ve kendi performans hedeflerini yerine getirip getirmediği değerlendirilerek performans farklılaşması ortaya çıkarılarak en iyi performanslar ve en kötü performanslar ortaya konur. Herkes meslektaşlarına göre göreceli bir biçimde liyakata dayalı ya da prim biçiminde ya da her ikisi ile birden ödüllendirilir. Performans değerlendirmesi kendini liyakat ödemesi ya da prim biçiminde gösteren ödül kararına kılavuzluk eder.

BK' da bireysel performans değerlendirmeleri daha çok çalışanların şube müdürleri tarafından yapılmaktadır ve başlangıçta subjektif oldukları gerekçesiyle eleştirilmekteydi (Kessler ve Purcell, 1992:23) . Ancak zaman

içinde daha çok belirlenen açık ölçütler esas alındığından değerlendirme daha çok objektif ölçütlere doğru yönelmiştir. Kurumlar, ölçütlerini ve hedeflerini ulusal performans yönetiminin temel öğeleri olan KHS ve ona uygun belirlenen nitel ve nicel asgari hizmet standartları çerçevesinde genellikle kendileri hazırlamaktadırlar. “Bakanlık Stratejik Hedefleri”, “bakanlık iş planları” ile genel müdürlük ya da daire başkanlığı düzeyinde “performans ölçütleri” ve “performans standartları” oluşturulduğundan, “kamu çalışanlarının bireysel performans planları” ve “hesap verilebilirlik planları” buna uygun olmakta ve kurum planları doğrultusunda kurumsal amaçları yerine getirirken bireysel katkıları ortaya konmaktadır. “Kamu çalışanlarının bireysel performans planları” ve “hesap verilebilirlik planları” hazırlanırken çalışanlarla konuşulmakta ve uzlaşıya varılmakta, ancak son karar her zaman üst yönetim tarafından verilmektedir (Kessler ve Purcell, 1992:23).

Performans değerlendirmesi iş arkadaşları ve paydaşların geri dönütlerini de içine alır. Daha sonra bireylerin performansı meslektaşları ile ilişkili olarak değerlendirilir. Değerlendirme raporunda iş kolu yöneticisi sadece işçinin hedef performansına ulaşip ulaşmadığını değil aynı zamanda gruba tahsis edilecek olan bonus ödemesi hakkında da tavsiyelerde bulunur (Ketelaar: Maanning ve Turkish, 2007:56).

Gruba tahsis için son karar, bölümdeki yöneticilerden oluşan ve dışarıdan da üyelerin katılımıyla, bir ödeme komisyonu tarafından verilir (Demke, 2007:90).

Yıllık olarak performans planlaması ile başlayıp değerlendirme ile biten süreç sonucu ödüllendirme yapılırken, rekabetçi bir çerçeve temel alınmaktadır (Demmke, 2007:90). Burada performans değerlendirmesi temelde hedeflerin karşılanma zorluğu, profesyonel yeterlilikler, liderlik davranışları, iş ve kapasite hedefleri gibi hususlardaki başarımların derecesine dayanmaktadır ve iş arkadaşları ile paydaş geribildirimlerini de içermektedir. Bireysel performans daha çok meslektaşlarla ilişkilere göre kıymetlendirilmektedir (Cabinet Office, 2009a:6). Değerlendirme raporunda üst yönetici sadece çalışanların hedeflere ulaşip ulaşmadığını değil, aynı zamanda liyakat ödemesi ve primlerin grup içinde dağıtımına ilişkin tavsiyeleri de içermektedir (Ketelaar, Manning ve Turkish, 2007:56). Grup içi dağıtım (tahsis) ilişkin nihai karar, departman yöneticileri ve harici üyelerin de katılımıyla oluşan ödeme divanı tarafından verilmektedir

(Demmke, 2007:90). PBÜ sadece yılsonu ödülü olarak verilmekte ve sonraki aylıklar için kazanılmış (müktesep) hak kazandırmamaktadır.

SCS maaş yapısı, üst düzey işgörenler meslek değerlendirmesi diye bilinen -Job Evaluation for Senior Posts-(JESP) özel meslek değerlendirme şeması ile desteklenen üç geniş banda dayandırılır. Buna göre kurumlar arasındaki ve kurum içindeki göreceli değerlerin belirlendiği ve en yüksek ve en düşük miktarları içeren üç ödeme bandı oluşturulmuştur ve birçok kurum bu ödeme bandını kullanmaktadır (Cabinet Office, 2010:4): PB1 müdür yardımcısı, PB2 müdür ve PB3 genel müdür ödeme bandı. Aşağıdaki şema 2009 yılı için her ödeme bandındaki gerçekleştirmeleri göstermektedir (SSRB, 2010:11).

Performansa dayalı ödül yıllık performans hedeflerinin ulaşılmasına dayalı olarak her bireyin göreceli katkısını yansıtır. SCS gerçek performans değerlendirmesine ulaşmak için dört ayrı performans grubuna bölünmektedir: En güçlüden en zayıfa doğru sıralanan akran gruplar, bu dört gruptan uygun olana yazılmaktadır (SSRB, 2010:11). Kabine ofisi, 2008 yılından beri hedef katkısı uyarınca 1. grup (en yüksek performans) %25, 2. Grup %40, 3.grup %25-30 ve 4.grup (en düşük performans) %5-10 olarak performans gruplarının hedef dağılımını belirlemiştir (SSRB, 2010:11). Eğer personel tüm hedef görevlerini yerine getirmişse 1. Gruba, görevlerin büyük çoğunu yerine getirmişse 2.3. Gruba, eğer hedefleri yerine getirmemiş, yeterlilikler sağlanmamış, belirlenmiş görevlere ulaşılmamış ise 4. Gruba yerleştirilir (Demmke, 2007:90). Yine de gruplandırılmış olmanın sonucu olarak, SCS üyesi birisi bütün hedeflerini başarmasına rağmen bir başkası kadar iyi gerçekleştiremediğinden 4. Gruba girebilir (Horton, 2006b:11).

Sistemde başarı görecelidir. Rekabet nedeniyle yeterlilik yanında diğerine göre de iyi olmayı gerektirir. Performans gruplarının yapısı, üst (iş kolu) yöneticilerini, işgöreni bireysel ve bağıl (görel) performansa göre değerlendirmeye zorlamaktadır. SCS ödeme ve derecelendirme yapısı, Bağımsız Üst Düzey Maaş İnceleme Birliği'nin (BUDMİB) teklifi ile Kabine Ofisi tarafından yönetilir. Her yıl BUDMİB ödeme bantları tavsiye eder ve üst düzey yöneticiler için kamu sektörü ve özel sektördeki hareketleri ve ekonomiyi izleyerek birleştirilmemiş prim ödemeleri ve taban aylıkları arttırır (Cabinet Office, 2009b:8). Ödeme ve performans sistemi düzenli olarak BUDMİB ve Kabine Ofisi tarafından gözden geçirilir.

SCS ödemeleri ve performans sistemi diğer ülkelere kıyasla ve uluslar arası rakiplerine göre en iyi olduğu iddia edilmektedir(Dönmez, 2010). Bu iddia bazı problemleri görmeye engel değildir. İnsanların gruplara yerleştirilmesi ve iş kolu ödeme komitelerinin çalışmaları en esaslı sorunlardandır. SCS üyelerinden birçoğu performansa dayalı ödeme sistemini şeffaf ve adil bulmadığı için sistemden memnun değildir. Bağımsız bir organizasyon olan ve sistemi eleştiren BUDMİB dâhili ve harici olarak işe alınan personel açısından haksızlığa sebebiyet verdiği için ana sorun olarak bir çifte standarttan bahsetmektedir. BUDMİB'in raporlarından sonra hükümet SCS için iş gücü ve ödül stratejisi hakkında tavsiye vermek ve araştırmak için yönlendirici bir gruba görev vermiştir. Norminton Raporu(2008) ödemeyi beş bileşende farklılaştıran yeni bir iş gücü ve ödül stratejisi sistemi tavsiye etmiştir. Bu model şu maddeleri içerir: ek görev ve iş ağırlığı, seyrek yetenek, değişken performans ödemesi, emeklilik (Dönmez, 2010). Yine de SCS maaş ve performans sistemi hem kurumsal hem de bireysel performansa bütünleşmiş olabilir. Bu ayrıca eğitimi, gelişmeyi ve yeterlilik çerçevesini kullanarak ödülleri bağlayan bütünleşmiş İnsan Kaynakları Yönetimi sisteminin bir parçasıdır (Horton, 2009b:17). SCS maaş ve performans sisteminin üzerinde birçok eleştiri olmasına rağmen dünyadaki en iyi uygulamalardan birisidir (Dönmez, 2010).

BK kamu yönetiminde ödüllendirme sadece finansal olmamaktadır. BK yönetim geleneğine de uygun düşen bir ödüllendirme yöntemi de onur listesi yayınlanmasıdır (Ateş, 2012b). 2009 yılında, 378 kişisi (%39) kadın, %6'sı etnik olarak azınlıklardan, %70'i yerel yönetimlerden ve %39'u STK'lerde çalışan kişilerden olmak üzere 966 kişi Başbakanlık tarafından ödüllendirilmek üzere önerilmiştir (List, 2009) . Performans ve ücret ilişkisi çok güçlü olan BK, Kore, Çek Cumhuriyeti, Avustralya, İsveç ve Yeni Zelanda ile birlikte Amerika, Kanada Norveç, Finlandiya, Almanya ve Danimarka gibi performans-ücret ilişkisi bir şekilde var olan ülkelerin önünde yer almaktadır(OECD Main Trends, 2005:17). Yinede PBÜ, performans yönetiminin en tartışmalı yanını oluşturmaktadır (PPPR, 1999:7).



## **2.2. Birleşik Krallık Performans Bağlantılı Ücret Sistemi Örneğinin Geçerliliği**

Son çeyrek asır, 1980’lerde BK’ta başlayan ama gelişmiş ülkelerin (OECD, AB) çoğuna yayılan bir coğrafyada kamu sektöründeki kurumlarda PBÜ kullanılmasına yönelik bir eğilimin mehteran yürüyüşüne sahne olmaktadır. Sıklıkla izlenen düzeltici ve geri adımlara ve performans yönetimi sisteminin en zayıf halkası olmasına rağmen bu akım yayılmayı da sürdürmektedir. Zira hükümetlerin Performans Yönetimi ve PBÜ’nin müttefiki YKY fikri ve onun çeşitleri ülkelerin kamu sektörünün büyük bölümü üzerindeki etkisi, YKY fikirlerinin bir sonucu olarak, klasik bürokratik kamu hizmetlerinin kültürlerinin özel sektör ilkeleri ve uygulamalarına dayalı yönetsel bürokrasilere dönüştürmektedir (Horton, 2006a). YKY anlayışının müttefiki ABD’deki Yönetimi Yeniden Keşfetme hareketi de, kamu yönetiminin hizmetlerdeki başarısızlığına teori, ideoloji ve pratiğin bir karışımı olarak rekabet, müşteri yönelimli ve piyasa temelli çözümler getirmektedir (Milakovich ve Gordon, 2009:473). Model birçok eleştiri almasına rağmen, bir önceki klasik kamu yönetiminin vatandaş talepleri karşısındaki yetersizliğinin verdiği iklimle sürekli büyüme eğilimindedir (Ateş, 2012b:174). Rasyonel planlama ve teknokratik politikalar üzerine kurulu olan 1960’ların politikasında amaç Fisher’in (1990) belirttiği gibi modern refah devletinin idaresini daha “bilimsel” ve “profesyonel” hale getirmektir. Nitekim BK’ta 1966 yılında toplanan Fulton komitesi kamu hizmetlerinde “çok az sayıdaki memurun yöneticilik yeteneğinin olduğundan yakınıyordu (Sir Bourn, 2007:319). Kamu yönetiminin çok kapalı olduğu ve açılmasının yollarının araştırıldığı bu raporda “Whitehall dışında kalan dünyanın nasıl çalıştığı konusunda bir bilinç olmadığı” belirtiliyor ve Fulton “kamu yönetimi ile sanayi ve araştırma dünyası arasında insanların, fikirlerin ve bilgilerin özgürce aktığı” bir yapıyı cesaretlendiriyordu (Martin, 2007:675). Burada esas üzerinde durulan husus, politikaların oluşturulması ve uygulanması için geliştirilen “politikaların siyasi yönlendirme çerçevesinde oluşturulması”, “politikaları uygulamaya yönelik yapı ya da sistemin oluşturulması”, “bu sistemin etkili biçimde yönetilmesi” ve “parlamentoya ve halka karşı sorumluluk” mekanizmalarının öngörülmesidir (Ateş, 2012:174).

Nitekim Osborne ve Gaebler'in hükümeti yeniden keşfetmeleri, siyasa yapma (dümen tutma-steering) ve kamu hizmeti sunma (kürek çekme-rowing) ayrımını yapması iledir (Bevir, 2009:5). Bu gelişmelerle YKY doğrultusunda performans yönetimi tanıtıldı ve ürün, sonuç, maliyeti azaltmak, performansı arttırmak gibi benzer faktörlerden etkilendi. PBÜ kullanımı, kamu sektöründeki kurumlarda performans yönetimi sisteminin başlamasından sonra ortaya çıkmıştır (Dönmez, 2010). Devletlerin performansa dayalı ödeme sistemlerini tanıtmasının kurumsal değişim, hedef belirleme ve personel motivasyonunu geliştirme gibi çeşitli sebepleri vardır. Pek çok ülke, bu sebeplerle PBÜ uygulamaya başladı ama önemli olan bu devletlerin PBÜ ile amaçlarını başarıp başaramadığıdır. Başka bir deyişle, PBÜ kamu sektöründe işe yarıyor mu? Çalışanları motive ediyor mu? Personelin performansını geliştiriyor mu? Bu bölümde PBÜ'nün kamu sektörü kurumlarındaki geçerliliği literatürdeki deneysel araştırmalar ve BK uygulamaları ışığı altında incelenecektir.

### **2.2.1. Performansa Dayalı Ödeme ve Motivasyon**

Performans yönetiminin istenen başarıyı sağlaması için: her türlü girdinin yeterince ve yeterli kalitede olması, bir başka deyişle üstün bilgi, tecrübe ve motivasyonu ile emeğin müessir, makine-techizat ve hammadde randımanlı, organizasyonun yer seçimi, optimal büyüklüğü ile etkin bulunması ve **performansa dayalı (ödüllendirme ve) ücretlendirme sisteminin uygulanması gerektiği** (Seyyar ve Öz, 2007:307) belirtilmektedir. İddia edildiği ve yukarıda belirtildiği gibi, devletlerin PBÜ sistemini uygulamaya başlamalarının en büyük sebebi, motive edilen çalışanların ellerinden gelenin en iyisini yapacağı ve kurumsal gelişime katkıda bulunacağı varsayımına dayalı motivasyon teorileridir. Zira Armstrong (2007:2-3) yüksek performans kültürü tesis etmeyi temel amaç olarak görürken, IRS Employment Trends (2003:12-9) verilerinden yararlanarak KPY'nin yetki verme, motivasyon ve ödüllendirme ile çalışanın yapabileceğinin en iyisini almayı ilk sıraya yerleştirmektedir.

Örgüt iklimi, takım performansını %30 artırmaktadır ve örgüt iklimini %70 oranında liderlerin belirlediği görülmektedir (PIU, 2001:9). Liderin başkalarını etkileme ve yöneltme, bireysel ihtiyaçlarla kurum amaçlarını barışık tutma ve personel alma ve yetiştirme yanında motivasyon ve personeli cesaretlendirme gibi temel rolü bulunmaktadır (Starling, 2008:21). Ancak

motivasyon her zaman iyi performansla sonuçlanmadığı gibi bireysel olarak bazı kişilerin performansı artabilse bile takımın ya da kurumun örgüt iklimini bozabilecek demotivasyonlar da görülebilmektedir. Bazen de oldukça motive edilmiş insanlar modası geçmiş araçlar, yetersiz eğitim ve kötü yönetim gibi bir dizi sebeplere bağlı olarak iyi performans sergileyemeyebilir. Diğer bir taraftan, çok sıkı bir yönetim sistemi altında az motive edilmiş insanlar da iyi performans gösterebilir (Marsden ve Richardson, 1994:10).

Motivasyon, insan kaynaklı bütün kurumlarda önemli bir davranışsal gereksinimdir (Bhattacharya, 2009:227). Genel olarak motivasyon, davranışı harekete geçiren, yönlendiren ve sürdüren bir güç olarak kabul edilir (Perry ve Hondeghem, 2008:2). Pinder (1998:11) motivasyonu, insanın işe dayalı davranışını başlatan, onun şekline, yönüne, yoğunluğuna ve süresine karar veren içsel ve dışsal güçler olarak tanımlar. Marsden ve Richardson’a göre (1992) motivasyon, “ancak diğer koşullar karşılandığında daha iyi performansa sebep olacak bir şeydir.” Ayrıca motivasyonun “bir şeyi yapmaya hazır olma veya isteklilik” hali veya duygusu olduğundan da bahsetmektedirler. Bu bakış açısında para, çalışanların işe dayalı davranışlarını başlatan bir güdü olabilir. PBÜ’nün esas personeli işe dayalı davranışlara teşvik eden bu fikre dayanmaktadır.

PBÜ’ nün tanıtımının esas sebeplerinden biri personel motivasyonu olmasına rağmen, PBÜ üzerinde yapılan akademik araştırmaların pek çoğu göstermiştir ki personelin çoğu kendi PBÜ şemalarından olumlu yönde motive edilmiş hissetmemişlerdir (OECD, 2005:74). Genel olarak, araştırmalar çalışanların geribildirimlerini temel alır çünkü çalışanların dönütleri PBÜ’nün etkisine karar veren en iyi yöntem olabilir. Marsden ve Richardson (1992)’un BK Maliyesi üzerindeki araştırması kamu sektöründeki PBÜ’ye dayalı ilk araştırmalardan biriydi. Memurların %70’inin iyi performansa daha iyi ödeme ilkesine genel destek verdikleri belirtiliyordu. Ancak, araştırmanın sonuçları gösterdi ki, çok az maliye personeli (%12) PBÜ’nin kendilerindeki davranışları veya işteki performanslarını değiştirecek motivasyonu sağladığını hissetmiştir (Marsden ve Richardson, 1992:10-12). İlk araştırma, BK’taki memurların motivasyonu üzerindeki en geniş kapsamlı sonuçları üreten (Forest, 2008:332), daha geniş bir araştırmayla devam etti

(Marsden ve French, 1998: Marsden, 2004). 1998’de BK’ta PDÖ’ye dayalı personel tutumlarındaki en büyük araştırma olarak kabul edilen çalışma USH, Okullar, Maliye ve İş Bulma Kurumundaki çalışanlardan oluşmaktadır (Marsden ve French, 1998: Marsden, 2004). Bu araştırmanın sonuçları personelin %70’inin PBÜ ilkesine genel bir destek verdiğini göstermiştir (Marsden ve French, 1998). Ancak, PBÜ’nin adaletsiz olduğunu düşünen okul müdürleri PBÜ sistemini desteklememiştir (Marsden ve French, 1998:9). PBÜ’nün fikrine genel bir destek olmasına rağmen, personelin çok azı sistemin kendilerini daha büyük girişim için teşvik ettiğini belirtmiştir (Marsden ve French, 1998:9: OECD, 2005:74: Marsden, 2004: 357). PBÜ’yü iş gereksinimlerinin ötesinde işe teşvik eden bir güdü olarak düşünen personel USH’de %32, Maliyede %18, İş Bulma Kurumunda %12, okullarda %8’den daha yüksek değildi. PBÜ’nün küçük teşvik edici etkisi doğrultusunda yapılan araştırma sonuçları gösterdi ki meslektaşlar arasındaki ve ahlaki ilişkilerde genel bir olumsuzluk oluştu. Aslında personelin çoğunluğu (Maliye % 86, USH % 61, okullarda % 58) PBÜ’yü ahlaka zarar veren, bölücü, takım çalışmasını engelleyen ve personel arasında kıskançlığa sebep olan bir sistem olarak algıladı (Forest, 2008:32:OECD, 2005:74). Buna rağmen araştırmadan elde edilen sonuçlarda, PBÜ’nün gerçekten iş miktarındaki bir artışa ve personeli daha çok çalışmaya teşvik ettiği görüldü. Performans değerlendirmesi yapan ve personelin performansını gözlemleyen yöneticilerin oldukça önemli bir azınlığı (USH %52, Maliye %42, İş Bulma Hizmetleri %28) iş miktarında artış olduğunu belirtmiştir (Marsden ve French, 1998:11:OECD, 2005:74).

Diğer ülkelerdeki durumda farklı değildir. ABD Georgia’da, Kellough ve Nigro (2002) tarafından yapılan araştırma personelin %70’inin PBÜ sisteminin uygun bir motivasyon aracı olmadığına inandığını göstermektedir (Forest, 2008:332). Yine aynı yıl ABD Kişisel Yönetim Bürosunda yapılan bir araştırma da pek çok federal çalışanın ikramiye sistemiyle mutsuz olduğunu göstermiştir. İşgörenlerin ancak üçte birinden azı PBÜ şemasını daha çok çalışmaya teşvik eden bir sistem olarak görürken sadece %47’si ödüllerin iş performansına dayalı olduğuna inanmaktaydı (OECD, 2005:74).

Son zamanlarda PBÜ sistemine dahil olan Fransa’da, ilk araştırmayı Luc Rouban 2002 yılında 6500 kamu ve özel sektör idarecileri arasında yaptı. Diğer ülkelerdeki sonuçları doğrulayan bu araştırma sonuçlarına göre

kamuda çalışan idarecilerin sadece %14'ü PBÜ'nin "oldukça motive edici" veya "çok motive edici" olduğuna inanmaktadır (Forest, 2008:333). Dahası, yılda 45,700 Euro'nun üzerinde kazanan en üst kamu çalışanı idarecileri bile PBÜ'yi motive edici olarak görmemektedir. Aslında, 27 kıdemli memurdan sadece 1'i PBÜ'nin kendisini motive ettiğini belirtmiştir (Forest, 2008:333). Farklı ülkelerde ve kurumlarda yapılan personel araştırmalarının gösterdiği gibi PBÜ personelin performansını ve motivasyonunu geliştiren bir güdü olarak görülüyor. Bu yüzden PBÜ'nün uygulanması daima performansı geliştirici ve motivasyonu artırıcı şekilde sonuçlanmıyor (OECD, 2005:74). Başka bir deyişle PBÜ sisteminin personeli motive etmekte başarısız olduğu görülmektedir (Makinson, 2000). Dahası bu sistem çalışma ortamındaki ilişkilerde bölücülük, kıskançlık ve takım çalışmasını engellemek gibi olumsuz etkilere sahiptir. Bu yüzden, PBÜ hakkındaki bir sonraki soru şudur: "Kamu sektöründeki personel motivasyonu üzerinde PBÜ'nün zayıf etkisinin sebepleri nelerdir? Ve PBÜ'nün olumsuz etkisinin sebepleri nelerdir?" (Dönmez, 2010).

### **2.2.2. Performans Ölçmedeki Zorluk**

Flynn (2007:126) hesap verilebilirlik için performans ölçüm yolları gerektiğine işaret etmektedir. YKY ile özellikle güçlü bir uygulama alanını BK'ta bulan "mantıki hesap verme" çok sıkı bir dış denetim, performans ölçümü, performans yönetimi ve performansla göre kaynak uygulamalarını da içermiştir. Dolayısıyla bu yeni paradigma da ölçümlere ilişkin performansın tanımlanması ve değerlendirmeye esas sıkı performans göstergeleri kullanarak sert ödül ve ceza sistemi oluşturulması gerekmiştir (Ferlie ve Geraghty, 2007:430). Özellikle BK da sonucu sıkı bir biçimde ödüle ya da cezaya yönlendiği için performans değerlendirmesinin çok iyi ve eksiksiz yapılması gerekmektedir. Oysaki her zaman yetersiz veri ve etkilerin karmaşıklığı nedeniyle ölçüm problemleri oluşacaktır (Sir Bourn, 2007:358). BK, merkezi hükümetine bağlı bakanlıkların Kamu Hizmet Sözleşmeleri hedeflerine göre performanslarını izledikleri performans ölçüm sistemine sahiptir (Sterck ve Bouckaert, 2008:446). Ancak performans ölçümüyle ilgili konular, kamu sektöründe çalışanların hayal kırıklığı yaşadığı veya ahlaki tehlikeye maruz kaldığı en temel konulardır. Performans ölçümü özellikle kamu sektöründe zordur çünkü bireysel performansın pek

çok bölümünde uygun miktarda katılımcı bulmak gerekir. Hatta kamu sektöründeki pek çok alanda polis teşkilatı, adli sistem ve itfaiye teşkilatı gibi harici değişkenlerden sık sık etkilenen alanlarda bireysel performansı ölçmek oldukça zordur (Demmke, 2007:11). Zira, BK da hem hazine hem de Sayıştay 3 E'nin başarılması için çalışanları teşvik etmektedir: Tutumluluk (economy) verimlilik (efficiency) ve etkililik (effectiveness). İnsanlar hizmetlere erişimde eşitlik (equality) anlamına gelen dördüncü E'yi de kamu sektöründe performans ölçüm şemalarında görmek istemektedirler. Hakkaniyet (equity) ise ölçümü en zor kavramlardan biridir ancak vicdan ölçüsüyle ölçülebilir (Flynn, 2007:129). Öte yandan Downes (2000:17) BK okullarında yaptığı araştırmada hakkaniyet konusunun gayri maddi bir değer olduğundan bahisle en ufak kötüye kullanılmada ya da yetersiz ve eşit olmayan değerlendirme durumunda bozulacağını ve daha az popüler olan öğretmenleri işten soğutabileceğini vurgulamaktadır. Nitekim daha az popüler olanların sistem dışına itilmesi ABD Teksas'ta öğrenciler üzerinde yapılan bir araştırmada da ortaya konmuştur (Cullen ve Reback, 2006:29): Daha düşük performanslı Hispanik ve Siyah öğrenciler olumsuz etkilenirken öğrencilerin bireysel ihtiyaçları ve öz güvenleri konusunda da önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Dixit (2002:697)'e göre *“Kamu sektöründeki birimlerin, yönetim kademelerinin ve işçilerden oluşan paydaşların ve onların çatışan çıkarlarının, görevlerin boyutlarında kendilerine has özelliklerin ve en önemlisi bunların çeşitlilikleri bulunmaktadır”*. Bu çeşitlilik ince eleyip sık dokumayı gerektirebilir. Performans ölçümü ve ince elenip sık dokunması zararlı ve ters etkiye de neden olabilmektedir (Sir Bourn, 2007:358). Üstelik ürünlerin yerine insan davranışlarını tarafsız olarak ölçmek zordur (Lewis, 1991). Ayrıca PBÜ genellikle performans sonuçlarına bağlı performans değerlendirmeleri ile birlikte kullanılmaktadır. Performans daima çalışanların çabası ve verimiyle ilgili değildir. Çalışanların verimi, yetersiz eğitim veya yönetimin zayıf koordinasyonu gibi sebepler yüzünden farklılık gösterebilir. Bazen çalışan personel performans kriterlerini başaramayabilir. Bu da çalışan personelde hayal kırıklığı ve ahlaki tehlike oluşturabilir. Bu problem performans ölçüm kriterlerini değerlendiren ve tarafsız düzenlemeleri içeren etkili performans değerlendirmeleri tarafından çözülebilir (Marsden,

2001:4). Kamu performans değerlendirme sürecine ilişkin bazı etik ikilemler de aşağıdaki gibi belirtilmiştir (Longenecker ve Ludwig, 1995:67):

1. KPY'nin sorunlu kullanışı ve subjektif değerlendirme ölçütleri,
2. Ölçüm ölçütleri ve performans standartlarında yazım sorunları,
3. Aynı örgütte farklı performans değerlendirme sistemleri kullanılması,
4. Performans değerlendirme sistemlerinin hangi amaçla kullanılacağı,
5. Performans ölçümü için objektif standartları kimin belirleyeceği.

Açık hedefler belirlemek personelin performansını ölçmede oldukça önemlidir. Eğer çalışanlar kurumun amaçlarını bilirse bu değerlendirmelerin öznellik duygusunu azaltır ve çalışanın iş verimini artırır. Eğer çalışanlar amaç belirleme aşamasında yer alırsa bu kurumlardaki çalışanların iletişimini ve verimini arttırdığı gibi çalışanların amaç belirleme aşamasında yer alması personeli için hedef belirleyen ve onları değerlendiren orta düzey yöneticiler için de önemlidir (OECD, 2005:70). Yapılan araştırmalar çalışanların işteki performanslarının ölçümünün zor olduğunu düşündüğünde, bunun onların motivasyonunu bozduğunu göstermektedir (Marsden, 2000:8). Açık hedefler belirlemek çalışanların performanslarının daha tarafsız ölçüleceğine dair onları ikna edebilir. Öte yandan performans değerlendirmeleri genellikle çalışanları kurumun amaçlarının listelenmiş hallerinden oluşan ödül odaklı kurumsal amaçlara yönlendirerek tam ters bir etkiye sebep olabilmektedir (Burgess ve Ratto, 2003:297). Ayrıca, üst yöneticilerin yetkinliği çok önemlidir. Üst yöneticilerin, çalışanın yaptığı işi yeterince iyi bilmemesi durumunda çalışanların performansını adil bir şekilde ölçemedikleri görülmektedir (Marsden vd., 2000:10).

### **2.2.3. Performans Bağlantılı Ücret Sisteminin Tarafsızlığı**

PBÜ sisteminin en zayıf halkalarından biri tarafsızlık algısı üzerinedir. Özellikle bu performans değerlendirmeleri ve ödül dağıtımının tarafsızlığı konusundaki algıda kendini daha güçlü hissettirmektedir. PBÜ'deki ödül politikası çoğunlukla nicel ve nitel amaçlardan oluşan performans değerlendirmelerinden oluşur (Marsden vd., 2001:5). Nicel performans oranlarını hesaplamadaki esneklikten dolayı bu durum ödül sürecinde öznellik ile sonuçlanabilir. Sistemin öznelliği, değerlendirmenin tarafsızlığı hakkında

endişeye sebep olur. Araştırmalar, performans değerlendirmelerindeki genel güvene rağmen bireysel düzeyde bu tür değerlendirmelerin tarafsızlığı ve doğruluğu konusunda çalışanları ikna etmenin hiç de kolay olmadığını göstermektedir. Ayrıca BK'taki devlet memurlarının bireysel iş kolu yöneticilerinin değerlendirmelerindeki ön yargıları yüzünden personelde “manevi tehlike” yarattığını göstermektedir ki bu da tarafsızlık hakkındaki genel şüpheyi ortaya çıkarmıştır (Marsden vd., 2001:5).

Marsden (2000:3) kamu kurumlarındaki personelin çoğunluğunun PBÜ sistemini kurumsal maliyet azaltmaya bağladığını kanıtlar. Katılımcıların %60'ından fazlası idarecilerin iyi bir değerlendirme yapmak için çitayı yüksek tutacağını: çalışanların yaklaşık %55'i yeterince iyi çalışsalar bile performans ödemesiyle ödüllendirilmeyeceklerini ve %40'tan fazlası da iş kolu yöneticilerinin performans ödemesini kendi istedikleri personel için kullandığını düşünüyor (Marsden vd., 2000:3). Ulusal Sağlık Hizmetlerinde PBÜ'yü değerlendiren Dowling ve Richardson'un çalışması (1997:354) Marsden'in araştırmasını (2000: 2001) desteklemektedir. İdareci kararlarındaki öznellik ve ölçme konusunda niteliksel ölçütlerin sık sık şüpheciliğe sebep olduğu gerçekliğine değinen araştırmada katılımcıların %67'si PBÜ'lerin kararlaştırılmasında önemli ölçüde öznellik olduğunu düşünüyor (Dowling ve Richardson, 1997:354). ABD Personel Yönetimi Birimi'nin 2002 anketi: çalışanların sadece %47'sinin işlerini ne kadar iyi yaparlarsa ikramiyelerin buna bağlı olacağını düşündüğünü, çoğunluğun ise bu kanaatte olmadığını göstermiştir (OECD, 2005:74).

PBÜ sisteminde algılanan adaletle motivasyon ve performansı arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Eğer çalışanlar değerlendirmenin adaletine inanırsa olumsuz değerlendirmeyi de kolayca kabul edebilmekte, aynı zamanda, bu personelin performansını arttırabilmektedir (Marsden vd., 2001). Aksine çalışan algısı, değerlendirmenin tarafsız olmadığı yönündeyse çok çalışmaya rağmen karşılığının alınmaması ve üst yöneticilerin daha çok kendi istediklerini ödüllendirmesi yönündeki gerçeklik ve/veya algı, PBÜ'nün sonunu getirebilir. Çalışan motivasyonu yok olur ve performans azalır. Herhangi bir adaletsizliğe karşı koymak ve değerlendirmenin tarafsızlığından çalışanları emin kılmak için sorumluluk mekanizması kurulmalıdır (Dönmez,



2010: 32). Çalışanlara eşit ve adil bir şekilde davranıldığına dair 360 derece geri bildirim sistemi ve performans görüşmeleri personelin emin olmasına yardım edebilir. Bunun sonucunda çalışanlar değerlendirmeleri tarafsız ve adil bulabilirler (OECD, 2005:102).

Bugün, performans reytingleri için kotalar koyma, BK yanında ABD, Kanada ve Almanya için ayrı bir eğilimdir (OECD, 2005:13). Ancak kota, sistemin adaletsizliği düşüncesini arttırırken motivasyonu azaltmaktadır (Metawie ve Gilman, 2005). Bu sistemde devlet, çalışanlardan kaç kişinin ödüllendirileceğine karar vermektedir. Çalışanlar genellikle performans ödeme kararlarında sınırsız güce sahip olacağına inandıkları bu tür kotaları sevmezler (OECD, 2005:66). Bu kotalar iyi performansın ödüllendirileceğine dair personelin inancını sarsar. Bu yüzden de çalışanlar performans ödemesi için yeterince iyi çalışsalar bile ödüllendirilmeyeceklerine inanırlar. BK'daki devlet memurları üzerinde yapılan araştırma (2001) katılımcıların çoğunun üst değerlendirmesinde sapma olacağı ve iyi performansın PBÜ ile ödüllendirilmeyeceklerine dair inançla bugünkü düşünciyi desteklediğini göstermektedir (Marsden vd., 2001:3). Ayrıca Almanya'daki devlet memurlarının %20'si için ayrılan PBÜ'nün çalışanların çoğunluğunda motivasyon eksikliğine sebep olduğu görülmektedir (OECD, 2005:213).

#### **2.2.4. Performans Ödüllerinin Büyüklüğü**

Performans ödülleri boyutu, insanların PBÜ'ye karşı tepkilerinde önemli bir etkiye sahiptir. Marsden ve French'in (1998), Marsden'in (2001) personel tutumu ile ilgili araştırmaları personelin büyük bir kısmının PBÜ'yü daha çok çalışmak için motive edici bir güç olarak görmediğini göstermiştir. Sebeplerden birisi ödülün miktarıyla ilgilidir. Bu miktar genellikle motive etmek için çok az bir miktardır (OECD, 2005:67). Kamu sektöründeki kurumlarda genellikle iki tür ödül vardır: Birincisi personelin sınırlı bir yüzdesine yüksek miktarda ödüller verir, diğeri ise personelin büyük bir kısmına küçük miktarda ödüller verir. Genellikle, idareciler için ödüllerin büyümeye başladığı yerlerde PBÜ'de başarı elde edildiği görülmüştür. BK'deki kamu kurumlarında çalışan personelin çoğunluğu daha çok çalışmak için önemli miktar para ile ödüllendirilmeleri gerektiğini düşünmektedir (Marsden ve French, 1998:48).

PBÜ'nün ölçüsü mesleğe, kuruma ve ülkeye göre değişmektedir. Motivasyon artırıcı ideal bir performans ödemesi sistemi henüz yoktur ama personelin performansındaki artış ile PBÜ miktarı arasında bir ilişki vardır. (Gredeg ve Ces, 2008). Prentice, Burgess ve Propper (2007)'da PBÜ sisteminin düşük ikramiye oranları ile sağlık personeli için nispeten daha kötü bir performans oluşması arasındaki bağdan söz etmektedir. Diğer araştırmalar da bu fikri desteklemektedir. BK, Üst Düzey Kamu Hizmeti Dairesi(SSRB)'nin bir raporu kıdemli memurlar için performans ödemesi miktarının artırılması gerektiğini savunmaktadır (Normington, 2008: SSRB, 2009). Dünyada memurlarda PBÜ toplam ödemenin çok azında % 5'in üzerindedir (Ketelaar, Manning ve Turkisch, 2007:22). İsviçre gibi ülkelerde ise %12'ye kadar memurlara performans ücreti verilebilmektedir (OECD Survey, 2006). Bu fikri destekleyen bir diğer deneysel çalışmada da performans ödüllерinin taban maaşın en az %5'i kadar olması gerektiği savunulmaktadır (Makinson, 2000). Bu oran genellikle devletler tarafından kabul edilmekte ve yüksek performansta çalışan personellerini taban aylığın %5-10'u arasında ödüllendirmektedir. BK yaklaşımında ise toplamda yasal olarak en yüksek maaşın %10'u ek bir performans ücretlendirmesi söz konusu olabilmektedir. Ancak örneğin 2007 yılında Bakanlar Kurulunca %9 olarak PBÜ belirlemesi yapılmıştır (Dönmez, 2010). Buna rağmen BK kamu sektörünün çoğunda performans ödemesinin değeri oldukça mütevazıdır (Prentice, Burgess ve Propper, 2007:6). Nitekim 2008 yılında yapılan yüz yüze görüşmelerde PBÜ'nün çok sınırlı olduğu görülmüştür. Hava Savunma Bakım Kurumunda "pekiştirilmemiş performans ödemesi ödöl olarak £50 ve £150'dur" (IDS, 2007:66). Anayasal İşler Bakanlığında "düz-oran pekiştirilmiş olmayan ikramiye £400 tüm personele ödöl olarak ödenmekte ve bunu aşan performans oranları da olabilmektedir (IDS, 2007:68). Dışişleri ve Commonwealth ofisinde pekiştirilmemiş aylığına £900-£1850 arasında değişen ödüllendirme yapılmaktadır (IDS, 2007:76). İçişleri Bakanlığında en yüksek performans oranı aylığının %2'si olarak primlendirilmiştir (IDS, 2007:80). Yerel yönetimlerde de performans ücreti nadir kalmaktadır (IDS, 2007:107). Diğer taraftan örgütsel veya idari bir değişim için personelin büyük bir kısmına düşük miktarda ödeme içeren PBÜ sisteminin bu süreci kolaylaştırabileceği savunulmaktadır (OECD, 2005:53).

### 2.2.5. Diğer Motive Edici Faktörler

Melucci (1996:332-61) liderlik gücünü en az 5 tip olarak sayar: ödül gücü (power of reward), cebir gücü (power of coercion), itaat gücü (power of conformity), kimlik gücü (power of identification) ve yetkinlik gücü (power of competence). Thompson (2002:116) ise beş kişisel güç alanını mevkiden kaynaklanan güç, ödüllendirme, etkileme, yaptırım gücü ve uzmanlıktan kaynaklanan güç diye tanımlar. Ödül, bireysel olduğu gibi örgütsel açıdan da yararlanılacak önemli bir güç ve araçtır. Ehliyetli ve yüksek performanslı bireyler sahip olduğu yetenek, deneyim ve kişisel stilin kurumun hedeflerini gerçekleştirmek için gerekli olduğuna dair eşsiz bir bilgisi vardır ve bu bireylerin yüksek performansları tanınmaya ve ödüllendirilmeye ihtiyaç duyarlar (Whitford ve Coetseea, 2006:70). Ödüllendirme biçimsel örgütte diğer biçimleri kapsamakla birlikte daha çok terfi ve ücretini artırma tarzında gerçekleşirken, informal örgütte ise daha çok gruba kabul, performansın takdir edilmesi, yardım ve kritik bilgilerin paylaşılması veya sır olarak saklanması gibi yollarla yerine getirilebilmektedir (Thompson, 2002:116). Ancak performans gözden geçirmesinin en önemli beklentisi PBÜ genellikle gerçekleştirilemediğinden en önemli amaçlar olarak kişileri motive etmek ve geliştirmek kalıyor (Armstrong, 2007:81). Değerlendirme neticesi olarak örgüt için gerçekçi ve çalışan için dürüst bir ödeme sisteminin uygulanması gerekir. Bunun için şu ödüllendirme sistemleri kullanılabilir (Seyyar ve Öz, 2007:312): Öncelikle, güven, teşekkür, hediye ve tatil imkânı gibi çalışanların isteklendirmesini, sorumluluk duygusunu, tutum ve davranışlarını olumlu yönde etkileyen sosyal yöntemler. İkinci olarak örgüt çapında ödüller, yılın çalışanı, yılın takımı ödülü, partiler ve yemekler gibi çalışmaları ve başarıları takdir etmeye yönelik yöntemlerin uygulanması. Son olarak ise parasal ödüller ve ücrete ek ödemeler, yani prim veya ikramiye gibi, bireysel PDÜ ve diğer parasal yöntemler.

Kamu sektörünün insanları burada çalışmaya çeken iş güvenliği, kariyer perspektifi ve emeklilik gibi geleneksel bazı motive edici tarafları vardır (Perry ve Hondegheem, 2008:3). Deneyisel araştırmalar (Marsden ve French, 1998: Marsden vd., 2001) gösteriyor ki esas motive edici faktörler kamu sektöründe çalışanlar için hala çok önemli birer etkidir. Kamu sektöründe

çalışan insanlar, kamu hizmetleri için gerekli geliri toplamayı, iş arayanlara yardım etmeyi, hastalara bakmayı ve çocukları eğitmeyi faydalı işler arasında görmektedir (Marsden, 2001:9). Mesela Marsden ve French (1998:87)'in BK USH'indeki araştırması gösteriyor ki, "sağlığa ilgi, insanlara yardım etme fırsatı ve Ulusal Sağlık Hizmetleri'nin önemli bir kamu hizmeti olduğu inancı" bu mesleklere katılmak için en önemli üç sebeptir. Bunlar iş güvenliği, çalışma organizasyonu veya ödemedi daha önemli olarak görülmektedir. İş Bulma Kurumu (İş Ajansları) ve Maliye'de yapılan araştırma sonuçlarında bu sonuçlara benzer olarak, İş Bulma Kurumu personelinin yarısı ve Maliye personelinin üçte biri yüksek performansla yeterince çalışmak için kişisel memnuniyeti daha önemli bulmaktadır (Marsden ve French, 1998:71). Bu sonuçları, Fransa'da Rouban ve Kavrar'ın (2004) çalışması da teyit eder: Kamu idarecileri, motivasyonda belirleyici olarak %83 insan ilişkilerini, %78 işin doğasını görürken sadece %53 ödeme miktarının belirleyici olduğunu düşünmektedir (Forest, 2008:336).

## SONUÇ

Performans Bağlantılı Ücret, özel sektörde uzun zamandır kullanılmakta, aynı zamanda başta ABD ve BK olmak üzere Anglo-Sakson dünyasında ve gelişmiş ülkelerde kamu sektöründe de uygulanmaktadır. Aslında performans yönetimi terimi özellikle 1980'lerin sonu ve 1990'ların başında meşhur olmuş (Williams, 2002:1), 1990'lı yıllarda ise özellikle OECD ülkelerinde performans öncelik almıştır (Blum ve Manning, 2009:43). Zaten PBÜ büyük çoğunlukla performans yönetiminin bir parçası olarak kullanılmakta, amaç ve hedef belirginleşmesi, bireysel amaç ve hedefler ile örgüt amaç ve hedeflerinin uyumlulaşması ve başarının ölçülmesi ile yaşam alanı bulmaktadır. PBÜ'nün teorik ana temeli ve sistemin kullanılmasındaki ana sebep ekip motivasyonunu arttırmaktır. Bu fikrin temel prensibi motive olmuş bir işçi/takım elinden gelenin en iyisini yaparak örgüt gelişimine katkıda bulunur.

Performans değerlendirmeleri dünyada performans yönetim sistemlerine temel olarak görülmektedir. Organize amaçlarla bireysel amaçları birleştirmeye yarayan 360 derece performans değerlendirme sistemi zirvede yer almaktadır. Bu performans değerlendirmeleri genelde bireysel performansı, eğitimi, özendirme ve ödülleri ölçmek yanında kamu

organizasyonlarının performanslarını ölçmektir. Çalışan performansını ölçme de farklılıklar bulunsa da amaçları, rekabetleri ve kişisel yetkinlikleri ölçmeye dayalı sistemlere karşı genel bir eğilim vardır (Horton, 2009b:17). 1980’lerdeki insan kaynakları yönetimindeki stratejik gelişimden bu yana performans değerlendirmesini işveren ödülleriyle bağdaştırmaya açık bir eğilim vardır. Birçok AB ülkesi çalışan değerlendirmesini ödülleriyle bağlantılı hale getirmeye başlamıştır. BK’da özel sektör (%60), kamu sektörüne göre (%36) daha çok performansının ödüle yansımalarını istemektedir (CIPD, 2010). BK’ ta şu an yaygın olarak kullanılan PBÜ, önceden planlanmış ve bonus olarak adlandırılan bir ödül sistemi, performans ödemeleri, taban aylık ödemelerinde bir artış ya da bonus bir ödeme sistemi olabilir. Buna göre nakit bonuslar, her yıl kazanılmak şartıyla yıllık performans değerlendirmeleri sonucunda verilir. Daha fazla kazanma fikri çalışanı daha fazla çalışmaya yönlendirir ve bu motivasyon yüksek performans sağlar. Bu da gelişmiş organize bir performansa yol açar.

Mükemmel teori ve kötü uygulama KPY’nin en büyük problemini oluşturmaktadır. Beklenmedik bir biçimde performans değerlendirme sistemine yönelik akademik eleştiri, son zamanlarda yumuşamış, yapılan eleştiriler de teğet geçerek işletmeciliğe yönelmiş ya da kamu alanı savunmasına dönüşmüş veya ehil olmayanların eleştirisine uğramış olmasına rağmen ilginç bir biçimde performansın nasıl ölçüleceğine yoğunlaşmıştır (Talbot, 2007:502). Her zaman yetersiz veri ve etkilerin karmaşıklığı nedeniyle ölçüm problemleri oluşabileceği değerlendirilmektedir (Sir Bourn, 2007:358). Bir başka eleştiri ise birçok çelişkili amacının olmasıdır (Strebler, Bevan ve Robinson, 2001). Öte yandan Holloway, Lewis ve Mallory’nin (1995:1) belirttiği gibi performans önceliklerindeki iç ve dış sektörel farklılıklar sık sık gücü elinde tutan araçların çıkar ve güç dengeleri tarafından şekillendirilmektedir. Bu minvalde başka bir endişe ise cinsiyet, etnik köken, politik fikir ve dini inanışlardan kaynaklanabilen ön yargı, objektiflikten, tutarlılıktan ve eşitlikten yoksunluktur. Dahası performans değerlendirmeleri, değerlendirmenin etkililiğini ve verimliliğini düşüren zaman harcamalı bir şey ve bir formalite olarak görülebilmektedir.

Hükümetlerin PBÜ sistemlerini kurmalarının en temel sebebi ödül ile çalışmaya sevk edip performansı arttırmaktır. İkincisi daha kalifiye elemanları çekip özel sektörle yarışabilmektir. Üçüncüsü, PBÜ'yi ekibin organizasyonun beklenti ve amaçlarını bilmesini sağlayarak kültürel bir değişim aracı olarak kullanmaktır. Bu Macaristan, İtalya ve güney ülkelerinin sistemi kullanmalarındaki en önemli gerekçedir. Türkiye de yapılan araştırmalarda performans ve PBÜ sistemlerinin organizasyonel değişim amacı olarak kullanıldığını göstermektedir (Bilgin, 2007). Buna bağlı olarak PBÜ, kamu sektörünü daha şeffaf bir hale getirmek ve performansla bağlantısını göstermek için kullanılabilir.

Öte yandan, BK'de dört farklı bakanlıkta çalışan memurlar arasında yapılan araştırmada, PBÜ memurların çoğunluğu tarafından hoş karşılanmamakta, örgütün temel kaygılarıyla ilgisiz olması, takım içinde tartışma oluşturmaması, bireysel performansı yüksek olanların genelde örgütsel katkısının az olması nedeniyle adaletsiz sonuçlar doğurması gibi yakınmalara neden olmaktadır. Ayrıca ödüllendirmenin mali olmaması konusunda da uzlaşa bulunmaktadır (Horton, 2009a:130). Nitekim son zamanlarda yapılan bir başka araştırma (Prentice, Burgess ve Propper, 2007:1-2) BK'de PBÜ konusunda topluma yansıyan sonuçların değerlendirmesi yapılmadığını ve tamamı olumlu olmayan birçok sonucunun olduğunu göstermiştir. Buna göre, birinci olarak özellikle eğitim ve sağlık alanı başta olmak üzere bu şemalara kamu yönetiminde yanıt verildiği, bir kısım kanıtların kaynak kullanıcıların davranışlarının manipüle edilmesiyle üretkenlik artışı olmadığını gösterdiği ve toplumsal refah artışına PBÜ'nin etkisinin çok az olduğuna ait kanıtların bulunduğu görülmektedir. Öte yandan kamu sektörü liderlerinin paradan çok misyondan motive oldukları söylenebilmekte (Besley ve Machin, 2008:19) ve optimal olmayan bir ödüllendirme istenen etkiyi zayıflatabilmekte ve hatta tam tersi etki oluşturabilmektedir (Chen ve Jiang, 2005:29). Ancak BK'de yapılan diğer bir araştırma (Burgess, Propper, Ratto ve Tominey, 2004:1) özendirici ücret uygulamasının genel aylık uygulamasına göre maliyet etkinliğinin yüksek olduğunu göstermekte ve bu alandaki çabaların sürdürülmesini de açıklamaktadır.

PBÜ'nün motive ederek çalışanlar üzerinde yaratacağı olumlu etkiyle ilgili öne sürülen fikirlere rağmen yapılan araştırmalar PBÜ uygulamasının

her zaman performans artışıyla ve gelişimle sonuçlanmayabildiğini göstermektedir. Dahası bazı çalışmalar PBÜ'nün çalışma yeri ilişkilerindeki olumsuz etkilerini de ortaya koymaktadır. PBÜ birçok çalışan tarafından ekip ruhunu küçülten, bölücü, kıskançlığı körükleyen ve moral bozucu bir kavram olarak algılanmaktadır. Çalışanı yaralayan bu olumsuz etkinin sebepleri çeşitlidir: Kamu sektöründe çalışanın performansını ölçmenin zor olması birinci sebeptir. İkincisi çalışanların motivasyonu ve çabası her zaman olumlu sonuç vermeyebilir. Üçüncüsü özellikle ödüllendirmede ve performans değerlendirmede oluşabilecek farklılıklardan kaynaklanabilen sistemin adaleti üzerindeki algılamalardır. Adaletli ve açık olmayan ödüllendirme çabaları özellikle ücrete yansıdığına çok önemli sorunlara yol açabilmektedir ve bu konuda genel bir şüphe vardır. Çalışanlar değerlendirmelerin objektif olmadığını, ne kadar çok çalışırlarsa çalışınlar işverenlerin hep en sevdiği kişileri ödüllendirdiğini düşünmektedir. Bu algılamalarla beslenen hayal kırıklığı çalışanları isteksiz hale getirir ve çalışan motivasyonlarını düşürür. Dördüncüsü, ödül miktarı da çalışanlarda hayal kırıklığı yaratmaktadır. Zira ödül genellikle çalışanda belli bir etki yaratamayacak kadar küçüktür. Oysa çalışanlar daha iyi çalışmak için onları motive edecek kadar iyi miktarda bir ödül istemektedirler. BK'daki bir hükümet çalışması verilecek ödülün maaşın en az yüzde beşi (% 5) kadar olması gerektiğini göstermektedir (Makinson, 2000). Başka bir çalışma, insanlara yardım etme, insan ilişkileri, insanları yönetme, öğrencileri eğitme, kamuyu koruma, hayat kurtarma fikri gibi kamuda kullanılan geleneksel motive edicilerin hala çalışanlar üzerinde büyük bir etkisi olduğunu göstermektedir. Paradan ziyade bu tür manevi motive edicilerin insanlar üzerinde daha olumlu bir motivasyon sağladığı ortaya çıkmıştır. Herzberg (1987:114) işgörenler için güdüleyicileri sayarken başarı, başarı için tanıma, bizzat işin kendisi, sorumluluk ve büyüme ya da gelişmeyi saymakta ve paradan bizzat bir güdüleyici olarak söz etmemektedir. PBÜ ile ilgili problemleri dengeleyecek bir husus ise kamu sektöründe şeffaflık ve hesap verilebilirlik sağladığında özellikle ödüllendirilen personel arasında motivasyonu arttırdığı gerçeğidir.

Özetle araştırmalar gösteriyor ki performansı ölçmedeki zorluk, adil olarak algılanma sorunu, kota kullanımı, ikramiye miktarı ve gerçek motive edici faktörler PBÜ'nün personel motivasyonu üzerindeki zayıf etkisinin sebeplerinden bazılarıdır. Ayrıca PBÜ personel arasında kıskançlığa sebep olan, takım çalışmasını engelleyen ve ayrılık yaratan bir sistem olarak görülmektedir. Sistemin bütün bu eksikliklerine rağmen, genellikle maliyet etkinliği bulunmakta ve performans ödemelerini alan çalışanlar üzerinde bazı olumlu etkileri de bulunmaktadır. Kurumların pek çoğunda kurumsal performansı ve üretimi arttırdığı tespit edilmiştir (Marsden vd., 2001). Ayrıca, PBÜ sisteminin kullanımı açık ve net kurumsal amaçlar belirlemesine ve çalışanların kuruma katkısının artmasına neden olmaktadır. PBÜ'nün bir diğer olumlu etkisi ise şeffaflık sağlaması ve personelin sorumluluk almasıdır. Kamu kurumlarını daha esnek bir yapıya dönüştürmek ve kurumsal değişimi kolaylaştırmak sistemin hem tercih edilme nedeni hem de diğer olumlu etkileridir.

**Tablo 1.** Kamu Performans Yönetiminde PBÜ Çeşitleri

| Kullanılan Şema Tipi              | Yönetici Çalışan(%) | Yönetici Olmayan Çalışan(%) |
|-----------------------------------|---------------------|-----------------------------|
| Bireysel PBÜ                      | 40                  | 25                          |
| Takım PBÜ                         | 8                   | 8                           |
| Yetenek/rekabet bazlı PBÜ         | 6                   | 11                          |
| Kar'a dayanan PBÜ                 | 35                  | 34                          |
| Çalışan sahiplik şeması ortaklığı | 17                  | 15                          |

Kaynak: "IPD 1998 Performance Pay Survey"

**Tablo 2.** Çalışanların NHS'ye katılım sebepleri (% kabul)

| No. | Soru                          | Bireysel | Genel güven oranı |
|-----|-------------------------------|----------|-------------------|
| 2   | Sağlık Bakımına İlgi          | 87.7     | 85.5              |
| 1   | İnsanlara yardım etme fırsatı | 87.4     | 85.4              |
| 7   | NHS önemli bir kamu hizmeti   | 84.4     | 88.7              |
| 4   | İş güvenliği                  | 60.5     | 64.6              |
| 8   | Günümüzdeki iş ihtiyacı       | 44.3     | 41.9              |
| 5   | Yarım zamanlı çalışma fırsatı | 35.1     | 30.1              |
| 6   | Vardiyalı çalışma fırsatı     | 23.6     | 23.4              |
| 3   | İyi ödeme fırsatları          | 9.0      | 27.0              |



## KAYNAKÇA

- Akal, Z. (2005).** İşletmelerde Performans Ölçümü ve Denetimi-Çok Yönlü Performans Göstergeleri. Milli Prodüktivite Merkezi: Ankara
- Armstrong, M. (2000).** *Performance Management: Key Strategies and Practical Guidelines*. (2nd Edition). Kogan Page: London.
- Armstrong, M. ve Baron A. (2004).** *Managing Performance: Performance Management in Action*. Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD): London
- Armstrong, M. ve Baron, A. (2005).** *Managing Performance: Performance Management in Action*. CIPD: London
- Armstrong, M. (2007).** *Performance Management Key Strategies And Practical Guidelines*. Kogan Page: London.
- Ateş, S. (2012a).** “İnceleme-Araştırma Raporu” (Harvard John F. Kennedy School of Government Senior Managers in Government Programı,) Dr. Selahattin ATEŞ, Mülkiye Başmüfettişi, 27/11/2012, 152/95, Ankara.
- Ateş, S. (2012b).** “Kamu Performans Yönetimine Etkisi Açısından BK Yukarıdan Aşağı Kamu Performans Yönetimi Modeli”. Yayınlanmamış Doktora Tezi, TODAİE, Ankara.
- Bernardin, H. J., Kane, J. S., Ross, S., Spina, J. D. ve Johnson, D. L. (1995).** Performance Appraisal Design, Development, and Implementation. G. R. Ferris, S. D. Rosen, and D. T. Barnum (Eds.), *Handbook of Human Resource Management*, (462-493). Blackwell: Cambridge, MA.
- Besley, T. ve Machin, S. (2008).** “Are Public Sector Ceos Different? Leadership Wages And Performance in Schools.” *Portland State University*. (Online). Portland:PSU, 1-27. (<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.142.4083>). (Erişim Tarihi: 10 Ağustos 2011).
- Bevir, M. (2009).** *Key Concepts in Governance*. Sage Publications: London.
- Bhattacharyya, D. K. (2009).** *Compensation Management*. Oxford University Press: New Delhi
- Bilgin, K.U. (2007).** *Performance Management for Public Personnel Multi-Analysis Approach Toward Personnel, Public Personnel Management (Quarterly), International Public Management Assoc.for Human Resources, USA, Vol.36, No.2 Sum.2007, pp.93-113. (Social Citation Index)*
- BK KYR (2008).** “BK’ta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008)”, Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Raporu, Matus Basimevi:Ankara.
- Blum J. ve Manning N. (2009).** Public Management Reforms Across OECD Countries. *Public Management And Governance*. (Eds.:T. Bovaird ve E. Löffler). (41-58). Routledge: Oxon.
- Bovaird, T. ve Löffler, E. (2003).** Quality Management in Public Sector Organisations. *Public Management and Governance*. (Eds.: T. Bovaird And E. Löffler). (137-148). Routledge: Oxon.
- Burgess, S. and Ratto, M. (2003).** The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. *Oxford Review of Economic Policy*. 19 (2), 285–300
- Burgess, S. and Ratto, M. (2003).** The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence, *Oxford Review of Economic Policy*. 19 (2), 285–300

**Burgess, S. Proper, C. Ratto, M. ve Tominey, E. (2004).** Incentives In The Public Sector: Evidence From A Government Agency. *Cmpo Working Paper Series No. 04/103* <http://www.bristol.ac.uk/cmpo/publications/papers/2004/wp103.pdf> (Erişim Tarihi:30 Ağustos 2010).

**Cabinet Office (2009a).** *Managing Performance in the Senior Civil Service: A Guide for Permanent Secretaries and Members of the Senior Civil Service*, (**online**) [http://www.civilservice.gov.uk/Assets/PM%20guide%20final%20\\_%20march%202009\\_tcm6-6540.pdf](http://www.civilservice.gov.uk/Assets/PM%20guide%20final%20_%20march%202009_tcm6-6540.pdf). (Erişim Tarihi:10 Temmuz 2010).

**Cabinet Office (2009b).** *HR Practitioners' Guide to SCS Reward, Benefits & Recruitment for 2009-2010*. [http://www.civilservice.gov.uk/Assets/HRPractitioners-Guide-SCS-2009-10\\_tcm6-6729.doc](http://www.civilservice.gov.uk/Assets/HRPractitioners-Guide-SCS-2009-10_tcm6-6729.doc). (Erişim Tarihi:20 Temmuz 2010).

**Cabinet Office (2010).** *HR Practitioners' Guide to SCS Reward, Benefits & Recruitment for 2010-11*, [http://www.civilservice.gov.uk/Assets/2010-11-HRPractitioners-Guide\\_tcm6-36092.doc](http://www.civilservice.gov.uk/Assets/2010-11-HRPractitioners-Guide_tcm6-36092.doc). (Erişim Tarihi:22 Ağustos 2010).

**Cannell, M. and Wood, S. (1992).** *Incentive Pay: Impact and Evolution*. IPD and NEDO: London.

**Cardona, F. (2006).** *Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States*. Paper presented at Seminar on Remuneration Systems for Civil Servants and Salary Reform. Vilnius,

**Cardona, F. (2007).** *Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States*. [www.oecd.org/dataoecd/50/46/38690351.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/50/46/38690351.pdf). (Erişim Tarihi:10 Haziran 2010).

**Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD) (2010).** *Performance-Related Pay*, <http://www.cipd.co.uk/subjects/perfmangmt/perfrempay/prefrempay.htm>. (Erişim Tarihi:10.Haziran 2010).

**Chen, Q. and Jiang, W. (2005).** "Career Concerns and the Optimal Pay-for-Performance Sensitivity" *Mimeo, Fukua School of Business, Duke University and Columbia Business School*, [http://www.columbia.edu/~wj2006/career\\_concerns.pdf](http://www.columbia.edu/~wj2006/career_concerns.pdf) (ErişimTarihi:01.Eylül 2010).

**Cullen, J. B. and Reback, R. (May 2006).** "Tinkering Toward Accolades: School Gaming Under a Performance Accountability System", *NBER Working Paper 12286*, (ErişimTarihi:31.Ağustos 2010). [http://www.econ.barnard.columbia.edu/working\\_papers/wp0601.pdf](http://www.econ.barnard.columbia.edu/working_papers/wp0601.pdf),

**Demmke, C. (2007).** *Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States*. Maastricht: European Institute of Public Administration Maastricht.

**Dixit, A. (2002).** Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.

**Dowling, B. and Richardson, R. (1997).** Evaluating Performance Related Pay for Managers in the National Health Service. *The International Journal of Human Resource Management*, 8(3)348-366.

**Downes, P. (2000).** *Performance Management, School Governor's Manual*, Wales:Croner, CCH.

**Dönmez, M.F., (2010).** *Performance Related Pay*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, University Of Portsmouth, Portsmouth.

**Fisher, F. (1990).** *Technocracy and The Politics of Expertise*, newbury Park CA:Sage.

**Flynn, N. (2007).** *Public Sector Management*, London:Sage Publications.

- Forest, V. (2008).** Performance-Related Pay and Work Motivation: Theoretical and Empirical Perspectives for the French Civil Service. *International Review of Administrative Sciences*, 74 (2), 325-339
- Freitag, E. J. (2008).** *Fairness and Ethical Considerations in Pay for Performance in NSPS*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College
- Gredeg, A.F. and Ces, P.G. (2008).** *Motivation, Incentives and Performance in the Public Sector*, [http://hp.gredeg.cnrs.fr/Agnes\\_Festre/PDF/Festre\\_Garrouste\\_2008\\_Motivations\\_incentives\\_Perf\\_PS\\_rev.pdf](http://hp.gredeg.cnrs.fr/Agnes_Festre/PDF/Festre_Garrouste_2008_Motivations_incentives_Perf_PS_rev.pdf), (Erişim Tarihi:20.08.2010).
- Holloway, J., Lewis, J. ve Mallory, G. (1995).** *Performance Measurement And Evaluation*, London:Sage Publications.
- Hatry, H. P. (2008).** "Emerging Developments In Performance Measurement-An International Perspective,". *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, P. de L., Julnes, F.S. Berry, P. M. Aristigueta ve K. Yang, (3-23), California:SAGE Publications,
- Herzberg, F.I. (1987).** One More Time: How do You Motivate Employees?, *Harvard Business Review*, 65 (5), 109-120.
- Horton, S. (2006a).** New Public Management: Its Impact on Public Servant's Identity. *International Journal of Public Sector Management*, 19 (6), 533-542.
- Horton, S. (2006b, May).** *General Trends and Challenges in Performance Evaluation: the UK Senior Civil Service Experience*. Paper presented at a SIGMA seminar in Vilnius, Lithuania.
- Horton, S. (2009a).** "Human Resource Management in the Public Sector", *Public Management and Governance*, Ed.: T. Bovaird ve E. Löffler, Oxon: Routledge, 121-134.
- Horton, S. (2009b, October).** *Staff Assessment: European Trends and Perspectives*. Paper presented at the Seminar Reform of Public Administration, Lisbon.
- "IDS", (2007).** *Income Data Services, Pay in the Public Services Report*, London: IDS, 66, 68, 76, 80, 100,107. (Erişim Tarihi:11 Kasım.2011).
- "IPD Performance Pay Survey" (1998).** *Performance Pay Survey, Initiative for Policy Dialogue*. <http://policydialogue.org/> <http://www.prnewswire.co.uk/cgi/news/release?id=33913>. (Erişim Tarihi 10 Ekim 2011).
- Johnson, C. ve Talbot, C. (2007).** The UK Parliament and Performance: Challenging or Challenged?, *International Review of Administrative Sciences* 73(1),
- Kelly, A. and Monks, A. (1997).** Performance Related Pay: What Makes a Successful Scheme?. *DCU Business School Research Paper Series*, No. 19.
- Kelman, S. (2012).** "Managing for Results-I" Prof. Steve Kelman, HKS Case Study: "A Measure of Delight: The Pursuit of Quality at AT&T Universal Card Services (A)" KSG Case 1219.0 July 23rd. 2012 Monday, 14:00-15:30. "Senior Managers in Government Program" In "Harvard Kennedy School" John F. Kennedy School of Government, July 22 – Aug 10, 2012. Harvard, Cambridge, MA, USA.

- Kessler, I. and Purcell, J. (1992).** Performance related pay: Theory and Practice, *Human Resource Management Journal*, 2 (3): 16—33
- Ketelaar, A., Manning, N. and Turkisch, E. (2007).** *Performance-Based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5, OECD.
- Koyuncu, E. (2009).** *Performance Management in Local Government in Both The UK And Turkey (BK ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi)*, Ankara: İçişleri Bakanlığı, Yayınlanmamış Master Tezi.
- Landel, D. (2005).** *Performance Related Pay*. (Erişim Tarihi: 23 Haziran 2010). [www.oecd.org/dataoecd/56/62/34905967.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/56/62/34905967.pdf),
- Lewis, P. (1991).** Performance Related Pay: Pretexts and Pitfalls, *Employee Relations*, 13(1) 12-16.
- List (2009).** [http://www.honours.gov.uk/media/12454/queens\\_list2009.doc](http://www.honours.gov.uk/media/12454/queens_list2009.doc) (Erişim Tarihi: 11 Mart 2010).
- Lloyd, T. (2009).** *Individual Performance Related Pay Schemes: Linking Remuneration to Employee Productivity*. [http://human-resourcesmanagementsuite101.com/article.cfm/individual\\_performance\\_related\\_pay\\_schemes#ixzz0jVhET7y](http://human-resourcesmanagementsuite101.com/article.cfm/individual_performance_related_pay_schemes#ixzz0jVhET7y), (Erişim Tarihi: 29 Ağustos 2010).
- Longenecker, G. ve Ludwig, D. (1995).** Ethical Dilemmas in Performance Appraisal Revisited in J. Holloway, J. Lewis and G. Mallony (Eds.) *Performance Measurement and Evaluation*. London: Sage,
- Makinson, J. (2000).** *Incentives for Change: Rewarding Performance in National Government Networks*. London: HM Treasury
- Marr, B. (2009).** *Managing and Delivering Performance*, Oxford: Butterworth-Heinemann (BH).
- Marsden, D. (2003, October 7).** *Perspectives on Performance Pay in Government Organisations: A Short Review of History, Research and Theory so far, and Main Trends in OECD member countries*. Paper presented in the OECD-GOV/PUMA Experts Meeting, Paris.
- Marsden, D. (2004).** The Role of Performance-Related Pay in Renegotiating the Effort Bargain: The Case of the British Public Service. *Industrial & Labor Relations Review*, 57 (3), 350-370
- Marsden, D. (2007).** Individual Employee Voice: Renegotiation and Performance Management in Public Services. *International Journal of Human Resource Management*, 18 (7), 1263-1278
- Marsden, D. and Belfield, R. (2007).** *Pay for Performance Where Output is Hard to Measure: The Case of Performance Pay for School Teachers*. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Marsden, D. and French, S. (1998).** *What a Performance: Performance Related Pay in the Public Services*. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Marsden, D. and Richardson, R. (1992).** *Motivation and Performance Related Pay in the Public Sector: A Case Study of the Inland Revenue*. (CEP Discussion Paper No 75). London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Marsden, D. and Richardson, R. (1994).** Performing for Pay? The Effects of Merit Pay on Motivation in a Public Service. *British Journal of Industrial Relations*, 32 (2), 243-262.

- Marsden, D., Belfield, R. and Benhamou, S. (2007).** *Incentive Pay Systems and the Management of Human Resources in France and Great Britain.* (CEP Discussion Paper No 796). London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Marsden, D., French, S. and Kobi, K. (2000).** *Why Does Performance Pay De-motivate? Financial Incentives versus Performance Appraisal.* London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Marsden, D., French, S. and Kobi, K. (2001).** *Does Performance Pay De-Motivate, and Does It Matter?.* London: Centre for Economic Performance. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Martin, D. S. (2007).** "Management Consultancy," The Oxford Handbook of Public Management, Ed.: E. Ferlie, Jr. L. E., P.C. Lynn, Oxford: Oxford University Press, 671-694..
- Melucci, A. (1996).** *Challenging Codes Collective Action in the Information Age,* Cambridge:Cambridge University Press, 332-361.
- Metawie, M., and Gilman, M. (2005, September).** *Problems with the Implementation of Performance Measurement Systems in the Public Sector where Performance is linked to Pay: A Literature Review drawn from the UK.* Paper presented at 3rd Conference on Performance Measurements and Management Control, Nice
- MİAPER (2007).** *Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması (MİAPER),* (ErişimTarihi:23 Aralık 2008). <http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/miaper.htm>
- Milakovich, M. ve Gordon J. G. (2009).** *Public Administration in America,* Boston:Wadsworth Cengage Learning.
- Normington, D. (2008).** *Senior Civil Service Workforce and Reward Strategy: Report of the Steering Group to the Cabinet Secretary,* Civil Service, [http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Final%20Version%20of%20Sir%20David%20Normington's%20report%20for%20publication.\\_tcm6-6542.doc](http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Final%20Version%20of%20Sir%20David%20Normington's%20report%20for%20publication._tcm6-6542.doc) (Erişim Tarihi:10 Ekim 2010).
- OECD, (2003).** *Performance-Related Pay of Government Employees: Assessing Reforms Across OECD Member Countries* (Background Paper). Paris: OECD
- OECD, (2005).** *Performance-related Pay Policies for Government Employees.* Paris: OECD
- OECD Main Trends, (2005).** *Performance-Related Pay Policies For Government Employees: Main Trends in OECD Member Countries,* Paris:OECD PUBLICATIONS -ISBN 92-64-00753-9.
- OECD Survey, (2006).** *Strategic Human Resources Management survey –The perils of performance pay, LRD Bargaining Report Feature* February 1999, 9902.
- Perry, J.L. and Hondeghem A. (Eds.) (2008).** *Motivation in the Public Management: The call of public sector.* New York: Oxford University Press
- Pinder, C. C. (1998).** *Work motivation in organizational behaviour.* Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- PIU, (2001).** *Strengthening Leadership in the Public Sector,* PIU:London (ErişimTarihi:24 Ocak 2009). [http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work\\_areas/leadership.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/leadership.aspx),
- PPPR, (1999).** *The Perils of Performance Pay LRD Bargaining Report Feature* February 1999-9902.

**Prentice, G., Burgess, S., and Propper, C. (2007).** *Performance Pay in the Public Sector: A Review of the Issues and Evidence*, Office of Manpower Economics, <http://www.ome.uk.com/downloads/Performance%20pay%20in%20the%20Public%20Sector.%20A%20review%20of%20the%20issues%20and%20evidence.pdf> (Erişim Tarihi:29 Ağustos 2010).

**Review Body on Senior Salaries (SSRB) (2009).** Thirty-First Report on Senior Salaries –2009. (Report No: 68), Office of Manpower Economics, [http://www.ome.uk.com/SSRB\\_Research\\_Papers.aspx](http://www.ome.uk.com/SSRB_Research_Papers.aspx), (Erişim Tarihi:10 Ağustos 2010).

**Review Body on Senior Salaries (SSRB) (2010).** Thirty-Second Report on Senior Salaries 2010. (Report No: 73). *Office of Manpower Economics*, [http://www.ome.uk.com/SSRB\\_Reports.aspx](http://www.ome.uk.com/SSRB_Reports.aspx), (Erişim Tarihi:10 Ağustos 2010).

**Sir Bourn, J. (2007).** *Public Sector Auditing: Is It Value For Money?*, West Sussex: John Wiley And Sons.

**Seyyar, A. ve Öz, C. S. (2007).** İnsan Kaynakları Terimleri, Ansiklopedik Sözlük, İstanbul: Değişim Yayınları.

**Starling, G. (2008).** *Managing The Public Sector*, Boston: Thomson Wadsworth.

**Sterck M. ve Bouckaert G. (2008).** Performance information of high quality. How to develop a legitimate, functional and sound performance measurement system? in De Lancer Julnes Patria, Berry Frances, Aristigueta Maria & Kaifeng Yang (Eds.). *International Handbook of Practice based performance management*. (ss. 433-454) Thousand Oaks: Sage.

**Strebler, M.T., Bevan, S. ve Robinson, D. (2001).** *Performance Review: Balancing Objectives and Content. Report 370*. Brighton: Institute for Employment Studies.

**Talbot, C. (2007).** "Performance Management". *The Oxford Handbook of Public Manegement*. Ed.: E. Ferlie, Jr. L. E. Lynn, C. Pollitt, Oxford: Oxford Uni. Press, 491-517.

**Thompson, B. L. (2002).** *Yeni Yöneticinin El Kitabı, Yönetim Fonksiyonları*, Çev.: G. V. Diker, İstanbul: Hayat Yayınevi.

**United Nations Development Programme (UNDP) (2006).** *Incentive Systems: Incentives, Motivation and Development Performance*. (Conference Paper 8). [www.capacity.undp.org](http://www.capacity.undp.org), Erişim Tarihi: 23.07.2010.,

**Whitford, C. M. ve Coetseea, W. J. (2006).** "Model Of The Underlying Philosophy and Criteria For Effective Implementation of Performance Management" *SA Journal Of Human Resource Management*, 4 (1), 63-73.

**Williams, R. (2002).** *Managing Employee Performance: Design and Organization in Organizations*. London: Thomson Learning.

## BİRLİKTE YAŞAM ALGILARI, KURUMLARA OLAN GÜVEN VE ETNİK TERÖR İLE İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA, ÖĞRENİM DÜZEYİNİN GÜVENLİĞE ETKİSİ

M. Sadi BİLGİÇ\*

### ÖZ

Bu çalışma öğrenim düzeyinin; birlikte yaşam algıları, kurumlara olan güven ve etnik terör ile ilişkisi bağlamında, ülke güvenliğine olan etkisini irdelemektedir. Terör suçları ile güvenlik ilişkisi bağlamında, daha önce yapılmış araştırmaların sonuçları değerlendirilmiş ve bu makalenin yazarı tarafından Kürt ve Zazaların yoğun olarak yaşadığı illerde ve göç coğrafyasında yapılmış kapsamlı bir alan araştırmasının bulguları analiz edilmiştir. Bu araştırma sonuçları etnik terör ile öğrenim düzeyi arasında karmaşık bir ilişki olduğunu göstermiştir. Adi suçlarla ilgili Türkiye’de ve dünyada yapılmış araştırmalarda, öğrenim düzeyi ile suçluluk arasında negatif bir ilişkinin olduğu, başka bir deyişle öğrenim düzeyi arttıkça suç işleme oranının düştüğü saptanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Etnik Terör, Öğrenim Düzeyi, Adi Suçlar, Birlikte Yaşama Algıları, Kurumlara ve Etnik Teröre Olan Güven.

### EFFECT OF EDUCATIONAL LEVEL ON SECURITY, IN THE CONTEXT OF ITS RELATIONSHIP BETWEEN THE PERCEPTIONS OF LIVING TOGETHER, CONFIDENCE IN INSTITUTIONS AND ETHNIC TERROR

#### ABSTRACT

This study examines the effect of educational level on security, in the context of its relationship between perceptions of living together, confidence in institutions and ethnic terror. With respect to relationship between terror



\*Dr. M. Sadi BİLGİÇ, sadiakademik@gmail.com

crimes and security, previous studies and findings of the extensive field research conducted by the author of this article, have been examined to reach to a conclusion. Findings of this research indicate that there is a complex relationship between educational level and ethnic terror. Studies conducted in Turkey and in the world concerning the ordinary crimes, determine that there is a negative relationship between criminality and educational level of individuals. In other words, crime rate diminishes as educational level increases.

**Keywords:** Ethnic Terror, Educational Level, Ordinary Crimes, Perceptions of Living Together, Confidence in Institutions and Ethnic Terror.

## GİRİŞ

Hem toplum hem de birey için en temel ihtiyaçlardan biri olan güvenlik, tarih boyunca devletin varlığının temel gerekçelerinden birisini oluşturmuştur. Güvenliğin olmadığı veya zayıf olduğu durumlarda idare, siyaset, ekonomi ve kültür gibi alanlarda olumsuz yönde etkilenmeler meydana gelmekte, bu da genel işleyişin dengesinin bozulmasına neden olmaktadır.

30 yıla yakın bir süredir devam eden ve en önemli güvenlik sorunlarından birisi haline gelen etnik milliyetçiliğe dayalı terörizm, halen gündemi büyük ölçüde meşgul etmektedir. Sorunun şimdiye kadar çözülmemiş olmasında, güvenlik dışı alanlarda alınan önlemlerin yeterli olmamasının da önemli derecede etkisi olduğu görülmektedir.

Ülkenin sosyal ve ekonomik yapılarını olumlu yönde etkileyen eğitim faaliyetlerinin, hem güvenlik hem de diğer alanlardaki sorunların çözümünde temel etkenlerden birisi olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle Türkiye’de öğrenim düzeyi ile etnik terörü doğrudan veya dolaylı olarak besleyen algılar arasında nasıl bir ilişki olduğunun alan verilerine dayalı olarak tespiti önem taşımaktadır. İşte bu çalışmayla etnik terörü besleyen algılar ile öğrenim düzeyi arasındaki ilişkinin saptanması amaçlanmaktadır.



Bu ilişki ve etkilerin bilimsel yöntemlerle belirlenmesinin, sorunun çözümüne yönelik olarak geliştirilecek stratejilere önemli derecede katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu nedenle temel çözüm parametrelerinden birisi olması itibarıyla bu bulguların önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Bu çalışma esas itibarıyla; “beraber yaşama isteği”, “aidiyet algısı” ve “ayrımcılık algısı” gibi algılar ile devlete, güvenlik güçlerine, örgüte ve liderine duyulan güvenin öğrenim düzeyiyle olan ilişkisini ortaya koyan bulguların analizini kapsamaktadır. Bu analizlerde; bu makalenin yazarı tarafından 2009 yılında yapılan kapsamlı bir alan araştırmasının verileri kullanılmaktadır. Bu araştırma verileri; Kürtlerin ve Zazaların yoğun olarak yaşadıkları illerin büyük kısmı ile İstanbul ve Mersin’den oluşan toplam 19 ilde yapılmış ve yaklaşık 10 bin kişiye uygulanmış ankete dayalı alan araştırmasından elde edilmiştir. Ayrıca literatürün gözden geçirilmesi kapsamında diğer araştırmacılar tarafından Türkiye’de ve dünyada yapılmış terör suçlarıyla ilgili alan araştırma verileri de çalışma kapsamında incelenmiştir.

Çalışmada; önce teorik hususlara kısaca değinilmiş, sonra başka araştırmacılar tarafından yapılmış etnik terör ve sol terör ile öğrenim düzeyi arasındaki ilişkiyi gösteren araştırma bulguları incelenmiştir. Bu araştırma bulgularında etnik terör ile öğrenim düzeyi arasında doğrusal olmayan (karmaşık) bir ilişki olduğu görülmüştür. Ayrıca tamamlayıcı nitelikte olmak üzere, öğrenim düzeyiyle terör dışı suçlar arasındaki ilişkileri ortaya koyan araştırma bulguları da irdelenmiştir. Bu araştırmalarda öğrenim düzeyi ile terör dışı suçlar arasında negatif bir ilişki olduğu, başka bir deyişle öğrenim düzeyi arttıkça bu suçlarda azalma olduğu görülmüştür. Daha sonra bu çalışmanın esasını oluşturan alan araştırması verileri analiz edilmiş, bu analizlerde de etnik terörü besleyen algılar ile öğrenim düzeyi arasında doğrusal olmayan (karmaşık) bir ilişki olduğu saptanmıştır.

Bütün olarak ele alındığında bu çalışma, güvenliğin temel bileşenlerinden birisi olan dış güvenlik (savunma) alanı hariç olmak üzere, etnik terör bağlamında iç güvenliği önemli derecede etkileyen algıların öğrenim düzeyi değişkeniyle olan ilişkisini ortaya koyarak eğitimin kamu güvenliğine olan etkilerini irdelemektedir.

## 1. ÖĞRENİM DÜZEYİ İLE TERÖR VE TERÖR DIŞI SUÇLAR ARASINDAKİ İLİŞKİYLE İLGİLİ LİTERATÜR

Her türlü tehdit ve tehlikeden emin olma durumu olarak tanımlanabilecek olan bireysel güvenlik temel ihtiyaçlardan birisini oluşturmaktadır. İnsanın ihtiyaçlarını sınıflayan ve güvenlik ihtiyacını konumlandıran Maslow; ihtiyaçların belli bir hiyerarşiye sahip olduğunu, fiziksel ihtiyaçların alt basamaklarda yer aldığını, yukarıya doğru çıkıldıkça ihtiyaçların daha çok sosyal bir nitelik kazandığını ifade etmekte ve alt kademedeki ihtiyaçlar karşılanmadıkça daha üst kademedeki ihtiyaçların ortaya çıkmayacağını vurgulamaktadır. Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinde aşağıdan yukarıya doğru sırasıyla; fizyolojik ve biyolojik ihtiyaçlar, güvenlik ihtiyacı, aidiyet ve sevgi ihtiyacı, kendine saygı ihtiyacı ve kendini gerçekleştirme yer almaktadır (Maslow, 1943:370). Bu sıralamaya göre bireysel güvenlik ihtiyacı, hiyerarşi içerisinde öncelikli bir konuma sahip bulunmaktadır.

Tek başına yaşamını sürdürme imkânına sahip olmayan insan, diğer insanlarla bir araya gelerek toplumsal bir yapı inşa etmek zorundadır. Bu nedenle güvenlik, bireysel güvenlik sınırlarını aşarak toplumsal boyut kazanmakta ve devletin sağlamak zorunda olduğu öncelikli bir görev haline gelmektedir.

Bir ülkenin varlığının ve menfaatlerinin iç ve dış tehdit ve tehlikelere karşı korunması olarak ifade edilebilecek güvenlik kavramı, başlangıçta daha çok askeri faaliyetler kapsamında ele alınmıştır. Ancak 20. Yüzyılın başlarından itibaren, teknoloji ve diğer alanlarda meydana gelen gelişmelere paralel olarak güvenlik kavramı da değişmeye başlamıştır. Sandıklı, bu değişime vurgu yaparak; savaş ve silahlı çatışma dışında başta ekonomi, enerji, çevre, sağlık, sosyo-kültür ve eğitim alanlarının da güvenlik kavramına dâhil olduğunu dile getirmektedir (Sandıklı, 2008:21). Ayrıca Sandıklı ve Emeklier, Buzan'ın toplumsal güvenliği de kapsama dâhil ederek güvenliği; siyasal, askeri, ekonomik, toplumsal ve çevre güvenliği olmak üzere beş boyutlu olarak ele aldığını aktarmaktadır (Buzan'dan aktaran Sandıklı ve Emeklier, 2012:46).

Güvenlik hizmetlerinin kurumsal evrimini inceleyen Cerrah; sanayi devriminin güvenlik anlayışını değiştirdiğini, feodal toplumlarda sadece asker

tarafından yerine getirilen güvenlik hizmetlerinin, sanayi devrimi sonrasında “iç” ve “dış güvenlik” hizmetleri olarak ikiye ayrıldığını, dış güvenlik (savunma) askerin, iç güvenlik ise polisin sorumlu olduğunu ifade etmektedir (Cerrah, 2011:151).

Güvenlik kavramındaki bu kapsam genişlemesi, günümüzde güvenliğin sağlanmasında, yalnızca askeri ve polisiye tedbirler alınması sınırlarını aşarak, güvenliği etkileyen bütün alanlarda gerekli önlemlerin alınmasını zorunlu hale getirmektedir. Bu nedenle, güvenlik sorunları ve risklerinin doğmasına neden olabilen alanların belirlenerek güvenliğin bütüncül ve kapsamlı bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir. Bu çalışmada eğitim alanıyla etnik terör bağlamında iç güvenlik arasındaki ilişki irdelenmeye çalışılacaktır.

Türk Dil Kurumu sözlüğünde eğitim, “çocukların ve gençlerin toplum yaşayışında yerlerini almaları için gerekli bilgi, beceri ve anlayışları elde etmelerine, kişiliklerini geliştirmelerine okul içinde ve dışında, doğrudan ve dolaylı yardım etme, terbiye” anlamlarına gelmektedir. (Türk Dil Kurumu, 2013). Akyüz ise eğitimi, bireyin bilgi kapasitesinde, düşünce yapısı, davranış ve becerilerinde arzu edilen yönde değişim sağlama süreci olarak tanımlamaktadır (Akyüz, 2001:1).

Eğitimin temel işlevlerinden birisi, bireyin toplumsallaşmasını sağlamaktır. Günümüzde büyük önem taşıyan bu sosyalleşme işlevi, radikal eğilimleri zayıflatarak şiddete yönelimin azalmasına neden olmaktadır. Radikallerin temel özelliği, mevcut düzenden hoşnut olmamaları ve sosyal düzeni kökten değiştirmeyi amaçlamalarıdır. Bu özellik, mevcut düzene uyum sağlayamamış, sosyal ve ekonomik yönden zayıf olan ve dışlanmışlık hissi içerisinde olan bireyler için çok cazip bir düşünce sistemi haline gelebilmektedir. Bu nedenle birey topluma entegre edilebildiği takdirde radikal eğilimler azalmakta, bu da şiddet düşüncesini zayıflatarak toplumsal güvenliğin sağlanmasına katkı sağlamaktadır. Kızıloluk, eğitim yoluyla bireyin üretkenliğinin artırılarak zorunlu ve kültürel ihtiyaçlarını daha kolay karşılayabileceğini, bu şekilde toplumsal yapıya daha kolay uyum sağlayabileceğini dile getirmektedir (Kızıloluk, 2001: 151-159).

Eğitimin önemli işlevlerinden birisi de sosyal sermayenin güçlenmesine sağladığı katkıdır. Putnam; sosyal sermayenin, toplumdaki karşılıklı güven, normlar ve iletişim ağlarından oluştuğunu ifade etmektedir (Putnam, 1993: 169). Sosyal sermayenin güçlü olduğu toplumlarda; güven, işbirliği ve toplumsal iletişimin daha etkili olduğu, bunun da suç oranlarını azaltıcı, dolayısıyla daha güvenli bir ortamın doğmasını sağlayıcı bir rol oynadığı değerlendirilmektedir. Bu özelliklere sahip toplumlarda, bireyler arasında farklı düşünceler olsa bile, uzlaşma daha kolay gerçekleşmekte, toplumsal dayanışma ve güven duygusu gelişerek daha sağlıklı işleyen demokratik bir ortam oluşmaktadır. Çalışkan ve Meçik, benzer yaklaşımla, bireylerin sosyal iletişim ağlarıyla eğitim düzeyleri arasında yakın bir ilişki olduğundan eğitimin sosyal sermaye birikimini artırarak radikal eğilimleri zayıflatacağını, bunun da toplumsal barış ve huzurun sağlanmasına katkıda bulunacağını ifade etmektedir (Çalışkan ve Meçik, 2010:43).

Eğitimin bir diğer temel işlevi ise iktisadidir. Eğitim, iktisadi açıdan topluma uygun nitelikte işgücü, bireye de meslek edinme imkânını sağlayan temel araçtır. Bu yönüyle ülke ekonomisine sağladığı katkı ile toplumsal refahı artırıcı, dolayısıyla genel anlamda sorunları azaltıcı bir rol oynamaktadır. Eğitimin yetersiz olmasının önemli sonuçlarından birisi işsizliğin artmasıdır. Bu durum toplumda hırsızlık ve gasp gibi mala karşı işlenen suçları artırmaktadır. Bu nedenle işsizlik toplumsal huzur ve güvenlik açısından önemli risklerden birisini oluşturmaktadır. Özellikle genç kitlelerde görülen işsizlik, adi suçlar yanında diğer yasadışı, radikal ve devrimci hareketlere eğilimi de artırmakta ve işsizlik süresi uzadığı takdirde gençleri yasadışı hareketlerin potansiyel insan kaynağına dönüştürebilmektedir. Aytaç ve arkadaşları benzer yaklaşımla, öğrenim düzeylerindeki yükselmenin bireylerin yetenek ve becerilerinin gelişmesine katkı sağladığını, bunun da yasal çerçevedeki kazancı artırması nedeniyle yasadışı faaliyetlere yönelimi zayıflattığını ifade etmekte, birçok araştırmanın suçluların suçsuzlara göre daha az eğitilmiş olduklarını gösterdiğini vurgulamaktadırlar (Aytaç vd. 2007:1). TÜİK'in Aralık 2012 verilerine göre Türkiye'de genel işsizlik oranı %10,1 iken genç işsizlik oranı %19,8 düzeyindedir. Bu da gençlerde işsizliğin, genel oranın yaklaşık iki katı olduğunu göstermektedir. Kriz dönemlerinde bu oran daha da yükselmektedir. (TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi Sonuçları, 2012).

Terör suçları ile eğitim düzeyi arasındaki ilişkiyi gösteren pek çok araştırma bulunmaktadır. Atıcı ve Gümüş'ün, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün verilerine dayanarak terör örgütü (PKK) mensuplarının eğitim düzeyleri hakkında yaptıkları araştırmada, 6158 örgüt mensubunun eğitim düzeyleri incelenmiştir. Araştırma bulgularına göre, PKK mensuplarının %13'ü okuma-yazma bilmeyen, %9'u okur-yazar, %38'i ilkokul, %10'u ortaokul, %18'i lise ve %12'si üniversite mezunudur (Atıcı ve Gümüş, 2002:87).

Sol terör örgütleriyle (toplam 826 sol terör örgütü mensubu) ilgili yapılan araştırmada; örgüt mensuplarının %2'sinin okuma-yazma bilmeyen, %30'unun ilkokul, %14'ünün ortaokul, %34'ünün lise ve %20'sinin üniversite mezunu olduğu saptanmıştır (Atıcı ve Gümüş, 2002:88). Hizbullah terör örgütü mensuplarının ise %4'ü okuma-yazma bilmeyen ve %3'ü okur-yazar, % 24'ü ilkokul, % 12'si ortaokul, % 36'sı lise ve % 21'i üniversite mezunudur (Atıcı ve Gümüş, 2002:89). Aşırı sol terör ve dini motifli terör örgütü mensuplarının %70-75'ini 11-24 yaş arasındaki gençler oluşturmaktadır. 11-24 yaş arası kesim aynı zamanda öğrenim çağında bulunan nüfusu temsil etmektedir. Buna göre terör örgütlerine katılım açısından öğrenim çağında bulunan kesim önemli bir yer tutmaktadır. PKK, sol terör ve Hizbullah konusunda Türkiye genelini kapsayan verilere dayanan yukarıdaki araştırma sonuçlarının genel resmi yansıttığı değerlendirilmektedir.

Şeker ve arkadaşları tarafından Van ilinde terör suçlarına yönelime etki eden değişkenlerin saptanmasına dönük olarak; 2005 ile 2009 yılları arasında gözaltına alınan 2537 kişiden tesadüfî örnekleme ile seçilen (her yıl için 80 kişi) toplam 400 kişinin dosyası üzerinden araştırma yapılmıştır. Katılımcıların eğitim durumları incelendiğinde %37'sinin ilkokul, %18'inin ortaokul, %18'inin lise ve %28'inin üniversite mezunu olduğu saptanmıştır (Şeker, Tunç ve Şahin, 2009:251). Bu bulguların büyük ölçüde Van iline ait olması ve ildeki üniversite ortamından etkilenmiş olması ihtimali araştırmaya bölgesel nitelik kazandırmaktadır.

Dünyada ve Türkiye'de öğrenim düzeyi ile terör dışı suçlar arasındaki ilişkiyi de inceleyen çok sayıda araştırma yapılmıştır. Yıldız ve arkadaşları, İtalya'da Buonanno ve Leonide'in 1980-1995 yıllarını kapsayan dönem için yaptıkları araştırmada eğitim düzeyi ile suç oranının ters orantılı olduğu

sonucuna ulaştıklarını aktarmaktadırlar (Yıldız vd., 2011:21). Benzer şekilde Western Ontario Üniversitesinde yapılan bir araştırmada ABD’de 1990 yılında lise mezunları sayısında sağlanan %1’lik bir artışın suç sayısında 100 bin civarında azalmaya neden olduğu ve bunun da yıllık 2 milyar dolar civarında ekonomik karşılığı olduğu sonucuna ulaşılmıştır (CIBC, 2011: 1).

Türkiye’de de öğrenim düzeyi ile suç işleme arasındaki ilişkiyi inceleyen çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Kızmaz tarafından, suçluların profilini tespiti amacıyla Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki bazı illerdeki cezaevlerinde bulunan 960 hükümlü arasında bir araştırma yapılmıştır. Araştırmada; hükümlülerin %24,5’inin okur-yazar, %43,6’sının ilkokul mezunu, %18,8’inin ortaokul mezunu, %11,6’sının lise mezunu, %1,6’sının ise üniversite mezunu olduğu görülmüştür. Bu verilere göre, suçluların daha çok ilkokul düzeyinde öğrenime sahip oldukları, özellikle ilkokuldan sonra öğrenim düzeyi yükseldikçe suç oranlarının düştüğü, tüm öğrenim kategorileri içerisinde yüksek okul mezunlarının en az suç işleyen kesimi oluşturduğu görülmektedir. Bulgulara genel olarak bakıldığında suçların yaklaşık %86,8’inin lise düzeyinden daha düşük düzeyde öğrenim görmüş kişilerce işlendiği ortaya çıkmaktadır. Bu bulgular diğer ülkelerde yapılan araştırmalar ile paralellik göstermektedir (Kızmaz, 2004:313-314).

Türkiye’de yapılan ve genel literatüre aykırı sonuçların elde edildiği bazı araştırmalar da bulunmaktadır. Ancak bu sonuçlara ulaşan araştırmaların az sayıda olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Buna Güvel, Cömertler ve Kar’ın yaptıkları araştırmalar örnek olarak verilebilir. Güvel, eğitimin toplam suç faaliyetleri üzerinde hemen hemen etkisi olmadığı (Güvel, 2004:194); benzer şekilde Cömertler ve Kar da yaptıkları araştırmada eğitim seviyesinin yükselmesinin suç oranını azaltmadığı sonucuna ulaşmışlardır (Cömertler ve Kar, 2007:37).

Yukarıda özetlenen araştırma sonuçları genel olarak değerlendirildiğinde; terör suçlarında; etnik terör (PKK) suçlarının üçte ikisinin (%60) okuma yazma bilmeyen, sadece okur-yazar ve ilkokul mezunları tarafından işlendiği, ortaokul mezunlarında oran önemli derecede düşerken (%10) lise mezunlarında yükseldiği (%18), üniversite mezunlarında ise kısmen düştüğü

(%12) görülmektedir. Aşırı sol ve dini motifli terör örgütlerine ait bulgulara ise, kendi aralarında benzerlik söz konusudur. Okuma yazma bilmeyen, sadece okur-yazar olan ve ilkokul mezunları tarafından suç işleyenlerin oranı (%32, %31) etnik terördekinden (PKK) farklı olarak yaklaşık üçte bire düşmekte, ortaokul mezunlarında (%14, %12) etnik teröre (%10) yakın değerde olurken, lise mezunlarında etnik terör (%18) suçlarından daha fazla olarak oran üçte bire (%34, %36) çıkmakta, üniversite mezunlarında ise etnik terör suçlarından (%12) daha yüksek düzeyde (%20, %21) seyretmektedir. Terör dışı suçlarda ise; üçte ikisinin (%68,1) okuma yazma bilmeyen, sadece okur-yazar olan ve ilkokul mezunları tarafından işlendiği, öğrenim düzeyi yükseldikçe suç işleme oranlarının (ortaokul %18,8, lise %11,6, üniversite %1,6) hızla düştüğü görülmektedir.

Bu tablo, terör dışı suçlarda öğrenim düzeyinin suç işlemenin önlenmesinde önemli bir etken olduğunu, terör suçlarında ise durumun biraz daha karmaşık olduğunu ve diğer etkenlerin de durumu etkilediğini göstermektedir. Etnik terör suçlarında, başlangıçta ideolojik tercih olarak kırsal tabana yönelme ve bölgede genelde öğrenim düzeyinin biraz daha düşük olması nedeniyle büyük kısmın öğrenim düzeyinin düşük olması makul görünmektedir. Lise döneminde politik ve ideolojik etkilere yoğun şekilde maruz kalma ve eğitimin zayıf olması nedeniyle çoğunun üniversiteye girememesi gibi nedenler, lise mezunlarında oranın biraz daha yükselmesini anlaşılır kılmaktadır. Aşırı sol ve dini motifli terörde ise işlenen suçların yarısından fazlası lise ve üniversite mezunlarında görülmektedir. Bunda, lise mezunu olup da üniversiteye giremeyen gençlerdeki işsizliğin etkisi yanında, lise ve üniversite ortamındaki ideolojik etkiye maruz kalma yoğunluğunun da etkisi olduğu düşünülebilir. Genel olarak değerlendirildiğinde; öğrenim düzeyi yükseldiğinde terör suçlarının ciddi oranlarda olması, eğitim sisteminin yetersizliğini ortaya koymakta, öğrencide arzu edilen yönde gelişmeyi sağlaması bir yana, okulların ideolojik kayma zemini haline geldiğini göstermektedir.

Dünyada ve Türkiye’de yapılmış araştırmalara özet olarak değindikten sonra müteakip bölümde, Türkiye’nin en önemli güvenlik sorunlarından birisi olan etnik terörle ilgili olarak bu makalenin sahibi tarafından gerçekleştirilmiş

olan kapsamlı araştırmanın (Güneydoğu Sorununun Sosyolojik Analizi, 2009) ilgili verileri, etnik terörü besleyen, etkileyen algılar ve güven değerleri ile öğrenim düzeyi arasındaki ilişki bağlamında irdelenecektir.

## **2. ETNİK TERÖRÜN SOSYOLOJİK, EKONOMİK VE SİYASAL ANALİZİNE İLİŞKİN YAPILAN ALAN ARAŞTIRMASI**

2009 yılında yapılan araştırmanın evrenini, Kürtlerin ve Zazaların Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yaşadıkları illerin büyük kısmı olan Diyarbakır, Gaziantep, Malatya, Şanlıurfa, Kahramanmaraş, Adıyaman, Elazığ, Erzurum, Ağrı, Mardin, Van, Muş, Bitlis, Bingöl, Tunceli, Batman ve Siirt illeri ile bölgeden göç edenlerin yoğun olarak yaşadıkları illerden İstanbul ve Mersin'in göç ile oluşan mahallelerinde yaşayan farklı etnik gruplardan (Türk, Kürt, Arap, Zaza) insanlar oluşturmaktadır (Bilgiç ve Akyürek, 2009:4).

Araştırmada, belirtilen il ve bu illere ait ilçe merkezlerinde en son nüfus sayımına göre binde bir oranında, yaklaşık 10 bin kişiye anket uygulanmıştır. Uygulamada gerçek nüfus verilerindeki yaş ve cinsiyet dağılımları dikkate alınmış, buna göre belirlenen mahalle kotalarına göre ilgili yerleşim birimlerinde rastgele olarak seçilen kişi veya adreslere gidilerek anket uygulanmıştır. İstanbul ve Mersin illerinde özellikle göç ile oluşan mahallelerdeki eğilimlerin tespiti amaçlandığından, göç eden Kürtler ve Zazaların yoğun olarak yaşadıkları mahalleler dikkate alınarak örneklem seçilmiştir.

Anketlerin uygulanmasında, anket konusunda eğitilen, Kürtçe ve Zazaca bilen, yaklaşık 200 bayan ve erkek üniversite öğrencisinden yararlanılmıştır. Böylece dil konusunda doğabilecek sorunlar en aza indirilmiştir. Anketler uygulandıktan sonra, uygulamanın doğruluğu %10 oranında telefonla kontrol edilmiştir.

Toplanan verilerde SPSS (17.0) programı yardımıyla öncelikle veri temizliği ve düzenlemesi yapılmıştır. Ön uygulamada bazı yerlerde özellikle hassas konularda insanların doğruyu söylemekten çekindikleri gözlenmiştir. Bu nedenle, hassas nitelikteki sorulara fikrim yok/söylemek istemiyorum seçenekleri eklenerek yanıltıcı beyanda bulunulmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Ayrıca verilerin temizlenmesi aşamasında, sorularda kesin



olarak çelişki ifade eden (Örneğin, bir soruda 15 yaşında olduğunu belirttiği halde diğer bir soruda üniversite mezunu olduğunu belirtmesi gibi) 37 farklı değişken çift arasında çapraz kontrol yapılmıştır. Bu kontrol sonuçlarına göre, üç veya daha fazla sayıda tutarsızlık/çelişki görülen cevap kâğıtları çalışmadan tamamen çıkarılmıştır. Veri temizliği çalışması sonrasında başlangıçta 9424 adet olan örneklem sayısı 8607'ye düşmüştür. Böylece çeşitli nedenlerle doğru beyanda bulunmayan veya çelişkili beyanda bulunan deneklerin değerlendirme dışı tutulması sağlanmıştır.

Anketlerden elde edilen veriler istatistikî analiz programı (SPSS 17.0) kullanılarak analiz edilmiştir. Çalışmada; frekans dağılımları, faktör analizi, tek yönlü varyans analizi, çapraz tablo, Post Hoc Scheffe analizi ve tanımlayıcı istatistiklerin bulgulanması yönünde analizler yapılmıştır. Soru ve boyut bazındaki tüm değerler 0-100 ölçek aralığında alınmıştır. 100'lü ölçekte ölçek skorunun yüksekliği, kişilerin soru ifadelerine katılım derecesini/oranını, boyut bazında ise söz konusu eğilimin yüksekliğini göstermektedir.

Çalışmada, sürekli değişken niteliğindeki sosyo-demografik değişkenler aynı zamanda kategorik hale getirilerek tek yönlü varyans analizlerinde bağımsız değişken alınarak da kullanılmıştır. Çapraz tablolarda, satır/sütun değişken kategorisi içindeki yüzde değerleri verilmiş, ancak tablolardaki sıkışıklık nedeniyle yüzdenin satır/sütunlardan hangisi bazında alındığı ayrıca belirtilmemiştir. Buna rağmen, çapraz tablolarda toplam değerlerinin bulunduğu düzlem satır/sütun ayrımını açıkça göstermektedir. Algısal soru ve boyut ortalamaları ile bu ortalamalardaki farklılaşmaları ortaya koyan varyans analizi tablolarında değişkenlere ait değerleri oluşturan örneklem sayıları (N) tabloların büyüklüğü ve karmaşıklığı nedeniyle her zaman verilememiştir.

Varyans analizlerinde %95 güven aralığı esas alınmıştır. Bu sebeple, anlamlılık değeri (p) 0,05 ve daha küçük olan değişkenler arası ilişki ve farklılaşmalar anlamlı kabul edilmiştir (Bilgiç ve Akyürek, 2009:4).

### 3. BULGULAR

#### 3.1. Ana Dil İstatistikleri

Ankete katılanların ana dile göre sıklık tablosu aşağıda verilmiştir. Verilen cevaplara göre; % 56,2'sinin ana dili Kürtçe, % 33,4'nün ana dili Türkçe, % 5,4'nün Zazaca ve %4,7'nin ise Arapçadır. Çok az miktarda (% 0,4) olan diğer etnisite ve din mensupları, çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur (Bilgiç ve Akyürek, 2009:11). Çalışmada dil ile etnik kabul arasında %90'ın üzerinde bir mutabakat olduğu görülmüştür. Etnik kimlik tanımlamalarının ortak aile bağı gibi nedenlerle karışmış olmasından dolayı analizlerde etnik köken yerine daha belirleyici olan ana dil değişkeni kullanılmıştır.

**Tablo 1.** Ana Dil Sıklık Tablosu

|          | Sıklık | Yüzde | Geçerli Yüzde | Toplam Yüzde |
|----------|--------|-------|---------------|--------------|
| KÜRTÇE   | 4797   | 55,7  | 56,2          | 56,2         |
| TÜRKÇE   | 2850   | 33,1  | 33,4          | 89,6         |
| ARAPÇA   | 398    | 4,6   | 4,7           | 94,2         |
| ZAZACA   | 463    | 5,4   | 5,4           | 99,6         |
| DİĞER    | 30     | ,4    | ,4            | 100,0        |
| TOPLAM   | 8538   | 99,2  | 100,0         |              |
| CEVAPSIZ | 69     | ,8    |               |              |
| TOPLAM   | 8607   | 100,0 |               |              |

#### 3.2. Öğrenim Durumu İstatistikleri

Ana dil ve yaşa göre öğrenim durumu değerleri aşağıdaki tabloda verilmiştir (Bilgiç ve Akyürek, 2009:23).

**Tablo 2. Ana Dil \* Yaş \* Öğrenim Durumu Çapraz Tablosu**

|         |             |       | ÖĞRENİM DURUMU                |             |              |           | TOPLAM |
|---------|-------------|-------|-------------------------------|-------------|--------------|-----------|--------|
| ANA DİL | YAŞ         | YÜZDE | OKURYAZAR DEĞİL/<br>OKURYAZAR | İLK ÖĞRETİM | ORTA ÖĞRETİM | ÖN LİSANS |        |
| KÜRTÇE  | 15-25       | Sayı  | 91                            | 339         | 569          | 300       | 1299   |
|         |             | (%)   | 7,0%                          | 26,1%       | 43,8%        | 23,1%     | 100,0% |
|         | 26-40       | Sayı  | 285                           | 719         | 469          | 387       | 1860   |
|         |             | (%)   | 15,3%                         | 38,7%       | 25,2%        | 20,8%     | 100,0% |
|         | 41-55       | Sayı  | 308                           | 374         | 91           | 65        | 838    |
|         |             | (%)   | 36,8%                         | 44,6%       | 10,9%        | 7,8%      | 100,0% |
|         | 56 VE ÜZERİ | Sayı  | 145                           | 86          | 22           | 4         | 257    |
|         |             | (%)   | 56,4%                         | 33,5%       | 8,6%         | 1,6%      | 100,0% |
|         | TOPLAM      | Sayı  | 829                           | 1518        | 1151         | 756       | 4254   |
|         |             | (%)   | 19,4%                         | 35,7%       | 27,1%        | 17,8%     | 100,0% |
| TÜRKÇE  | 15-25       | Sayı  | 27                            | 153         | 315          | 250       | 745    |
|         |             | (%)   | 3,6%                          | 20,5%       | 42,3%        | 33,6%     | 100,0% |
|         | 26-40       | Sayı  | 51                            | 421         | 346          | 346       | 1164   |
|         |             | (%)   | 4,4%                          | 36,2%       | 29,7%        | 29,7%     | 100,0% |
|         | 41-55       | Sayı  | 65                            | 263         | 82           | 48        | 458    |
|         |             | (%)   | 14,2%                         | 57,4%       | 17,9%        | 10,5%     | 100,0% |
|         | 56 VE ÜZERİ | Sayı  | 38                            | 61          | 15           | 7         | 121    |
|         |             | (%)   | 31,4%                         | 50,4%       | 12,4%        | 5,8%      | 100,0% |
|         | TOPLAM      | Sayı  | 181                           | 898         | 758          | 651       | 2488   |
|         |             | (%)   | 7,3%                          | 36,1%       | 30,5%        | 26,2%     | 100,0% |
| ARAPÇA  | 15-25       | Sayı  | 7                             | 23          | 55           | 37        | 122    |
|         |             | (%)   | 5,7%                          | 18,9%       | 45,1%        | 30,3%     | 100,0% |
|         | 26-40       | Sayı  | 13                            | 48          | 28           | 42        | 131    |
|         |             | (%)   | 9,9%                          | 36,6%       | 21,4%        | 32,1%     | 100,0% |
|         | 41-55       | Sayı  | 18                            | 33          | 11           | 6         | 68     |
|         |             | (%)   | 26,5%                         | 48,5%       | 16,2%        | 8,8%      | 100,0% |
|         | 56 VE ÜZERİ | Sayı  | 9                             | 6           | 1            | 1         | 17     |
|         |             | (%)   | 52,9%                         | 35,3%       | 5,9%         | 5,9%      | 100,0% |
|         | TOPLAM      | Sayı  | 47                            | 110         | 95           | 86        | 338    |
|         |             | (%)   | 13,9%                         | 32,5%       | 28,1%        | 25,4%     | 100,0% |

|        |             |      |       |       |       |       |        |
|--------|-------------|------|-------|-------|-------|-------|--------|
| ZAZACA | 15-25       | Sayı | 5     | 20    | 44    | 36    | 105    |
|        |             | (%)  | 4,8%  | 19,0% | 41,9% | 34,3% | 100,0% |
|        | 26-40       | Sayı | 21    | 64    | 61    | 72    | 218    |
|        |             | (%)  | 9,6%  | 29,4% | 28,0% | 33,0% | 100,0% |
|        | 41-55       | Sayı | 18    | 29    | 17    | 6     | 70     |
|        |             | (%)  | 25,7% | 41,4% | 24,3% | 8,6%  | 100,0% |
|        | 56 VE ÜZERİ | Sayı | 7     | 6     | 2     | 1     | 16     |
|        |             | (%)  | 43,8% | 37,5% | 12,5% | 6,3%  | 100,0% |
|        | TOPLAM      | Sayı | 51    | 119   | 124   | 115   | 409    |
|        |             | (%)  | 12,5% | 29,1% | 30,3% | 28,1% | 100,0% |

### 3.3. Ayrımcılık, Aidiyet Duygusu ve Birlikte Yaşama İsteği Bulguları

Bu bölümde bölge insanının “Ayrımcılık Algısı - Aidiyet Duygusu - Birlikte Yaşama İsteği” boyutlarındaki eğilimleri ölçülmeye çalışılmıştır. Önce bu boyutlardaki soru ve ölçek istatistikleri ortaya konulmuş, müteakiben bu eğilimlerin öğrenim düzeyine göre farklılaşması analiz edilmiştir.

“Ayrımcılık Algısı”, ayrılıkçılık anlamında olmayan ve sosyokültürel algılamalar temelinde ülkede kendilerine ayrımcılık uygulandığı konusundaki algıyı yansıtmaktadır. Bu algı; “Ülkede çalışan her Kürt’ün / Zaza’nın / Arap’ın Türkler kadar başarı şansı yoktur.”, “Kürtler/Zazalar/Araplar kendi kültürlerini rahat bir şekilde yaşayamamaktadırlar.”, “Bölge dışına çıktığımda kendimi tedirgin hissediyorum, rahatça Kürtçe/Zazaca/Arapça konuşamıyorum.”, “Kürtlerin/Zazaların/Arapların yaşam tarzı Türk halkı tarafından aşağılanmaktadır.”, “Kürtler/Zazalar/Araplar Devlet tarafından ikinci sınıf vatandaş muamelesi görmektedir.”, “Ülkede Kürtlere/Zazalara/Araplara karşı bir şiddet politikası uygulanmaktadır.” şeklinde sorulan altı soru ile ölçülmüştür. Bu soruların “faktör yükleri” ve “Alfa değerleri” ile yapısal olarak geçerliliği test edilerek “Ayrımcılık Algısı Boyutu” oluşturulmuştur (Bilgiç ve Akyürek, 2009:153).

Ülkeye olan aidiyet algısını ifade eden “Aidiyet Duygusu”; “T. C.vatandaşı olmaktan gurur duyuyorum.”, “Türk Ordusu bizim ordumuzdur.”, “Türkiye Cumhuriyeti benim devletimdir.”, “Türk tarihi bizim de tarihimizdir.”, “Türk bayrağı hepimizindir.”, “İstiklal marşı benim marşımdır.” şeklinde sorulan altı soruyla ölçülmüştür. Bu soruların “faktör yükleri” ve “Alfa değerleri” ile yapısal

olarak geçerliliği test edilerek “Aidiyet Duygusu Boyutu” oluşturulmuştur (Bilgiç ve Akyürek, 2009:154).

Türkler ile diğer etnik grupların bağları ve birlikte yaşama isteğine yönelik algıları; “Kürtler/Zazalar/Araplar ile Türkler kardeşler.”, “Türklerle Kürtlerin/Zazaların/Arapların ortak bir geleceği vardır.”, “Türklerle Kürtler/ Zazalar/ Araplar arasında kuvvetli bağlar vardır.”, “Türk / Kürt halkına karşı herhangi bir düşmanlığım veya antipatim yoktur.” şeklinde sorulan dört soru ile ölçülmüş ve bu soruların “faktör yükleri” ve “Alfa değerleri” ile yapısal olarak geçerliliği test edilerek “Beraber Yaşama İsteği Boyutu” oluşturulmuştur (Bilgiç ve Akyürek, 2009:155 ).

### **3.3.1. Ayrımcılık, Aidiyet ve Birlikte Yaşama İsteği Boyutlarının Ana Dile Göre Farklılaşması**

Bu bölümde Ayrımcılık, Aidiyet ve Birlikte Yaşama İsteği Boyutlarının ana dile göre farklılaşması tek yönlü varyans analizi yöntemiyle incelenmiştir. Ölçülen üç ana boyuta ait ana dile göre ölçek skorları ve analiz değerleri aşağıda tablo olarak verilmiştir (Bilgiç ve Akyürek, 2009:157 ).

**Tablo 3.** Ayrımcılık, Aidiyet ve Birlikte Yaşama İsteği Boyutlarının Ana Dile Göre Farklılaşması Varyans Analiz Tablosu

| SORU NO | Sorular \ Ölçek       | Ana dil (%) |        |        |        |        | Varyans Analizi |       |
|---------|-----------------------|-------------|--------|--------|--------|--------|-----------------|-------|
|         |                       | Kürtçe      | Türkçe | Arapça | Zazaca | Toplam | F               | Anlm. |
| 1       | AYRIMCILIK ALGISI     | 51,2        | 11,7   | 19,8   | 57,1   | 39,1   | 316,5           | 000   |
| 2       | AİDİYET               | 76,4        | 93,9   | 91,5   | 80,0   | 84,4   | 261,7           | 000   |
| 3       | BERABER YAŞAMA İSTEĞİ | 78,2        | 87,2   | 86,5   | 80,7   | 81,8   | 63,5            | 000   |

### 3.3.2. Kürtlerde ve Zazalarda, Ayrımcılık, Aidiyet ve Birlikte Yaşama İsteği Boyutlarının Öğrenim Durumuna Göre Farklılaşması

Kürtlerde ve Zazalarda, Ayrımcılık, Aidiyet ve Birlikte Yaşama İsteği Boyutlarının Öğrenim durumuna göre ortalama ölçek skorları tablo olarak aşağıda verilmiştir (Bilgiç ve Akyürek, 2009:164).

**Tablo 4.** Kürtlerde ve Zazalarda, Ayrımcılık, Aidiyet ve Birlikte Yaşama İsteği Boyutları - Öğrenim Durumu Farklılaşma Tablosu

| ÖĞRENİM DURUMU                    | AYRIMCILIK<br>ALGISI (%) | AİDİYET (%) | BERABER YAŞAMA<br>İSTEĞİ (%) |
|-----------------------------------|--------------------------|-------------|------------------------------|
| OKURYAZAR DEĞİL – OKURYAZAR       | 52,2                     | 76,4        | 76,3                         |
| İLKÖĞRETİM (İLK VE ORTAOKUL MEZ.) | 47,0                     | 78,7        | 78,8                         |
| ORTA ÖĞRETİM (LİSE MEZ.)          | 54,5                     | 75,0        | 76,9                         |
| ÖN LİSANS VE ÜZERİ                | 56,7                     | 74,8        | 81,0                         |
| Toplam                            | 51,8                     | 76,6        | 78,3                         |
| F                                 | 7,485                    | 3,434       | 4,587                        |
| Anlamlılık                        | ,000                     | ,016        | ,003                         |

Kürt ve Zazalarda “ayrımcılık algısı”, genel olarak bakıldığında kişilerin öğrenim durumuna göre farklılaşmaktadır ( $F=7,485$ ;  $p=0,000$ ). Ancak bu farklılaşma öğrenim düzeyinin artmasına paralel olarak doğrusal bir şekilde artmamaktadır. Farklı öğrenim düzeyine sahip grupların “ayrımcılık algısı” temelinde birbirinden farklılaşmasına Post Hoc Scheffe analizine göre bakıldığında;

“Okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar”ın “ayrımcılık algısı”nın (52,2) diğer üç gruptan anlamlı olarak farklılaşmadığı (47,0; 54,5; 56,7) görülmektedir ( $p=0,204$ ;  $p=0,844$ ;  $p=0,424$ ).

“İlköğretim mezunları”nın “ayrımcılık algısı”nın (47,0) sadece “lise mezunları” (54,5) ve “üniversite mezunları” (56,7) ile anlamlı olarak farklılaştığı ( $p=0,006$ ;  $p=0,000$ ) ve daha düşük olduğu; “okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar” (52,2) ile farklılaşmadığı ( $p=0,204$ ) görülmektedir.

“Lise mezunları”nın “ayrımcılık algısı”nın (54,5) sadece “ilköğretim mezunları” (47,0) ile anlamlı olarak farklılaşarak daha yüksek olduğu görülmekte ( $p=0,000$ ); diğer iki grupta (52,2; 56,7) anlamlı olarak farklılaşmamaktadır ( $p=0,844$ ;  $p=0,846$ ).

“Üniversite mezunları”nın “ayrımcılık algısı” ise (56,7) sadece “ilköğretim mezunları” (47,0) ile anlamlı olarak farklılaşarak daha yüksek olduğu görülmekte ( $p=0,006$ ); diğer iki grupta (52,2; 54,5) anlamlı olarak farklılaşmamaktadır ( $p=0,424$ ;  $p=0,846$ ).

Kürt ve Zazalarda; öğrenim durumunu ifade eden dört ana grubun, “aidiyet algısı” temelinde birbirinden farklılaşmasına Post Hoc Scheffe analiziyle bakıldığında; bütün grupların (76,4; 78,7; 75,0; 74,8) aralarında anlamlı olarak farklılaşma olmadığı görülmektedir ( $p=0,505$ ;  $p=0,878$ ;  $p=0,851$ ;  $p=0,059$ ;  $p=0,085$ ;  $p=0,999$ ).

Genel olarak bakıldığında Kürt ve Zazaların “beraber yaşama isteği” kişilerin öğrenim durumuna göre farklılaşmaktadır ( $F=4,587$ ;  $p=0,003$ ). Öğrenim durumunu ifade eden dört ana grubun “beraber yaşama isteği” temelinde birbirinden farklılaşmasına Post Hoc Scheffe analizi ile bakıldığında;

“Okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar”ın “beraber yaşama isteği”nin (76,3) sadece üniversite mezunlarıyla (81,0) anlamlı olarak farklılaştığı ( $p=0,015$ ) ve daha düşük olduğu, diğer iki grupta anlamlı olarak farklılaşmadığı (78,8; 76,9) görülmektedir ( $p=0,297$ ;  $p=0,977$ ).

“İlköğretim mezunları”nın “beraber yaşama isteği” (78,8) diğer gruplarla (76,3; 76,9; 81,0) anlamlı olarak farklılaşmamaktadır ( $p=0,297$ ;  $p=0,461$ ;  $p=0,363$ ).

“Lise mezunları”nın “beraber yaşama isteği” (76,9) sadece “üniversite mezunları” (81,0) ile anlamlı olarak farklılaşarak ( $p=0,025$ ) daha düşük olduğu görülmekte; diğer iki grupta (76,3; 78,8) anlamlı olarak farklılaşmamaktadır ( $p=0,977$ ;  $p=0,461$ ).

“Üniversite mezunları”nın “beraber yaşama isteği” ise (81,0) sadece “Okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar” (76,3) ve “lise mezunları” (76,9) ile anlamlı olarak farklılaşarak ( $p=0,015$ ;  $p=0,025$ ) daha yüksek olduğu görülmekte; “ilköğretim mezunları”(78,8) ile anlamlı olarak farklılaşmamaktadır ( $p=0,363$ ).

### **3.4. Güven Ölçeği Bulguları**

Araştırmada güven ölçeğinde yer alan 23 farklı kişi, kurum ve oluşuma ait istatistiklerden sadece konuyla ilgili olan 10 tanesi seçilerek analizler yapılmıştır. Bu kapsamda; T.C. Cumhurbaşkanı, T.C. Başbakanı, Türkiye Büyük

Millet Meclisi (TBMM), Polis, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK), Jandarma, Vali/Kaymakam, Adliye/Yargı sistemi, Abdullah Öcalan ve PKK'ya ait güven verileri değerlendirmeye alınmıştır.

Analizleri kolaylaştırmak amacıyla ölçekte birbiriyle ilişkili olan sorular, “faktör yükleri” ve “Alfa değerleri” ile yapısal olarak geçerliliği test edildikten sonra birleştirilerek, “devlete güven”, “güvenlik güçlerine güven” ve “PKK/Öcalan’a güven” olmak üzere üç farklı güven boyutu oluşturulmuştur.

Yasama, yürütme ve yargıyı temsil eden makamlar ve kurumlara (T.C. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, T.C. Başbakanı, Vali/Kaymakam ve Adliye/Yargı sistemi) ait güven değerlerinden “devlete güven” boyutu; TSK, Polis ve Jandarmaya ait güven değerlerinden “güvenlik güçlerine güven” boyutu; A. Öcalan ve PKK'ya ait güven değerlerinden ise “PKK/Öcalan’a Güven” boyutu oluşturulmuştur.

Devlete, Güvenlik Güçlerine ve PKK/Öcalan’a güvenin ana dile göre farklılaşması aşağıda verilmiştir (Bilgiç ve Akyürek, 2009:215).

**Tablo 5.** Güven Ölçeği ve Ana Dile Göre Farklılaşma İstatistikleri

| SORU NO | Sorular \ Ölçek          | Ana dil (%) |        |        |        |        | Varyans Analizi |       |
|---------|--------------------------|-------------|--------|--------|--------|--------|-----------------|-------|
|         |                          | Kürtçe      | Türkçe | Arapça | Zazaca | Toplam | F               | Anlm. |
| 1       | DEVLETE GÜVEN            | 61,36       | 77,31  | 77,22  | 57,39  | 67,53  | 125,14          | ,000  |
| 2       | GÜVENLİK GÜÇLERİNE GÜVEN | 56,55       | 79,66  | 74,27  | 57,20  | 66,16  | 262,81          | 000   |
| 3       | PKK-ÖCALAN'A GÜVEN       | 16,51       | ,18    | 36     | 7,34   | 9,02   | 203,43          | 000   |

Kürtler ve Zazalarda Güven Ölçeği boyutlarının öğrenim düzeylerine göre ortalama ölçek skorları tablo olarak aşağıda verilmiştir (Bilgiç ve Akyürek, 2009:229).



**Tablo 6.** Güven Ölçeği Soru ve Boyutları - Öğrenim Durumuna Göre Farklılaşma Tablosu

|                                         | OKURYAZAR<br>DEĞİL/<br>OKUR-YAZAR<br>(%) | İLK<br>ÖĞRETİM<br>(%) | ORTA<br>ÖĞRETİM<br>(%) | ÖN LİSANS<br>VE ÜZERİ<br>(%) | TOPLAM<br>(%) | F      | Anlm. |
|-----------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------------|---------------|--------|-------|
| <b>DEVLETE GÜVEN</b>                    | 64,43                                    | 64,84                 | 57,88                  | 53,77                        | 60,89         | 17,875 | ,000  |
| <b>GÜVENLİK<br/>GÜÇLERİNE<br/>GÜVEN</b> | 60,36                                    | 61,95                 | 54,29                  | 45,27                        | 56,49         | 35,406 | ,000  |
| <b>PKK-ÖCALAN'A<br/>GÜVEN</b>           | 18,42                                    | 14,81                 | 17,02                  | 13,46                        | 15,81         | 3,135  | ,025  |

Genel olarak Kürt ve Zazalarda “devlete güven” kişilerin öğrenim durumuna göre farklılaşmaktadır ( $F=17,875$ ;  $p=0,000$ ). Farklı öğrenim düzeyine sahip dört ana grubun “devlete güven” temelinde birbirinden farklılaşmasına Post Hoc Scheffe analizi ile bakıldığında;

“Okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar”da “devlete güven”in (64,43) “ilköğretim mezunları” (64,84) ile anlamlı olarak farklılaşmadığı ( $p=0,997$ ), “lise mezunları” (57,88) ile “üniversite mezunları”ndan (53,77) ise anlamlı olarak farklılaştığı ( $p=0,006$ ;  $p=0,000$ ) ve daha yüksek olduğu ( $p=0,000$ ) görülmektedir.

“İlköğretim mezunları”nda “devlete güven”in (64,84) “lise mezunları” (57,88) ve “üniversite mezunları”ndan (53,77) anlamlı olarak farklılaştığı ( $p=0,000$ ;  $p=0,000$ ) ve daha yüksek olduğu, “Okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar”dan ise farklılaşmadığı görülmektedir ( $p=0,997$ ).

“Lise mezunları”nda “devlete güven”in (57,88) “Okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar” (64,43) ile “ilköğretim mezunları”ndan (64,84) anlamlı olarak farklılaştığı ( $p=0,006$ ;  $p=0,000$ ) ve daha düşük olduğu, “üniversite mezunları”ndan (53,77) ise anlamlı olarak farklılaşmadığı ( $p=0,176$ ) görülmektedir.

“Üniversite mezunları”nda “devlete güven”in (53,77) “Okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar” (64,43) ile “ilköğretim mezunları”ndan (64,84) anlamlı olarak farklılaştığı ( $p=0,000$ ;  $p=0,000$ ) ve daha düşük olduğu, “lise mezunları”ndan (57,88) ise anlamlı olarak farklılaşmadığı ( $p=0,176$ ) görülmektedir.

Genel olarak Kürt ve Zazalarda “güvenlik güçlerine güven” kişilerin öğrenim durumuna göre farklılaşmaktadır ( $F=35,406$ ;  $p=0,000$ ). Farklı öğrenim düzeyine sahip dört ana grubun “güvenlik güçlerine güven” temelinde birbirinden farklılaşmasına Post Hoc Scheffe analizi ile bakıldığında;

“Okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar”da “güvenlik güçlerine güven”in (60,36) “ilköğretim mezunları” (61,95) ile anlamlı olarak farklılaşmadığı ( $p=0,840$ ), “lise mezunları” (54,29) ile “üniversite mezunları”ndan (45,27) ise anlamlı olarak farklılaştığı ( $p=0,013$ ;  $p=0,000$ ) ve daha yüksek olduğu ( $p=0,000$ ) görülmektedir.

“İlköğretim mezunları”nda “güvenlik güçlerine güven”in (61,95) “lise mezunları” (54,29) ve “üniversite mezunları”ndan (45,27) anlamlı olarak farklılaştığı ( $p=0,000$ ;  $p=0,000$ ) ve daha yüksek olduğu, “Okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar”dan (60,36) ise farklılaşmadığı görülmektedir ( $p=0,840$ ).

“Lise mezunları”nda “güvenlik güçlerine güven”in (54,29) diğer bütün gruplarla (60,36; 61,95; 45,27) anlamlı olarak farklılaştığı ( $p=0,013$ ;  $p=0,000$ ;  $p=0,000$ ), “Okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar” (60,36) ile “ilköğretim mezunları”ndan (61,95) daha düşük, “üniversite mezunları”ndan (45,27) ise daha yüksek olduğu ( $p=0,176$ ) görülmektedir.

“Üniversite mezunları”nda ise “güvenlik güçlerine güven”in (45,27) diğer bütün gruplardan (60,36; 61,95; 54,29) anlamlı olarak farklılaştığı ( $p=0,000$ ;  $p=0,000$ ;  $p=0,000$ ) ve daha düşük olduğu görülmektedir.

Kürtler ve Zazalarda farklı öğrenim düzeyine sahip dört ana grubun (18,42; 14,81; 17,02; 13,46) “PKK/Öcalan’a güven” temelinde birbirinden farklılaşmasına Post Hoc Scheffe analizi ile bakıldığında; gruplar arasında anlamlı bir farklılaşma olmadığı görülmektedir ( $p=0,182$ ;  $p=0,885$ ;  $p=0,068$ ;  $p=0,521$ ;  $p=0,874$ ;  $p=0,230$ ).

#### 4. BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

“Ayrımcılık algısı” bulguları genel olarak değerlendirildiğinde; öğrenim gruplarının bir kısmı arasında istatistikî olarak farklılaşma olmakla birlikte, değerlerin birbirlerine çok yakın olduğu görülmektedir. Bu durum bütün öğrenim düzeylerinde ortalama %50 civarında “ayrımcılık algısı” oluştuğunu göstermektedir. Öğrenim düzeyi yükseldiğinde lise ve üniversite mezunlarında “ayrımcılık algısı” düşmemekte, ilköğretim mezunlarına göre kısmen artmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında öğrenim düzeyinin yükselmesinin algıyı zayıflatmadığı, dolayısıyla eğitim sisteminin kendisinden beklenen etkiyi yapamadığı görülmektedir. Okuryazar olmayan/sadece okuryazar olan kitlede “ayrımcılık algısı”nın ilköğretim mezunlarına göre kısmen yüksek olması, bu kitlenin daha fazla sosyal etiketlemeye maruz kalması ve kendisini ifade edememesinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

“Aidiyet algısı” bulguları genel olarak değerlendirildiğinde; farklı öğrenim düzeylerindeki gruplar arasında istatistikî olarak anlamlı bir farklılaşmanın olmadığı, bütün gruplarda ortalama % 75 civarında “ülkeye aidiyet duygusu” olduğu görülmektedir. Öğrenim düzeyi arttıkça bu algıda yükselme görülmemesi, eğitim sisteminin “aidiyet algısı”nı olumlu yönde geliştirici bir role sahip olamadığını göstermektedir.

“Beraber yaşama isteği” bulguları genel olarak değerlendirildiğinde; öğrenim gruplarının bir kısmı arasında istatistikî olarak farklılaşma olmakla birlikte, farklılaşmanın birbirine yakın değerlerde olduğu görülmektedir. Bu durum bütün öğrenim düzeylerinde ortalama % 75-80 arasında “beraber yaşama isteği” olduğunu göstermektedir. Öğrenim düzeyi yükseldiğinde genel olarak lise mezunlarına kadar farklılaşma görülmemekte, ancak üniversite mezunlarında “beraber yaşama isteği” kısmen artmaktadır. Bu yönüyle değerlendirildiğinde lise düzeyine kadar (lise mezunları dâhil) öğrenim düzeyinin yükselmesinin “beraber yaşama isteği”ni artırmadığı, ancak üniversite mezunlarında bu algıda az da olsa iyileşme olduğu görülmektedir. Üniversite mezunlarında, lisedeki tepkisel dönemin kısmen geride kalması ve üniversite ortamında dünyayı daha iyi değerlendirme fırsatı veren rasyonalitenin artmasıyla bu durumun açıklanması mümkündür.

“Devlete güven” verileri genel olarak değerlendirildiğinde; “Okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar” (64,43) ile “ilköğretim mezunları”nda (64,84) da “devlete güven”in yaklaşık aynı düzeyde ve “lise mezunları” (57,88) ile “üniversite mezunları”ndan (53,77) daha yüksek olduğu, lise mezunları ile üniversite mezunları arasında da anlamlı bir farklılaşma olmadığı görülmektedir. Bu veriler; ilköğretimden sonra kırılma yaşandığını lise ve üniversite mezunlarında devlete olan güvenin azaldığını göstermektedir. Son yıllarda bölgedeki okullaşma oranı ciddi derecede artmasına rağmen böyle bir tablonun ortaya çıkması bölgedeki eğitim sisteminin yeniden değerlendirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Çok büyük eğitim yatırımlarının tam tersi bir sonuç oluşturması beklenirken ortaya çıkan bu durum, eğitimin sadece okul açmak ve öğrenci sayısını artırmakla mümkün olmadığını göstermektedir.

“Güvenlik güçlerine güven” verileri genel olarak değerlendirildiğinde; “Okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar” (60,36) ile “ilköğretim mezunları” (61,95) arasında “güvenlik güçlerine güven”in anlamlı olarak farklılaşmadığı ve öğrenim düzeyi yükseldikçe, “lise mezunları” (54,29), “üniversite mezunları” (45,27), güvenlik güçlerine güvenin giderek azaldığı görülmektedir. Bu veriler; “güvenlik güçlerine olan güven”in genel puan değerleri itibarıyla “devlete olan güven”den yaklaşık 5 puan daha düşük olmakla birlikte, gruplar arasındaki farklılaşma bakımından ikisi arasında kısmi bir benzerlik olduğunu; okuryazar olmayan ve sadece okuryazar olanlar ile ilköğretim mezunlarında güvenlik güçlerine olan güvenin hemen hemen aynı düzeyde olduğunu, ancak ilköğretimden sonra öğrenim düzeyi arttıkça güvenlik güçlerine olan güvenin azaldığını göstermektedir. Terörle mücadelenin uzunca bir süre güç kullanma ekseninde yürütülmesi, bunun doğurduğu kaçınılmaz yan etkiler, istenmeden de olsa halka verilen rahatsızlıklar ve bölgede genç personelin yapılan hatalar, güvenlik güçlerine olan güvenin devlete olan güvene nazaran biraz daha düşük düzeyde olmasını anlaşılır kılmaktadır.

“PKK/Öcalan’a güven” verileri genel olarak değerlendirildiğinde; farklı öğrenim düzeyindeki bütün grupların yaklaşık aynı derecede “PKK/Öcalan’a güven” duydukları görülmektedir. PKK’nın başlangıçtan itibaren “kır gerillası” stratejisini uygulaması nedeniyle hedef kitle olarak büyük ölçüde kırsal kesimlere yönelmesi ve bölgedeki öğrenim düzeyinin kırsal yörelerde ve küçük yerleşim yerlerinde daha düşük düzeyde olması, düşük eğitim düzeylerindeki verileri açıklamaktadır.

Bölgede son yıllarda küçük yerleşim birimlerine kadar liselerin açılması ve derslik sayısının artması okullaşma oranını da yükseltmiştir. Lise çağındaki gençlerin büyük ölçüde etnik eksenli politik ve ideolojik etkilere maruz kalmaları, genç kitlenin büyük ölçüde aynı sosyal çevrede ve ülkenin diğer kesimlerindeki durumdan habersiz olarak büyük ölçüde örgütün propagandasının etkisine açık olmaları, gençlik döneminde duyguların ve tepkisel tavırların biraz daha ön planda olması, bölgedeki sosyoekonomik ve sosyokültürel durumun propagandaları bir ölçüde haklı çıkarıcı nitelikte olması, lise mezunlarında da PKK/Öcalan'a olan güvenin daha düşük öğrenim düzeyleriyle yaklaşık aynı değerlerde seyretmesinde destekleyici rol oynamaktadır.

Üniversite mezunlarının da lise çağlarında benzer şartlara maruz kalmış ve etkilenmiş olmaları, bir kısmının üniversite döneminde yaşadığı bölgenin dışına çıkmasına, farklı illerdeki diğer etnik ve sosyal gruplarla etkileşime girmelerine rağmen etnik duyguların zayıflamadığı ve PKK/Öcalan'a olan güvenin aynı düzeyde devam ettiği görülmektedir. Bu durum üniversitelerdeki eğitim sisteminin etnik bilinçlenmede dengeleyici bir rol oynayamadığını veya etnik bilinçlenme başladıktan sonra geriye dönüşün kolay olmadığını göstermektedir.

Öğrenim düzeyi arttıkça PKK/Öcalan'a olan güvende azalma olmaması, okulların politik ve ideolojik etkilere ne kadar açık olduğunu ve eğitim sisteminin beklenen işlevi yerine getiremediğini göstermektedir. Bunda da fiziki şartlar yanında, öğretmenlerin hem sayı hem de nitelik olarak arzu edilen düzeyde olmamalarının ciddi derecede etkisi olduğu düşünülmektedir. Okullarda belli ölçüde öğretim olmakla birlikte eskiden "terbiye" kelimesiyle ifade edilen anlamda eğitimin varlığından söz etmek oldukça zordur.

Son yıllarda devletin hem sosyokültürel hem de sosyoekonomik alanda daha olumlu bir yaklaşım sergilemesi söz konusu ise de, yılların birikimini kısa süre içerisinde gönüllerden ve zihinlerden atmak mümkün olmadığından olumsuz yansımaların halen devam ettiği görülmektedir.

## SONUÇ

Bir ülkenin varlığının ve menfaatlerinin iç ve dış tehdit ve tehlikelere karşı korunması olarak ifade edilebilecek güvenlik kavramı, başlangıçta daha çok askeri faaliyetler kapsamında ele alınmış, ancak teknoloji ve diğer alanlarda meydana gelen gelişmelere paralel olarak ekonomi, enerji, çevre, sağlık, sosyo-kültür ve eğitim alanlarını da kapsar hale gelmiştir.

Eğitimin temel işlevlerinden birisi bireyin toplumsallaşmasını sağlamaktır. Bireyin topluma uyumu sağlandığında radikal eğilimler azalmakta, bu da şiddet düşüncesini zayıflatarak suçluluğu azaltmakta ve toplumsal güvenliğin sağlanmasına katkı sağlamaktadır.

Toplumda karşılıklı güven, normlar ve iletişim ağlarından oluşan sosyal sermayenin güçlü olduğu toplumlarda güven ve toplumsal iletişimin daha etkili olduğu görülmekte, bu da sonuçları itibarıyla daha güvenli bir ortamın doğmasına katkı sağlamaktadır. Sosyal sermayenin güçlendirilmesi de ancak etkili bir eğitim sistemiyle mümkün olabilmektedir.

Eğitimin diğer temel işlevi olan iktisadi işleviyle de; topluma uygun nitelikte işgücü, bireye de meslek kazandırarak ülke ekonomisinin güçlenmesi, bunun sonucu olarak toplumsal refahın artarak genel sorunların azalması, dolayısıyla güvenliğin daha da güçlenmesinin mümkün olacağı beklenmektedir. Eğitimin yetersiz olmasının sonuçlarından birisi olan işsizliğin artmasıyla güvenlik açısından riskler doğmakta, özellikle mala karşı işlenen suçlarda artış görülmektedir.

Yapılan araştırmalarda terör suçlarında; öğrenim düzeyi ile suç işleme arasında doğrusal olmayan, başka bir deyişle öğrenim düzeyi arttıkça terör suçlarının azalması şeklinde doğrusal olmayan (karmaşık) bir ilişki olduğu görülmektedir. Türkiye'nin sosyolojik yapısını yansıtan bir araştırmada; etnik terör (PKK) suçlarının yaklaşık üçte ikisinin (%60) okuma yazma bilmeyen, sadece okur-yazar ve ilkokul mezunları tarafından işlendiği görülmektedir. Aşırı sol ve dini motifli terör suçlarında ise, okuma yazma bilmeyen, sadece okur-yazar ve ilkokul mezunları tarafından suç işleyenlerin oranı (%32, %31) etnik terörden (PKK) farklı olarak yaklaşık üçte bire düşmektedir. Suçların önemli bir kısmı lise ve üniversite mezunları tarafından işlenmektedir. Görüldüğü gibi, eğitim faaliyetleri sahip olması gereken rolü tam olarak yerine

getirememekte, terör suçlarında öğrenim düzeyleri dışındaki diğer faktörlerin de etkisiyle doğrusal olmayan (karmaşık) bir ilişki oluşmaktadır.

Öğrenim düzeyi ile adi suçlar arasındaki ilişkiyi inceleyen çeşitli araştırmalar da yapılmıştır. Türkiye’de cezaevlerindeki hükümlüler arasında yapılan bir araştırmada; suçlulukla öğrenim düzeyi arasında negatif bir ilişkinin olduğu, başka bir deyişle öğrenim düzeyi arttıkça suç işleme oranının düştüğü saptanmıştır. Bulgulara genel olarak bakıldığında suçların yaklaşık %86,8’inin lise düzeyinden daha düşük düzeyde öğrenim görmüş kişilerce işlendiği görülmüştür. Dünyada da benzer araştırmalar mevcuttur. 1990 yılında ABD’de yapılan bir araştırmada lise mezunları sayısında sağlanan %1’lik bir artışın suç sayısında 100 bin civarında azalmaya neden olduğu tespit edilmiştir.

Bu makaleye konu olan Kürtler ve Zazaların yaşadığı bölgelerde yapılan kapsamlı alan araştırmasında da öğrenim düzeyi ile etnik terör arasında doğrusal olmayan (karmaşık) bir ilişkinin olduğu ortaya çıkmıştır. Bu araştırma bulguları genel olarak değerlendirildiğinde; bütün öğrenim düzeylerinde ortalama %50 civarında ayrımcılık algısı olduğu, bu algıda öğrenim grupları arasında istatistikî olarak farklılaşma olmakla birlikte, farklılaşma değerlerinin birbirlerine çok yakın olduğu görülmektedir. Öğrenim düzeyi yükseldiğinde lise ve üniversite mezunlarında ayrımcılık algısı düşmemekte, ilköğretim mezunlarına göre kısmen artmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında öğrenim düzeyinin yükselmesinin algıyı zayıflatmadığı, dolayısıyla eğitim sisteminin kendisinden beklenen etkiyi yapamadığı görülmektedir.

Aidiyet algısında farklı öğrenim düzeylerindeki gruplar arasında istatistikî olarak anlamlı bir farklılaşmanın olmadığı, bütün gruplarda ortalama % 75 civarında ülkeye aidiyet duygusu olduğu görülmektedir. Öğrenim düzeyi arttıkça bu algı değerinde yükselme olmaması, eğitim sisteminin ülkeye olan aidiyeti artırma yönünde de beklenen etkiye sahip olmadığını ortaya koymaktadır.

Araştırma bulguları; bütün öğrenim düzeylerinde ortalama % 75-80 civarında “beraber yaşama isteği” olduğunu göstermekte, öğrenim düzeyi yükseldikçe lise mezunlarına kadar farklılaşma görülmemekte, ancak üniversite mezunlarında beraber yaşama isteği az da olsa artmaktadır. Bu durumun, üniversite ortamında dünyayı daha iyi değerlendirebilme ve rasyonalitenin artmasıyla açıklanabileceği değerlendirilmektedir.

“Devlete güven” verileri genel olarak değerlendirildiğinde; ortalama %65 civarında olan güven değerlerinde ilköğretimden sonra bir kırılma yaşandığı, lise ve üniversite mezunlarında devlete olan güvenin daha da azaldığı görülmektedir. Son yıllarda bölgedeki okullaşma oranı ciddi derecede artmasına rağmen böyle bir tablonun ortaya çıkması, bölgedeki eğitim sisteminin gözden geçirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

“Güvenlik güçlerine güven” verileri genel olarak değerlendirildiğinde; devlete güven değerlerine benzer bir durum görülmektedir. Yaklaşık beş puan daha düşük düzeyde ortalama %55 civarında olan “güvenlik güçlerine güven” değerleri, daha alt öğrenim düzeylerinde farklılaşmaz iken, lise ve üniversite mezunlarında giderek azalmaktadır. Terörle mücadelede uzunca bir süre güç kullanma eksenli bir stratejinin takip edilmesi ve bunun doğurduğu kaçınılmaz yan etkiler, güvenlik güçlerine olan güvenin biraz daha düşük düzeyde seyretmesine neden olmaktadır.

“PKK/Öcalan’a Güven” verileri genel olarak değerlendirildiğinde; ortalama % 15 civarında olan güven değerlerinin farklı öğrenim düzeylerindeki bütün gruplarda yaklaşık aynı düzeyde olduğu görülmektedir. Diğer algılarda olduğu gibi, öğrenim düzeyi arttıkça PKK/Öcalan’a olan güvende azalma olmaması, okulların politik ve ideolojik etkilere ne kadar açık olduğunu ve eğitim sisteminin beklenen işlevi yerine getiremediğini göstermektedir.

Sonuç olarak; öğrenim düzeyinin yükselmesiyle adi suçlarda olumlu sonuçlar söz konusu olurken, terör suçlarında arzu edilen iyimser tablonun ortaya çıkmaması, mevcut haliyle eğitim sisteminin terör sorununun çözümüne katkı sağlayamadığı anlamına gelmektedir. Bu durum eğitim değişkeninin sorunun çözümünde etkili olacak temel parametrelerden birisi olmadığı anlamına gelmemekte, eğitim sisteminde ve onun kalitesinde ciddi sorunlar olduğunu göstermektedir. Eğitimin kalitesinin yükseltilmesi halinde, hem adi suçlarda azalma sağlanabilecek hem de ülke bütünlüğüne zarar verilmeden etno-kültürel taleplerin makul bir zemine oturmasına imkân sağlanabilecektir.

## KAYNAKÇA

Akyüz, Ö. F. (2001). Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması. İstanbul: Sistem Yayıncılık.

Atıcı, B., Gümüş, Ç. (2002). Bireylerin Terör Hareketlerine Katılım Durumları ile Eğitim Düzeyleri Arasındaki İlişki. Türkiye’nin Güvenliği Sempozyumu, 17–19 Ekim 2001, Fırat Üniversitesi: Elazığ, s. 83–90.



- Aytaç, M., Aytaç S., Bayram N. (2007),** “Suç Türlerini Etkileyen Faktörlerin İstatistiksel Analizi”, 8. Türkiye Ekonometri ve İstatistik Kongresi, İnönü Üniversitesi, Malatya, 24-25 Mayıs, ss.1-7.
- Bilgiç, M. Sadi, (2009),** Güneydoğu Sorununun Sosyolojik Analizi, isimli yayımlanmayan Raporu (Sadece özeti [www.bilgesam.org](http://www.bilgesam.org). adresinde yayımlanmıştır.).
- Cerrah, İbrahim, (2011),** “Demokratik Topumlarda İç Güvenlik”, Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- CIBC (Centre of Human Capital and Productivity),(2011),** “ The Impacts of Education on Crime, Health and Mortality and Civic Participation” Raporu, The Western Ontario Üniversitesi CIBC (Centre of Human Capital and Productivity) Yayınları.
- Cömertler, N. ve Kar, M., (2007),** “Türkiye’de Suç Oranının Sosyo-ekonomik Belirleyicileri; Yatay Kesit Analizi”, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 62(2), ss.37-57.
- Çalışkan, Ş., Meçik, O. (2010),** “Sosyal Sermayenin Oluşumunda ve Radikalleşmenin Önlenmesinde Eğitimin Rolü” Ankara: Polis Akademisi Yayınları
- Güvel, Enver Alper, (2004),** Suç ve Ceza Ekonomisi, Roma Yayınları, Ankara, 194s.
- Kızılloluk, H. (2001).** Sınıf Ortamında Öğretmen Öğrenci İletişiminin Yatay veya Dikey Olmasının Öğrenme Üzerindeki Etkileri. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 25 (1), 151-159.
- Kızmaz, Zahir (2004),** “Öğrenim Düzeyi ve Suç-Okul İlişkisi Üzerine Sosyolojik Bir Araştırma”, F.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 14 Sayı:2.
- MASLOW, Abraham H. (1943),** “A Theory of Human Motivation,” Psychological Review, 50: 370-396.
- Putnam, R. D. (1993),** Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. New Jersey:Princeton University Pres.
- Sandıklı, Atilla, (2008),** “Değişen Güvenlik Anlayışları ve Türkiye’nin Güvenlik Stratejisi”, İstanbul: BİLGESAM Yayınları.
- Sandıklı, Atilla, (2012),** “Güvenlik, Savaş, Barış ve Çatışma Çözümleri”, İstanbul:BİLGESAM Yayınları.
- Şeker, D., Tunç, A., Şahin E., (2010),** “Van İli Örneğinde Terör Suçlarına Karışan Kişilerin İç Göç, Sosyal Psikolojik ve Eğitim Açılarında Değerlendirilmesi”, Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Türk Dil Kurumu, (2013),** Güncel Türkçe Sözlük, [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr). Erişim tarihi 4.4.2013.
- Türkiye İstatistik Kurumu, (2012),** “Hane halkı İşgücü Araştırması Aralık 2012 Sonuçları”, <http://www.tuik.gov.tr/>, Erişim tarihi: 1.4.2013.
- Yıldız, R., Öcal O., Yıldırım, E., (2011),** Suçun Sosyoekonomik Belirleyicileri: Kayseri Üzerine Bir Uygulama, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 36, Ağustos-Aralık 2010 ss.15-31.



## BİRLEŞİK KRALLIK KAMU YÖNETİMİNDE YENİLİKÇİLİK UYGULAMALARI

Selahattin ATEŞ\*

### Öz

Neo-Liberal akımların ve özellikle son dönemde yaşanan ekonomik krizlerin tetiklemesiyle küresel olarak dünyanın büyük bölümünde kamu yönetiminde, idare hukuku bağlamında gelişen Kıta Avrupa'sı kamu yönetimi anlayışının Anglo Sakson kamu işletmeciliğine dönüştüğü görülmektedir. Klasik kamu yönetimi anlayışından, amaç, yaklaşım, yapı, hizmetin kimin tarafından sunulacağı ve istihdam gibi açılardan temelde farklılaşan bu yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektörden performans ve kalite yönetimi yanında yenilikçilik gibi sistemleri alarak kamu yönetiminde bir araç olarak uygulamayı denemiştir.

Bugünlerde başta son on yılda İngiltere'de olmak üzere yenilikçilik yaklaşımının kamu yönetiminde bir araç olarak kullanılması yönünde büyük bir eğilim bulunmaktadır. Dünya çapında internet ve WWW (World Wide Web) ile meşhur olan kamu yenilikçiliği İngiltere'de açık üniversite ile popülaritesini sürdürmüştür. Akla dayalı sistemler temelinde ve kullanıcı yararı yönelimli bu yenilikçilik geniş ölçekte kullanılarak durağan yapının hareketlendirilmesi hedeflenmektedir. Girişimci devlet rolü yenilikçilik yaklaşımı ve aletleri kullanılarak gerçekleştirilmek istenmektedir.

Bundan yüz yıl önce yaşanan bilim alanındaki siyaset ve yönetim tartışmaları, bugün yerini işletme yönetimi ve kamu yönetiminin ayrılığı ya da aynılığı tartışmasına dönüşmüştür. Ne var ki günümüzde hizmetlerin sunumunun devlet tekelinden çıkması, piyasa yönelimi ve işletme yönetiminin genişlemesi ayrılık makasını daraltırken benzerlik alanını ciddi olarak genişletmektedir. Uygulama ve eleştirisi, Yeni Kamu Yönetimini, Yeni Kamu Hizmetine, müşteri memnuniyetini ise vatandaş/kullanıcı memnuniyetine



\*Dr., Mülkiye Müfettişi, ates.selahattin@gmail.com

eviren teorik gelişmeler yaşasa da, işletme yönetimi terminolojisi kamu yönetimine kuvvetlice yerleşmektedir. Genel olarak birbirini takip eden reformlarla uygulamadan teoriye kamu yönetimi reformu modelini geliştiren Birleşik Krallık özel sektörden devşirdiği Kamu Performans Yönetimi ve Kalite Yönetimi gibi mantık modelleri yanında özel sektörle özdeşleşen Yenilikçilik gibi araçları kullanarak önemli başarılar sağlamaktadır.

İşletme yönetiminin en yeni aracı olan yenilikçiliği, Birleşik Krallık kamu yönetimi uygulaması bağlamında inceleyen bu çalışma, yenilikçiliğin İngiliz kamu yönetimindeki etkisini inceleme amacı gütmektedir. Zira birçok eksiğine rağmen yenilikçilik kamu yönetimini bir ölçekte kurtarabilir.

**Anahtar Kelimeler:** Yenilikçilik, Birleşik Krallık, Yeni Kamu Yönetimi, Kamu Yenilikçiliği.

## INNOVATION IMPLEMENTATION IN THE UNITED KINGDOM PUBLIC SERVICES

### ABSTRACT

It is observed that by the induction of both Neo-liberal trends and the economic crises approaching recently, globally in most of the world in public administration, Continental Europe's idea of public administration which has improved as administrative law has turned into Anglo Saxon public management. This New Public Management which differs from public administration in its aim, approach, structure, by whom the job will be served and accomodation has tried to get some of the systems of private sector such as performance management, quality management and innovation and apply them as a tool. Although the concept of customer satisfaction with the critics of this approach to citizen/user satisfaction concept, the concept of new public management have transformed the concept of a new public service, managarial terminology settles down for good in to public sector. At least the gap between managarialism and public administration is disappearing.

Nowadays there is a great tendency to use the Innovation approach as a tool in the public sector round the world, especially in England for a decade. Since 1980s the widespread use of innovation systems has transformed the

public services into customer oriented and logical based systems. Public innovation is famous for its achievement with internet and WWW (World Wide Web) as well as open university. In this way, the stagnant structure evolves towards innovation. The actual reform that enterprising government role puts forward is innovative instruments and their approaches.

The purpose of this study is to examine the impacts of innovation as a system in the public sector regarding United Kingdom. This work is analyzed within a comparative perspective with an England focused approaches such as the innovation that new public administration has recruited from private sector their aims, reasons, basic elements and components, experimental information which has been formed for and against them and other examples all over the United Kingdoms. The dissertation makes it possible to bring up the components of the reforms which turns innovation into an utterance by focusing on England public administration application, the settling of a strong, based on experiment – application in the recent public sector studies and the clarification of noteworthy diagnosis and together with the settling of widespread affinity.

Despite the shortcomings of Innovation, it is a good tool for organizational change and it may cause even “save the public service” in some extent.

**Keywords:** Innovation, United Kingdom, Public Administration, Public Innovation.

## GİRİŞ

İnovasyon diye de adlandırılan yenilikçilik kamunun yeni eğilimidir ve hatta son zamanlarda kamunun kurtarıcısı olarak görülmektedir (Steward 2008:1). Bu sonucu almak için yenilikçilik kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinin merkezinde olmalıdır: kamu hizmetlerinin performansını yükseltir ve kamu yararını artırır; vatandaş beklentilerine cevap verir ve kullanıcı ihtiyaçlarının adaptasyonunu sağlar, hizmet etkinliğini artırır ve maliyetleri en aza indirir. Bunun da ötesinde kamu sektörü internet ve WWW gibi açık üniversite örneğinde de olduğu gibi kamu da geçmiş başarılarla sahiptir (Mulgan ve Albury 2003:2).

İşletme yönetiminin en yeni aracı olan yenilikçiliği, Birleşik Krallık (BK) kamu yönetimi uygulaması bağlamında inceleyen bu çalışma, dünya üretiminde sanayi devrimi makinelerini çok gerilerde bırakabilen insan dehasının yenilikçilik pırıltısını kamu yönetiminde yakalama amacı gütmektedir.

BK Kamu yönetiminde özel sektörden devşirilen yenilikçilik uygulamaları, motivasyon, yetenek ve fırsatlar ürünü olarak görülebilir. Bu fırsatlar araştırma ve teknolojiye kaynaklanabilir ya da diğer örgüt, sektör ve ülkelerden adapte edilebilir.

Bu araştırmanın giriş ve sonuç bölümleri bir yana bırakılırsa (1. ve 4. Bölümler) temel iki ana bölümü bulunmaktadır: “*Yükselen yenilikçilik*”ın anlatıldığı 2. Bölüm de, sırayla 1. Kısımda “Yenilikçiliğin Ortaya Çıkışı ve Kavramsal Çerçeve”, 2. Kısımda “Yenilikçilik Çeşitleri” ve 3. Kısımda ise “Kamu Yenilikçiliği” ele alınmıştır.

Araştırmanın esasını oluşturan ve “İngiliz Kamu Yönetiminde Yenilikçilik ve Uygulaması” başlığını taşıyan üçüncü bölüm dokuz kısımdan oluşmaktadır ve teori ile pratiğin BK boyutundaki karışımını ortaya koymaktadır. Kısımlar sırasıyla “İngiliz Kamu Yönetiminde”; “Yenilikçilik Nedenleri”, “Yenilikçiliğin Anlamı, Önemi ve Hedefi”, “Yenilikçiliğin Özellikleri, Koşulları, Bileşenleri ve Kamu Performans Yönetimi ve Kalite Yönetimi ile İlişkisi”, “Yenilikçilik Araçları”, “Yenilikçilik Seviye ve Çeşitleri”, “Yenilikçi Yerler ve Alanlar”, “Kamu Yenilikçiliği Engel ve Sorunları”, “Kamu Yenilikçiliğinin Güçlü Yanları” ve “Kamu Yenilikçiliğinin Yönü” başlıklarını taşımakta ve mümkün olduğunca çeşitli bakış açılarından mukayese yapmaktadır.

Sonuç Bölümü BK kamu yenilikçiliğini belirtilen başlıklarda ortaya koymaya yönelmiş ve bu bağlamda Türk kamu yönetiminde atılabilecek bazı somut adımlar konusunda mütevazı bir ışık olmayı amaçlamıştır.

## 1. YÜKSELEN YENİLİKÇİLİK

Bilgi toplumuna ve bilgi ekonomisine doğru evrilen bir dünyada, özellikle bilim ve teknolojiye gelişme sürecinin toplumsal faydaya çevrilmesi, yani “yenilikçilik süreci”, toplumların geleceğini belirleyen en önemli unsur

haline gelmiştir (TÜSiAD 2003). Yenilikçilik yetenek, fırsat ve motivasyonun mükemmel terkididir (Mulgan ve Albury 2003:32). İnsanoğlu ve toplumlar hallerini ne kadar olduğu gibi muhafaza etmek isteseler de bunu başaramaz, yenilikten ve değişimden kaçamazlar. Bu nedenle toplumsal yapıların bir günü diğerine eşit olmamalıdır. Zira örgütler gelişemez ve gelişmeyi adapte edemez ise yok olacaklarını bilirler (Sir Bourn 2007:214). Her ne kadar bu korku, kamu kurumlarında lağvedilme pek görülmediğinden nadir bulunsa da (Mulgan ve Albury 2003:2) uzun vade de bitmeyen ya da değişmeyen kamu yapısı da bulunmamaktadır.

Günümüz dünyasında üretim artışının yaklaşık dörtte üçü yenilikçilikten kaynaklanmaktadır.<sup>1</sup> (Carrier 2009:31-32). Buna paralel bir biçimde Mulgan da (2006:11) dünyadaki üretim artışının %60-80'inin makineleri daha sıkı çalıştırmaktan değil yenilikçilikten kaynaklandığı belirtmektedir. Bu nedenle bizzat kurum asla sona ermeyecek bir gelişmeyi amaç edinmelidir (Starling 2008:412). Bunun da ötesinde yenilikçilik, yüzyılımızın ortasında tüm nüfusun %70'inin şehirlerde yaşadığı, uzun yaşayan ve yaşlı bir nüfus yapısı ve nihayet Çin-Hindistan gibi yeni ortaya çıkan ekonomilerin devam eden yükselişi ile oluşan pürüzsüz bir fırtına ile baş etmenin bir yöntemi olarak görülmektedir (Vaitheeswaran 2012). Charlie Henneman (2013) bunu "Yenilikçilik Dünyayı Kurtarabilir mi?" diyerek başlığa çekmiştir.

Peki "Yenilikçilik Kamuyu Kurtarabilir mi?" Bu soruya Birleşik Krallık'ta (BK) uygulanan yenilikçilik yaklaşımları ile cevap arayacağız. Ancak bundan önce "küresel aktörlerin yerlerini değiştiren ve inovasyon diye de adlandırılan yenilikçilik ne demektir?" buna bir göz atılması gerekir.

### **1.1. Yenilikçiliğin Ortaya Çıkışı ve Kavramsal Çerçeve**

Yenilikçilik tarih kadar eski olsa da kavram ve yaklaşım olarak farkındalığı son yüzyılda daha belirgindir. Aslında yenilikçiliğin anlamı kuralları kırmaktır ve yeni keşifler sıklıkla müphem mantığa dayanır (Mulgan ve Albury 2003:16). Belki de bu nedenle Yenilikçilik Schumpeter'in ekonomik gelişme teorisini yazdığı 1934 yılından beri en çok endüstri ile ilgisi kurulan bir kavram olarak



<sup>1</sup>Yenilikçilik kaynağı olan teknolojinin üretim artışındaki payı Solow Tarafından (1957) %87, sonraki otuz yılı inceleyen Boskin ve Lau ise bu payı en az %52 olarak hesaplanmıştır (Carrier 2009:31-32).

bir çok araştırmaya konu edilmiştir (Malerba 2007:7-8). Günümüzde iktisat bile yenilik(çilik) ön adıyla anılmaktadır (Freeman ve Soete 2003). Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile girişimciliğin öne çıkması, Drucker tarafından (1985:27) yenilikçiliğin girişimciliğin özel bir aygıtı olarak algılanmasına neden olmuştur. Tidd ve Bessant ise (2009:78) son yıllarda performans ve yenilikçilik arasında çok sıkı bir bağdan söz eder. Sorunlara yenilikçilik-temelli ani karşılık vermeyi hedef alan Breznitz (2007), büyüme stratejileri ile siyasi endüstriyel yenilikçilik, çoğulculuk ve seçim arasında bir bağlantı kurmaktadır. Bilgi ve yenilikçilik arasındaki bağ ise söylenmeyi bile gerektirmeyecek kadar açıktır. Cantner ve Malerba'nın ise (2007) rekabet siyasalarının yenilikçilik aktivitelerini beslemesi ve patent sisteminin de etkinliği arttırmasını önemsendiği görülür. Kısaca Yenilikçilik ekonomi ve teknoloji en başta olmak üzere hayatın her alanı ile irtibatlı olan önemli bir yaklaşım olarak, yüzyıldır özel sektörde kırk yıldır da kamu sektöründe hızla yeşermiştir.

Önceleri yenilikçilik, geniş çapta filozoflar, gazeteciler, politikacılar, sanayiciler ve sosyal reformcular tarafından savunulan araştırma-teori ve spekülasyon-hüsnü kuruntu bileşiminden ibaret olarak görülmekteydi (Kimberly 1981:84). Zamanla üretime olan olağanüstü katkısı nedeniyle yaşamımız ve ekonomi için "hayati" önem taşıyan bir yaklaşım haline gelmiştir (Carrier 2009:2).

Latince bir sözcük olan «innovatus»tan «toplumsal, kültürel ve idari ortamda yeni yöntemlerin kullanılmaya başlanması» anlamında türemiş bir sözcük olan inovasyon, dilimize «teknoloji» "psikoloji" ve "jeoloji" sözcüklerinde olduğu gibi teknik bir sözcük olarak girmiştir (BTSO 2007:2). Tek bir yerel sözcük olarak kullanıldığında "yenilikçilik" olarak adlandırılması yerinde olur. Zira kavram, hem bir süreci (yenilemeyi/yenilenmeyi) hem de bir sonucu (yeniliği) ifade eder. Aynı kelime, yenilik anlamında, dönüştürme süreci sonunda ortaya çıkan, «pazarlanabilir, yeni ya da geliştirilmiş ürün, yöntem ya da hizmeti» de anlatır (Ebilge, 2009). Yabancı temel metinlerde yenilikçilik, yeni veya önemli ölçüde değiştirilmiş ürün (mal ya da hizmet) veya sürecin, yeni bir pazarlama yönteminin, ya da iş uygulamalarında, işyeri organizasyonunda/dış ilişkilerde yeni bir organizasyonel yönetimin uygulanması olarak tanımlanmaktadır (Oslo Kılavuzu 2005:50). Katkıya



yönelen ve işletme körlüğünün oluşturduğu alanlar başta olmak üzere tüm alanlarda artı değer sağlayan bu değişim ve yenilenme yenilikçilik olarak adlandırılabilir.

Günümüzde yapılan çalışmaların heterojenliği nedeniyle yenilikçilik tanımında güçlüklerle karşılaşmaktadır. Yenilikçiliğin en az 23 tanımı tespit edilmiş bulunmaktadır. Fakat her tanım muhakkak “yenilik”, “icat”, “ilk kullanım”, “adaptasyon”, “süreç ve sonuç” ve “değişim” ve “değer katma” ile ilgili bulunmaktadır (Osborne 2007:22-25).

BK Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Yenilikçilik Birimi (2004) Yenilikçiliği “yeni fikirlerden başarılı bir biçimde yararlanma” olarak tanımlarken, Richard Branson (1998) ise bunun sadece iyi bir fikir olmadığından bahisle aynı zamanda “iyi bir fikir, güdülenmiş personel ve müşterinin ne istediğini içgüdüsel olarak anlamanın bir bileşeni” olduğunu vurgulamaktadır (Tidd ve Bessant 2009:16). Yenilikçilik biteviyelikten farklılıkla kurtulma, icat, müşterinin satın alma davranışında değişiklik meydana getirerek tercih edilir olma ve tüm bunların sonucu olarak para ya da kamu değeri kazandıran bir farklılaştırma ile ilgilidir. Kısaca yenilikçilik, özel sektörde kavram olarak, keşif, ilerleme ve yeni ve geliştirilmiş ürün ve süreçlerin ticarileştirilmesinden müteşekkil (Carrier 2009:19) görünmektedir. Kamu sektöründe ise ticarileşmenin yerini kamu yararı almaktadır.

Yaratıcı fikir ile yenilikçilik birbirlerine çok yakın iki terim olsa da yenilikçiliğin yaratıcı fikri pazarlanabilir ya da toplumsal faydaya çevirebilir hale getirmesi ile farklılaştığı görülmektedir. Görüldüğü gibi yaratıcı fikir yenilikçiliğin temel girdisidir. Ancak yaratıcı fikirden yenilikçiliğe geçişi sağlayan ürün haline dönüşebilme/ürün haline dönüştürebilme becerilerini içeren süreçtir (Main 2009). Yenilikçilik yeni bir icat ile birlikte olabileceği gibi sadece önceden yapılan bir icadın işe yarar kılınması ve değer ifade eder hale getirilmesiyle de olabilir.

### **1.2. Yenilikçilik Çeşitleri**

Yenilikçilik ortaya çıktığı sektöre, yenilikçiliğin yapıldığı nesneye, kaynağını aldığı öğeye veya ortaya koyduğu sonuçların önemine göre çeşitli ayrımlara tabi tutulabilir. Bu açıdan bakıldığında birden çok bakış açısına göre birden çok ayrıma rastlanması şaşırtıcı olmamalıdır.

Yenilikçilik Silikon Vadisi oluşturan stratejik yenilikçilikten, sektör ilişkilerini yeniden tanımlayan yapısal yenilikçiliğe kadar içinde uygulama, ürün, süreç, deneyim, pazarlama ve iş modeli inovasyonlarını da içeren bir dizi farklı modele ayrılır (Kırım 2007:17-27). Ayrıca yenilikçiliğin teknik, iktisadi ve kurumsal görünümü bulunmaktadır (Prinz, Steenge ve Schmidt 2006). Ancak temel olarak Tidd ve Bessant (2009:21-5) yenilikçilik alanında 4P diye adlandırdığı (product, process, position, paradigm) dört boyuttan söz eder: Ürün, Süreç, Konum ve Paradigma Yenilikçiliği.

Yenilikçiliği, yeşerdiği alan olarak en açık biçimde kamu ve özel sektör yenilikçiliği olarak ayırmak da mümkündür. Ancak kamu sektöründe özel sektörün aksine yeni fikir geliştirmeyen kurumların lağvedilmesi çok nadirdir (Mulgan ve Albury 2003:2).

### **1.3. Kamu Yenilikçiliği**

Son yıllarda kamu yönetimi radikal bir biçimde süreç odaklı olmaktan çıkarak daha çok sonuç odaklı olmaya yönelmiş ve bunda da başarılı olmuştur. Bu bağlamda kamu hizmetlerinin verilmesinde yerel ve bireysel ihtiyaçların hızla karşılanması ve kamu ihtiyaçları ve beklentilerini yerine getirebilmek için kamu yenilikçiliği önemli görülmektedir (Mulgan ve Albury 2003:5). Bunun da ötesinde, kamu yenilikçiliği birçok yıldır özel sektör yenilikçiliği özelliği göstermektedir (Akenroye 2012:2).

Son yıllarda kamu yönetiminde;

- 1- İsrafi en aza indirme ve zamanı daha iyi kullanma, değeri en yükseğe çıkarma,
- 2- Hizmet sunumunda sonuçlara odaklanma,
- 3- Uygun bir performans yönetimi kullanma,
- 4- Motivasyon, yetenekli/ehliyetli personeli elde edecek ölçümleri deruhte etme,
- 5- Kamu çalışanları için daha iyi kariyer gelişim yönetimi ölçümleri oluşturma,
- 6- Karşılaşılan yaşlanan nüfus ve demografik eğilimlere uygun önlemler alma,

7- Personelin ihtiyaç ve yetenekleri doğrultusunda uygun istihdam ve etkili dağıtım öne çıkmaktadır (Good Practices Guide 2008:6). Etkili bir sonuç almanın en kestirme ve en ucuz yolu kuşkusuz yenilikçilik. Ancak yenilikçilik özel sektörün prensidir ve kamu yönetimi alanında kendisini çok görünür kılmamaktadır. Buna rağmen kamuda özellikle son yıllarda yenilikçilik üzerinde durulma oranı sürekli artan ve araştırmalara konu olan bir ivme mevcuttur.

Carrier (2009:33) günlük hayatımızın bir parçası olan ekonomimiz üzerinde yapılan araştırmaların yenilikçiliği fevkalade olarak ortaya koyduğunu söylemektedir. Kamu yönetimindeki değeri, içte göstergesi uzun yıllar değişmeyen tek parti iktidarları, dışta ise uluslararası saygı olan kamu güveni tesisinde anlaşılabilir. Ancak kamu sektöründe yenilikçilik yüksek kalitede risk yönetimi ve umut verici fikirleri test etmek ve geliştirmek için güvenli bir alan gerektirir (Mulgan ve Albury 2003:17).

Kamu yenilikçiliğini özel sektör dikkate alındığında görece zayıf kalması, farkındalık oluşmaması ve bilinebilirlik oranının zayıf kalması, kamu yönetiminde yenilikçilik yapılmadığı anlamına gelmemelidir. Unutulmamalıdır ki son elli yılın en büyük iki yenilikçiliği internet ve WWW (World Wide Web) kamu kökenli yenilikçiliklerdir (Mulgan, 2008:4). Ayrıca biraz daha geriye gidildiğinde radar ya da atom bombası gibi buluşlar da 20. YY erken ve orta yenilikçilikleri olarak kamu sektöründe ortaya çıkmışlardır (Carrier 2009:25). Kavram hem bir süreci (yenilemeyi/yenilenmeyi) hem de bir sonucu (yeniliği) ifade ettiğinden, kamu yönetimine uyarlandığında yönetimin değişim yüzü olarak reformist bir kimlik kazanır. Aynı sözcük; yenilik anlamında dönüştürme süreci sonunda ortaya çıkan, «kamu yararı sağlayan, yeni ya da geliştirilmiş ürün, yöntem ya da hizmeti» de anlatır. Ancak yenilikten çok yenilikçilik daha önemlidir. Zira yenilikçilik açısından kamu kurumlarında numaratorün kullanılması, numaratorün icadından daha önemli olabilir. Nitekim Elektrikli süpürge J. Murray Spengler tarafından icat edilmiş olsa da ticarileştirilmesini ve satışını W. H. Hoover adlı bir deri imalatçısı gerçekleştirdiğinden, Spengler adı değil de, Hoover'ın adı dünya çapında bilinir olmuş ve yayılmıştır (Elçi 2009). Yine elektrikli süpürge mucidi Spengler değil yenilikçisi Hoover'ın meşhur ve varlıklı olması gibi, dikiş makinesinin mucidi Howe değil patentini aşırın ve bundan önemli bir iş kuran Singer (Tidd ve Bessant 2009:17)

hafızalarda kalmaktadır.

Küçük ülkeleri ya da şehirleri birer marka yapan yenilikçiliğin temelinde küresel bilgi paylaşımı vardır. Türkiye'nin 19. BK'nın 10. ve ABD'nin 5. sırada olduğu küresel bilgi paylaşım sıralamasında İrlanda, İsviçre, Kanada ve Avustralya ilk dört sırayı paylaşarak (UK Global Innovation 2008:16) diğer ülkelere göre önemli bir rekabet üstünlüğü sağlamaktadırlar.

## 2. İNGİLİZ KAMU YÖNETİMİNDE YENİLİKÇİLİK VE UYGULAMASI

BK kamu yönetiminde verimlilik eksikliğini gidermek ve sosyal ihtiyaçların bireysel tanımına karşılık verebilmek amacıyla yenilikçiliğin bir slogan olarak girişi, Bireysel Sosyal Hizmetler alanında olduğu gibi, bilimsel bir çok çalışmanın yapıldığı 1980'li yılların ikinci yarısına rastlar (Osborne 2007:55). Bu son otuz yıl kamu yenilikçiliği uygulamasının araştırmasının ciddi olarak arttığı yıllardır (Akenroye 2012:2). Burada tek tip elbisenin herkese nadiren uyduğunun tespiti (Mulgan ve Albury 2003:27) önemlidir.

BK kamu yönetiminde yapılan araştırmalar teknolojinin günlük hayatımızdaki artan yeri ile kamu yönetimi ve iş dünyası arasında yeni bir denge oluşturmaktadır (Contini ve Lanzara 2009:5). Teknolojinin elverişli bir ortam hazırlamasıyla yenilikçilik iki saike bağlı olarak BK kamu yönetimine yerleşmeye çalışmaktadır: Birincisi kamu hizmetlerinin temininde Muhafazakar Parti Hükümeti daha çok iş yönelimli ve rekabete dayalı siyasaları tanıtmakta ve ikincisi hem kamu yönetiminden ve hem de profesyonel kurumlardan bu yönde baskı bulunmaktadır (Osborne 2007:56).

Yenilikçilik dikkate alındığında kar amacı gütmeyen kuruluşlarla ticari kuruluşlar arasındaki ayrımın bulanıklaştığı ve yenilikçiliğin; birinci de sektörde rekabet üstünlüğü sağlamaya, ikincide de kamu sektöründe sorunlarla baş etmeye yöneldiği söylenebilir (Tidd ve Bessant 2009:60). BK'ta internetten para talebi geliştirme projesi de göstermektedir ki özellikle teknoloji tabanlı yenilikçilik idari olarak yapısal ve yönetsel değişimler gerektirmektedir (Contini ve Lanzara 2009:20).

20 yüzyılın sonunda yapılan araştırmalar, BK kamu yönetiminde vatandaşların %51.8'i gelişen yenilikçi kamu hizmetlerini tanıdığını, %48.7'si

klasik kamu hizmeti sunumuna muhatap olduğunu göstermektedir (Osborne 2007:88). Kuşkusuz tam 15 yıl sonra bu denge radikal bir biçimde yenilikçilik lehine değişmiştir. Özellikle yerel seviyede kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve yerel yönetimler birbirlerine bağımlı olarak yenilikçi, verimli ve etkili bir kamu hizmeti sunmaya ikincisinin sorumluluğu daha çok olmak üzere ihtiyaç duymaktadırlar (Osborne 2007:198).

### **2.1. İngiliz Kamu Yönetiminde Yenilikçilik Nedenleri**

Günümüzde kamu yönetimlerinde Performans ve insan kaynakları yönetimini yükseltmek, kalite yönetimini kamu yönetiminde uygulamak, idari sınırları azaltmak ve devlet hizmetlerinde entegrasyon, saydamlık ve hesap verilebilirliği geliştirmek gibi dört temel başlık öne çıkmaktadır (Good Practices Guide 2008:6). Buna beşinci olarak yenilikçilik anlayışı eklenebilir. BK'nın son yıllarda "sözleşme devleti" olarak "işletme yönetimi" ile yönetilmesi (Contini ve Lanzara 2009:90-1), bu kullanılan özel sektör araçlarının temellerini göstermesi açısından önemlidir

BK kamu yönetiminde son zamanlarda çözümleri sürdürülebilir kılmaya yönelen ve artan oranda kalite modelleriyle kamu yönetimlerine transfer edilen yenilikçiliğe açık sistemler genel olarak kabul görmekte ve yenilikçilik İngiliz kamu yönetimi için vazgeçilmez bir husus olarak algılanmaktadır. Bunun da ötesinde geleneksel olarak BK kamu yönetimi sosyal yenilikçilikte dünyanın herhangi bir ülkesinden daha üstte görülmektedir (Mulgan ve Albury 2003:5). 1992-2008 yılları arasında hem Muhafazakar hem de İşçi Partili hükümetler kamu yönetiminde maliyetleri önemli ölçüde düşürmenin bir yöntemi olarak iş dünyası aygıtlarını kullanmışlardır (Contini ve Lanzara 2009:89). Yenilikçiliğin bir model ve yaklaşım olarak kullanılmasının verimlilik eksikliğini gidermek ve sosyal ihtiyaçların bireysel tanımına karşılık verebilmek gibi iki temel nedeni bulunmaktadır (Osborne 2007:55). Ancak son yıllara kadar yenilikçiliğin özellikle verimlilik ve etkililik üzerinde oluşturduğu gelişme çok az çalışılmıştır (Achieving Innovation in Central Government Organisations 2006:5). Kalite gibi yenilikçilik de rekabet üstünlüğü sağlayarak kurumun varlığını garanti altına alır. Bu nedenle rekabetin kamu sektörüne de girmesiyle her kamu örgütü de yükselen rekabet ortamında varlığını sürdürebilmek için ürettiği hizmet ve ürünler ile bunları sunma ve üretme yöntemlerinde sürekli

bir değişme ve yenilenme gerçekleştirmek zorundadır. Örneğin özellikle BK gibi ülkelerde başarısız kamu kurumların kaynaklarının kesilmesi ve hatta bu kurumların kapatılması, başarılı kurumların teftişten muaf tutulması ya da performansa göre ek kaynak aktarılması yenilik ve yenilikçilik gerçekleştirme zorunluluğu üzerinde ciddi bir baskı oluşturmaktadır. Yenilikçilik ile yeni ürünler bulunmakta veya iyileştirilmekte, yeni hizmet veya üretim yöntemi geliştirilmekte ve bunlar artı değer elde edecek biçimde yürütülen süreçlere yayılmaktadır. Bu nedenle Tidd ve Bessant yenilikçiliğin tek bir olay olmadığı ve yönetilmesi gereken bir süreç olduğunu vurgular (2009:76). Birçok ayakta kalan örgüt, işini daha ileriye götürmek için süregelen yenilikçiliğe özel vurgu yapmaktadır (Sir Bourn, 2007:214).

Bilginin desteklendiği bir örgüt iklimi yeni yenilikçilik faaliyetleri için uygun bir zemin oluşturduğundan, örgüt yeniliğe odaklanır ve “yenilikçilik döngüsü” oluşur. Burada liderin yenilikçi etkisi ön şarttır (Ikeda ve Huckfeldt, 2010:124).

## **2.2. İngiliz Kamu Yönetiminde Yenilikçiliğin Anlamı, Önemi ve Hedefi**

Yenilikçilik, özel sektörde yeni fikirlerin ticari bir yarara dönüştürülmesi süreci iken, kamu sektöründe ise aynı girdilerin toplumsal faydaya dönüştürülme süreci olarak yorumlanabilir. Kamu sektörü yenilikçiliği kamu yönetiminde değer üreten yeni fikirler anlamına gelmektedir (Mulgan 2008:6). Bir başka ifadeyle, yaratıcılığın ticari ustalıkla birleştirilmesi (BTSO 2007:3) özel sektör yenilikçiliğini, benzer terkip yeteneklerinin toplumsal faydaya dönük liderlikle birleştirilmesi de kamu sektörü yenilikçiliğini tanımlamada kullanılabilir. Herhangi bir yenilikçilik –teknik, örgütsel, sosyo-kültürel ve hatta politik- ne yapılabileceği ve nasıl yapılabileceği tanımlanan bir dizi mümkünatta değişiklikler getirmektedir (Lanzara 2009:22). Bazı yapılan değişimler kamu yenilikçilik ürünleri sonucudur ve yönetimin profesyonel üyelerince ortaya konmaktadır (Mcnabb 2009:xvi).

Yenilikçilik ve öğrenme özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de vazgeçilmez hale gelmektedir. Kamu yönetimi örgütlerinde yenilikçilik “yeni” hizmet, müşteri, tedarik süreci, ortak, karar verme süreci, yönetim yapı ve süreci, örgüt kültürü, hizmet üretim süreci ve örgüt için yeni amaç ve tutku gibi yollarla yapılabilir (Bovaird 2009:76). Talepler ve beklentiler,

sorunlar ve bunların çözümleri öğrenme ve yenilikçilik üzerinde yoğunlaşmayı zorunlu kılmıştır. Zira 21. yüzyıl beklentileri arasında sağlık, eğitim ve güvenlik gibi alanların otomobil, çelik ve bilişim gibi alanlardan daha büyük olduğu görülmektedir. Üstelik iklim değişiklikleri, yaşlanan nüfus ve göç gibi konularda kamu sektörü sorunun büyüklüğüne uygun nitelikte ve hızla yenilikçilik yapmakta başarısız kalmıştır (Mulgan 2008:5). Yeni küreselliğin bu üç sorunu için hazır paket cevaplar bulunmamakta, bunların karşılanması artan ölçüde, yeni standartlar ortaya konması, yeni amaçların karşılanması ve etkinliğin geliştirilmesi gibi yenilikçi çözümler gerektirmektedir (Innovation Nation 2008:70). İşte bu nedenlerle AB ülkeleri son yıllarda, yenilikçilik için gerekli ortamı oluşturmaya yardımcı olacak, kamu satın alımlarının yenilikçiliği teşvik edecek şekilde yeniden yapılanması, devletlerin “lider pazarların” yaratılmasını teşvik etmesi ve yenilikçilik için kamu-özel sektör ve üniversite işbirliklerini artıracak çabalar gösteriyor (Elçi 2008).

Günümüzde yenilikçiliğin en öne çıktığı alan ekonomi ve finans alanıdır. Özel sektör büyüme ve üretiminde %80'lere varan yenilikçilik etkisi kamu yönetimi açısından da çok önemlidir. Zira örneğin İngiliz ekonomisinin %25'i kamu yönetiminden kaynaklanmaktadır. Nitekim Avrupa'daki ticari hizmet ve ürün bilgisinin %25'i kamu sektörü yenilikçilik bilgisine dayanmakta ve NAO tarafından yapılan araştırmalarda BK'de Bakanlıkların %90'ı amaçlara ulaşmak için yenilikçiliği çok önemli görmekte ve %86'sı ufuk bakış açısına sahip takımlar oluşturmaktadır (Annual Innovation Report 2008:49). Öte yandan 1988 krizinden sonra 1995-2007 arasında ABD ekonomisinde ileri teknoloji ürünlerinin temsil ettiği katma değer imalat sektörü toplam katma değerinin %13,3'ünden %55'ine yükselir ve bilgi ekonomisi ölçek ekonomisini yutarak büyümeyi sürdürürken, finans sektöründe de benzeri bir gelişme yaşanmakta, sektör bu kez gerçekten yenilikçiliğe ve reel ekonomiye yönelmektedir (Uckan 2009). Zira yenilikçiliğin çoğu fakat kesinlikle tamamı değil, teknoloji tabiatlıdır. Diğer değişimler organiktir ve yapısal sistemde ya da iş süreçlerinde yenilikçilik ortaya çıkar (Mcnabb 2009:xvi-xvii). Atılım yapabilmek ya da rekabet üstünlüğünü sürdürebilmek için yenilikçilik etkili araçlardan biridir. AB ülkelerinde bazı ülkelerin geriden hızla öne doğru atlabilmek, bazılarının da müktesebatını korumak ve rekabeti sürdürebilmek için yenilikçilik konusunda arzulu olduğu görülmektedir. BK ise, üretkenliği

artırmak, küreselliğin meydan okumalarını karşılamak ve çevresel ve demografik kısıtlılıklarla birlikte yaşamak için tüm alanlardaki yenilikçilikleri en üst düzeye çıkarmayı arzulamaktadır (Innovation Nation 2008:12). Kamu hizmetlerinin şimdiki sorunlara yanıt bulması yanında geleceğe ait sorunlar oluşturmaması da önemlidir. Son otuz yılda hükümetler nasıl daha etkin ve müşteri odaklı olmaları gerektiğini anladıysa, şimdi sadece hâlihazırdaki zamana hitap eden değil geleceğe hazır bir kamu hizmetlerinin sunum ve yenilikçiliği gerçekleştirecek yeni yetenekler setini öğrenmek zorundadır (Mulgan 2008:5).

AB ülkelerinden daha da istekli olan BK’de hükümet yetkilileri ekonominin her alanında, özellikle yüksek değer üretmek istedikleri iş dünyasının gelişme ve büyümesinde olduğu gibi, kamu sektöründe de yenilikçiliği zorunlu addetmektedirler. Zira yenilikçilik ülkenin gelecekteki ekonomik refahı ve hayat kalitesi için vazgeçilmez görülmektedir (Innovation Nation 2008:2,4,12). Çünkü kamuda bizzat yenilikçilikler iki ayrı saikle iki çeşit sonucu hedeflemektedir (Nooteboom 2006:12): Birincisi teknoloji ve yönetimin itmesi ile şekillenen etkinlik sonuçları, ikincisi ise vatandaş taleplerinin çekim etkisi ile biçimlenen kalite artırıcı sonuçlardır. Yenilikçilik sürdürülebilir çevre anlayışının da yükselmesiyle dünyanın yeni kurtarıcısı olarak kabul edilmektedir (Steward 2008:6,11). Nitekim BK merkezi kamu yönetiminin kalbi olan Whitehall kamu yönetimi reformlarının bundan sonraki safhasının tamamen yenilikçilik ön cephesinde gerçekleşeceğini belirtmektedir ve son iki yıldır kamu sektörü ve üst düzey memurlar için yenilikçilik bir öncelik olarak tanınmıştır (The Whitehall Innovation Hub 2008:2,23).

### ***2.3. İngiliz Kamu Yönetimi Yenilikçiliğinin Özellikleri, Koşulları, Bileşenleri ve Kamu Performans Yönetimi ve Kalite Yönetimi ile İlişkisi***

BK Innovation Union Scoreboard 2010 verilerine göre artık inovasyon lideri değildir ama en yakın takipçisi konumundadır (The Innovation Union’s Performance Scoreboard for Research and Innovation 2011:4). Yenilikçilik her bir adaptasyonda farklılık ve çeşitlilik arz etse de, kamu yönetimi yenilikçiliklerinin şu karakteristik özellikleri bulunmaktadır (The Whitehall Innovation Hub 2008:18): Çözümler özellikle sosyal, ekonomik ve çevresel sorunlara yöneliktir. Bu çözümler soruna yakın olanlar ve taşra



memurları tarafından üretilmektedir.<sup>2</sup> Sürdürülebilir kalkınma ve gelişme için yenilikçiliğin nasıl araştırılıp bulunacağı ve geliştirileceği tüm seviyeler için hayatidir ama sadece yenilikçiliğin yarısı üst yönetimle ilişkilidir (Mulgan ve Albury 2003:2). Ancak merkezi yönetimde yenilikçilik süreci üst düzey yöneticilerce baskılanan yukarıdan aşağıya bir süreçtir ve alt düzey çalışanların katkısı önemsizdir (Achieving Innovation in Central Government Organisations 2006:5). BK yenilikçiliğinin motor gücü insan kaynakları ve açık, çekici ve mükemmel araştırma sistemi iken, göreceli zayıflıkları ise entelektüel varlıkları ve yenilikçileridir (The Innovation Union's Performance Scoreboard for Research and Innovation 2011:50). Yenilikçilikler yeni fikirler ve yeni ürünlerden daha çok yeni çalışma yöntemleri, yeni ilişki ve radikal yeni kamu hizmeti sunum yöntemleri ile ilgilidir. Kamu hizmetleri yenilikçiliğinin kalbi işbirliğidir. Yenilikçilik gelişmenin ötesindedir. Uygulama, ilişki ve sistemin yeniden tasarımını da içeren, var olan sistemin daha hızlı çalışmasından daha ileri hususlarla ilgilidir. Yenilikçilik, değişikliğin şampiyonları tarafından galvanizlenmekte ve güçlendirilmektedir. Yeni pratiklerin erken benimsemesi, yine genellikle araçlar tarafından yapılmaktadır. Yenilikçilik tüm hizmet ve üretim sektöründe, kamu ve üçüncü sektörde oluşabilir, ancak başarılı bir yenilikçilik için ön koşul zaman içinde gelişmeyi sağlayan öğrenme süreci (Tidd ve Bessant 2009:77) ile açık ve rekabetçi bir piyasa olarak görülmektedir (Innovation Nation 2008:13). Nitekim geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre kamu yönetimlerinin yeni hizmet ve ürün yenilikçiliği oluşturmaması, Mulgan tarafından da belirtildiği gibi (2008:4) bürokrasinin rekabet saikine sahip olmaması ile ilişkilendirilmektedir. Zira personel, hatalar için cezalandırılır fakat başarılı risk almasından dolayı ödüllendirilmez. Bu yüzden özel sektör şaşırtıcı yenilikçilikler gerçekleştirirken durağan ve yavaş olan kamu sektörü herkese tek tip ilaç sunmaktadır. Yenilikçiliğin tekel hükmünde olan kamu hizmetlerinden daha çok, birden fazla ve rekabete açık kamu ürün ve hizmetlerinin olduğu ortamda gelişeceğini söylemeğe bile ihtiyaç bırakmamaktadır. Bu nedenle yeni kamu yönetiminin kamusal yenilikçilik için klasik kamu idaresine göre çok daha avantajlı olduğunu söylemek rahatlıkla mümkündür.



<sup>2</sup> Akçakaya (2010:157) örgütlerde yeniliklerin büyük bir kısmının iş başındaki personel tarafından yapıldığının görüldüğünü vurgulamaktadır.

Bir çok yenilikçilik hükümetin katkısı olmadan yapılmaktadır (Innovation Nation 2008:18). Ancak yinede kamu yönetimindeki bütün yenilikçilikler bazı politik ve bürokratik desteği gerektirir (Mulgan 2008:10). Nitekim deliller göstermektedir ki yenilikçiliğin kamu hizmetlerinde yıldızı parlamaktadır ancak hükümetten sistematik bir yardıma ihtiyaç duymaktadır (The Whitehall Innovation Hub 2008:7). Bu nedenle yenilikçilik özellikle kamuda da kaynak ayırmayı gerekli kılar. Sektörlerde genel olarak %2-3 oranında yenilikçiliğe kaynak ayrılabilir ama bu biyo teknolojide %20-30 oranına çıkabilir (Mulgan 2008:4). Bu kaynak kamuda doğrudan kamu tarafından ayrılabilceği gibi, genelde sektörlerdeki şirketler tarafından tek tek veya ortak ya da kamu sektörü ile müştereken ayrılabilir. Örneğin NGCWP (Next Generation Composite Wing Programme) örneğinde olduğu gibi kamu ve özel sektör eşit olarak ortaklaşa kaynak ortaya koymaktadır (Annual Innovation Report 2008:92). Kamunun tek başına kaynak ayırmasına ise şu örnekler gösterilebilir: İngiliz sağlık Bakanlığına bağlı AR-GE Genel Müdürlüğü, siyasetleri bilgilendiren araştırmalar için 2009-2010 yılında harcamak için 35 milyon Sterlin ayırırken, uygulamayı bilgilendiren araştırmalar için National Institute for Health Research kanalıyla 913 milyon Sterlin harcamayı planlamaktadır (Bickley 2009:2). Department for Innovation, Universities and Skills ise (DIUS) 2008/2009 mali yılında kamu sektörü yenilikçiliğine 525.000 Paund ayırmıştır (Annual Innovation Report 2008:49). Son yıllarda kamu yönetimi artan ölçüde özel sektörle birlikte yatırımlar yapmaktadır (Shifting Sands 2008:5).

Kaynak ayırma ulusal olabildiği gibi uluslararası olabilmekte ya da daha çok olduğu gibi her iki alandan aktörler müşterek de çalışılabilmektedir. Örneğin son beş yıldaki BK de yapılan bilim çalışmalarının %40'tan fazlası uluslararası işbirliği ile sağlanmıştır. Kuşkusuz güçlü bir kamu yenilikçiliği uluslararası ve ulusal alanda bulunan aktörlerle işbirliğini zorunlu kılar. Yenilikçilik yeni teknoloji ve bilgilerin yayılması ve böylece pazarların rekabeti kadar entegrasyonu ve işbirliği sağlaması ile küresel bir yapı kazanmıştır (Innovation Nation 2008:13). Bu nedenle uluslararası işbirliği kamu yenilikçiliğini önemli bir bileşenidir. Başarılı bir kamu yönetimi yenilikçilik örneğini ulusal düzeyde uygulayabilmek, ya da özel sektör yenilikçiliklerini kamuya devşirebilmekte ayrı bir yenilikçilik olarak görülmelidir. 1995-2003 yılları arasında büyük şirketlerin yurt dışı AR-GE harcamaları ikiye katlanarak 33.9 milyar Paund'dan 70.6 milyar

Puanda yükselirken, 1999-2004 arasında üniversitelerini yurt dışında okuyanlar 1.75 milyondan 2.5 milyona yükselmiştir (Innovation Nation 2008:16). Bu kaynakların sonuçlarının bir kısmının kamu yönetiminde kullanılabileceği açıktır.

Kurumsal yapılanmanın gerek kamu, gerek özel ve gerekse üçüncü sektörde sağlıklı yapılanması yenilikçiliğin ortaya çıkmasında önemli bir bileşen olarak algılanmalıdır. Burada sağlıklı yapılanmadan sonuç odaklı ve müşteri memnuniyetini esas alan, öğrenen ve bürokrasi hastalığına tutulmamış, yani kendine hedef olarak kurumunu ön plana almak yerine kurum amacını önceliklendirmiş bir yapılanma anlaşılmalıdır. BK dünyaya yön gösteren yenilikçi iş dünyası, büyük bir sayıda terkip edici ve parlak insanlar, güçlü kolejler ve üniversiteler ile hareketli, canlı bir üçüncü sektöre sahiptir (Innovation Nation 2008:18) ve kamu yönetimi ise tüm bu nitelikli grupları harekete geçiren bir motor gücündedir. Kamu yönetiminde yenilikçiliğin gerçekleşmesi için BK’ta DIUS, Üniversiteler, İş Dünyası ve Bölgesel Yönetimler, yerel ve bölgesel yenilikçilik çözümleri için işbirliği yapmaktadır. Regional Development Agencies (RDA) ve Technology Strategy Board (TSB), National Endowment of Science Technology and Art (NESTA), British Standards Institutions (BSI), Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR), UK Intellectual Property Office (UK IPO), The Design Council, National Weights and Measures Laboratory (DC-NWML), National Education, Whitehall (NHS), National Innovation Service (NIC) konu ile ilgili diğer aktörlerden bazılarıdır (Annual Innovation Report 2008:116-7), (Innovation Nation 2008:17). Yine kamu sektöründe yenilikçiliği elde etmek ve yaymak için oluşturulan Whitehall Innovation Hub (WIH) kamu yönetiminde bu amacına aşağıdaki bileşenlerle ulaşmayı amaçlamaktadır (Annual Innovation Report 2008:114-5):

- 1- Kamu sektörü yenilikçiliği hakkında uzman bir kültür oluşturmak,
- 2- Temel aktörler ve bakanlıklar arasında yansıma ve diyalog için imkânlar sağlamak,
- 3- Kamu sektöründe liderlik düşüncesine katkıda bulunmak,
- 4- Kamuda yenilikçilik için kapasite inşa etmek.

Yenilikçi bir örgüt iklimi ve kültürü oluşturulması da kamu yenilikçilikleri

için gereklidir. Bunun için bilginin paylaşılabileceği bir ortam oluşturulması yerinde olur. Zira bir çok yeni fikir dahi ve yalnız bir mucidin ani bir ilhamla aklına gelmesinden değil, insanların oluşturduğu, bir araya getirdiği ve paylaştığı ortamdan gelmektedir (Innovation Nation 2008:8). Diğer yandan liderlik ve yenilikçilik kültürü, siyasi liderlikten gelen cazibe ve teknolojinin zorlaması (çekim ve itme), yaratıcı fikir ve terkip, prototip oluşturma ve pilot uygulamalar, ölçme ve yaygınlaştırma ve son olarak sofistike risk yönetimi yenilikçi kamu yönetiminin altı bileşeni olarak algılanmaktadır (Mulgan 2008:18-23). Başarı tüm yenilikçilik süreci ile ilişkilidir ve devamlı büyümeye katkı sağlar. Özellikle yönetimin biçimlendirilmesi ve geliştirilmesi sürecinde ölçme sorunu ile karşılaşılır (Tidd ve Bessant 2009:597). BK bilgi transferi paydaşlığına ve güçlü ve yenilikçi araştırma tabanına çok önem vermektedir. Tüm bunları başarmak için ise tutarlı ve uyumlu bir kamu yenilikçilik destek sistemi kurmayı planlamaktadır (Innovation Nation 2008:36,42,88). Yenilikçi firmaların önemli özelliklerini sayarken, Kao (1996/Mulgan 2008:25), tüm örgütü kapsayan, görünür, hakkında malumat alınabilen, bilinen, yeni fikir akımları yayabilen, yeni değerler oluşturmayı hayati bir konu olarak gören yenilikçiliğe açık bir sistem önermektedir. Kamu yönetiminde ise yenilikçiliği desteklemek için risk tutumu, bütçeleme, dış denetim, performans ölçümü ve personel alımı gibi hususlar bir araya getirilmeli ve güçlü bir liderlikle birleştirilerek kültürel ve özendirici engeller ortadan kaldırılmalıdır (Innovation Nation 2008:22). Eğer kamuda yenilikçilik için bir denetim listesi hazırlanacak olsa, ilk olarak yenilikçilik için öncelikli alanların belirlenmesi gerekir. Rollerin tanzim ve tanzimi, bütçe, süreç, biçimlendirme, kuluçka makineliği, ve hızlandırıcılık<sup>3</sup>, istihdam, pilot ve test uygulama, kullanıcıdan yararlanma, test ve ölçüm, liderlik, kültürel biçimlenme, ağ ve risk yönetimi diğer adım atılacak alanlar olarak görülebilir (Mulgan 2008:29-30). Denetim yapılırken yenilikçiliğin değerlendirilmesi de ayrı bir katkı sağlayabilir. İngiliz Sayıştay'ı da son yıllarda risk yönetimi ve yenilikçilik konusunu gözden geçirmeye başlamıştır (Innovation Nation 2008:74).

Yenilikçilik, başta müşteri tercihi maliyet ve kalite ile doğrudan ilgilidir. Maliyet girdilerdeki tasarruf ve çıktılardaki artış ve halka yakınlıkla daha da



<sup>3</sup> Shapers, incubators, accelerators.

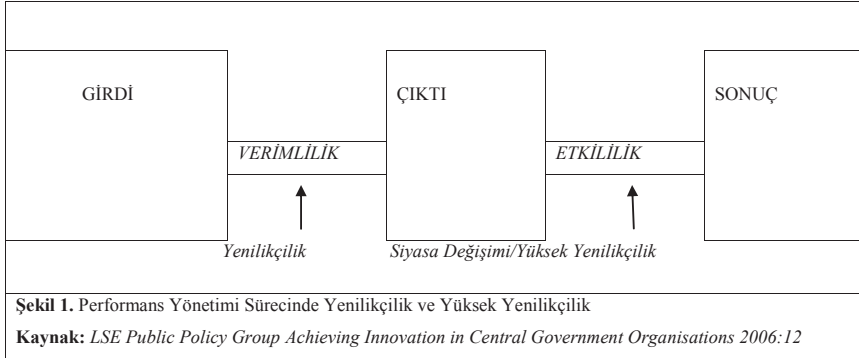
azalırken, kalite yenilikçilik ve öğrenme ile artmakta ve vatandaş tercihine neden olmaktadır. Öte yandan BK'de, ortalama bir yenilikçiliğin kamuda uygulanması 28 ay ve maliyeti bir milyon Pound'un altında yer alırken, bazı yenilikçiliklerin milyonlarca Pound tuttuğu ve çok uzun yıllar aldığı belirtilmektedir (Innovation Special 2006:4).<sup>4</sup> Son olarak sorunları çözüme eviren sürdürülebilir yenilikçilik siyasalarının yeniden görünüm kazanması için beş ilke bulunmaktadır (Steward 2008:17-20): Uzun dönemli vizyon-kısa dönemli eylem, sosyo-teknolojik yaklaşım-yeni teknolojiler ile davranış değişikliği arasında köprü kurmak, küresel ve yerel-ulusal yenilikçilik siyasalarının yeniden şekillenmesi, yenilik ve uygulama-yenilik hususunda gerçekçi olma, ödevler ve zuhurat-iş dünyasındaki zıtlıkları tanıma.

Son yıllarda KPY, KY ve yenilikçilik kamu yönetiminin en önemli bileşenlerinden üçü olarak görülmektedir. Daha da ötesi KPY gelişimini bilgi, katılım ve teknoloji ile yoğrulan yenilikçilik ve kalite üzerinden yeniden tanımlamaktadır. Zira ayrı yerlerde durduğu varsayılan her üç yaklaşımın bütünleşmesi teknoloji köprüsüyle yapılabilmekte ve rekabet üstünlüğü sağlayan birincil kaynak olarak görülmesine imkân tanımaktadır (Prajo ve Sohal 2006:296). Bu yaklaşımların tamamında liderlik, stratejik planlama, müşteri odaklılık, bilgi ve analiz, insan kaynakları-süreç ve teknoloji yönetimi, AR-GE, ürün kalitesi ve yenilikçiliği ile süreç yenilikçiliği önemlidir. Her üç yaklaşımda katılımcı bir örgüt ikliminde gelişmekte, bilgi ile gelişimini olgunlaştırmakta ve yararını doruklaştırmaktadır. Zira katılımcı bir örgüt iklimi, personelde yaratıcılık, yenilikçilik ve girişimcilik gibi özelliklerin ortaya çıkmasına yardımcı olurken (Akçakaya 2010:156), bilgi amaçlanan sonuçlara ulaşmada kilit rol oynamaktadır. Öte yandan iyi bir takım ikliminin de yenilikçilik ve performansı olumlu etkilediği belirtilmektedir (Bain, Bann ve Pirola-Merlo 2003). YKY ise bu katılımcı iklimi ve öğrenen örgütü yönetim pratikleri ile sağlar görünmektedir. Teşebbüsü, yenilikçiliği ve verimliliği teşvik etmek KPY ve KY için önemli unsurlarken, yenilikçiliğin de esası olmaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında yenilikçilik mantık modellerinin dinamik kısmını



<sup>4</sup> "Achieving Innovation in Central Government Organisations" Raporu (2006:5) ortalama yenilikçiliğin 24 aylık bir süre ve 900.000 Paund'luk bir para gerektirdiğini ve azınlıkta olan yenilikçiliklerin bundan daha fazla zaman ve para gerektirdiğini belirtmektedir.

oluşturmaktadır. Nitekim kavramın boyutları yaratıcılık, değişim, gelişme, risk alma, serbestlik, esneklik ve girişimcilik (Akçakaya 2010:156) olarak sayılmaktadır. Kamu performans yönetim sürecinde yenilikçilik etkisine göre aşağıdaki safahatı izlerken her üç yaklaşımda sonuçlara kilitlenmiştir:



BK merkezi idaresinde ve kurumlarında organizasyonel yenilikçilikler özellikle verimliliği, üst düzey yenilikçilikler ve politika değişiklikleri öncelikle etkinliği artırmayı araştırmaktadır (Achieving Innovation in Central Government Organisations 2006:12). Kamu yönetimlerinde siyasa ve hizmet yenilikçiliği ayrımı yapılmaktadır (Mulgan 2008:6). Ancak KPY'nin temel ölçütlerinden olan ekonomiklik ölçütü tasarrufa ilişkin olduğundan sürecin bu aşamasında yenilikçilik dikkate değer biçimde daha az olmaktadır. Buradan hareketle, yenilikçiliğin girdi ile çıktı arasında verimlilik üzerinden, yüksek yenilikçilik ve siyasa değişikliğinin ise çıktılar ve sonuçlar arasında etkililik üzerinden güçlü bir bağ oluşturduğu söylenebilir. Kuşkusuz bütün yenilikçilikler geniş, çarpıcı ve oyun kurallarını değiştiren nitelikte değildir (Schiff 2010:1). Ancak siyasalarda ve paradigma da değişim sağlayan yüksek yenilikçilikler, çıktılar ve sonuçlar arasında yer almakta ve etkililiği geniş, çarpıcı ve benzersiz bir biçimde geliştirmektedir.

Carrier (2009:20) yenilikçilik safahatından bahsederken ilk sıraya icat veya keşfi içeren inovasyonu koymaktadır. Bunun ıslahı ve tekemmülü ikinci sırada yer alırken, bununla bağlantılı bir biçimde girişim ve yatırım gerekmektedir. Dördüncü ve son olarak sektöre yayılma beklenmektedir.

Süregelen kamu hizmetlerinin sağlanmasında etkililik ve kaliteyi

hemen geliştirmek önemli bir sorun alanıdır. Ödenen paraya değme ve kamu hizmetlerinin sunum yöntemlerinde gelişme sağlama dikkate değer bir potansiyeldir ve yenilikçilik burada önemli bir rol almaktadır (Achieving Innovation in Central Government Organisations 2006:12).

Her üç modelde de, bir takım ölçütler koymak mümkündür. Örneğin Prajogo ve Sohal (2006:301-2) kalite performans ölçütlerinden ve yenilikçilik performans ölçütlerinden bahsetmektedir. Ancak mantık modellerine yenilikçilik belli konularda çok yaklaşırsa da, bunu aşan aşkın yönleri olduğu da unutulmamalıdır. Kaldı ki üçlünün en dinamik bileşeni olan yenilikçilik, performans yönetiminin yeni bürokratikleşme, özendiricileri yok etme gibi yan etkileri yanında yenilikçiliği de öldürebileceği (Bruijn 2002) göz ardı edilmemelidir. Öte yandan yenilikçiliğin mantık modellerine göre esnek ve hercai bir yapısı vardır. Ancak yeni teknoloji ağı ve bilgi akışı da sadece krizlere cevap verebilen ve teknik yardım sağlayan bütünleşik yaklaşımlar değil, aynı zamanda bir hayli yüksek düzeyde esnek modellere ihtiyaç duymaktadır (Diermeier, Hopp ve Iravani 2006:150).

#### **2.4. İngiliz Kamu Yönetiminde Yenilikçilik Araçları**

Kamu yönetimi yenilikçiliğini geliştirmek ve teşvik etmek için bazı araçların kullanılması gerekmektedir. Temel araştırmalar için hükümet fonları, eğitim sistemi, bilim ve mühendislik yeteneği, iş iklimi ve örgüt atmosferi, vergi siyasaları ve diğer yasalar yanında çok üzerinde durulmasa da parlamento, mahkemeler ve araştırmacılar yenilikçiliği etkilemektedir (Carrier 2009:22).

Tedarik ve ihale sistemi, yenilikçilik planlaması, standart belirleme, düzenleme yapma, kaynak ayırma, bilgi ve teknoloji transferi ve işbirliği, ölçüm sistemi geliştirme, eğitim ve yenilikçilik raporları bunlardan bir kaçısıdır.

AB ülkeleri ve bu arada BK'ta kamu tedarik sistemi ve kamu ihaleleri yenilikçiliği teşvik edici önemli bir unsur olarak kullanılmaktadır. Örneğin BK hükümeti bu amaçla kamu sektörü ihaleleri için 2006/2007 mali yılında 175 milyar Paund kullanmıştır (Annual Innovation Report 2008:49). Sonraki mali yıl içinse 50 milyar Paund yerel yönetimler olmak üzere yıllık 150 milyar Paund tedarik harcamasında bulunmaktadır ve bu çok önemli bir talep yenilikçiliği doğurmaktadır (Innovation Nation 2008:17). Tedarik ve ihale sisteminin kamu yönetimi yenilikçiliğini geliştirmek için kullanılması başta olmak üzere, tüm

tedbirler bakanlık düzeyinde planlamayı gerektirmektedir. Nitekim hükümet tüm bakanlıkları yenilikçilik tedarik planı yapmaya zorlamaktadır (Annual Innovation Report 2008: 105).

Hükümet benzersiz bir biçimde kamu yönetiminde yenilikçiliği kaynak dağıtımı ve özendirici bir yapı kurarak yönlendirmektedir. 178 ülke arasında düzenleme çevresi olarak 6. sırada bulunan BK bu aracı en iyi kullanan ülke olmayı hedeflemektedir (Innovation Nation 2008:9, 24). Hiç kuşkusuz BK örneğinde olduğu gibi, AB ülkelerinde de hükümetler sınırlı kaynaklarla kamu hizmetini kaliteli ve hakkaniyetli sunmayı arzularlar. Yenilikçi hizmetlerde yenilikçi ve dönüşümcü hükümetler isterler (Maddock 2008:2). Bu talepler ve küresel sorunlara sürdürülebilir çözümler bulunması yenilikçiliği hükümetler düzeyinde önemli bir konuma yükseltir. BK'ta 1948-2002 arasındaki üretkenlik artışının %13 gibi bir bölümü düzenleme ve standart belirlemeden kaynaklanmaktadır (Innovation Nation 2008:17) ve kamu yenilikçiliği için bu iki araç en önemli kaynaklardan olmaktadır.

Kaynak ayırma kamu yönetiminde yenilikçiliği geliştirmenin en doğrudan yoludur. Özel sektördeki AR-GE harcamalarının azımsanamayacak miktarlara ulaşması yanında kamu yönetiminde de bu yönde eğilimler artmaktadır. Örneğin bu amaçla NHS de önleyici sağlık hizmetlerine önemli bütçeler ayrılmakta ve millî eğitimde sadece 2008 yaz ayında teknoloji ve bilgi transferi yoluyla 130 yenilikçilik girişimi gerçekleştirilmektedir (Annual Innovation Report 2008:1-2).

Rapor yayınlama başta olmak üzere tüm yayınlar ve eğitim faaliyetleri önemli yenilikçilik araçları olarak görülmektedir. BK Beyaz Kitap ile hükümet tedarik (ihale) sistemini ve düzenlemeyi kullanarak kamu sektörü ve kamu hizmetlerinde daha çok yenilikçiliği sağlayacak bir etkiyi iş dünyası üzerinden sağlamaya çalışmaktadır (Innovation Nation 2008:5). Ayrıca her seviyede yenilikçi çalışanların artırılması, eğitilmesi ve yükseltilmesi planlanmaktadır (Annual Innovation Report 2008:111-4). Tüm bu çabalar vatandaşların ısrarlı talepleri ve bu taleplerinde siyasa yapıcılar tarafından dikkate alınmasının bir sonucudur. BK de vatandaşlar sadece yenilikçi kamu hizmetlerini değil, aynı zamanda yenilikçi bir hükümet ve yenilikçilik kültürü taleplerinin çözümü için araştırma talep etmektedir (The Whitehall Innovation Hub 2008:3).



Sektörler arasında bilgi ve teknoloji transferi ve işbirliği ölçümü de kapsayacak biçimde son dönemde hızla artmaktadır. Yenilikçilik tedarik planlarını yapan tüm bakanlıklar gibi sağlık bakanlığında, bakanlıkla endüstri arasında katılımcı çalışmalar şu dört alanı kapsamaktadır (Woods 2009:13): Tek bir değerlendirme yolu oluşturma, zeka talebini artırmak, NHS tedarik (ihale) mevzuatını yenilikçiliğe açık hale getirme ve gelişmeleri ölçecek metrik bir sistem geliştirme. Ancak yenilikçi tedarik (ihale) sistemlerine sağlık, savunma ve ulusal sağlık hizmetleri gibi bakanlıklarda sıklıkla rastlansa da ihale yenilikçilik çözümleri tam olarak ülkede kök salamamıştır (Innovation Nation 2008:24). Öte yandan düzenlemenin etkisinin sınırlı ve orta vadeli olabileceği de unutulmamalıdır. Mart 2008’de yayımlanan “The White Paper Innovation Nation” Raporu da bu doğrultuda uyarıda bulunmaktadır. Rapor yenilikçiliği yükseltme aracı olarak düzenlemenin potansiyel önemi üzerinde durmakta ve burada yasal çerçevedeki bir değişimin yenilikçilik üzerinde acil ve doğrudan bir değişim getirmeyebileceği de vurgulanmaktadır (Economics 2008:v). Yine de hükümet yenilikçilik koşullarını oluşturmak için açık ve rekabetçi piyasayı ve makroekonomik istikrarı garanti altına almaya çalışmaktadır ve belirli bir alan olan kamuda kamu hizmetlerini, kamu tedarikini ve yasal düzenlemeyi kullanarak yenilikçi etki sağlamaya çalışmaktadır (Innovation Nation 2008:12). Nitekim 2000 yılındaki AR-GE vergi düzenlemesi, sektörel işbirliğine özel kurullar oluşturulması, bir yandan AR-GE harcamalarını ve diğer yandan da sektörel seviyede kamu-özel sektör işbirliğini artırmış ve BK’ta araştırma, teknoloji ve yenilikçilik öncelikli bir hale gelmiştir (Economics 2008:v).

### **2.5. Kamu Yönetiminde Yenilikçilik Seviye ve Çeşitleri**

Yenilikçilik kaç çeşit olabilir ve hangi seviyelerde gerçekleştirilebilir? Bu sorunun yanıtını vermek için öncelikle hangi seviyelerde yenilikçilik yapılabileceğini bir göz atalım. Tidd ve Bessant (2009:21-5) yenilikçilik alanında 4P diye adlandırdığı (product, process, position, paradigm) dört boyuttan söz eder: Ürün, süreç, konum ve paradigma yenilikçiliği. Kamu yönetiminde de farklı bir şeyler anlamına gelen yenilikçilik, yeni organizasyon biçimleri (public private partnership gibi), kişileri yeni ödüllendirme biçimleri (performansa dayalı ücretlendirme gibi) veya yeni iletişim yolları (bakanlık web günlükleri gibi) olabilir (Mulgan 2008:6).

Konuyu süreç ve süreci yönetenler açısından irdelediğimizde yenilikçilik sürecin başında, sonunda ve ortasında, her seviyede yapılabilir. Sürecin yönetilmesinde rol alan aktörlerden ise en çok yenilikçilik hizmete en yakın noktada bulunan en alt seviyedeki görevlilerce gerçekleştirilmesine rağmen, üst ve orta seviyenin de özellikle sürecin başında önemli rol aldıkları görülmektedir. Hatta yenilikçilik sürecinin bir katalizör olarak liderlikle bağlı özellikle vurgulanmaktadır (Milakovich ve Gordon 2009:290). Bu açıdan yenilikçiliğin ilk safhalarında liderlik ve orta düzey yönetim kritik bir rol almakta, yenilikçilik için alan oluşturma ve kapalı çalışma önem kazanmakta, inovatörleri ve çalışmalarını desteklemek için özendiricilere ihtiyaç duyulmakta ve eğer yeniliği ortadan kaldıracak davranış ve süreç gibi maniler varsa, caydırıcı şeylerin bertaraf edilmesi ve sistemle ilgili değişiklikler acil bir şekilde gerekli görülmektedir (The Whitehall Innovation Hub 2008:9).

Rekabet gücünün ve ekonomik büyümenin ana belirleyicisi olan yenilikçilik, toplumsal gelişmenin de itici gücüdür. Bu gerçeğin farkında olan kurumlar ve ülkeler özellikle 90'lı yıllarından başından itibaren sadece ulusal boyutta değil, bölgeler ve şehirler boyutunda da yenilikçilik stratejileri ve programları geliştirme yoluna gitmişlerdir (Elçi 2008). BK bireysel ve toplumsal seviye, il ve bölge düzeyi gibi yenilikçiliğin gerçekleştirebileceği her seviyede bir "yenilikçilik ulusu" teşkil etmeyi, alandaki tüm (yerel-ulusal-uluslar arası) aktörlerle birlikte çalışarak gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır (Innovation Nation 2008:12). Hükümet yukarıdan aşağı KPY ve KY'nde olduğu gibi 2008 yılında yayınladığı "Innovation Nation White Paper" ile dünyadaki en iyi yenilikçi iş ve kamu hizmetlerini bu ülkede bulundurma iddiasındadır (Annual Innovation Report 2008:1). BK'de hükümet bu beyaz kitapla dünyanın en yenilikçi iş, üçüncü sektör ve kamu hizmetlerini ortaya koymayı hedeflemektedir (Innovation Nation 2008:2,12). Yerel yönetimler için merkezi idareyle birlikte çalışarak yüksek düzeyde performans gösterecek bir yerel yönetim için yeni fikirler oluşturmayı planlayan BK ve Galler Yerel Yönetim Derneği<sup>5</sup> Yenilikçilik Forumu<sup>6</sup> oluşturmuştur (Sullivan 2010:239).

Yenilikçilik çeşitlerine gelince ilk etapta ürün, süreç, pazar yenilikçiliği



<sup>5</sup> England and Wales Local Government Association (LGA).

<sup>6</sup> Innovation Forum.

ve organizasyonel yenilikçilikten söz edilmekte (Economics 2008:5), kamu yönetimlerinde ise bazen siyasa ve hizmet yenilikçiliği ayrımı yapılmaktadır (Mulgan 2008:6). BK yenilikçiliği liderlikle güçlendirirken bununla beraber strateji ve hizmet sunumu aşamasında yenilikçilik üzerinde durmaktadır (Annual Innovation Report 2008:57-87). Bu nedenle kamu yönetiminde politik yenilikçilikler ve bürokratik yenilikçiliklerden de söz edilebilir (Mulgan 2008:7-9). Radikal değişim ve ürün ve hizmet yenilikçiliklerinin daha çok politik yenilikçilikler, ürün ve hizmet sunum yol ve yöntemlerine ilişkin olanların da daha çok bürokratik yenilikçilikler arasından çıkması beklenebilir. Ayrıca her ikisini orta seviyede birleştiren kurumsal yenilikçilikten de bahsetmek mümkündür. Bazı teknik yenilikçiliklerin istatistiklere geçmemesi ve tüm yenilikçiliklerin teknik olmaması nedeniyle gizli yenilikçiliklerden söz edilebilmektedir (NESTA Annual Review 2008:37). Kısaca ya ürün ve hizmetlerde, ya da ürün ve hizmetlerin sürecinde yenilikçilik oluşabilmektedir. Süreç yenilikçiliği ya teknolojik ya da organizasyoneldir. Bazı yenilikçilikler teknolojiyi başarılı bir biçimde yararlı hale getirerek belirli iş sorunlarının çözülmesini sağlamaktadır (Schiff 2010:1). Ürün ve süreç yenilikçiliği ile yeni bir ürünün veya sürecin geliştirilmesini sağlamakta ve müşteriye yeni veya iyileştirilmiş hizmetler sunulmaktadır. Ayrıca geliştirilmiş hizmet ve/veya ürün/hizmet, yeni veya önemli ölçüde gelişmiş bir üretim ya da dağıtım yöntemi bulunarak vatandaş memnuniyeti sağlanmaktadır. Bu iyileştirmeler yeni çalışma ve iş yapış yöntemlerinin geliştirilmesi ve/veya uyarlanarak kullanılması ile rekabet gücünün yükseltilmesini sağlayan organizasyonel yenilikçilikle ve yeni tasarımların ve sunum yöntemlerinin geliştirilmesi ve/veya uyarlanarak kullanılmasını gerektiren sunumsal yenilikçilikle birleştiğinde müşteri memnuniyetinin en üst düzeyde sağlanmasına yardımcı olacaktır. Girişimcilik ve girişimci liderlik bu aşamaların gerçekleşmesinde kilit rol oynayacaktır. Zira Borins'e göre (2002/Denis, Langley ve Rouleau 2007:450) kamu sektör organizasyonlarında girişimci bakış açısı liderlerin yenilikçi bakış açısına odaklanmaktadır. Bilgiyi paylaşan, ast durumunda bulunan çalışanların müşteri isteklerine duyarlı önerilerini dikkate alan yönetim, kamu hizmetlerinde bir yandan bilginin sağlığını ve diğer yandan da çalışanları anlamayı başararak kaliteli bir hizmete yol açabilirler (Sir Bourn 2007:215,227). Ancak kamu yönetimlerinde gerçekleştirilen yenilikçiliklerin

büyük çoğunluğunun bir değişiklik yapma saiki ile hareket eden bir ya da iki kişi tarafından yapılmaktadır (The Whitehall Innovation Hub 2008:16).

## **2.6. Yenilikçi Yerler ve Alanlar**

Dünyada bazı yerler yenilikçiliğe çok açıktır. Sosyolojik olarak araştırılması gereken yenilikçilik ve yer ilişkisi bir yana BK içinde bile yenilikçilik algısı bölgeden bölgeye, şehirden şehire değişebilmektedir. Bu algı yenilikçi kamu hizmeti sunumunun yoğunluğundan kaynaklanabileceği gibi, algı sahiplerinden de kaynaklanabilmektedir. Her neden kaynaklanırsa kaynaklansın, BK Kamu yönetimi içinde yer alan Bellebury yenilikçi aktiviteleri halk tarafından %56.9 oranında algılanırken, Southshire %46 ve Midwell %54 oranında halk tarafından algılanmaktadır (Osborne 2007:89).

Son yıllarda belli şehirlerin yenilikçi motor gücü ile gelişmiş ülkelere yenileri eklenmekte ya da eklenmeye çalışmaktadır. Ulusal seviyede bilgi paylaşımı ve yenilikçiliği hedef edinen ülkelere BRICS ülkeleri adı da verilen Brezilya, Rusya, Hindistan, Çin ve Güney Afrika Cumhuriyeti de katılmakta (UK Global Innovation 2008:16) ve önemli yenilikçi ülkelerden olmaktadır. Bu ülkelere Türkiye de eklendiğinde BRICST olur. Dünyanın pek çok ülkesinde bölgesel yenilikçilik stratejilerinin geliştirilmesi ve uygulanması yönünde kapsamlı çalışmalar yürütülüyor. Şehirlerin hazmetme kapasitesi yüksek olunca Sao Paolo ve Recife (Brezilya) Shanghai ve Chongging (Çin) Bangalore, Pune ve Ahmedabad (Hindistan) gibi şehirler yenilikçilikte ön plana çıkmaktadırlar (Innovation Nation 2008:16). AB'nin 27 üye ülkesinin araştırma bakanları 18 Haziran'da gerçekleştirilen hükümetler arası konferansta Avrupa Birliği'nin (AB) yeni icat ve teknoloji enstitüsü olan EIT'nin merkez binasının Budapeşte'de kurulması kararını benimsedi. Rakip kentler olan İspanya'nın Barselona şehri yakınlarındaki Sant Cugat del Valles, Avusturya'daki Viyana-Bratislava ve Almanya'da Jena şehirleri de İtalya'nın Milano kenti gibi önemli yenilikçilik şehirleri olma kararlılığındadır (EurActiv 2009). 2007 yılı yenilikçilik araştırması göstermektedir ki, iş dünyasının 2000 yılında %45 olan yenilikçilik yapma konusundaki etkinliği 2007 yılında %64'e çıkmıştır. "2008 Avrupa Yenilikçilik Skorborduna" göre BK, İsveç, Finlandiya, Danimarka ve Almanya ile birlikte "Yenilikçilik Liderlerinden" biri olmuştur (Innovation Nation 2008:20). Ancak bu yıllardan itibaren öncü rolünü kaybeden BK "2013 Avrupa Yenilikçilik

Skorborduna” göre İsveç, Almanya, Danimarka ve Finlandiya’dan oluşan yenilikçi liderlerin arkasından takipçiler arasında ve Hollanda, Lüksemburg ve Belçika’yı da izleyerek yer alabilmiştir (EU Innovation Union Scoreboard 2013). Özellikle AB ülkelerinde İspanya, Lüksemburg, Hollanda, Finlandiya, Almanya, Fransa, BK gibi ülkelerin çeşitli bölgelerinde ve Berlin gibi şehirlerde bölgesel yenilikçilik stratejilerinin geliştirilip uygulanmasına özel önem verilmektedir (Elçi 2008). Türkiye de ise İstanbul, Gaziantep ve Mersin, Manisa ve Bursa gibi şehirler bu bağlamda sayılabilir.

Son zamanlardaki “Avrupa Barometreleri” araştırmasına göre, tüketicilerin Avrupa genelinde %57 olan yenilikçi ürünlerin cazibesine kapılma oranı BK de %69’dur ve AB7 ülkelerindeki tüketicilerin yenilikçilik konusundaki hevesliliği %11 civarında iken bu oran BK de %16’dır (Innovation Nation 2008:20).

Bir “Yenilikçilik Milleti” oluşturmak amacıyla BK öncelikle kullanıcı memnuniyeti ve talebini dikkate almakta, tedarik sistemini risk alarak bu amaçla kullanmakta, düzenlemelerini bu yönde cıalamakta, yeni toplum ve bilim anlayışı geliştirmek için tüketici yenilikçilik tabanlı bir sistem çabasına girmektedir. Bu alanda AB ülkelerinin önünde olan BK, özellikle yerel ve bölgesel ve uluslararası yenilikçilik alanlarını iyi kullanmak istemektedir. Zira BK geleneksel, tarihi ve bölgesel yapısına uygun olarak, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası yenilikçiliğe açık bir ülkedir. Hükümet daha çok yerel ve bölgesel düzeyde kamu, özel ve üçüncü sektörü bir araya getirerek yenilikçilik alanlarını kullanmayı istemektedir. Özellikle Doğu ve Güney Doğu İngiltere ülkenin bölgesel lideri konumundadır (EU Innovation Union Scoreboard 2013:63). BK yenilikçilik şehirleri ise 2004 yılında Manchester, Newcastle ve York olarak belirlenmiş ve 2005 yılında ise bunlara Birmingham, Bristol ve Nottingham eklenmiştir (Innovation Nation 2008:24,83).

### **2.7. İngiliz Kamu Yenilikçiliğinde Engeller ve Sorunlar**

Günümüzde BK’da özellikle NHS bünyesinde yapılan araştırmalar kamu yenilikçiliğinde en büyük sorunların maliyet engelleri, tedarik zinciri problemleri ve sürdürülebilirlik kaygısı olduğunu göstermektedir (Akenroye 2012:2). BK Sayıştay’ının en önemli tespiti ise, merkezi örgüt kuruluşlarının yenilikçilik geliştirme ve dağıtımında bilinen ünlü yorumla “sümüklü böcek

yürüyüşünden” daha iyi olduğu, özel sektöre göre hala alınacak çok yol olduğu ve zaman gerekeceği yönündedir (Innovation Special 2006:4). Zira kamu sektörü genel olarak içerden yenilikçilik oluşturma ve dışardan bir şeyler öğrenme konusunda zayıftır ve birçok yenilikçi insanı içinde barındırmasına rağmen, onların yetenek ve tahayyüllerini kullanmaktan acizdir (Mulgan 2008:28). Siyasal baskı ve yük, kısa vadecilik, yetenekli insan kaynakları ve teşvik yoksunluğu, örgütsel düzenleme ihtiyacı, yüksek performansa fazla güvenme ve başarısızlığın sonucu ne yapılacağı, riskten kaçınma genel engeller olarak görülmektedir (Mulgan ve Albury 2003).

Kamu ve özel sektör yönetimleri karşılaştırılırken her ne kadar her iki sektörde de performansı artırıcı yaklaşımlardan söz ediliyorsa da (Diermeier, Hopp ve Iravani 2006:125), kamu yönetimlerinde fazla ihtiyat yanında bireysel performans, özendirici ve motivasyon eksikliği ile yenilikçilik eksikliğinden de bahsedilmektedir (Rainey ve Chun 2007:86). Bu durum çok önceleri Schumpeter (1949) tarafından fark edilerek bürokrasinin tasarruf yanında yenilikçiliğe de çok kısıtlı bir özendiricide bulunduğunu vurgulamıştır. Kamu yönetimindeki bu yenilikçilik eksikliği örgütün katı kural ve düzenlemelere dayanan büyük yapısında görülmekte ve örneğin daha küçük ve esnek yapıdaki NGO’larda yenilikçilik eksikliğinin daha az olacağı vurgulanmaktadır (Smith 2007:602). Bunun da ötesinde kanıtlarımız göstermektedir ki, bir çok kamu kurumu, yenilikçiliği ancak bakanlık ve/veya siyasi dışsal baskı olmadıkça harekete geçmeyen bir çelik kasa gibi gördüğünden çok az sayıda yenilikçiye sahiptir (Sir Bourn, 2007:214). Bu biraz da klasik bürokrasinin başarıyı ödüllendirmekte siyasi etkilerle tutarlı olamayan, ancak başarısızlığı ise çoğunlukla cezalandıran yapısından kaynaklanmaktadır.

Dünyada teknoloji ve iş yenilikçiliğine ilişkin yığınla yazın bulunmasına rağmen, kamu yönetiminde bu konuda bir eksiklikten söz edilebilir (Mulgan 2008:31). Bunun da ötesinde kamu yönetiminde yenilikçilik alandaki araştırmaların bile son döneme kadar pek yapılmadığı (Comptroller and Auditor General 2006:5), (Sir Bourn 2007:33,202) belirtilmektedir. Konu ile ilgilenen bir çok insan kamu sektöründe yenilikçilikle ilgili çok az şey bilmemizi şaşırtıcı bulmaktadır ve örneğin Mulgan (2006:10) bunu biraz da kamu yönetiminin uygulamacı olması ve yenilikçiliğin karar vericiler olan siyasetçilerden beklenmesi düşüncesine bağlamaktadır. Görüldüğü gibi kamu yönetimi yenilikçiliğini önündeki en büyük engel farkındalık ve bilinebilirlik

oluşmamasıdır. Bunun en büyük nedenlerinden biri son zamanlara kadar uygulamada kamu yenilikçiliğine yeterince önem verilmemesi yanında, akademik çevrenin bu alanda yeterince yoğunlaşmamasıdır.

Akla dayalı tüm değerlendirme sistemlerinde olduğu gibi ölçüm güçlüğü en önemli sorunlardan biridir. Carrier (2009:30) kalite ve fiyat farklılaşmasının ve kavramın görece yeniliğinin ekonomistlerin yenilikçiliğin oluşturduğu katkısı tespitini zorlaştırdığını belirtmektedir. Örneğin mobil telefonlar ya da internetin hayat kalitesine sağladığı katkı kolayca ölçülememektedir. Yenilikçilik ölçümü parça parçadır, tamamlanmamıştır ve tesadüfidir ve hala rüştünü ispat etmemiştir. Özel sektör değerine göre kamu değerinin daha kompleks ve ölçülmesi daha zor olarak görülmektedir. Suç ve şiddet olayları, yoksulluk gibi bazı sayılabilir ölçütlere rağmen, hizmet kalitesi ve hizmet sağlayıcılarla hizmetten yararlanıcılar arasındaki gibi daha yumuşak ölçütler sorunlu alanlara işaret etmektedir (Mulgan ve Albury 2003:6).

Uygulamaya ilişkin bir sorun da kamu yenilikçiliğini başarısız olması durumunda ortaya çıkabilecek “cesaret kırıcı yol” dur. Risk olgusunun en yüksek olduğu alanların başında hizmet ve ürün arz edenlerin yenilikçilik süreci yer almaktadır. Zira hizmet sağlayanlar yeni bir icatta bulunabilir ve hizmetin yeni bir biçimde sunumunu önerebilir ve bu ise başarısız olabilir. Böyle bir durumda önceki uygulamalara dayanan kurulu düzen yeni hizmetlerin gelişimini engelleyecektir (Flynn 2007:237).

BK’ta yenilikçiliği engellediği düşünülen bariyerlerin çoğunluğu ortadaki dilimde olmak üzere %18-%60 aralığındaki oranlarda en azdan en çoğa doğru bilgi ve teknoloji eksikliği, pazara ilişkin bilgi eksikliği, AB uyum yasalarını karşılama gereği, ulusal yasalar, belirsiz talepler, tekel, kaliteli personel eksikliği, mali maliyet, ekonomik risk ve çok yüksek maliyetlerdir (Economics 2008:V). Yenilikçiliği kimsenin kendi görevi olarak görmemesi, riskten kaçınma, çok fazla kural ve bağlayıcılığı, yenilikçiliğin sonucunun ölçülmesinin zorluğundan kaynaklanan belirsiz sonuçlar, kurumlar arasındaki yüksek duvarlar, tekelcilik gibi uygun olmayan yapılar kamu sektöründeki yenilikçiliği engelleyen temel hususlar olarak sayılmaktadır (Mulgan 2008:17). Öte yandan kuşkusuz önümüzdeki beş yıl içinde sağlık, eğitim, ulaştırma ve sosyal hizmetler gibi konularda kamu hizmetleri daha sıkı bir mali çevre ile karşılaşacaklardır (NESTA Annual Review 2008:10).

Kamu sektöründe kamu kurumları ve çalışanlarının alaycı bir pesimizm ile ayak diredikleri ve tüm değişimlere olduğu gibi, yenilikçiliğe de direnç gösterildiği (Kelman 2006:8) bilinmektedir. Her türlü yeniliğe karşı yapılan direnç, yenilikçilik alanında da kendini göstermektedir. Belli bir örgütte yenilik ve daha çok çalışma ihtiyacının ortaya konması, üstü kapalı olarak çalışmaların yetersizliğini vurgulamaktır. Bir şeyler iyi gitmediğinden yenilik yapma ihtiyacı doğduğundan, bunu kendi başarısızlığı olarak yorumlayan çalışanların direnci ile karşılaşması olağan görülebilir. Bu nedenle hedef büyütme, orta ve uzun vadede daha iyi iş çıkarma, geniş ve ulaşılabilir, ölçülebilir bir vizyon oluşturma olası direnci kırmada önemli rol oynayabilir. Nitekim, daha çok kısa vadeli ufka sahip örgütler yenilikçiliğe bir hayli direnmektedir, ancak hayati risk almaların ışığındaki bir çok örnek göstermektedir ki, kamuda yenilikçilik kıtlığı bulunmadığı ve engellerin delik deşik olduğu sonucuna kolaylıkla varılabilmektedir (Mulgan 2008:13). Aksine kamu yenilikçilik açısından zengin bile kabul edilebilir (Mulgan ve Albury 2003:8).

Öte yandan yenilikçiliğin boğulduğu alanlar ise şöyle sayılmaktadır (The Whitehall Innovation Hub 2008:19): Etki ve sonuçsuz ya da daha çok süreç üzerinde durulmaktadır. Bilgi transferinin çizgisel bir modeli yenilikçilik, yenilikçi oyuncuların arasında aktığı zaman oluşur, yoksa resmi kanallardan aktığında değil. Çok az özendiriciye karşın çok fazla caydırıcı bulunmaktadır. Kamugörevlileri için yenilikçilik şu an için kariyer geliştirici değildir. Kısa vadecilik ve gerçekçi olmayan beklentiler de yenilikçiliği yok edicidir. Yenilikçiliğin önündeki en büyük engellerin başında ise uygulamada yenilikçiliğin özendirici ve teşvik gerektirmesi karşısında YKY anlayışı ile çelişiyor bulunmasıdır. Zira klasik piyasa sistemi açısından bu yanlış bir eylemdir (Brynjolfsson ve Zhang 2006:99). Ancak Francis Bacon'un (Dunleavy 2006:15) dediği gibi zaman en büyük yenilikçi olduğundan yeni yenilikçilik yolları aramayanlar yeni kötülükler beklemelidir.

## **2.8. Kamu Yenilikçiliğinin Güçlü Yanları**

Bugün İngiliz Sağlık Hizmetlerini yürüten NHS büyük başarısını kutlamaktadır (NHS Final Report, 2008:15). Kuşkusuz bu kutlamaya imkan veren KPY'nin etkin uygulanması, kalitenin sistemin kalbi olması ve özellikle son zamanlarda yenilikçiliğin ciddi olarak hükümetler tarafından desteklenmesi



yatmaktadır. BK yenilikçiliğinin faydaları değerlendirilirken, maliyetleri azaltma ve çalışan çalışma şartlarını geliştirme konusunda daha az yarar sağlamasına rağmen, özellikle üretkenlik ve etkililik konusunda yenilikçiliğin önemli yararlar sağladığı ve güçlü yanını ortaya koyduğu vurgulanmaktadır (Innovation Special 2006:7).

Kamu sektörü yenilikçiliğindeki en büyük meydan okuma yenilikçilik alanındaki başarılı deneyimlerin buralara yayılmasına imkan vermesidir (Tidd ve Bessant 2009:60). İş dünyasında yenilikçiliğin payı artarken, kamu yönetiminin de rekabete uygun yapılanmalar, son yıllarda kamu yenilikçiliğini farkındalığının artması gibi etmenlerle kamu yönetimi yenilikçiliği güçlenmektedir. Örneğin BK'ta iş dünyasındaki yenilikçiliğin payı 2001 yılında %49'dan, 2007 yılında %68'e yükselmiş, G7 arasındaki 5. sırasına rağmen 2005'den 2006'ya BK şirketleri reel olarak %5 büyümüş, BK en hakkaniyetli pazarlar arasında 2. sıraya yerleşmiş, 2005-2007 yılları arasında bilimsel gelişmeler konusunda yeterli veya daha iyi bilgilendirilen vatandaşların oranı %39'dan %56'ya yükselmiştir (Annual Innovation Report 2008:3).

Kamu yönetiminde yenilikçiliği destekleyici yapılar oluşturulması da yenilikçiliği ciddi olarak kuvvetlendirmektedir. BK'da Bölgesel Kalkınma Ajansları Regional Development Agencies (RDAs) 2006-2008 arasında yenilikçilik altyapısını ve iş yenilikçiliğini desteklemek için 1 milyar Paund harcamıştır. Ayrıca bu programlar 8.000'den fazla bilgi tabanlı iş kurulmasına yardım etmiştir. RDA programları ile 250.000 işe performanslarını geliştirmek üzere yardım edilmiş, 8.000'den fazla bilgi tabanlı iş birliği desteklenmiş, 125.000 iş kurulması ya da korunması sağlanmış, 56.000 yeni iş kurulmuş, 350.000 kişiye de yeteneklerini geliştirme katkısı yapılmıştır (Annual Innovation Report 2008:89-94). Öte yandan kamu yönetimi yenilikçiliği ile sonuçlara ilişkin bileşenlerdeki kadar olmasa bile tasarruf sağlanması yenilikçiliği teşvik etmektedir. Bazı önemli yenilikçiliklerin özel sektöre bile örnek teşkil etmesi, kamu yönetimi yenilikçiliğini hükümetler tarafından desteklenmesini ve yapısal olarak güçlenmesini sağlamaktadır. Örneğin Woods (2009:1-19), NHS'de ilaç ve ecza alanında ve tıbbi teknolojilerde yenilikçi bir sistemle BK de Şubat 2009'da %3.9 tasarruf sağlandığını, 2010 yılı için ise %1.9 daha tasarruf sağlanmasının planlandığını bildirmektedir. NHS bünyesinde diyabet

hastaları için Dan Daly tarafından gerçekleştirilen yenilikçilikle düşük güçteki lazer ışınıyla gözden mukozayı geçmeden kandaki şeker seviyesini ölçmek mümkün hale gelmiştir (Sansom 2009:6). Bu ise özel sektörün gözünü kamu yenilikçiliğine çevirtmiş ve karşılıklı işbirliğini artırmıştır. Kamu ve özel sektör arasındaki yükselen işbirliği yenilikçilik düşüncesini güçlendirmektedir. Bu işbirliğini üniversiteler de desteklemektedir. Nitekim 2001-2006 yılları arasında üniversitelerden iş lisans anlaşması yapanların oranı %271 artmıştır (Innovation Nation 2008:19). Öte yandan yenilikçilik tedarik planlarını yapan tüm bakanlıklar gibi sağlık bakanlığında, bakanlıkla endüstri arasında katılımcı çalışmalar, ortak değerlendirme metodu, zeka, yenilikçiliğe açık tedarik ve metrik bir ölçüm gibi dört alanı kapsamaktadır (Woods, 2009:13). Ayrıca TSB gibi kurumlara işbirliğine gidilerek tasarımcıdan, meta üreticisine, hizmet sağlayıcılardan müşteri ve kullanıcılara kadar bu olanak ve avantajları elde edecek ve anlayacak bir biçimde bir araya getirmeyi amaçlamaktadır, yeni ve gelişmiş ihtiyaçları karşılayabilmek için yenilikçilerin cesaretlendirilmesi yoluyla talepler yenilikçiliği yönlendirmektedir (Innovation Nation 2008:5). Kamu yönetiminde yenilikçiliğin devlet tarafından desteklenmesi de yenilikçiliği kamu yönetiminde güçlü kılmaya başlamıştır. 2009 yılı PPRS anlaşmasına göre (Pharmaceutical Price Regulation Scheme)<sup>7</sup> sektörde yenilikçiliği destekleyici önlemler sayesinde, NHS'ye satılan ilaç fiyatlarında indirim, sonraki 5 yıl için ilaç fiyatlarında öngörülebilirlik ve istikrar sağlayan sözleşme-dışı gönüllü şemalar oluşturulması, esnek fiyatlı yeni sistem, hasta erişim şemalarının daha sistematik kullanılması sağlanmaya çalışılmıştır (Woods 2009:8). Bu başarıların cesaretlendirmesi ile BK'ta, Sosyal Sorumluluğu Paylaşma (Corporate Social Responsibility-CSR) çerçevesinde BK hükümeti son üç yıla 2.5 milyar Paund kamu hizmetlerinde yenilikçiliği desteklemek ve yükseltmek için ayırmıştır (Innovation Nation 2008:73).

### **2.9. Kamu Yenilikçiliğinin Yönü**

Dünyanın küresel sorunlarına sürdürülebilir çözüm bulunması için bugün en büyük umudun yenilikçilik kavramı üzerinde yoğunlaşması ve kamu hizmet ve ürünlerinin üretiminin ve sunumunun büyük ölçüde yenilikçiliğe dayanması beklentisi kamu yenilikçiliğini yönünü belirlemektedir. Yenilikçilik her alanda vazgeçilmez olmaktadır. Son zamanlara kadar yenilikçiliğin



<sup>7</sup> İlaç Fiyatları Düzenleme Şeması

kamu yönetiminde verimlilik, etkililik ve performans yönetiminin arkasında kalmasına çözüm yolu olarak Mulgan (2006:10-11) bürokratik kültür ve liderliğin, para (kaynak) ve özgürlüğün, risk yönetimi ve yetki devrinin, yapının küçültülmesi ve aşağıdan yukarı yönetimin ve nihayet yetkili değişim birimlerinin kurulmasının gerekliliği göstermektedir. Yapılan araştırmalar göstermektedir ki, yenilikçilik kamu hizmetlerinde üretkenliğin artmasına güçlü bir biçimde katkı sağlamakta, sadece daha az girdi ile daha çok çıktı sağlamamakta, aynı zamanda yeni girdiler, yeni çıktılar ve yeni sonuçlar üretmekte ve yüksek düzey yenilikçilikler aynı zamanda kurum sonuçlarını besleyerek yüksek siyasa sonuçları alınmasını sağlamaktadır (Dunleavy 2006:15).

İngiltere’de yapılan dikkate araştırmalarda kamu yenilikçiliğinin yarısının ön cephe elemanları ve orta düzey yöneticiler tarafından gerçekleştirildiği, %70’inin krizlere cevap veremediği, %60 örgütsel sınırları aştığı ve mali ödüllendirmelerden çok tanınma ve takdir ödüllendirmesi ile motive olduğu anlaşılmaktadır (Borins 2001).

Yenilikçilik geçmişteki arz yönlü biçimlenmesinin ötesinde bu gün daha çok talep yönlü bir biçimlenme ile karşı karşıyadır ve siyasa yapıcılar daha çok tasarruflarında artan ölçüde talep-yönlü önlemler üzerinde durmaktadırlar. Yenilikçiliğin değişen yüzü olarak algılanmaya neden olan bu değişim, BK bir “Yenilikçilik Ulusu” haline gelmek istiyorsa arz-yönlü yenilikçilik ölçümlerini talep-yanlı siyasalarla birlikte gerçekleştirmesi gerektiği savunusuna neden olmuştur (Innovation Nation 2008:17, 4, 24). Geçmişte kamu yenilikçiliği baştan savmacı, belirsiz ve yavaş bir görünüm içindeydi. Dünyada internet ve WWW ile büyük sükse yapan kamu yenilikçiliği, BK’ta AB ülkelerine paralel ama üst düzeyde Ulusal Sağlık Hizmetleri (NHS) ve açık öğretim üniversiteleri gibi hükümet düzeyinde yenilikçilikler gerçekleşmiştir (Mulgan 2008:7). BK Kamu yönetiminde yenilikçilik her bir kurumun yalnız mücadele ettiği bir alan olarak görülmemektedir. Örneğin NHS yenilikçilikleri en az beş kurumun katkısıyla ortaya konan karmaşık bir yapıya sahiptir.<sup>8</sup> (Akenroye 2012:5). Kamu



<sup>8</sup> Burada ilgili görülen kurumlar aşağıdaki gibi sayılır: i. National Institute for Health and Clinical Excellence (NICE) ii. Social Care Institute of Excellence (SCIE) iii. NHS Technology Adoption Centre iv. NHS Institute for Innovation and Improvement,ve v. Commissioning for Quality and Innovation (CQUIN)

yönetiminde oluşturulan başarılı yenilikçilikler geleneksel bakanlık, hizmet ve sektör sınırlarını ortadan kaldıran, yetkileri paylaşan ve özendiricileri artıran, yeni ortaklıklara açık kültürel ve organizasyonel bir değişimi zorlamaktadır (Innovation Nation 2008:70-1). Ancak yenilikçilik mutlaka örgüt kültürünün bir parçası olmalıdır. Cesaretlendirilmeli ve ödüllendirilmelidir. Ancak bu örgütsel girişimcilik bir hayli merkezileşmiş örgütlerde çok az bulunmaktadır (Akenroye 2012:2). Öte yandan değişim toplumun marjinal gruplarından ya da diğer ülke deneyimlerinden gelmektedir. Örneğin Yeni Zellanda da oluşan “onarıcı adalet” yenilikçiliği ve ABD ve İskandinavya da ortaya konan “işte refah” yenilikçilikleri BK tarafından sonradan adapte edilmiştir (Mulgan ve Albury 2003:14).

Sonuç olarak yavaş ama emin adımlarla ilerleyen kamu yenilikçiliği oluşturmaya çalıştığı açık ve öğrenen örgütlerle, bir taraftan yeni teknolojiler, yeni araştırma sonuçları ve yeni teftiş ve denetim verileri, diğer taraftan da diğer örgüt, sektör ve ülkelerden yararlanarak kamu yenilikçiliğini geliştirmektedir (Mulgan ve Albury 2003:14).

## SONUÇ

Son yıllarda kamu yönetimi radikal bir biçimde süreç odaklı olmaktan çıkarak daha çok sonuç odaklı olmaya yönelmiş ve bunda da bir ölçüde başarılı olmuştur. Etkili bir sonuç almanın en kestirme ve en ucuz yolu kuşkusuz yenilikçiliktir ve yenilikçilik zekadan çok üretkenliği netice veren yaratıcı zeka ile ilişkilidir (Mulgan ve Albury 2003:15). Kamuda girdi tasarrufu ve çıktı artışı ile verimlilik, müşteri tercihi, yenilikçilik ve öğrenme ile de kalite üzerinden müşteri memnuniyeti sağlanmaktadır. Elde ettiği sonuçlara göre tedrici, radikal ya da dönüştürücü yeniliklere rastlanabilmektedir (Akenroye 2012:3). Günümüz kamu yönetiminde çözümleri sürdürülebilir kılmaya yönelik ve artan oranda kalite modelleriyle kamu yönetimlerine özel sektörden transfer edilen yenilikçilik toplumsal faydaya yönelik ve kamu yönetiminde değer üreten yeni fikirler anlamına gelmektedir. Yenilikçilik ile yeni ürünler bulunmakta veya iyileştirilmekte, yeni hizmet veya üretim yöntemi geliştirilmekte ve bunlar artık değer elde edecek biçimde yürütülen süreçlere yayılmaktadır.

Otomobil, çelik ve bilişim gibi alanlardan sağlık, eğitim ve güvenlik gibi alanlara evrilen talepler ve bu taleplere ilişkin beklentiler, küresel iklim değişiklikleri, uluslar arası güvenlik, yaşlanan nüfus ve göç gibi henüz çözümlenememiş sorunlar ve bunların çözüm alternatifleri öğrenme ve yenilikçilik kapılarını zorlamaktadır. Zira yeni küreselliğin eş zamanlı çözüm üretmediği bu sorunların karşılanması, artan ölçüde yeni standartlar ortaya konmasını ve yeni yaklaşımlar geliştirilmesi gibi yenilikçi çözümleri gerektirmektedir. İşte bu nedenle BK'ta kamu satın alımlarının yenilikçiliği teşvik edecek şekilde yeniden yapılanması ve yenilikçilik için kamu-özel-üçüncü sektör ve üniversite işbirliklerini tetikleyecek adımların atılması sağlanmaktadır. BK'de yenilikçiliğe açık sistemler kamu yönetiminde genel olarak kabul görmektedir. Dünyada internet ve WWW ile büyük sükse yapan kamu yenilikçiliği, BK'de Ulusal Sağlık Hizmetleri (NHS) ve açık öğretim üniversiteleri gibi hükümet düzeyinde yenilikçilikler gerçekleştirmiştir.

Rekabetin kamu sektörüne de girmesiyle her kamu örgütü de yükselen rekabet ortamında varlığını sürdürebilmek ya da atılım yapabilmek için yenilikçilik yaklaşımını benimsemektedir. Örneğin BK kamu yönetiminde uygulanan ulusal kamu performans yönetimi ile başarısız kamu kurumlarının kaynaklarının kesilmesi ve hatta bu kurumların kapatılması, başarılı kurumların teftişten muaf tutulması ya da performansa göre ek kaynak aktarılması yenilikçilik üzerinde ciddi bir baskı oluşturmaktadır. Birçok güçlü kamu örgütü, işini daha ileriye götürmek için süregelen yenilikçiliğe özel vurgu yapmaktadır. Yönetimin profesyonel üyeleri tarafından mümkünatta bir dizi değişiklikler meydana getirilmekte, varlığını garanti altına almak isteyen kamu örgütlerinde yenilikçilik ve öğrenme özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de vazgeçilmez hale gelmektedir.

Tüm dünyada olduğu gibi BK'ta yenilikçiliğin çoğu teknoloji tabiatlıdır. Azınlıkta kalan diğer değişimler organiktir ve yapısal sistemde ya da iş süreçlerinde ortaya çıkar.

Yenilikçiliğin en öne çıktığı alan ekonomi ve finans alanıdır. Özel sektör büyüme ve üretiminde %80'lere varan yenilikçilik etkisi kamu yönetiminde de kendini hissettirmektedir. Günümüzde devlet ekonomik alandan büyük ölçüde çekilmişse de hala İngiliz ekonomisinin %25'i kamu yönetiminden

kaynaklanmaktadır ve bakanlıkların %90'ı amaçlara ulaşmak için yenilikçiliği çok önemli görmektedir.

AB ülkelerinden daha istekli olan BK'da yenilikçilik ülkenin gelecekteki ekonomik refahı ve hayat kalitesi için vazgeçilmez görülmektedir. Keza kamuda bizzat yenilikçilik bir yandan teknoloji ve yönetimin itmesi ile şekillenen etkinlik sonuçları, diğer yandan da vatandaş taleplerinin çekim etkisi ile biçimlenen kalite artırıcı sonuçları hedeflemektedir. Tüm bunların ötesinde sürdürülebilir çevre anlayışının da yükselmesiyle yenilikçilik dünyanın yeni kurtarıcısı olarak kabul edilmektedir. Nitekim BK merkezi kamu yönetiminin kalbi olan Whitehall kamu yönetimi reformlarının bundan sonraki safhasının tamamen yenilikçilik ön cephesinde gerçekleşeceğini belirtmektedir ve son iki yıldır kamu sektörü ve üst düzey memurlar için yenilikçilik birinci öncelik olarak tanınmaktadır.

İngiliz kamu yönetiminde yenilikçiliğin bir takım temel özellikleri bulunmaktadır. Özellikle sosyal, ekonomik ve çevresel sorunlara yönelen ve işbirliği ile şekillenen yenilikçilik, öncelikle soruna yakın olanlar ve taşra memurları tarafından geliştirilmektedir. Yeni fikirler ve yeni ürünlerden daha çok teknoloji ile şekillenen yenilikçilik, yeni çalışma yöntemleri, yeni ilişki ve radikal yeni kamu hizmeti sunum yöntemleri ile ilgilidir. Yenilikçilik tekel hükmünde olan kamu hizmetlerinden daha çok, birden fazla ve rekabete açık kamu ürün ve hizmetlerinin olduğu ortamda gelişmektedir. Bu nedenle YKY anlayışı yenilikçiliğe uygun bir örgüt iklimi ve kültürü sunmaktadır. BK'de birçok yenilikçilik hükümetin katkısı olmadan yapılmaktaysa da araştırmalar kamu yönetimindeki yenilikçiliklerin sistematik politik ve bürokratik desteğe ihtiyaç duyduğunu göstermektedir. Bu anlamda kamuda kaynak tahsisi önem kazanmaktadır. Sektörlerde genel olarak %2-3 oranında yenilikçiliğe kaynak ayrılabilir.

Başarılı bir kamu yönetimi yenilikçilik örneğini ulusal düzeyde uygulayabilmek ya da özel sektör yenilikçiliğini kamuya devşirebilmek ayrı bir yenilikçiliktir.

BK dünyaya yön gösteren yenilikçi iş dünyası, büyük bir sayıda terkip edici ve parlak insanlar, güçlü kolejler ve üniversiteler ile hareketli, canlı bir üçüncü sektöre sahiptir ve kamu yönetimi ise tüm bu nitelikli grupları

harekete geçiren bir motor gücündedir. Kamuda yenilikçiliğin gerçekleşmesi için BK'ta DIUS, üniversiteler, iş dünyası ve bölgesel yönetimler, yerel ve bölgesel yenilikçilik çözümleri için işbirliği yapmaktadır. Yine kamu sektöründe yenilikçiliği elde etmek ve yaymak için Whitehall Innovation Hub oluşturulmuştur. İngiliz Sayıştay'ı da son yıllarda risk yönetimi ve yenilikçilik konusunu gözden geçirmeye başlamıştır.

Kamu yönetimi yenilikçiliğini geliştirmek ve teşvik etmek için tedarik ve ihale sistemi, yenilikçilik planlaması, standart belirleme, düzenleme yapma, kaynak ayırma, bilgi ve teknoloji transferi ve işbirliği, ölçüm sistemi geliştirme, eğitim ve yenilikçilik raporları gibi bazı araçlar kullanılmaktadır. Bunlar arasında kamu tedarik sistemi ve kamu ihaleleri yenilikçiliği teşvik edici önemli araçlardandır.

Önceki asrın ikinci yarısında gerçekleşen üretkenlik artışının %13 gibi bir bölümü kamu yenilikçiliği için en önemli araçları olan düzenleme ve standart belirlemeden kaynaklanmaktadır. Bu da BK'ı 178 ülke arasında düzenleme çevresi olarak altıncı sıraya oturtmaktadır.

İşbirliği de hayati bir önemdedir. Örneğin Sağlık Bakanlığı endüstri ile arasındaki katılımcı çalışmaları, tek bir değerlendirme yolu oluşturma, zekâ talebini artırma, NHS tedarik mevzuatını yenilikçiliğe açık hale getirme ve gelişmeleri ölçecek metrik bir sistem geliştirme gibi dört alanda yürütmektedir. Tüm bunlara rağmen tedarik yenilikçilik çözümlerinin tam olarak ülkede kök salmadığı, düzenlemenin etkisinin sınırlı ve orta vadeli olabileceği yeni raporlarda belirtilmektedir. Yine de hükümet yenilikçilik koşullarını oluşturmak için açık ve rekabetçi piyasayı ve makroekonomik istikrarı garanti altına almaya çalışmakta ve belirli bir alan olan kamuda kamu hizmetlerini, kamu tedarikini ve yasal düzenlemeyi kullanarak yenilikçi etki sağlamaya çalışmaktadır. Keza AR-GE vergi düzenlemesi (2000) araştırma, teknoloji ve yenilikçiliği kamuda öncelikli kılmıştır.

BK'de yenilikçilik yeni organizasyon (PPP), kişileri yeni ödüllendirme (PDÜ) ve yeni iletişim yolları (bakanlık web günlükleri) biçiminde ve sürecin başında, sonunda ve ortasında olmak üzere her seviyede yapılabilmektedir. Yenilikçilik özellikle 1990'lı yılların başından itibaren ulusal boyuttan küresel boyuta doğru genişlerken, bölgeler ve şehirler boyutunda da yenilikçilik

stratejileri ve programları geliştirmesi ile tabana yayılmıştır. BK bireysel ve toplumsal seviye, il ve bölge düzeyi gibi yenilikçilik gerçekleştirilebilecek her seviyede bir “yenilikçilik ulusu” teşkil etmeyi, alandaki tüm (yerel-ulusal-uluslar arası) aktörlerle birlikte çalışarak gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır.

Yenilikçilik denince akla ilk etapta ürün, süreç, pazar yenilikçiliği ve organizasyonel yenilikçilik gelmekte, kamu yönetimlerinde ise bazen siyasa ve hizmet yenilikçiliği ayrımı yapılmaktadır. BK’ta radikal değişim, ürün ve hizmet yenilikçiliği politikacılarla, ürün ve hizmet sunum yol ve yöntemlerine ilişkin olan yenilikçilikler de daha çok bürokratlarla ilişkilidir. Ayrıca kurumsal yenilikçilikler her iki tarafın gayretiyle oluşmaktadır.

Bazı coğrafyaların, ülkelerin ve hatta şehirlerin daha yenilikçi olduğu görülmektedir. Bir ara “yenilikçilik liderlerinden” biri olan BK göreceli olarak gerilemektedir. Hatta yenilikçilik liderlerinden ve izleyicilerinden 2010-2012 arasında yenilikçilik performansını geliştiremeyen tek ülke BK’tır (EU Innovation Union Scoreboard 2013:5,14). Bölgesel olarak Doğu İngiltere ve Güney Doğu İngiltere yenilikçilik lideridir (EU Innovation Union Scoreboard 2013:63). Şehir düzeyinde ise, Manchester, Newcastle ve York (2004) yenilikçilik şehirleri olarak belirlenmiş ve bunlara Birmingham, Bristol ve Nottingham (2005) eklenmiştir.

Son zamanlardaki “Avrupa barometreleri” araştırmasına göre, tüketicilerin Avrupa genelinde %57 olan yenilikçi ürünlerin cazibesine kapılma oranı BK de %69’dur. AB7 ülkelerinde tüketicilerin yenilikçilik konusundaki hevesliliği %11 civarında iken bu oran BK de %16’dır. Bu alanda AB ülkelerinin önünde olan BK, özellikle yerel, bölgesel ve ulusla arası yenilikçilik alanlarını iyi kullanmak istemektedir. Zira BK geleneksel, tarihi ve bölgesel yapısına uygun olarak, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası yenilikçiliğe açıktır.

BK kamu yönetiminde yenilikçilik, bir dizi sorunlara sahip bulunmaktadır. Merkezi örgüt kuruluşları yenilikçilik geliştirme ve dağıtımında “kaplumbağa yürüyüşü” temposundadır. Bu nedenle özel sektöre göre hala alınacak çok yol bulunmaktadır. Zira kamu sektörü genel olarak içerden yenilikçilik oluşturma ve dışarıdan bir şeyler öğrenme konusunda zayıftır ve birçok yenilikçi insanı içinde barındırmasına rağmen, onların yetenek ve tahayyüllerini kullanmaktan acizdir. Keza kamu yönetimlerinde fazla ihtiyat, bireysel performans, özendirici,



güdöleme ve vizyon eksikliği de bulunmaktadır. Kamu yönetimindeki bu yenilikçilik eksikliği örgütün katı kural ve düzenlemelere dayalı hantal yapısıyla ilgilidir. Bunun da ötesinde birçok kamu kurumu, yenilikçiliği ancak siyasi dışsal baskı olmadıkça harekete geçemeyen bir çelik kasa gibi gördüğünden, çok az sayıda yenilikçiye sahiptir. Kamu yönetiminde yazın konusunda da bir eksiklik bulunmakta, bu alanda pek araştırma yapılmamaktadır. Uygulayıcı olan kamu yönetimi yerine karar verici politikacılardan yenilikçilik beklenmesi, bu alanda farkındalık ve bilinebilirlik oluşmaması ve akademik çevrenin yeterince alana yoğunlaşmaması diğer engellerin bir kısmıdır. Uygulamaya ilişkin bir sorun da kamu yenilikçiliğinin başarısız olması durumunda ortaya çıkabilecek “cesaret kırıcı yol”dur. BK de yenilikçiliği engellediği düşünülen bariyerlerin çoğunluğu en azdan en çoğa doğru bilgi ve teknoloji eksikliği, pazara ilişkin bilgi eksikliği, AB uyum yasalarını karşılama gereği, ulusal yasalar, belirsiz talepler, kaliteli personel eksikliği, mali disiplin zorunluluğu, ekonomik risk ve çok yüksek maliyetlerdir. Yenilikçiliği kimsenin kendi görevi olarak görmemesi, riskten kaçınma, çok fazla kural ve bağlayıcılığı, yenilikçiliğin sonucunun ölçülmesinin zorluğundan kaynaklanan belirsiz sonuçlar, kurumlar arasındaki yüksek duvarlar, tekelcilik gibi uygun olmayan yapılar, yenilikçiliğe direnç, ufkı kısa vadeli, vizyonu dar tutma kamu sektöründeki yenilikçiliği engelleyen diğer temel hususlardır. Öte yandan yenilikçilik etki ve sonuçlar yerine daha çok süreç üzerinde durulduğunda, yenilikçi oyunculardan mahrum kalındığında, resmi kanallara sıkıştığında, özendirici yerine caydırıcı tercih edildiğinde, kısa vadeli ve gerçekçi olmayan beklentiler baskın olduğunda, yeni yenilikçilik yolları terk edildiğinde boğulmakta ve yeni kötülöklere yol açmaktadır. Buna karşın hayati risk alma ve politik destek bulunması durumunda birçok örnek göstermektedir ki, kamuda yenilikçilik kıtlığı bulunmamakta ve engeller kalbura dönmektedir. Nitekim son elli yılın en büyük iki yenilikçiliği internet ve WWW (World Wide Web) kamu kökenlidir. Özellikle üretkenlik ve etkililik konusunda yenilikçilik önemli yararlar sağlamakta ve güçlü yanını ortaya koymaktadır.

Kamuda piyasaya uygun ve rekabete açık yapılanmalar özel-kamu arasındaki yenilikçilik açığını kapatmakta ve her ikisindeki birden yenilikçiliğın payı ciddi olarak artmaktadır. Keza BK’de iş dünyasındaki yenilikçiliğın payı %49’dan (2001), %68’e (2008) yükselirken ölkede en hakkaniyetli pazarlar

arasında 2. sıraya yerleşmiş, bilimsel gelişmeler konusunda yeterli veya daha iyi bilgilendirilen vatandaşların oranı %39'dan (2005) %56'ya (2007) yükselmiştir. NHS'de ilaç ve ecza alanında ve tıbbi teknolojilerde yenilikçi bir sistemle BK de Şubat 2009'da %3.9 tasarruf sağlanması yenilikçiliğe daha fazla kaynak sağlanmasına neden olmaktadır. Yine NHS bünyesinde diyabet hastaları için gerçekleştirilen yenilikçilikle gözden mukozayı geçmeden kandaki şeker seviyesini ölçmeyi başarması, özel sektörün gözünü kamu yenilikçiliğine çevirmesine ve karşılıklı işbirliğini artırmaya neden olmuştur. Nitekim 2001-2006 yılları arasında üniversitelerden iş lisans anlaşması yapanların oranı %271 artmıştır.

BK'nin üretkenlik performansı KPY, KY ve Yenilikçilik uygulamalarına paralel bir biçimde 1997 yılından beri düzenli olarak artmaktadır. Hükümet iş yenilikçiliğini desteklemekte, güçlü ve yenilikçi araştırma konuları ve tabanları oluşturmakta, artan ölçüdeki uluslararası niteliğine paralel "açık yenilikçilik" sistemini benimsemekte, yenilikçiliği ortaya koyacak paylaşımı desteklemekte, kamu yönetiminde "yenilikçi ulus" ve belli yerleri "yenilikçi alan" yaparak kamu sektörü ile diğer aktörler arasında geniş işbirlikleri sağlamaktadır. Ancak bu ülkenin bağlantı ve girişim gücündeki güçlü yönlerinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Sorunlu alanı ise entellektüel sermayesinin düşüklüğüne bağlı olarak yenilikçi bulmakta zorlanmasıdır. Zira ülkenin güçlü yanı girişimciliği, güçsüz yanı ise yenilikçi yoksunluğudur (EU Innovation Union Scoreboard 2013:54).

Yenilikçilik ve öğrenme, BK kamu yönetimi dikkate alındığında şöyle bir durum arz etmektedir (Innovation Special 2006:4-6): Merkezi hükümetteki cari yenilikçilik süreci neredeyse üst düzey kamu görevlilerince elde tutulan yukarıdan aşağı bir süreçtir. Veri tabanları ve buna ayrılan mali kaynaklar sınırlıdır. Taşrada vatandaşla yüzyüze olan kamu görevlilerinin yararlı önerileri dikkate alınmalı, açık bir liderlikle ciro edilmeli ve mükemmel bir iç iletişimle desteklenmelidir. Ayrıca bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları muhakkak müşterileri ve diğer paydaşlarda çalışanlarda dahil çalışanları dinlemelidir. Yeni bir yenilikçilik birimi kurulmalı, ilerlemesi gereken yenilikçiliğin geliştirilmesi ve yükseltilmesi için bireysel özendiriciler kullanılmalıdır. Bunun içinde risk almamaya dayalı bürokratik kültür özendiricilerle değiştirilmelidir.

Bu anlamda örneğin özel sektör yönetim tekniklerinden yararlanarak kamu da performansı artırmak ta kamu için önemli bir yenilikçilik kaynağıdır. Kamu sektörü yenilikçiliği daha önce az çalışılması nedeniyle özel sektör birikimlerinden yararlanılmalı ve var olan kendine özgü karakteristiği ortaya konulmalıdır (Nooteboom 2006:12). Zira yenilikçilik kamu hizmetlerinin sürekli geliştirilmesinde en önemli faktördür (Innovation Special 2006:1).

Görülmektedir ki, ister daha önce hiç denenmemiş ve geliştirilmemiş ürün veya üretim yöntemlerinin ortaya çıkarıldığı büyük atılımlarla oluşan radikal yenilikçilik, ya da adım adım yapılan, bir dizi geliştirme ve iyileştirme faaliyetini içeren çalışmalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan artımsal yenilikçilik olsun kamu kurum ve kuruluşlarında yenilikçiliğin temel hedefi müşteri memnuniyeti olmaktadır. Özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de araştırma-geliştirme (Ar-Ge), yenilikçilik için gereken en önemli faaliyetlerden biridir ve girişimsel yenilikçilikle desteklenmelidir. Böylece Ar-Ge sonuçları yenilikçiliğe dönüştürülebilir. Dolayısıyla, “teknolojik yenilikçilik”, “organizasyonel yenilikçilik” ve “sunumsal yenilikçilik” ile birleşmekte ve müşteri memnuniyeti sağlanabilir kılınmaktadır.

Artan ölçüde deliller göstermektedir ki, yenilikçilik ırmağı öngörülemez bir biçimde akmaktadır ve düz bir çizgi izlememekte, aynı zamanda sık sık tanınmayacak bir biçimde ve marjinal alanda gizli yol almaktadır (The Whitehall Innovation Hub 2008:7).

Sonuç olarak 1997 yılından beri BK’nin üretkenlik performansı düzenli olarak artmaktadır (Innovation Nation 2008:20) ve bu KPY, KY ve Yenilikçilik Ulusu uygulamalarına paralel bir süreç olduğunu göstermektedir. İngiliz hükümeti iş yenilikçiliğini desteklemekte, güçlü ve yenilikçi araştırma konuları ve tabanları oluşturmakta, yenilikçiliğin artan ölçüde uluslar arası nitelik göstermesi ile “açık yenilikçilik” sistemini benimsemekte, yenilikçiliği ortaya koyacak paylaşımı sağlamaya çalışmakta, kamu yönetiminde yenilikçiliği temel alarak “yenilikçi ulus” çabasına girmekte ve belli yerleri yenilikçi alanlara çevirerek, kamu sektörü ile diğer aktörler arasında geniş işbirlikleri sağlamakta ve 2009 yılında pilot indeksi yayınlayarak daha sonraki yıllarda ise daha ileri bir sistemi kurmayı hedeflemektedir (Innovation Nation 2008:4-10). Bu kararlılık ve gayretlerin sonucu dünyada kamu sektöründe yenilikçilik

gerçekleştirme açısından dengi bir başka şampiyon bulunmadığı yorumları yapılabilmektedir (Mulgan 2008:12). Ancak 2011 göstergelerinde sıralamadaki yeri değişmese de BK inovasyon liderlerinden biri değil, en yukarıdaki takipçi konumundadır ve hala çok yavaş ilerlemektedir (The Innovation Union's Performance Scoreboard for Research and Innovation 2011). Bu elit yönetimin erki paylaşmaktan kaçınması ile ortaya çıkan entelektüel ve girişimci liderlerden yoksun bir sistemin yavaşça ilerlese bile göreceli olarak gerileyeceğinin de güzel bir örneğini oluşturmaktadır.

Kısaca, Vaitheeswaran (2012) teknolojiye tez elden uyum, hikmete açıklık, başarısızlıktan zerafet ve çabuklukla sıyrılmayı önerirken yenilikçiliğin her halükarda topluma mukavemetli bir değer katması gerektiğini söyler. Bunun için elit yönetimin paylaşmaktan kaçındığı yönetimi yönetişime evirme yeteneğine kullanması gerekir. Bu aynı zamanda Akenroye'nin bahsettiği (2012:12) "sürdürülebilir yenilikçilik" in sağlanabilmesinin de en sağlam yoludur.

## KAYNAKÇA

**"Achieving Innovation in Central Government Organisations", (2006).** *Report By The Comptroller And Auditor General Ordered by the House of Commons to be printed on 20 July 2006 | HC 1447-I Session 2005-2006/ (25), London: The Stationery Office.*

**Akçakaya, M (2010).** "Örgütlerde Uygulanan Personel Güçlendirme Yöntemleri: Türk Kamu Yönetiminde Personel Güçlendirme", *Karadeniz Araştırmaları*, Bahar,(25):145-174.

**Akenroye, T. O. (2012).** "Factors Influencing Innovation in Healthcare: A conceptual synthesis" *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 17(2), 2012, article 3. Leipzig: Centre for Leading Innovation & Cooperation (CLIC).

**"Annual Innovation Report," (2008).** *Department for Focus Innovation Universities & Skills, MSI*, December, London: Crown Copyright.2010). [http://www.governmentontheweb.org/downloads/achieving\\_innovation/Achieving\\_Innovation\\_Full-Report.pdf](http://www.governmentontheweb.org/downloads/achieving_innovation/Achieving_Innovation_Full-Report.pdf)

**Bain, P. G., Mann, L. ve Pirola-Merlo, A. (2003).** "The Innovation Imperative The Relationships Between Team Climate, Innovation, and Performance in Research and Development Teams," *Small Group Research*, (34) Melbourne:University of Melbourne, 497-51. <http://sgr.sagepub.com/content/32/1/55.abstract> (18 Eylül 2010).

**Bickley, J. (2009).** *R&D and Innovation, Official Examples of Programmes Funded by the Englan Department of Health*, London: National Institute for Health Resarch

**Borins, S. (2001).** *The Challenge of Innovating in Government*, The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government, February.

- Bourn, Sir J. (2007).** Public Sector Auditing: Is It Value For Money?, West Sussex: John Wiley And Sons.
- Bovaird, T. (2009).** "Understanding Public Management And Governance,". Public Management and Governance, Ed.: T. Bovaird And E. Löffler, Second Edition, Oxon: Routledge, 61-79.
- Breznitz D. (2007).** Innovation and the State Political Choice and Strategies For Growth in Israel, Taiwan and Ireland, USA:Yale University Press.
- Bruijn, H. de (2002).** Managing Performance in the Public Sector, London: Routledge.<http://www.google.com/books?hl=tr&lr=&id=DWRuzFpq2ggC&oi=fnd&pg=PR7&dq=performance,+quality+and+innovation+in+public+sector&ots=SL810jcHfR&sig=Cy7sv8g81an1QsA2NoZ-bFOE-IYA#v=onepage&q&f=false> (19 Eylül 2010).
- Brynjolfsson E. ve Zhang M. X. (2006).** "Innovation Incentives for Information Goods". Ed.: B. A. Jaffe, J. Lerner ve S. Stern, Innovation Policy and the Economy, (7), MIT USA, Cambridge, London, England: NBER (National Bureau of Economic Research), 99-123.
- BTSO, (2007).** İnovasyon Nedir? Şirketlere Ne Getirir? Bursa Ticaret ve Sanayi Odası, Bursa:BTSO Etüd ve AR-GE.
- Cantner U. ve Malerba F. (2007).** Innovation, Industrial Dynamics and Structural Transformation, Berlin:Springer.
- Carrier M. A. (2009).** Innovation For The 21st Century Harnessing the Power of Intellectual Property and Antitrust Law, New York: Oxford University Press.
- "Comparative Analysis", (2008).** Quality Management in Public Administrations of the EU Member States Comparative Analysis, Ljubljana:EUPAN
- "Comptroller and Auditor General" (2006).** Achieving Innovation in Central Government Organizations UK:HC 1447, Session, 2005-2006. (03 Eylül 2010). [http://www.governmentontheweb.org/downloads/achieving\\_innovation/Achieving\\_Innovation\\_Full-Report.pdf](http://www.governmentontheweb.org/downloads/achieving_innovation/Achieving_Innovation_Full-Report.pdf)
- Contini F. ve Lanzara G. F. (2009).** "ICT and Innovation in the Public Sector", European Studies in the Making of E-Government, Wiltshire:Palgrave/McMillan.
- Denis, J-L., Langley A. Ve Rouleau L. (2007).** "Rethinking Leadership in Public Organizations *The Oxford Handbook of Public Management*, Ed.: E. Ferlie, Jr, L. E. Lynn ve C. Pollit, Oxford: Oxford University Press, 447-467. <http://www.deu.edu.tr/DEUWeb/Icerik/Icerik.php?KOD=17301>
- Diermeier D., Hopp J. W. ve Iravani S. (2006).** "Innovating Under Pressure-Towards a Science of Crisis Management" Innovation Policy and the Economy, Volume 7, MI:MIT Press, ss.125-154.
- Drucker P. (1985).** *Innovation and Entrepreneurship*, London:Heinemann.
- Dunleavy, P. (2006).** *Afterwords:The Challenge of Sustaining Innovations*, Focus Innovation Special, LSE (London School of Economics) and NAO (National Audit Office), , London: Miter Pres.
- Ebilge (2009).** (01 Ekim 2009). [http://www.ebilge.com/25682/inavasyon\\_nedir\\_inavasyon\\_cesitleri\\_nelerdir.html](http://www.ebilge.com/25682/inavasyon_nedir_inavasyon_cesitleri_nelerdir.html)
- Economics (2008).** *Regulation and Innovation: Evidence and Policy Implications*, December, London:BERR Crown Copyright.
- Elçi, Ş. (2009).** (02 Ekim 2009). <http://www.focusinnovation.net/> <http://www.inovasyondernegi.org/Innovation.aspx>

- EU Innovation Union Scoreboard, (2011).** *EU Innovation Union Scoreboard 2011* UNU-MERIT, Brussels: European Commission
- EU Innovation Union Scoreboard (2013).** *EU Innovation Union Scoreboard 2013* by:Hugo Hollanders and Nordine Es-Sadki from UNU-MERIT, Brussels: European Commission
- Fisk, D. ve Hatry, P. H. (1992).** “ Measuring Productivity in the Public Sector, ”. *Public Productivity Handbook*, Ed.: M. Halzer, NewYork:PPH.
- Flynn, N. (2007).** *Public Sector Management*, London:Sage Publications.
- Freeman C. ve Soete L. (2003).** *Yenilik İktisadı (The Economics of Industrial Innovation)* (Çev. Türkcan E.) Ankara:TÜBİTAK.
- “Good Practices Guide” (2008).** *Innovation and Quality in the Public Sector*, Good Practices Guide, September, Romania:Phare.
- Henneman, C. (2013).** “*The Economist’s Vijay Vaitheeswaran: Can Innovation Save the World?*”, <http://annual.cfainstitute.org/2013/05/20/the-economists-vijay-vaitheeswaran-can-innovation-save-the-world/> (Erişim Tarihi:29 Mayıs 2013).
- Ikeda, K. ve Huckfeldt, R. (2010).** “The Consequences of Discussion and Deliberation Within Networks,”. *Political Discussion in Modern Democracies- A Comparative Perspective*, Ed.: R. M. Wolf, L. Morales ve K. Ikeda, London and New York:Routledge/ ECPR Studies in European Political Science, 119-128.
- “Innovation Special”, (2006).** *Focus Innovation Special*, LSE (London School of Economics) and NAO (National Audit Office) December 2006, London: Miter Pres.
- “Innovation Nation”, (2008).** *Unlocking Talent*, December 2008, London: DIUS Crown Copyright.
- Kao, J. (1996).** *Jamming:The Art and Discipline of Corporate Creativity*, New York:Harper Bussiness.
- [Mulgan, G. (2007) *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously, Provocation*: London:Nesta.]
- Kelman, S. (2006).** “Unleashing Change in the Public Sector,” *Focus Innovation Special*, LSE (London School of Economics) and NAO (National Audit Office), 8-9, London: Miter Press.
- Kırım, A. (2007).** *Karlı Büyümenin Reçetesi İnovasyon*, İstanbul:Sistem Yayıncılık
- Kimberly, J. (1981).** “*Managerial Innovation*” in (eds) P. Nystrom ve W. Starbuck, *Handbook of Organizational Design*, pp.84-104, Oxford:Oxford University Press.
- Lanzara, F. G. (2009).** “Building Digital institutions: ICT and the Rise of Assamlages in Government,”. *ICT and Innovation in the Public Sector*, F. Contini ve F.G. Lanzara, Wiltshire:Cromwell Press, 9-48.
- Maddock, S. (2008).** *Whitehall Innovation Hub*, Published Officialy by National School of Government, London:Crown Copyright.
- Main, (2009).** <http://www.main-board.net/genel-konular/199592-inovasyon-nedir.html> (01 Ocak 2009).
- Malerba, F. (2007).** “*Innovation and the Evolution of Industries*”, in (Ed.) Cantner U. ve Malerba F. *Innovation, Industrial Dynamics and Structural Transformation*, Berlin:Springer.
- McNabb, D. E. (2009).** *The New Face of Government*, US: American Society for Public Administration/ CRC Pres.

- Milakovich, M. ve Gordon, J. G. (2009).** *Public Administration in America*, Boston:Wadsworth Cengage Learning.
- Mulgan G. ve Albury D. (2003).** *Innovation In The Public Sector*, London:UK Strategy Unit.
- Mulgan, G. (2006).** "Public Sector Innovation", *Focus Innovation Special*, LSE (London School of Economics) and NAO (National Audit Office), 10-11, London: Miter Press.
- Mulgan G. (2008).** *Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously, Provocation*, London:Nesta.
- "NESTA Annual Review," (2008).** *What Impact Does NESTA Make? Resarch Report*: October, London:Nesta, Quadrocolor.
- "NHS Final Report", (2008).** *High Quality Care For All, NHS Next Stage Review Final Report*, June, London:DH Crown Copyright.
- Nooteboom, B. (2006).** "Public Sector Innovation", *Focus Innovation Special*, LSE (London School of Economics) and NAO (National Audit Office), 12-14, London: Miter Press.
- Osborne, S. P. (2007).** *Voluntary Organizations and Innovation in Public Services*, Oxon/London:Routledge.
- Oslo Kılavuzu, (2005).** *Bilimsel ve Teknolojik Faaliyetlerin Ölçümü, Oslo Klavuzu, Yenilik Verilerinin Toplanması ve Yorumlanması İçin İlkeler*.
- <http://www.tubitak.gov.tr/home.do?sid=471&pid=468> (01 Ekim 2009).
- Prajogo, D. I. ve Sohal, A. S. (2006).** "The Integration of TQM and Technology/ R&D Management in Determining Quality and Innovation Performance," *Omega The International Journal of Management Science*, (34) 296-312. Australia: Monash University, Caulfield East.
- <http://p30bazar.persiengig.com/pdf/65.pdf> (18 Eylül 2010).
- Prinz, A., Steenge, A. E. ve Schmidt, J. (2006).** *"Innovation: Technical, Economics and Institutional Aspects"*, Berlin: Lit Verlag.
- Rainey, H. G. ve Chun, Y. H. (2007).** "Public and Private Management Compared,". Ed.: E. Ferlie, E. Jr Lynn, E Laurence, C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Manegement*, Oxford: Oxford University Press, 72-102.
- Sansom, N, (2009).** *National Innovation Centre*, Published Officialy, London:NHS. [Http://www.nic.nhs.uk](http://www.nic.nhs.uk)
- Schumpeter, J. (1949).** *Economic Theory And Entrepreneurial History, Change And Entrepreneur*.
- Schiff, C. (2010).** *Innovation in Performance Management, Part 2, The Performance Management Innovators*, <http://www.b-eye-network.com/view/8313> (18.09.2010).
- "Shifting Sands", (2008).** The Changing Nature Of The Early Stage Venture Capital Market in The UK, Reported by:Pierrakis, Y. ve Mason, C. Nesta, Research Report: September, London:Nesta.
- Smith, S. R. (2007).** "NGO's And Contracting", Ed.: E. Ferlie, Jr. L. E. Lynn. ve C. Pollitt, *The Oxford Hanbook Of Public Manegement*, Oxford: Oxford University Press, 591-614.
- Starling G. (2008).** *Managing The Public Sector*, Boston: Thomson Wadsworth.
- Steward, F. (2008).** *Breaking The Boundaries, Transformative Innovation For the Global Good*,

Provocation 07:April 2008, London:Nesta.

**Sullivan, H. (2010).** "The United Kingdom,". *Changing Government Relations İn Europe, From Localism to Intergovernmentalism*, Ed.: J. M. Goldsmith ve C. E. Page, Oxom ve New York:Routledge ve ECPR Studies in European Political Science, 228-246.

**"The Whitehall Innovation Hub", (2008).** The Whitehall Innovation Hub, National School Of Government, Sunningdale Institute, Department For Innovation, Universities And Skills, London:Crown Copyright.

**Tidd, J. ve Bessant, J. (2009).** *Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change*, West Sussex:John Wiley & Sons.

**TÜSİAD, (2003).** *Ulusal İnovasyon Sistemi Kavramsal Çerçeve Türkiye İncelemesi ve Ülke Örnekleri*, İstanbul:TÜSİAD.

**"UK Global Innovation", (2008).** *Engaging With New Countries Regions And People, Resarch Report*, October, London:Nesta.

**Uçkan, O. (2009).** *Bilişim, verimlilik ve kurumsal inovasyon*, İstanbul :CeBIT<http://fr.slideshare.net/requin/ozgur-uckan-bilisim-verimlilik-ve-kurumsal-inovasyon> (Erişim Tarihi 11 Eylül 2011).

**Vaitheeswaran, V. V. (2012).** *Need, Speed, and Greed: How the New Rules of Innovation Can Transform Businesses, Propel Nations to Greatness, and Tame the World's Most Wicked Problems*, NY:Harper Bussiness.

**Woods, P. (2009).** *Supporting Innovation in The NHS*, Pulblished Officialy By Department Of Health, London:DH.



## KAMU KURUMLARINDA STRATEJİK YÖNETİM: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

Muhammet KIRILMAZ\*

### ÖZ

Dünya; hızlı bir değişim sürecine tanıklık etmektedir. Bu değişim sürecinde kurumlar birçok yönetim anlayışı geliştirmiştir. Bu yaklaşımlar arasında stratejik yönetim tercih edilen bir yaklaşım olmuştur. Bu çalışmada; stratejik yönetimin kavramsal çerçevesi ve İçişleri Bakanlığı örneğinde stratejik yönetim uygulamaları ele alınmaktadır.

Bu çerçevede, ilk olarak İçişleri Bakanlığı Stratejik Planındaki Stratejik Amaçlarının, 9. Kalkınma Programı ve 61. Hükümet Programı hedeflerine uyumu; ikinci olarak, Performans Programları ile Faaliyet Raporları karşılaştırılmıştır. Son olarak, 16 birim amiri ile yapılan mülakat sonucunda elde edilen bulgular analiz edilmiştir. Elde edilen verilerin analizi sonucunda, İçişleri Bakanlığında stratejik yönetim uygulamalarının genel olarak başarılı bir düzeyde olduğu, ancak geliştirilmesi gereken yanlarının olduğu görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Strateji, Stratejik Plan, Stratejik Yönetim, İçişleri Bakanlığı.

### STRATEGIC MANAGEMENT IN PUBLIC INSTITUTIONS: THE CASE OF MINISTRY OF INTERIOR

#### ABSTRACT

The world has been witnessing a rapid change process. Through this process of change, various managerial approaches has been developed. Among these approaches, strategic management has been the preferable one. In this study, the conceptual framework of strategic management and the practices of Ministry of Internal Affairs are examined.

In this context, initially, the Strategic Goals in the Ministry of Interior



\*Dr., Daire Başkanı, muhammet.kirilmaz@icisleri.gov.tr

Strategic Plan are examined with their compliance with the objectives of the 9<sup>th</sup> Development Plan and 61<sup>st</sup> Government Programme; secondly, a comparative analysis of the Performance Programs with the Annual Activity Reports is carried out. Finally, analysis of the findings from interviews with 16 head of departments of the Ministry is incorporated within the study. The evidence from the analyses, by and large, reveals that strategic management practices in the Ministry of Interior have been successful. However, it is also observed that some elements are yet to be improved.

**Keywords:** Strategy, Strategic Plan, Strategic Management, Ministry of Interior.

## GİRİŞ

Her alanda hızlı değişimin yaşandığı dünyada, küreselleşme ile birlikte siyasal, ekonomik, teknolojik ve sosyo-kültürel alanlardaki değişimler ve gelişmeler ışığında yönetim anlayışı da değişmektedir. İnsan odaklı hizmet anlayışının ortaya çıktığı günümüzde ortak amaç, vatandaşın refahını artırmak ve taleplerini karşılamaktır. Kamu hizmetlerinden yararlanan insanlar, başarılı özel sektör şirketlerinin de etkisiyle kamu kurumlarından verdikleri hizmetler için daha fazlasını bekler hale gelmişlerdir. Bu doğrultuda kamu yönetimi değişmekte ve kendini sürekli yenilemektedir. Kamu kurumları, dolayısıyla İçişleri Bakanlığı değişime uyum sağlama yönünde stratejik yönetim yaklaşımını uygulamaya koymuştur.

Stratejik yönetim, kurum ve çevresinin analizine dayanması, geleceğe yönelik olması, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik gibi özelliklerinden ötürü özel sektörde başarılı olmuştur. Özel sektör tarafından yaygın olarak uygulanan stratejik yönetim, artık kamu hizmetleri alanında da uygulanmaktadır. İyi bir stratejik plan ve yönetim süreci, İçişleri Bakanlığının hizmet sunumundaki başarısını olumlu yönde etkileyecektir.

Bu çalışmada; stratejik yönetim yaklaşımının kavramsal çerçevesi ile birlikte genel olarak stratejik yönetim, stratejik yönetimin gelişimi ve Türkiye’de İçişleri Bakanlığı örneğinde, stratejik yönetim uygulamaları incelenmektedir. Bu çerçevede; İçişleri Bakanlığı Stratejik Planındaki (2010-2014) “Stratejik

Amaçlar”ın, Üst Politika Belgelerindeki (9. Kalkınma Planı (2007-2013) ve 61. Hükümet Programı) hedefler ile uyumu karşılaştırılmaktadır. Stratejik Planın yıllık uygulama dilimi olan “Performans Programları” ve performans programlarının gerçekleşme sonuçlarını gösteren “Faaliyet Raporları” karşılaştırılmakta, performans programlarının ne seviyede hayata geçirilebildiği değerlendirilmektedir. Son olarak, İçişleri Bakanlığında birim amiri seviyesindeki yöneticiler ile yapılan mülakatta yöneticilerin stratejik yönetim uygulamalarına ilişkin gözlemleri ve görüşleri alınarak mülakat bulguları analiz edilmektedir.

Bu çalışma, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde stratejik planlama ile yetinmeyerek planların uygulanmasını esas alan stratejik yönetim uygulamalarının ilk olarak ele alınması yönüyle özgün olmakta ve önem arz etmektedir. Ayrıca stratejik yönetim yaklaşımının, sadece teorik anlatımından öteye, yazarın bizzat uygulayıcısı olması yönüyle pratikte nasıl uygulandığının tespiti ve nasıl uygulanması gerektiğine yönelik öneriler getirilmektedir. Konulara sadece akademik bir bakış açısıyla değil, aynı zamanda yönetici gözüyle yaklaşılması çalışmaya ayrı bir zenginlik katmaktadır.

## 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

### 1.1. Strateji

Strateji, kelime anlamı olarak “sevk etme, yöneltme, sürme, gönderme, götürme ve gütmeye” (Dinçer, 1996: 5; Eren, 2005: 1) şeklinde ifade edilmektedir. Strateji kelimesinin doğrudan tam karşılığı Türkçede yoktur. Aslı “strategy” olan kelime önceden belirlenen bir amaca ulaşmak için tutulan yol (Türkçe Sözlük, 2011) anlamında dilimize “strateji” olarak yerleşmiş ve bu şekliyle kullanılmaktadır. Ansiklopedik anlamda strateji, bir kurumun belirlediği hedeflere ulaşmak üzere aldığı her alandaki tedbirler ve her türlü aracın sevk ve idare edilerek kullanılmasıdır (Meydan Larousse Büyük Lügat Ansiklopedisi, 1991: 566).

Literatürde strateji kelimesi, köken olarak iki farklı kaynağa dayandırılmaktadır. Birincisi, eski Yunanlı General Strategos’un adına atıfta bulunarak bu generalin savunma alanındaki “bilgi ve taktiklerini” belirtmek

için kullanıldığı ya da sadece “generallik sanatı” anlamında, “strategos” sözcüğünden kaynaklandığı söylenmektedir. Diğeri ise, Latince yol, çizgi ve nehir yatağı anlamına gelen “Stratum” sözcüğünden geldiği belirtilmektedir (Dinçer, 1994: 6; Eren, 2005: 1; Aktan, 2011; Mütercimler, 2006: 25). Ayrıca strateji kelimesinin etimolojik kökeni olarak, eski Yunanca “stratos” (ordu) ve “ago” (yönetmek, yön vermek) kelimelerinin birleştirilmesiyle (Aktan, 2011) amaca ulaşmak için izlenmesi gereken yol anlamında (Mütercimler, 2000: 28) oluşturulduğu söylenmektedir. Bunların yanında ordu veya geniş insan topluluğu anlamında “stratos” ve eski Yunancada yön vermek anlamında “egy” kelimelerinin birleşiminden geldiği (Adair, 2004: 45) belirtilmektedir. Bu şekliyle strateji, insan topluluğuna ya da orduya yön vermek şeklinde tanımlanabilir.

Strateji kavramı, “karar” ve “sonuç” faktörleri veya bir aşama daha ileri giderek “karar” faktörü ile “hedef” faktörü arasında belirli vasıtaların kullanılması suretiyle bağlantı kuruluşunu ifade eder (Mütercimler, 2000: 40). Strateji, aslında karar ile amaç arasında yolu, adım adım işleyerek belirleyen, amaca ulaştıracak hareketlerin, araçların tümünü ifade eden bir kavramdır.

Strateji askeri alanda ortaya çıkan bir kavram olmakla birlikte daha sonra ekonomik alanda da yer almaya başlamıştır. Bu, strateji kavramının anlamını genişletmiştir. Strateji konusunda çalışma yapan ilklerden biri olan A.D. Chandler stratejiyi, şirketin uzun dönemli olan amaç ve hedeflerini belirlemesi ve bu amaçlarını gerçekleştirebilmek için ihtiyaç duyduğu kaynakları tahsis ederek uygun faaliyet programları hazırlamak olarak (Chandler, 1962: 13) tanımlamaktadır. Clayton’a göre ise strateji, geçmişten yararlanarak planlar geliştirilip, gelecekteki ilerleme ve başarılar için yol belirleme (Clayton, 2004: 19) olarak düşünülmektedir. Bu yaklaşımların odak noktası, rekabet ve rakiplere üstünlük sağlamada izlenecek yollar olarak kendisini göstermektedir.

Strateji kelimesi, ekonomik alanda, özel sektörde kullanımından sonra yönetim alanında da kullanılmaya başlanmıştır. Yönetim alanında strateji, bir kurumun amacına ulaşmak için izleyeceği yollar (Aktan, 2011) anlamında kullanılmaktadır. Bunun yanında, kuruma yön vermek amacıyla, kurumu sürekli analiz ederek uyum sağlayacak amaçların belirlenmesi, faaliyetlerin planlanması ve gerekli araç ve kaynakların yeniden düzenlenerek tahsis

edilmesi süreci olarak tanımlanmaktadır (Odabaş, 2004: 84; Bakar, 2008). Kamu kurumları açısından strateji, kurumun kapasitesine ve dış çevresi hakkındaki analizlere dayanan, kurum için hedef ve öncelikleri belirlemeye ve bu hedefleri başarmak için çalışma planlarının tasarlanmasını ve bunların uygulanmasını içerir (Göksu vd., 2011:210). Dolayısıyla yönetimde stratejiden söz edilirken anlatılmak istenen bir kurumun hedeflerini başarmak için izleyeceği yol ve yöntemlerdir (Çevik, 2010: 138).

Yukarıdaki benzer birçok strateji tanımlamasının ortak dayanaklarından yola çıkarak yönetim alanında stratejiyi kısaca şöyle tanımlayabiliriz: Strateji, kurumun içyapısı ve çevresi ile arasındaki ilişkileri analiz ederek, stratejik amaç ve hedeflerinin belirlenmesi, kurumsal anlamda yeniden düzenlenerek bu amaçları gerçekleştirecek faaliyetlerin tespiti ve gerekli kaynakların tahsis edilerek, onların kullanılmasında kabul edilen yollardır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere yönetim alanında strateji, stratejik plan ve stratejik yönetim tanımı ile benzeşmektedir.

### **1.2. Yönetim**

Genel olarak yönetim, insanın toplumsal yaşama geçmesi ile birlikte diğer kişilerle ilişkilerini de düzenleyen davranışlarını inceler. Yönetim en genel tanımıyla; belirli bir amaca yönelik olarak bir örgütün kurulması, örgütün işlerliğini sağlayacak yönetsel etkinlik ve kaynakların bir araya getirilmesi, aralarında eşgüdüm sağlanması, izlenecek yöntem ve denetimi kapsayan bir disiplindir (Gözübüyük, 1998: 1). Fayol'un yönetim sürecini oluşturan temel işlevlerden hareketle geniş anlamda yönetim, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için, başlıca planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların eşgüdülenmesidir (Ergun ve Polatoğlu, 1984: 4).

Genel anlamda yönetim kavramı, kamu ile ilişkilendirildiğinde, yönetim, kamu hizmet ve görevlerinin devamlı olarak aksatılmadan yürütülmesi için bir araya gelmiş bulunan insan, araç ve gereç topluluğuna işlerlik kazandırılarak, koordine ve organize edilmesi işlemidir (Kuyaksil, 1994: 7).

Literatürde hemfikir olunan tanıma göre; bir organizasyonda, önceden belirlenmiş belirli birtakım amaçlara ulaşmak için belirli işleri yapmak üzere bir araya getirilen insanları örgütleyerek ve aralarındaki ilişkileri düzenleyerek,

elde bulunan mali kaynakları, araç-gereçleri birbiriyle uyumlu ve etkin kullanmaya yönelik kararlar alma (planlama), yöneltme ve bunları uygulatma, koordineli bir şekilde eyleme geçirme süreci ve denetleme faaliyetlerinin yürütülmesi bilim ve sanatına yönetim denir.

### **1.3. Kamu Yönetimi**

Kamu kelimesi kavram olarak ülkede yaşayan halkın bütünü anlamında “amme” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Yönetim kavramı insanlık tarihi kadar eskiye giderken kamu yönetimi kavramının ortaya çıkışı çok daha yenidir. Dünyada 19. yüzyılın son çeyreğinde modernleşme süreci ile “siyaset” biliminden ayrılarak ortaya çıkan (Çevik, 2010: 1) “Kamu yönetimi” kavramı, kamu yönetimini özel kesimdeki yönetimden ayırmak için kullanılmaktadır. Kamu yönetimi kavramı daha çok Anglo Sakson ülkelerinde kullanılmış, Türkiye ve Kara Avrupa ülkelerinde “yönetim” ya da “idare” kavramını kullanılmıştır (Çomaklı vd., 2007: 142-144). Kısaca kamu yönetimi, devlet etkinliklerinin yerine getirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi olarak ta tanımlanabilir (Ergun, 1984: 5).

### **1.4. Kamu Kurumu**

Kamu kurumu kavramının sözlük anlamı “belirli kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla oluşturulan kamu tüzel kişisi” (TDK, 2013) olarak belirtilmektedir. Belirli bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi amacıyla kurulmuş olan kamu tüzel kişisine kamu kurumu denir. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur. Bu çerçevede kamu kurumlarının bir teşkilat kanunu vardır. Teşkilat kanunu veya Kanun Hükmünde Kararnamesi (KHK) olmayan bir kamu kurumu bulunmamaktadır. Aynı zamanda bu kamu kurumları genellikle birer tüzel kişiliğe sahiptir.

Kamu kurumları, çoğunlukla merkezi yönetimde bakanlıklar olarak, teşkilat kanunlarında, ana hizmet, danışma ve denetim ve yardımcı hizmet birimleri şeklinde düzenlenmektedir. Merkezi kurumların yanında, belediyelerin ve üniversitelerin bir kamu kurumu olarak her birinin ayrı tüzel kişiliği vardır. Bu nedenle her bir belediye ve üniversite bir kamu kurumudur.

## 2. STRATEJİK YÖNETİM LİTERATÜRÜ

### 2.1. Yabancı Literatür

Yabancı literatürde, stratejik planlama sıklıkla tartışılmıştır. Yapılan araştırmalar incelendiğinde, genelde işletme yönetimi alanında oldukları görülmektedir. Kamu yönetimi ile ilgili çalışmalar daha çok stratejik planlama üzerinedir. Stratejik yönetimin kamu kurumlarında pratikteki uygulamalarına yönelik henüz yeterli bir çalışmaya rastlanılmamaktadır.

Stratejik planlamanın ilk teorik temellerini Drucker'ın 1954 tarihli Yönetim Pratikleri (The Practice of Management) adlı kitabında yer alan "Amaçlarla Yönetim" (Management by Objectives) yaklaşımının oluşturduğu söylenebilir. Drucker'a göre, amaçların gerçekleştirilmesi için hedeflerin sadece üst yöneticiler tarafından değil bütün yöneticilerin katılımıyla belirlenmesi ve bu amaç ve hedeflere ne derecede ulaşıldığının izlenmesinin sağlanması gerekir (Erkan, 2008: 7-8).

Stratejik yönetim alanı ise, bir yönetim disiplini olarak 1960'larda ABD'de ortaya çıkmıştır. Nitekim stratejik yönetim, Chandler'ın 1962 yılında "Strategy and Structure" (Strateji ve Yapı), Ansoff'un 1965 yılında, "Corporate Strategy; An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion" (Kurumsal Strateji; Büyüme ve Gelişme İçin İş Politikasına Analitik Yaklaşım) adlı eserleri (Ülgen ve Mirze, 2004: 36) öncülüğünde ortaya çıkmıştır. Avrupa ve diğer ülkeler, ABD'deki stratejik yönetim alanındaki araştırma ve gelişmeleri izleyici konumda olmuş, özellikle Chandler'in izinde gitmişlerdir (Barca ve Hızıroğlu, 2009).

1960'lı yıllarda, Chandler'ın çalışmalarının strateji kavramının literatüre yerleşmesine önemli katkıları olmuştur. Ancak stratejik yönetim kavramı, ilk olarak Ansoff (1974) tarafından yönetim literatürüne kazandırılmış ve stratejik planlamaya göre daha yeni bir kavramdır (Erkan; 2008:7-8). Ansoff, organizasyonel performansın artırılmasında, stratejik yönetimin çok önemli rol oynadığına inanmaktadır.

Dünyada özel sektör alanında stratejik plan uygulamalarına ilişkin çalışmalar bulunmaktadır. Amerikan danışma şirketi, Bain Company'nin 2005 yılında yaptığı "Yönetim Araçları (Management Tools) Anketi"nin sonuçları

bize bu fikri vermektedir. Bu çalışmada, beş kıtadan 960 büyük şirket üzerinde yapılan ve şirketlerin en fazla kullandıkları yönetim araçlarını ve kullanılan yönetim araçlarının tatmin düzeyini belirlemeye yönelik anket yapılmıştır. Ankete göre, stratejik planlama yüzde 79 kullanım sıklığı ve 5 puan üzerinden 4,14 tatmin düzeyi ile birinci sırada yer almaktadır (Goffinet ve Rigby, 2006). Bu sonuç stratejik planlamanın şirketler için yaygın olarak kullanılan bir yönetim aracı olduğunu göstermektedir.

Literatürde, stratejik yönetim açısından konu daha somutlaşmakta ve doğrudan kamuda stratejik yönetim uygulamalarına odaklanılması gerektiği yönünde çalışmalar yer almaya başlamıştır. Bu kapsamda stratejik yönetim uygulamalarının ilk olarak uygulanmaya başladığı Amerika’da; Theodore ve diğerleri (2010) “Stratejik Yönetim” adlı çalışmalarında bu alandaki 2010 yılına kadar, değişik yayın organlarında yayınlanmış 34 çalışmayı analiz ederek değerlendirmektedir (Theodore vd., 2010).

Bu çalışma sonunda, kamu kurumlarında stratejik yönetim üzerine yaptıkları analiz ile bir dizi ampirik boşlukların olduğunu tespit etmişlerdir. Stratejik planlama alanında en sorunlu alan olarak örtülü varsayıma dayalı araştırma ve tartışmaların, uygulamaya dayalı ampirik araştırmaların desteği olup olmadığını test yapmadan performans artışına yol açamayacağı üzerine olmuştur. Stratejik planlama süreçleri ile kurumsal sonuçları arasındaki bağlantıların seyrek olduğu ve sonuç düzeyleri arasındaki farklılıkların (performans iyileştirme vs. artan örgütsel kapasite) nadiren tartışıldığı tespitinde bulunmuşlardır. Theodore ve arkadaşlarına göre, mevcut birçok araştırma, stratejik planlama ve performans algıları ile sınırlıdır. Bu araştırmalar değerli olsa da, bu veriler potansiyel olarak önyargılıdır ve ideal olarak tanımlanamaz. Stratejik planlama ve kurumsal performans üzerine yapılacak çalışmalar objektif veriler ile yapılmalıdır. Bunun yanında, stratejik plan yanında stratejik yönetim sürecini ele almak hem de nicel yöntemler dâhil nitel verileri kullanan bir karışım ile yapılacak araştırma güçlü bir yaklaşım olur. Nitel araştırma belki de nedensel mekanizmaları anlamak için en iyi yoldur. Böylece, hangi stratejik planlama ve yönetim sürecinin kamu kurumlarının performans güçlendirilmesinde ne ölçüde etkili olduğu konusuna odaklanmaları büyük önem taşımaktadır (Theodore vd., 2010).



Öte yandan, stratejik yönetim üzerine yapılan çalışmalar, bağımsız olarak üç unsurdan (planının formülasyonu, içerik veya uygulama) biri üzerinde odaklanmış ve bu çerçevede yapılmıştır. Bir kurum için stratejik planın formülasyonu kadar onun içeriği veya uygulama sonucu üzerine bütün olarak yapılacak çalışmalar daha etkilidir. Çünkü yönetim süreci görmezden gelinerek, stratejik plan üzerine yapılan araştırma bize doğru sonuçlar vermez. Ayrıca bu parçalanmadan dolayı kurumsal olarak kapsamlı bir stratejik planlama ve yönetimi araştırması eksikliğine değinmişlerdir. Stratejik yönetimi yerleştirme bağlamında yeni araştırmalar; stratejik yönetimin uygulanabilirliğini arttıracak ve profilini yükseltecek potansiyele sahiptir. Bu doğrultuda bu alanda yapılacak çalışmaların literatür için fayda sağlayacağını inandıklarını belirtmektedirler (Theodore vd., 2010). Bu yaklaşımlar bu çalışmanın hareket noktasını oluşturmuştur.

## ***2.2. Türkiye’de Stratejik Yönetimin Disiplin Olarak Gelişimi***

Türkiye’de stratejik yönetim, son yıllarda araştırmalara konu edilmeye başlanmıştır. Türkiye’de stratejik yönetimin Eren (1979) ve Dinçer (1991) ile literatüre girdiği söylenebilir. Bu yazarların “İşletmelerde Stratejik Yönetim” adlı eserlerinin, birçok baskısı ile bu alanda temel kaynak olduğu görülmektedir. Asıl stratejik yönetim çalışmalarının yaygınlaşması, 2000’lerin başı olarak kabul edilmektedir. 2003 yılında, Türkiye’de yasal düzenlemeler ile kamu kurumlarında stratejik yönetim yaklaşımının kabul edilmesiyle bu alanda artış görülmektedir.

Türkiye’de stratejik yönetimle ilgili araştırmalar öncelikle özel sektör alanında yapılmış son zamanlarda kamu kurumları için yapılmaya başlanmıştır. Özel sektörde, Türkiye’nin en büyük sanayi kuruluşu olan 100 büyük işletmesinde uygulanan “Stratejik Yönetim Faaliyetleri”ni inceleyen bir çalışmayı Eren ve arkadaşları (2000) yapmıştır. Bu çalışma özetle, stratejik planlama ve yönetim yaklaşımının nasıl anlaşıldığını, normal planlama faaliyetlerinden farkının anlaşılıp anlaşılmadığını ortaya koymak, stratejik büyüme ve gelişme eğilimlerinin niteliğini belirlemek, teori ile uygulama arasındaki uygunluğu araştırmak, işletmecilerin stratejik yönetim ve planlama yaklaşımını ne ölçüde benimseyip uyguladıkları, hangilerinde eksiklik olduğunu ortaya çıkarmak amacıyla yapılmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye'deki işletmelerin stratejik amaçlara verdikleri önceliklerin dağılımında ilk önceliği, %28 oranı ile büyüme ve pazar payını arttırma, %22 ile verimliliği arttırma, %10.8 ile prestijli bir firma haline gelme, %10 ile yenilik yaratma gibi alternatifler gelmektedir. Görüleceği üzere bu kuruluşların ekonomik nitelikli amaçlara yer verdikleri anlaşılmaktadır. Ayrıca bu çalışma neticesinde stratejik planlamayı 100 büyük işletmenin %63,5'inde üst yöneticinin yaptığı, işletmelerin %34,7'ince kısa süreli planlarla karıştırıldığı belirtilmiştir (Eren vd., 2000).

Türkiye'deki stratejik düşünce ve araştırmaların entelektüel analizini, Barca ve Hızıroğlu (2009) yapmıştır. Bu çalışmada; Türkiye'de stratejik yönetim alanında en fazla bilimsel yayının yer aldığı, "Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi'nde sunulan kitapçıklarda 2000-2008 yılları arasında yayınlanan, bilimsel eser olmaya "aday" durumunda olan 106 bildirinin bibliyometrik analiz bulguları ve yorumlarına yer verilmiştir. Bibliyometrik analiz ile Türkiye'de stratejik yönetim araştırmalarında en büyük etkiye sahip çalışmalar, en çok çalışılan alt alanlar, en fazla atıf alan yazarlara, vb. bakarak araştırma paterni ve entelektüel özellikleri belirlenmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye'de stratejik yönetim alanının entelektüel yapısının; Batı'daki kadar derin ve kapsamlı olmadığı, alanda yeni bilgiler üretmek yerine, Batı'da üretilen bilgileri değerlendirme yönünde bir gelişim sergilediğini, dolayısıyla bilimsel temellerinin sağlam olmadığı sonucuna varmışlardır. Bu durum, yabancı kaynaklı yönetim bilgi ve uygulamaların özgün bir biçimde üretilmek yerine transfer edildiği tespiti ile uyumludur. Ancak belirtmek gerekir ki, bu durum Türkiye'ye özgü olmayıp ABD dışındaki ülkeler için geçerlidir (Barca ve Hızıroğlu, 2009: 123-125).

Kamu kurumlarında stratejik planlama ile ilgili ilk kapsamlı çalışma Erkan (2008) tarafından yapılmıştır. Erkan, kamu kurumlarının stratejik planlamada birbirlerinden farklılık gösterip göstermediğini konu alan "Kamuda Stratejik Planlamayı Kuruluş Düzeyinde Etkileyen Etmenlerin Analizi" adlı bir çalışma yapmıştır. Bu çalışmada; stratejik planlama sürecini ve sonuçlarını etkileyen değişkenleri incelemiştir. Bu değişkenler şunlardır: Örgüt büyüklüğü, örgütün karmaşıklığı, amaç belirginliği, bütçe esnekliği, etkileşenlerle ilişki düzeyi, ölçülebilirlik, rekabet, teknolojik altyapı, mevcut hazırlıklar, insan

kaynakları, planlı çalışma alışkanlığı, kurum içi iletişim, değişime direnç değişkenleridir (Erkan, 2008: 111-189). Erkan, bu çalışma sonucunda kamu-özel sektör farklılığı yanında kamu kurumlarının kendi içerisinde de farklılık gösterebileceğini ortaya koymaktadır.

Diğer bir çalışma Paksoy (2008) tarafından, *“Gerek kamu bankalarında ve gerekse özel bankalarda stratejik liderlikte esas kabul edilen teorik bilgilerin çalışma hayatında uygulanıp uygulanmadığını, eğer uygulanıyorsa ne ölçüde uygulanabildiğini ölçmek ve araştırma yapılan kamu ve özel banka arasında bir karşılaştırma yapmak amacına yöneliktir”* (Paksoy, 2008: 93) amacıyla yapılmıştır. Çalışma ile stratejik yönetim süreci ve kurumsal yapı boyutlarında, kamu ve özel bankalar arasında önemli farklılığın olmadığı görülmektedir. Her iki kurumda, stratejik liderlik uygulamalarının *“başarılı fakat geliştirilmesi gereken düzeyde”* olduğu sonucuna varmışlardır (Paksoy, 2008).

Stratejik planlama alanında diğer bir çalışma, Türk ve Ünsal (2009) tarafından yapılmıştır. Türk ve Ünsal’ın çalışmasının amacı ise, Milli Eğitim Bakanlığında uygulanacak olan stratejik planlama süreci hakkında, Bakanlık merkez teşkilatında görevli daire başkanı ve üstü yöneticilerin görüşlerini saptayıp, stratejik planlamanın MEB’e uygulanabilirliğini tartışmaktır.

Araştırma sonucunda özetle; MEB üst düzey yöneticilerinin araştırma yapıldığı tarih itibarıyla, 5018 sayılı kanun hakkında yeterli bilgiye sahip olmadıkları ancak yarısından fazlasının stratejik plan ile ilgili bilgi sahip oldukları ve stratejik planın işlevsiz bir belge olarak kalmayacağı ve plan yapılmasını faydalı buldukları gibi genel düşüncüyü ortaya koyan sonuçlara ulaşmışlardır. Ayrıca çalışma sonunda; stratejik planın başarısı, karar verme pozisyonundaki yöneticilerin stratejik plana inanmaları ve stratejik planı sahiplenmeleri yanında katılımcı bir yöntemle uzman bir ekip tarafından akademik bakış açısıyla hazırlanması önerisinde bulunmuşlardır. Aksi halde geçmişte hazırlanan, çeşitli sebeplerle uygulanma imkânı bulamayan eksik kalan pek çok plandan farkı kalmayacağı tespitini de eklemiştirler (Türk ve Ünsal, 2009: 36-37).

Türkiye’deki çalışmaların daha çok stratejik planlama ağırlıklı oldukları söylenebilir. Bu tespit, alanda yapılan 250’si yüksek lisans 61’i doktora olmak üzere toplam 311 bilimsel çalışmayı inceleyen Dalyan’ın, çalışmaların

yoğun olarak stratejik planların hazırlanma süreci ile ilgili konuları kapsadığı tespiti ile örtüşmektedir (Dalyan, 2002: 77). Buna karşın, stratejik yönetimin kuramsal olarak bilimsel bağlamda ilerlemesine yönelik akademik çalışmalar bir yana, alanın temel kavramlarına, stratejik planların uygulanmasına ve değerlendirmesine yönelik çalışmalara dahi çok az rastlanmaktadır.

### **3. GENEL OLARAK STRATEJİK YÖNETİM**

#### **3.1. Stratejik Yönetim Tanımı**

Stratejik yönetim kavramı, “strateji” ve “yönetim” kelimelerinin bileşiminden türemiştir. Stratejik yönetimle stratejinin sadece planlama yönünün eksik kalacağı oysa stratejik yönetimin uygulamalar ve ulaşılan sonuçların kontrol edilmesi konularıyla da ilgili olduğunu belirtmek amacıyla geliştirilmiştir (Eren, 2005: 25).

Stratejik yönetim, kurumun iç ve dış çevre analizleri neticesinde gelecekte nasıl bir konumlama içerisinde olacağının cevabını oluşturur. Bu bakış açısıyla stratejik yönetim, kurumu olması istenilen konuma taşıyacak yere ulaşmak için yapılacak işlerin planlanması, örgütlenmesi, koordinasyonu ve kontrol edilmesi sürecidir (Dinçer, 1998: 35). Eren, (2004: 12) stratejik yönetimi; stratejilerin planlanması için gerekli araştırma, inceleme, değerlendirmeleri, uygulamadan önce amaçlara uygunluğu açısından bir kez daha gözden geçirme ve uygulama aşamasında örgüt içi her türlü yapısal ve motivasyonel önlemleri almayı kapsayan ve işletme üst yönetimini ilgilendiren süreçler toplamıdır şeklinde tanımlamaktadır. Aktan ise stratejik yönetimi, tüm organizasyonlarda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gerekli işlemlerin tespit edilmesine imkân sağlayan bir yönetim tekniği olarak, bir kurumun amaçlarına ulaşabilmesi için etkili stratejiler geliştirmesini, bunların planlanmasını, uygulanmasını ve denetlenmesini ifade eder şeklinde tanımlamaktadır (Aktan, 2011). Başka bir tanımla; stratejik yönetim, kurum ve organizasyonların, belirledikleri hedeflere ulaşmaları için, ürettikleri politikalar, izledikleri usuller ve yaptıkları planlamalar ile kurumsal yönetim ve uygulama aşamalarının bütününe denir (Gürses, 2010: 5).

Stratejik yönetim, bir kurumun kendi kaynakları ile faaliyet gösterdiği dış çevrede ortaya çıkan tehdit, risk ve fırsatları dinamik bir biçimde eşleştirir. Bu açıdan bakıldığında stratejik yönetim, kamu kaynaklarını yönetme, kontrol etme, kamu kaynaklarını kullanma ve kullanılan kamu kaynaklarının etkinliğini ölçmeyi de içermektedir (Canpolat, 2010).

Esasen en kısa tanımıyla stratejik yönetim, stratejik kararlar alma ve bu kararları uygulama ve sonuçlarının değerlendirilmesi sürecinin bütünüdür ifade eder. Stratejik yönetim, yönetimin temel işlevlerini ortadan kaldırmayan üst yöneticinin ilgilendiği bir yönetim yaklaşımıdır. Bu yönüyle yönetimin temel fonksiyonları stratejik yönetimde de değişmemektedir. Stratejik yönetim, stratejik planlama ile bu planların etkili şekillerde uygulanmasının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

### **3.2. Stratejik Yönetim**

Stratejik yönetim anlayışı, kamu kurumları için temel olarak uygulanmayan veya uygulamada destek bulamayan planların bir işe yaramadığı tespitinden hareketle bir takım arayışlar neticesinde doğmuştur. Stratejik yönetimde Çevik'in (2010: 140) ifadesiyle planlama işine bir adım daha atılmış ve planların nasıl uygulanacağı ve takip edileceğine dair teknikler geliştirilmiştir. Başka bir ifadeyle planlama işlevi yönetim sürecine entegre edilmiştir.

Kamu yönetiminde stratejik yönetim dendiğinde genel yönetim sürecinden tamamen farklı bir yönetim olarak algılanmamalıdır. Stratejik yönetim, planlama, örgütlendirme, yürütme, eşgüdüm ve denetim gibi genel yönetimin temel fonksiyonlarını içeren, bu fonksiyonları düzenli ve sistemli bir şekilde yerine getiren bir yönetim yaklaşımıdır. Ancak stratejik yönetimde bu temel fonksiyonlar sürekli değişen dış çevre üzerinde odaklanmaktadır (Dinçer, 1996: 17).

Stratejik yönetim, kurumun dış çevresi ile ilgili teşhis ve çözümlemeleri kapsar. Uzun vadede kurumun ne ve nerede olacağıyla ilgili soruları cevaplamaktadır. Geliştirilen stratejilerin uygulanması, sonuçların değerlendirilmesi ve alınan karar ve faaliyetlerin tümüdür (Dinçer, 1998: 35). Bu yönüyle, stratejik yönetim, çevreye ve gelişmelere uyum için sürekli ve yinelenen bir yaklaşımdır. Stratejik yönetim, stratejiler ile işlemleri ve uygulamaları birbirine bağlar. Uygulama, stratejiyi amaca, hedefe ve sonuçlara dönüştürür. Stratejik yönetim sonuçlara odaklıdır (Aksu, 2002: 7-8).

Stratejik yönetim bir bütün olarak, kurumun içyapı analizi ile güçlü ve zayıf yanlarını, dış çevre analizi ile çevredeki eğilim ve gelişmelerin (ekonomik, politik, sosyal ve teknolojik) analizi yoluyla çevrede ortaya çıkmış ya da çıkmakta olan fırsat ve tehditleri anlamak, bu temelde planlama ile belli başlı stratejik amaçlar belirlemek, bu amaçlara ulaşacak iş ve işlemleri uygulamak, izlemek, raporlayarak değerlendirmek ve denetlemektir. Kısacası stratejik yönetim, stratejik planın hazırlanmasını, uygulanmasını, süreç izleme ve değerlendirmeye iyileştirme yoluna gidilebilmesini içeren bütüncül bir yaklaşımdır.

Stratejik yönetim, yeni kamu yönetimi anlayışının vurgu yaptığı, performansa dayalı bütçeleme, hesap verebilirlik, kamu kesiminde yönetişim, performans yönetimi, süreç yönetimi, vatandaş odaklı yönetim (Odabaş, 2004: 84) gibi kavramlara yer vermektedir.

### **3.3. Stratejik Yönetim ve Stratejik Plan İlişkisi**

Stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları bazen birbirinin yerine kullanılmakta ise de, gerçekte farklı kavram ve süreçlerdir. Özellikle literatürdeki bu farklı kullanım, kamu yönetimi alanında yapılan reform ve yasal düzenlemelerde de etkisini göstermekte ve stratejik yönetim anlayışının yerleşmesinde güçlükler neden olmaktadır. Öteyandan üst politika belgelerinde stratejik yönetimden bahsedilirken yasal düzenlemelerde (5018 Sayılı Kanun) “stratejik yönetim” kavramının yer almaması konunun önemini arttırmaktadır.

“Stratejik Planlama” ile “Stratejik Yönetim” aynı anlama gelmemektedir. Stratejik planlama esasen stratejik yönetimde bir aşamayı oluşturmaktadır. Gerçekten de, bir kurumda amaçların gerçekleştirilmesi için stratejiler oluşturulurken ilk aşamada bu stratejilerin bir planlaması yapılır. Bu plan aşamasıdır. Daha sonra bu planlanan stratejiler uygulanır ve son aşamada ise uygulama sonuçları gözden geçirilir ve denetlenir. Bu da yönetim sürecidir. Bu nedenle, stratejik planlamayı, stratejik yönetim kavramından ayırmak gerekir.

Stratejik plan, strateji kavramının 1960’lı yıllarda ekonomik alanda kullanılmaya başlanması ile birlikte literatüre girmiştir. Stratejik yönetim ise daha sonra 1974’ te Igor Ansoff tarafından ilk defa kullanılarak (Erkan, 2008) literatüre girmiştir. Stratejik yönetim, yeniden doğmuş bir anlayış

olmayıp daha çok stratejik planlamanın bir devamı olarak onu daha ileri aşamaya götüren bir düşüncedir (Ansoff, 1988: 235). Özellikle yönetim alanında stratejik planlamanın yeterli olamayacağı düşüncesiyle, planların uygulanması süreci ile değerlendirmeyi de kapsayan stratejik yönetim kavramı gündeme gelmiştir. Stratejik yönetim, planlama işlevini yönetime entegre etmeyi amaçlar. Daha açık bir ifadeyle stratejik yönetim anlayışı, bir kurumun yönetiminde planlamayı yaptıktan sonra bırakılan bir işlev olarak değil, yönetim faaliyetinin bütünü içerisinde bir işlev olarak görür (Çevik, 2010: 142).

Özetle; stratejik yönetim stratejik planlamadan daha kapsamlı ve stratejik planlamanın devamı niteliğindedir. Bu yönüyle stratejik planlama, stratejik yönetim kavramının içinde, yönetsel bir faaliyet olarak ele alınabilir. Dolayısıyla bu çalışmada stratejik plan yerine stratejik yönetim kavramı kullanılmaktadır.

### **3.4. Stratejik Yönetimin Önemi**

Kamu kurumlarınca kamu kaynaklarının rasyonel bir şekilde kullanılması, hizmet kalitesi ve faaliyetlerinin vatandaşların beklentilerini karşılayabilmesi gerekmektedir. Stratejik yönetimin iyi uygulandığı kurumlarda, kaynakların etkin ve verimli kullanımı söz konusu olacaktır. Çünkü stratejik yönetim süreci içerisinde kurumun sahip olduğu fiziki duruma, insan kaynaklarına ve ekonomik kaynakların durumuna ilişkin analizler yapılmaktadır. Bu analizler neticesinde kaynaklar, kurum stratejik amaçları doğrultusunda kullanılır (Torlak ve Cevahir 1999: 249).

Kurum stratejik yönetim sayesinde kendisini bir bütün olarak görme ve değerlendirme imkânı bulur. Bu bütünlük hem akılcı yönetim ve organizasyonu sağlar, hem de çalışanları kurumun amaçlarına yönelik ortak hareket etmeye yönlendirir. Bu çerçevede stratejik yönetim kurumlar için, bugün sahip oldukları konumu iyi analiz etmenin sağladığı güç ile uzun süreli bakış açısına sahip, geleceğe doğru sağlam adımların atılmasına imkân verir. Kamu yönetiminde bir takım yönetsel sorunların aşılmasında, stratejik planlama, yöneticilerin edineceği “stratejik düşünme” ve “stratejik davranma” (Yılmaz, 2003: 78) sayesinde kamu yönetimine önemli katkılar sunabilecektir. Özet olarak stratejik yönetimin önemi, çağdaş yönetim anlayışının temelleri olan

şeffaflık, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik, hesap verme gibi değerlerin hayata geçmesine vesile olan bir yönetim aracı ve yaklaşımı olmasıdır.

### **3.5. Stratejik Yönetimin Özellikleri**

Stratejik yönetim konusunun genel çerçevesini ve kamu kurumları açısından önemini daha iyi anlamak için stratejik yönetimin temel özelliklerini ortaya koymakta yarar vardır. Stratejik yönetimin, genel yönetimin sahip olduğu özelliklerin yanında diğer yönetimlerden ayırt etmeye yarayan özellikler şunlardır (Üzün, 2000: 3; Aktan, 1999: 6; Dinçer, 1996: 18-19; Çevik ve Göksu, 2000: 79-85; Çomaklı, Ekici ve Şahin, 2007: 28-29; Aşgın, 2008: 16-17; Güçlü, 2003; Güner, 2005: 62; Aktan, 2011):

1. Stratejik yönetim, kurumdaki üst yöneticinin bir fonksiyonudur.
2. Geleceğe bakışı ile kurumun geleceğini şekillendirme özelliğine sahiptir.
- 3- Kuruma reaktiften çok proaktif bir yaklaşım sergileme imkânı sunar.
- 4- Kurumu dışa açık bir sistem olarak ele alır, stratejik düşünmeye yardımcı olur.
- 5- Stratejik yönetim, kurumu amaç ve hedefler belirlemeye zorlar.
- 6- Stratejik yönetim, kurumu bir bütün olarak algılar.
- 7- Stratejik yönetim, toplumun çıkarlarını göz önüne alan bir sosyal sorumluluk taşır.
- 8- Stratejik yönetim, kaynak dağıtımını en etkili bir şekilde yapar.
- 9- Stratejik yönetim takım ruhu oluşturur.
- 10- Stratejik yönetim stratejik sonuçların üretilmesine odaklanır.

### **3.6. Stratejik Yönetim Süreci**

Aktan, stratejik yönetim sürecini: “Stratejilerin Geliştirilmesi ve Stratejik Planlama Aşaması”, “Stratejilerin Uygulanması” ve “Uygulanan Stratejilerin Gözden Geçirilmesi ve Denetimi” olarak üç başlık altında açıklamaktadır (Aktan, 2011). Hatiboğlu, (1986: 45) çevrenin analizi, amaçların belirlenmesi, stratejik seçenekler arasında seçim yapılması, stratejilerin uygulanması, kontrol ve değerlendirme olarak belirtmektedir. Whalen ve Hunger (2004:



136) ise “çevre analizi”, “strateji oluşturma”, “strateji uygulama” ile “değerlendirme ve kontrol” şeklinde ele almaktadırlar.

Pamuk ve arkadaşları, stratejik yönetim sürecini, stratejik düşünmenin yaşama geçirildiği sistematik bir yaklaşım olarak üç aşamalı incelemektedir. Bunlar, strateji üretme, strateji uygulama ve stratejik öğrenme (Pamuk vd., 1997: 26) aşamalarıdır. Stratejik yönetim süreci, genel bir yaklaşımla planlama, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluşur (Odabaş, 2004). Genel olarak özetle stratejik yönetim süreci; stratejilerin planlanması, stratejilerin uygulanması, uygulanan stratejilerin izlenmesi ve değerlendirilmesi olmak üzere üç temel aşama şeklinde Tablo 1’de verilmektedir.

**Tablo 1. Stratejik Yönetim Süreci**

|                                   |                           |                       |
|-----------------------------------|---------------------------|-----------------------|
| Stratejilerin Oluşturulması       | Stratejilerin Uygulanması | İzleme, Değerlendirme |
| Stratejik Plan                    | Performans Programı       | Faaliyet Raporları    |
| Denetim (İç Denetim, Dış Denetim) |                           |                       |

### **3.7. Yasal Düzenlemelerde Stratejik Yönetim**

Türkiye’de kamu yönetiminin etkinlik düzeyinin yükseltilmesi için önemli bir araç olarak görülen stratejik planlama, performans programları ve faaliyet raporları yasal düzenlemeler ile hayata geçirilmiştir. Ancak, Türkiye’de yasal düzenlemelerde stratejik yönetim esasen kavram olarak yer almamaktadır. Yasal düzenlemeler, stratejik yönetimin tüm unsurlarına yer vermekte, sadece adını koymamaktadır. Bu eksiklik, kanunu hazırlayan kurumlarca fark edilerek eksikliği giderecek yasa değişiklik tasarıları hazırlık sürecine girilmiştir. Yasal düzenlemeler şunlardır:

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarih ve 25236 sayılı R.G.).

- 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı R.G.).

- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı R.G.).

- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında

Yönetmelik (05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı R.G.).

- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, (17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı R.G.).

- Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (18.02.2006 tarih ve 26084 sayılı R.G.).

Ayrıca, bu kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasına yönelik açıklamalara yer veren Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Performans Programı Hazırlama Rehberi gibi kılavuz, tebliğ ve yönergeler yayınlanmıştır.

#### **4. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI STRATEJİK YÖNETİM UYGULAMALARI İLE İLGİLİ BİR ARAŞTIRMA**

##### **4.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi**

Bu çalışmanın amacı, İçişleri Bakanlığı örneğinde stratejik yönetimde esas kabul edilen teorik bilgilerin ve yasal düzenlemelerin pratikteki uygulama sürecinde ne düzeyde uygulandığını ölçmektir. Stratejik yönetim; planların hazırlanmasını, uygulanmasını ve izlenip değerlendirilmesini kapsayan bir süreçtir. Kurumlar araç olarak hazırlanan salt planlar ile yönetilemez, süreç içerisinde planların uygulanmasıyla amaca ulaşılır ve yönetilir. Planlardaki “Stratejik Amaçlar ve Hedefler” uygulama ile realize edilir.

Çalışmanın önemi, İçişleri Bakanlığı’nda stratejik yönetim uygulamalarının, verilerin analiz ve değerlendirilmesi ile bir çeşit aynaya bakarak nasıl yapıldığını görmek, mevcut durum ile ilgili farkındalığı vurgulamak ve nasıl yapılması gerektiğine yönelik öneriler getirilmesiyle kurumlara ışık tutacak olmasıdır. Genelde kamuda özelde İçişleri Bakanlığında stratejik yönetim uygulama kapasitesinin artırılmasında ve daha iyi uygulanmasında katkılar sağlayacağı umulmaktadır.

##### **4.2. Araştırmanın Yöntemi**

Bu çalışmada, Türkiye’de uygulanan 9. Kalkınma Planı, 61. Hükümet

Programı İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı (2010-2014), İçişleri Bakanlığı 2010 ve 2011 yılı Performans Programları ile Faaliyet Raporlarındaki kesin veriler kullanılmıştır. Ayrıca, saha çalışması olarak İçişleri Bakanlığındaki harcama birimlerinde yönetici konumundaki birim amirleri ile mülakat yönteminden yararlanılmıştır. Mülakat, 2012 yılı Mayıs ayında, İçişleri Bakanlığında harcamacı birim amirlerine 10 mülakat sorusu sorularak gerçekleştirilmiştir. Her görüşme, yaklaşık 45 dakika ile 1,5 saat süre içerisinde yapılmış ve yazılı olarak not alınmıştır. Mülakatta elde edilen bilgiler tümevarım yöntemi ile analiz edilmiştir. İlk iki veri toplama aracını, kesin veriler olarak plan, program ve raporlar oluşturmaktadır. Üçüncü veri toplama aracını ise birim amirleri ile yapılan “Mülakat Formları” oluşturmaktadır. Bu çerçevede yöntem olarak:

1. İçişleri Bakanlığı Stratejik Planındaki (2010-2014) “Stratejik Amaçlar”ın, Üst Politika Belgelerindeki (9. Kalkınma Planı (2007-2013) ve 61. Hükümet Programı) hedefler ile uyumu karşılaştırılmıştır.

2. Stratejik Planın yıllık uygulama dilimi olan “Performans Programları” ve performans programlarının gerçekleşme sonuçlarını gösteren “Faaliyet Raporları” karşılaştırılmakta, performans programlarının ne seviyede hayata geçirilebildiği ölçülmüş ve değerlendirilmiştir.

3. İçişleri Bakanlığının çeşitli birimlerinde stratejik yönetim sürecini yöneten ve doğrudan ilgili yönetici olarak çalışan birim amirleri seviyesindeki yöneticiler ile stratejik yönetimin uygulama sürecine ilişkin gözlemlerini ve görüşlerini değerlendirmek üzere yapılan mülakat sonucunda elde edilen bulgular analiz edilmiştir.

#### **4.3. Araştırmanın Örnekleme ve Sınırlılıkları**

İçişleri Bakanlığına bağlı ve kendi bütçesi olan merkez birimlerinde harcama yetkilisi konumundaki birim amirleri, bu araştırmanın örneklemini oluşturmaktadır. Çalışma 7-28 Mayıs 2012 tarihleri arasında birim amirleri ile mülakat yapılarak gerçekleştirilmiştir.

Çalışma, İçişleri Bakanlığı merkez birimler ile sınırlıdır. Çünkü stratejik yönetim uygulamaları, daha çok merkez birimlerini kapsamakta, taşra birimlerini dolaylı olarak etkilemektedir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı’na bağlı kurumlar olan Emniyet Genel Müdürlüğü Jandarma Genel Komutanlığı ve

Sahil Güvenlik Komutanlığı da araştırmaya dahil edilmemiştir. Emniyet Genel Müdürlüğü stratejik yönetim uygulamalarını ayrı yürütmektedir. Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının ise “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”in, “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde “*Yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin hassasiyeti nedeniyle ...*” hükmü nedeniyle stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır.

#### **4.4. Araştırma Sorusu**

Bu çalışma ile İçişleri Bakanlığının 2010-2014 Stratejik Planı ve bu planın uygulanmasını gösteren performans programları ve faaliyet raporlarının stratejik yönetim yaklaşımı çerçevesinde, İçişleri Bakanlığında ne derece içselleştirildiği ölçülmeye çalışılacaktır. Bu çerçevede aşağıdaki sorulara cevap aranmaktadır:

Bu çalışma ile İçişleri Bakanlığı stratejik yönetim uygulamaları, stratejik yönetim yaklaşımının neresindedir? İçişleri Bakanlığı Stratejik Plan’ındaki “Stratejik Amaçlar”, Türkiye’nin üst politika belgelerindeki hedefleri ile uyumlu mudur? İçişleri Bakanlığı Stratejik Plan’ının (2010-2014) iki yıllık uygulama sonunda Performans Programı ile Faaliyet Raporları ilişkisi yeterince sağlanabilmekte midir? Araştırma ile üzerinde durulan diğer önemli bir husus ise harcamacı birimlerin yöneticilerinin stratejik yönetim sistemi uygulamaları konusundaki algıları, görüşleri nelerdir?

### **5. ARAŞTIRMA BULGULARININ ANALİZİ**

#### **5.1. “Stratejik Amaçlar”ın, Üst Politika Belgelerindeki Hedefler ile Uyumu**

Bu bölümde, İçişleri Bakanlığının Stratejik Planında yer alan Stratejik Amaçlar’ının üst politika metinleri ile uyumu kapsamında “9. Kalkınma Planı” ve “61. Hükümet Programı” ile karşılaştırması yapılacaktır. Stratejik amaçların ve üst politika metinlerinin ayrıntılı ve uzun olduğundan 9. Kalkınma Planı ve 61. Hükümet Programı’nın ilgili bölümleri esas alınarak özet olarak ve stratejik amaçlardan ise örnek olarak karşılaştırma yapılacaktır. Çünkü 9. Kalkınma

Planı toplam yüz (100), 61. Hükümet Programı ise yaklaşık altmış (60) sayfadan oluşmaktadır. Ancak içerikte konunun özünü değiştirecek nitelikte herhangi bir kısıtlamaya gidilmeyecektir.

Karşılaştırma konuları genel olarak 9. Kalkınma Planı “Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması” başlığı altında yer almaktadır. Stratejik amaçlardan örnek olarak “Stratejik Amaç: 3” için yapılan karşılaştırma aşağıda Tablo 2’de yer almaktadır.

**Tablo 2.** İçişleri Bakanlığı Stratejik Amaçları ile Üst Politika Metinleri İlişkisi

| Stratejik Amaç: 3                                                                      | 9. Kalkınma Planı (2007-2013)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 61. Hükümet Programı                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bakanlığın Yürüttüğü Kamu Hizmetlerinin Elektronik Ortamda Sunulmasını Sağlamak</b> | <p>e-Devlet, kamunun yeniden yapılandırılmasında etkin bir araç olarak kullanılacak, esnek, kaliteli, etkili, hızlı hizmet sunulacaktır. Kamu hizmet sunumunda temel bilgi altyapılarının oluşturulması sağlanacak, ilgili kamu kuruluşları arasında elektronik ortamda etkin paylaşımı sağlanacaktır. e-devlet yatırımlarına öncelik verilecek, hizmetlere erişim kolaylaşacak ve iş süreçleri hızlanacaktır. Bilgi güvenliğinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler yapılacak, güvenli kamu ağı oluşturulacak ve olağanüstü durum merkezi kurulacaktır. Kamuda e-imza kullanımı yaygınlaştırılacaktır.</p> | <p>Bugün vatandaşımız, devlet ile olan işlerinin büyük bir kısmını internet üzerinden kolaylıkla yapabilmektedir. Kamu hizmetlerini elektronik ortamda sunulur hale getirdik. Kamudaki işlemlerin resmi olarak elektronik ortamda gerçekleşmesine imkan sağlayan e-imza uygulamasını hayata geçirdik. Kamu hizmetlerinin elektronik dönüşümünde önemli mesafe kaydettik. Bu Hükümet döneminde kamunun e-dönüşümünü (e-Devlet) büyük oranda tamamlayacağız. e-Dönüşüm Türkiye Projesi ile kamu bilgi ve iletişim teknolojisi yatırımlarına öncelik verilmiş ve bu alandaki yatırımlar hızlı bir şekilde artmıştır.</p> |

Yukarıdaki tablo incelendiğinde; İçişleri Bakanlığı Stratejik Planında (2010-2014) yer alan, “Stratejik Amaçlar”ın, üst politika metinleri olan “9. Kalkınma Planı” ve “61. Hükümet Programı” ile genel olarak uyumlu olduğu değerlendirilmektedir. İçişleri Bakanlığının Stratejik Planında, Stratejik Amaç 3: “Bakanlığın Yürüttüğü Kamu Hizmetlerinin Elektronik Ortamda Sunulmasını Sağlamak” olarak belirlenmiştir. Bu amaç; 9. Kalkınma Planı’nda (2007-2013), “Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması” başlığı altında “*Kamuda e-imza kullanımı yaygınlaştırılacaktır*” şeklinde yer almaktadır. Aynı şekilde, 61. Hükümet Programı’nda ise “Bu Hükümet döneminde kamunun e-dönüşümünü (e-Devlet) büyük oranda tamamlayacağız” şeklinde ifade edilmektedir. Dolayısıyla Bakanlığın stratejik amacının gerçekleşmesi ile Türkiye’nin genel hedeflerine katkı sağlayacağını söylemek mümkündür. Bu sonuç, stratejik amaçların, üst politika belgelerindeki hedefler ile uyumlu olduğunu doğrulamaktadır.

### **5.2. Stratejik Plan’ın (2010-2014) İki Yıllık Uygulaması**

İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı’nın (2010-2014) temel amacı; planın 5 yıllık dönem içerisinde hayata geçirilmesi ve realize edilmesidir. Bu amaca ulaşmada temel araçlar: “Performans Programı” ve uygulama sonuçlarını değerlendiren “Faaliyet Raporu” olmaktadır. Performans programları, planların yıllık uygulama dilimleri olarak o yıl için, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerle ilişkili belirlenen performans hedefleri, faaliyetler ve performans göstergelerinden oluşmaktadır. Faaliyet raporları ise bir önceki yıla ilişkin performans programlarında yer alan ayrıntılı faaliyet sonuçlarının raporlanmasıdır.

İçişleri Bakanlığı 2010 Yıllı Performans Programı’nın (102) ve 2011 Yıllı Performans Programının (85) sayfadan oluştuğu görülmektedir. İçişleri Bakanlığı 2010 Yıllı Faaliyet Raporu (121) sayfadan, 2011 Yıllı Faaliyet Raporu ise (112) sayfadan oluşmaktadır. Bu nedenle raporlardaki tabloların tümü incelenmiş olmakla birlikte bu çalışmada bütünü yerine örnek verilecektir. 2010 ve 2011 yıllarında performans programlarında yer alan faaliyetlerin ve bu faaliyetlerin izlenmesi sonunda sonuçları gösteren faaliyet raporları ile yapılan karşılaştırmalı analiz aşağıda Tablo 3’te yer almaktadır.

**Tablo 3. Stratejik Amaç 1: “Mülki İdare Sistemini Güçlendirmek ve Geliştirmek”**  
için Performans Programı- Faaliyet Raporu Karşılaştırması

| 2010 Yılı Performans Programı                                                                                                                                                    | 2010 Yılı Faaliyet Raporu                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Tek adımda hizmet bürolarının işleyişinin etkinleştirilmesi                                                                                                                   | 1. Tek Adımda Hizmet Büroları için Altyapı Çalışması: Valilik ve Kaymakamlıklarca 9 kurum ile protokol imzalanmış olup servise açma çalışmaları devam etmektedir. |
| 2. Gelişen teknolojiler de dikkate alınarak valilik ve kaymakamlık bürolarının kuruluş ve işleyişinin il ve ilçe ölçeklerine göre yeniden düzenlenmesi                           | -                                                                                                                                                                 |
| 3. Sınır anlaşmazlığı, mülki ayrılma ve birleşme ile köy kurulması ve kaldırılması ile ilgili konularda uygulanacak kriterlerin gözden geçirilerek yenilenmesi                   | -                                                                                                                                                                 |
| 4. Mülki idarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı, hızlı kolay ve kaliteli sunumu sağlanacaktır. Bu amaçla gerekli fiziki, idari, hukuki düzenlemeler yapılacaktır. | 2. E-İçişleri Projesi kapsamında merkez ve taşra birimlerine 6.500.000 TL ödenek sağlanmıştır.                                                                    |
| 5. İltica ve göç yönetimini etkinleştirmek amacı ile yeni bir birim kurulacaktır.                                                                                                | 3. Bakanlık makamından alınan onay ile “İltica ve göç mevzuatı ve idari kapasitesini geliştirme ve uygulama bürosu” kurulmuştur.                                  |

Stratejik plan ve stratejik yönetim sürecinin 2. yılının sonundaki gözlemler, performans raporları, faaliyet raporları ve Tablo 3’ün incelenmesi neticesinde aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır.

Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu ilişkisi tam olarak kurulamamıştır. Performans programı ile faaliyet raporunun ilişkilendirilemediği görülmektedir. Performans programında yer alan faaliyet konularının, paralel olarak faaliyet raporunda da yer alması gerekirken faaliyet raporunda herhangi bir bilginin yer almadığı görülmektedir.

Örnek olarak verilen Tablo 3’te 2010 Yılı Performans Programında, “Mülki İdare Sistemini Güçlendirmek ve Geliştirmek” başlıklı stratejik amacın hayata geçirilmesine yönelik 5 farklı faaliyet yürütülmesi programda yer almıştır. Ancak bu faaliyetlerden üç faaliyet için performans programına paralel olarak faaliyet raporunda bilgi yer alırken iki faaliyete ilişkin faaliyet raporunda herhangi bir bilgi yer almadığı görülmektedir. Bu husus yalnız örnek tablo ile sınırlı olmayıp performans programı ve 2010-2011 yılı Faaliyet Raporlarının daha geniş incelenmesinde toplam 13 faaliyet ile ilgili bilgi yer almadığı sonucu ile karşılaşmıştır (Kırılmaz, 2012). Aslında buradan, bu faaliyetlerin yapılmadığı ya da bu alanda herhangi bir hizmet yürütülmediği anlamını çıkarmak mümkün değildir. Burada üstünde durulan konu sadece performans programı ile faaliyet raporlarının tam olarak ilişkilendirilemediğine vurgu yapmaktır. Öte yandan aynı şekilde birinci faaliyet konusuna (tek adımda hizmet bürolarının işleyişinin etkinleştirilmesi) ilişkin faaliyet raporunda yer alan bilginin, “Faaliyetler” başlığı altında yer almayıp faaliyet raporunun “Diğer Çalışmalar” bölümünde yer alması bu analizi doğrulamaktadır.

Diğer taraftan Bakanlık birimlerince yürütülen birçok farklı faaliyet ve proje, faaliyet raporuna yansıtılırken, performans programında bu yönde bir faaliyet bulunmamaktadır. Dolayısıyla performans programı–faaliyet raporu ilişkisinin kurulamadığı görülmektedir. Sonuç olarak, bu kadar geniş kapsamda hazırlanan program ve raporların, bir taraftan yürütülen birçok hizmeti kayda geçirmesi kurumsal hafıza açısından çok önemli görülmektedir. Diğer taraftan, performans programı ve faaliyet raporlarının kurumsal hafıza amacı yerine kamu kaynağının verimli ve etkin kullanımı konusunda genel bir değerlendirmeye imkân sağlayacak şekilde hazırlanması amacı vardır. Sonuç olarak, İçişleri Bakanlığı Stratejik Plan’ın (2010-2014) iki yıllık uygulama sonunda Performans Programı ile Faaliyet Raporları ilişkisi yeterince sağlanamadığı sonucuna varılmaktadır.

### ***5.3. Birim Amirleri İle Yapılan Mülakat ile Elde Edilen Bulgular***

Mülakatta elde edilen bulgular, sorulan 10 soru için ayrı ayrı ele alınacaktır. Genel olarak aynı cevaplar özetlenmekle birlikte farklı bakış açıları ve görüşmecilerin özellikle vurguladıkları konular kendi ifadeleriyle yansıtılmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda mülakatlar, tüm görüşmeciler ile



yüz yüze gerçekleştirilmiştir. Görüşmeyi yapan çalışmanın sahibi, görüşme ile eşzamanlı not alarak kayda geçirmiştir. Ancak 5 görüşmeci yüz yüze görüşmeden sonra kendileri yazıya dökmeyi tercih etmişlerdir. Örneklemdeki birim amirlerine mülakat formlarında sorulan sorular ile sorulara verilen cevaplardaki bulguların analizi aşağıda verilmektedir.

### Uygulama Süreci

**Soru 1.** Stratejik yönetim süreci uygulamaları; kurumunuz hizmetlerinin yürütülmesi açısından önceki sürece göre kurum/biriminizde bir reform niteliğinde değişiklik getirdi mi? Yönetim kapasitesinde etkileri var mıdır? Varsa nelerdir? Yoksa mevcut uygulamalara ek bir sistem mi gelmiştir?

Örneklemdeki birim amirlerinden 10 kişi genel olarak, stratejik yönetim süreci uygulamalarının, hizmetlerinin yürütülmesi açısından tam anlamıyla bir reform niteliğinde kabul edilemeyeceğini, yönetim kapasitesini değiştirmedığını ancak birçok değişiklik ve dönüşüm getirdiğini belirtmişlerdir. Kapsamlı bir reform olarak kabul edilmese de reformun habercisi olduğu, sınırlı bir etkisinin olduğu, şu an doküman üretme seviyesinde olduğu, kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi arttırdığı ve yeni bir iş yükü getirdiği yönünde görüşler belirtmişlerdir.

Bunların yanında uygulanmaya devam edilmesi gerektiği, yeterli farkındalığın henüz oluşmadığı, bir takım zorlukların olduğu, zaman içinde kurumlarca içselleştirileceği, etkilerinin daha olumlu olacağı, aslında var olan yönetim uygulamalarına sistematik bir düzen getirdiği, kurumsallaşma ve yazılı kültür haline geldiği ve raporlamanın sağlandığı yönünde görüş belirtmişlerdir. Bu yönüyle örneklemdeki birim amirlerinin % 25'i, stratejik yönetim süreci uygulamalarını reform olarak değerlendirirken %75'i reform sayılmasa da değişiklik getirdiğini belirtmektedirler. Sonuç olarak, örneklemdeki görüşmecilerce stratejik yönetim uygulamaları tam bir reform kabul edilmese de hizmetlerin yürütülmesinde değişiklik getirdiği kabul edilmektedir.

**Soru 2.** Stratejik yönetim uygulamaları çerçevesinde hazırlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporları yasal bir zorunluluk olarak mı hazırlanmaktadır? Biriminiz hizmetleri bu kapsamda yürütülmekte midir?

Örneklemdeki birim amirlerinin yaklaşık %90'ı Stratejik Plan, Performans

Programı ve Faaliyet Raporlarının yasal bir zorunluluk olarak hazırlandığını belirtmektedirler. Ancak bu yüksek oranlı cevap, sorunun ikinci kısmına verilen cevaplar ile birlikte değerlendirildiğinde daha anlamlı hale gelmektedir. Kurum uygulamalarının bu kapsamda yürütüldüğünü net olarak ifade eden birim amirlerinin oranı yaklaşık %20 oranında kalmakta, %80'i yasal bir zorunluluk nedeniyle hazırlanmakla birlikte farkındalığın zaman içerisinde oluşacağı, uygulamaların kısmen örtüştüğü, görüşlerine yer vermektedirler. Bu cevapların altında iki ima vardır. Birincisi birimler yasal zorunlulukları yerine getirmektedirler. İkincisi yasal zorunluluk olmasa, çokta plan-program ve raporlamanın uygulanmayacağı gibi olumsuz bir anlam içermektedir.

Örneklemdaki birim amirlerinden biri: Strateji Geliştirme Başkanlığına gönderilen faaliyet raporu dışında aynı isim altında ancak içeriği farklı olabilen *“Faaliyet raporlarının hazırlandığı”* ifadelerini dile getirmektedirler. Sonuç olarak henüz; Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporlarının yasal bir zorunluluk algısı içinde hazırlandığını, ihtiyacın görülerek sürecin içselleştirilmeye başlandığını söylemek mümkündür.

**Soru 3.** Stratejik yönetim uygulamalarını üst yönetim ve birimler sahiplenmekte midir? Stratejik planlama Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın sorumluluğunda mı görülmektedir?

Stratejik yönetim uygulamalarını üst yönetimin ve diğer birimlerin, genel olarak sahiplendikleri ve SGB ile koordineli yürütüldüğü, süreç içerisinde sahiplenmenin artacağı görüşü yer almıştır. Ancak üst yönetimin ve diğer birimlerin tamamen sahiplendiğini söyleyen birim amirlerinin oranı %50 olarak tespit edilmiştir. Bu kapsamda *“üst yöneticinin hassasiyeti var, takip ediyor”* ifadeleri dikkat çekicidir.

Örnekleme içerisindeki birim amirlerinin diğer %50'si ise daha çok Strateji Geliştirme Başkanlığının bir görevi olarak algılandığını ifade etmektedirler. Ancak bu ikinci dilimdeki birim amirleri, henüz SGB'nin görevi olarak algılandığını belirtmekle birlikte üç birim amirinin (yasal düzenlemeler gereği olan) SGB'nin koordinesinde işlemlerin yürütüldüğünü belirtmesi önemlidir. Örneklemede %12'ye tekabül eden yalnız iki birim amiri salt SGB'nin görevi olarak ifade etmektedir.

Sonuç olarak, stratejik plan ve stratejik yönetim uygulamalarının ilk defa uygulanıyor olması bu görüşlerde etkili olmuştur. Çünkü bu süreçte

tüm birimler SGB ile yoğun ilişki içerisinde çalışmışlardır. SGB tarafından birimlerden sık sık bilgi/belge istenmiş ve uygulamalara rehberlik edilmiştir.

**Soru 4.** *Stratejik yönetim uygulamalarının (Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu) kurumunuzda şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasında katkısı olabilir mi?*

Bu bağlamda, stratejik planlama ve yönetimi Bakanlığa bağlı kuruluş olan (Emniyet Genel Müdürlüğü yanında) Jandarma, Sahil Güvenlik Komutanlıklarında da uygulanmalı mıdır? (İç güvenlik hizmetlerinin tek elden yürütülmesi konusundaki görüşleriniz nelerdir? İç güvenlik birimi olan Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlıklarının dış güvenlik ve savunmadan sorumlu TSK ile ilişkilerini nasıl değerlendiriyorsunuz?)

Örneklem içerisindeki birim amirlerinin yaklaşık %95'i, stratejik yönetim uygulamalarının kurumda şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasında katkısı olacağını ifade etmektedirler. Bu sonuç stratejik yönetimin kamu yönetiminde uygulanması için gerekli ve yeterli bir algı olarak değerlendirilmektedir. Bu soruyla bağlantılı olarak sorulan stratejik planlama ve yönetimi Bakanlığa bağlı kuruluş olan iç güvenlik birimlerinde uygulanmalı mıdır? Sorusu için %100 "uygulanmalıdır" cevabı verilmektedir.

İç güvenlik birimi olan Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlıklarının dış güvenlik ve savunmadan sorumlu TSK ile ilişkilerinin kesilmesi konusunda doğrudan "*ilişkilerin kesilmesi gerekir*" şeklinde görüş yalnız beş görüşmeci tarafından dile getirilmekle birlikte genel olarak sivil otoriteye bağlanmalı şeklinde ifade edilmektedir. Dolaylı olarak aynı anlama gelse bile doğrudan bu konuda görüş ifade edilmediği görülmektedir.

Bununla birlikte iç güvenlik hizmetlerinin tek elden yürütülmesi konusunda örneklemdeki birim amirleri arasında genel bir eğilim görülmemektedir. Örneklemdeki birim amirlerinin yaklaşık % 40'ı iç güvenlik hizmetlerinin tek elden yürütülmesi yönünde görüş belirtirken yaklaşık aynı oranda birim amiri iç güvenlik hizmetlerinin tek elden yürütülmesini doğru bulmamaktadır. Bu grupta yer alan birim amirlerinden üçü iç güvenlik hizmetlerinin tek elden yürütülmesini henüz erken olarak değerlendirirken iki birim amiri gücün tek elde toplanmaması gerektiğine vurgu yapmaktadırlar. Bu soruda dikkat çeken esas bulgu; birim amirleri soruda net olarak yer

almamasına rağmen %100 oranında iç güvenlik hizmetlerinin sivilleşmesine, sivil otoriteye bağlı olması gereğine vurgu yapmalarıdır.

Sonuç olarak bu soruda verilen görüşler; stratejik yönetim uygulamalarının (Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu) kurumlarda şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasında katkısı olacağı üzerinde birleşmektedir. Bu bağlamda, stratejik planlama ve stratejik yönetim uygulamalarının bağlı kuruluş olan EGM yanında Jandarma ve Sahil Güvenlik komutanlıklarında da uygulanması gerektiği sonucu çıkmaktadır.

**Soru 5.** Kurumunuzun yürüttüğü kamu hizmetlerinin ölçümünde güçlükler var mıdır? Stratejik yönetim şeklinin daha iyi uygulanabilmesi açısından, mevcut yasal düzenlemelerde (kanun, yönetmelik, tebliğ, rehber) ihtiyaç duyduğunuz değişiklikler var mıdır?

Örnekleme içerisindeki birim amirlerinin %100'ü, kamu hizmetlerinin ölçümünde güçlüklerin varlığını kabul etmektedirler. Stratejik yönetim şeklinin daha iyi uygulanabilmesi açısından görüşler, *“Ölçüm kriterlerinin, standartlarının belirlenmesi gereği”* üzerinde yoğunlaşmaktadır. Neden olarak daha çok *“Kamu hizmetlerinin niteliği”, “Ölçülebilir parametrelerin konulamaması”, “Ölçüyü bilsek ölçeriz”, “Suçun önlenmesi ölçülemez”* gibi nedenler dile getirilmektedir.

Öte yandan, *“sistemde yapılacak düzenlemeler”* ve *“görevlerin açıkça tanımlanması”, “mevcut yasal düzenlemelerde bir kısım değişiklikler gerçekleştirilebilirse hizmetin sürdürülebilir olacağının sağlanması”* gibi görüşlerle birlikte, eğitimle zaman içerisinde sistemin oturacağı dile getirilmiştir.

**Soru 6.** Mali hizmetlerin yürütülmesinde kullanılmakta olan (e-bütçe, KBS, KYBS, Sgb.net gibi) programların ortak bir programa entegrasyonunun sağlanamamış olmasının hizmetlerin yürütülmesine etkileri var mıdır? Varsa nelerdir?

Örnekleme içerisindeki birim amirlerinin yaklaşık %75'i, e-bütçe, KBS, KYBS, Sgb.net gibi programların ortak bir programa entegrasyonunun gerektiğini ve mevcut durumun olumsuz etkileri olduğunu belirtmektedirler. Örneklemin yaklaşık %20'sini oluşturan üç birim amiri konunun teknik olduğu

ifade etmiş, bir birim amiri de: “*Sorun olarak değerlendirilemeyeceğini*” ifade etmiştir.

Sonuç olarak, mali hizmetlerin yürütülmesinde kullanılmakta olan (e-bütçe, KBS, KYBS, Sgb.net gibi) elektronik programların ortak bir programa entegrasyonunun sağlanması hizmetlerin yürütülmesini olumlu yönde etkileyecektir. Aynı zamanda şeffaflık ve hesapverebilirliğin gereği olarak tüm mali veriler ilgililerince kolayca ulaşılabilecek ve vergilerden oluşan bütçe ve bütçedeki kamu gelirlerinin harcanma şekilleri izlenebilecektir. Ayrıca sistem üzerinden çalışan personel açısından zaman emek kaybının yanında sistem verilerinin birbiri ile uyumsuzluğundan kaynaklanan sorunlar ile karşılaşılmayacaktır.

**Soru 7.** Stratejik Plan’daki amaçlara ulaşılmasına yönelik olarak performans programında yer alan proje ve faaliyetlere ilişkin bütçelerinin hazırlanma sürecinde, Orta Vadeli Mali Planda kurumların bütçe teklif tavan rakamları verilmekte ve buna göre bütçenizi yapın denilmektedir. Bütçe tavanlarının oluşturulması sürecinde kurumların inisiyatiflerinin olmaması konusundaki değerlendirmeniz nedir?

Bu soruda örneklemdaki birim amirlerinin tamamı, bütçe tavanlarının oluşturulması sürecinde kurumların inisiyatiflerinin olması yönünde görüş belirtmektedirler. Kuruma verilen sorumlulukların paralelinde bütçelerini belirleme yetkisinin verilmemesine dikkat çeken birim amirleri; kurumların, stratejik plan ve performans programlarında yer alan ve kurumlarca belirlenen faaliyet ve projelerin ve bunların maliyetlerinin kabul edildikten sonra, bu programların gerçekleştirilmesine yönelik olan kaynak tahsisinin Maliye Bakanlığınca belirlenmesinin çelişkileri üzerine vurgu yapmaktadır.

**Soru 8.** Bütçe uygulamalarında gerçekleştirilen serbest bırakma, ödenek gönderme ve ödenek aktarma işlemlerinin (%20 ile sınırlı) Maliye Bakanlığına bağlı olarak yürütülmesi, bu yetkilerin kurumlara bırakılmaması konusundaki görüşleriniz nelerdir?

Örneklem içerisindeki birim amirlerinin yaklaşık %75’i, bütçe uygulamalarında gerçekleştirilen serbest bırakma, ödenek gönderme ve ödenek aktarma işlemlerinde, Maliye Bakanlığı ile birlikte bütçenin tavanı belirlendikten sonra ve yılbaşında kurumların bütçesi net olarak

belirlenmesinden itibaren bu yetkilerin (kaynak yönetimi) kurumlara bırakılması yönünde görüş belirtmektedirler.

Sonuç olarak, bu soruda verilen görüşler analiz edildiğinde; stratejik yönetim sisteminin kurumu bütün olarak ele aldığı gerçeğinden hareketle kuruma kendi kaynaklarını kullanma yetkisinin sınırlandırılmaması gerektiği söylenebilir. Çünkü stratejik yönetim mali yılsonunda faaliyet raporları ile kullanılan kaynakların etkinlik, etkililik ve verimlilik açısından değerlendirilmesini düzenlemektedir. Dolayısıyla kurumun kaynaklarının kullanımına ilişkin hesap verme sorumluluğu vardır.

### İzleme ve Değerlendirme

**Soru 9.** Faaliyet Raporunun amacı idarelerin stratejik plan, performans programı ve bütçelerine uygun olarak bir mali yılda gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmelerin yapılmasıdır. Faaliyet raporları kurumunuz uygulamalarında bu amaca ulaşmakta mıdır?

Örnekleme içerisindeki birim amirlerinin %25'i faaliyet raporlarının kurum uygulamalarında bu amaca ulaştığını dile getirmişlerdir. Birim amirlerinin %75'i ise kısmen bu amaca ulaştığı yönünde görüş belirtmişlerdir. Bu birim amirleri kamunun yeni öğrendiğini, daha çok eğitim ve uygulama ile amaca ulaşma seviyesinin artacağını belirtmektedirler.

Görüşmecilerden birisinin faaliyet raporlarına ilişkin olarak “*Vergilerin nereye gittiğine ilişkin kamuoyu denetimi yeterince yok. Yapılan hizmetlerin hedefe uygunluğu ölçülemiyor. Kaynakların kullanımına yönelik hedefe doğru verimliliği ve etkinliği ölçülemiyor*” görüşü konuyu özetlemektedir. Sonuç olarak, faaliyet raporlarının zaman içerisinde içselleştirileceği, bilinirliğinin artacağı, faaliyetlere ilişkin maliyet analizlerine yer vererek amaca ulaşacağı değerlendirilmektedir.

### Denetim

**Soru 10.** *Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Sayıştay'ın denetim alanının; tüm kamu idarelerini, tüm kamu kaynaklarını kapsayacak biçimde genişletilmesi (md.4), Sayıştay'ın denetim sonucu hazırladığı raporların TBMM'ne ve kamuoyuna sunulması (md.44) gibi*

görev ve yetkileri; hizmetlerin yürütülmesinde (kurumunuzda) hesap verme sorumluluğu bilincinin ve şeffaflığın yerleştirilmesine ve geliştirilmesine katkılarda bulunabilecek (md.7) midir?

Örneklemdaki Bakanlık birim amirlerinin tamamı, Sayıştay denetiminin; hizmetlerin yürütülmesinde hesap verme sorumluluğu bilincinin ve şeffaflığın yerleştirilmesine ve geliştirilmesine katkısının olacağını değerlendirmektedir. Bu görüşlerde “*kesinlikle*”, “*tabiki*” gibi net ifadelerde kullanılmaktadır. Ancak soru içeriğinde tam olarak yer almamasına rağmen görüşmecilerin yaklaşık %60’ı Sayıştay denetiminin kapsamı konusunda tereddütler dile getirilmiştir. Bu çerçevede Sayıştay’ın denetiminin mali denetim ile sınırlı olması kurumların performansını ölçmesinin mümkün olamayacağı, objektiflikten uzaklaşarak sübjektif davranabileceği, yerindelik denetimine yol açacağı görüşleri dile getirilmiştir. Özet olarak, Sayıştay denetiminin tam olarak çerçevesinin belirlenmesi ifade edilmektedir. Sonuç olarak, Kanunun yeniden düzenlenme sürecinde Sayıştay denetiminin önemli ölçüde etkileneceği, değerlendirilmektedir.

*Konuyla ilgili belirtmek istediğiniz başka görüş ve öneriniz varsa lütfen söyleyiniz.*

Bu bölümde, dört görüşmeci görüşlerini açıklamaktadır. Stratejik yönetim uygulamalarında çok önemli noktalara vurgu yapmaktadırlar. Öncelikle stratejik yönetim uygulamalarında (Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporları) kullanılan kavramların teorik terimler olması, uluslararası bir şirketin yönetim şeklinin bir tercümesi gibi olduğu, memurların algılamadığı, dolayısıyla öncelikle kavramların açıklamalarının anlaşılabilir sadelikte olması yönünde görüş belirtilmektedir.

Diğer taraftan iç denetim ve dış denetim kapsamında görüşler yer almaktadır. İç denetim birimlerinin kurumsal yapılanmadaki çift başlılığa (Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birimi) vurgu yapılmakta, denetim birimlerince, performans kriterlerinin belirlenmeden performans denetiminin yapılamayacağı dile getirilmektedir. Bununla birlikte özel sektörde faydalı olarak görülen etkinlik, etkililik, verimlilik, sürdürülebilirlik gibi ilkelerin kamu yönetimine stratejik yönetim ile yansıtılması yönünde görüş belirtilmektedir. Bu çerçevede stratejik yönetimin, demokratik, katılımcı

yönetim, hesapverebilirlik ve şeffaflık gibi yeni kamu yönetimi ilkelerini içinde barındırdığı ifade edilmektedir.

Öte yandan Türkiye’de tüm devlet yapısının; Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı ekseninde ikircil bir yapı görüntüsü verdiği, diğer kurumların etkisiz uygulayıcı konumda olduğu ifade edilmektedir. Genel olarak, sürecin yeni başladığı, zaman içerisinde daha etkili olacağı belirtilmektedir. Kavramların yeni olduğu, mevcut yönetim kadrolarının henüz kavramları dahi içselleştiremediği, zamanla içselleştirme ve uygulama düzeylerinin artacağı dile getirilmiştir.

Sonuç olarak, stratejik yönetim uygulamaları olan; Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporlarının, örneklemdeki birim amirlerinin görüşlerine ve bizzat gözlemlerimize dayalı olarak, yasal bir zorunluluk algısı içinde hazırlandığını, zaman içerisinde kamuoyu ve Sayıştay denetimleri ile ihtiyacın farkındalığının artacağını, uygulamalar ile sürecin içselleştirilmeye başlandığını söylemek mümkündür.

## SONUÇ

İçişleri Bakanlığı, stratejik yönetim yaklaşımının gereği stratejik yönetim araçları olan stratejik planını hazırlamış, performans programlarını ve faaliyet raporlarını geliştirerek yürütmektedir. Bu çerçevede, kamu kurumlarında stratejik yönetim uygulamaları Türkiye’de İçişleri Bakanlığı örneğinde incelenmiştir. İçişleri Bakanlığında stratejik yönetim uygulamalarının genel olarak yenilik ve değişiklik getirdiği görülmektedir. Bu konuda bir farkındalığın olduğu söylenebilir.

İçişleri Bakanlığı Stratejik Planında (2010-2014) yer alan, “Stratejik Amaçlar”ın, üst politika metinleri olan “9. Kalkınma Planı” ve “61. Hükümet Programı” ile genel olarak uyumlu olduğu dolayısıyla Bakanlığın stratejik amaçlarının gerçekleşmesi ile Türkiye’nin genel hedeflerine katkı sağlayacağını söylemek mümkündür.

İçişleri Bakanlığı Stratejik Plan’ın (2010-2014) iki yıllık uygulaması sonunda Performans Programı ile Faaliyet Raporları ilişkisi tam olarak sağlanamadığı, yasal bir zorunluluk çerçevesinde hazırlandığı, her geçen



gün farkındalığın olduğu, uygulama ile birlikte daha da içselleştirileceği söylenebilir. Bu çerçevede, hazırlanan performans programları ile belirlenen faaliyetler stratejik plandaki amaçlara ulaşmada uyumlu olmalıdır. Faaliyet raporları ise performans programlarındaki faaliyetlerin sonuçlarını tam olarak içermeli ve fayda maliyet analizine imkân tanıyacak şekilde hesapverebilirliği sağlamalıdır.

Mülakatta; stratejik yönetim uygulamalarının kurumda şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasında katkısı olacağı görüşü, önemli bir vurgu noktasıdır. Ayrıca, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde kullanılan elektronik sistemlerin uyumlulaştırılması, diğer bir ifade ile entegrasyonun sağlanması konusunda fikir birliği olduğu söylenebilir. Görüşmeciler genel olarak bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerinde Bakanlığa daha fazla inisiyatif tanınması yönünde görüş belirtmektedirler. Bu sonuç stratejik yönetim anlayışının temeli olan planlama, programlama ve kaynak tahsisini yapma temel anlayışı ile örtüşmektedir.

Stratejik planların uygulanmasına yönelik olarak hazırlanan Performans Programları ve Faaliyet Raporlarının ve sonuçlarının kamuoyuna açıklanması ve dış denetim anlamında Sayıştay tarafından denetlenmesi önemlidir. Bu uygulamaların etkileri izlendiğinde bir yandan konulan hedeflere ulaşılmasını kolaylaştıracağı diğer yandan uygulamaların üst yönetim ve kamuoyu tarafından izlenilmesinin kurumlar üzerinde olumlu tesirleri olacağı düşünülmektedir.

Kamu kurumları, stratejik yönetim anlayışının kurumlara yüklediği yönetim süreçlerini bünyesinde uygulayabilme becerisini gösterebildiği ölçüde, stratejik yönetimin etkinliği sağlanacak dolayısıyla stratejik yönetimden beklentiler realize edilmiş olacaktır. Bakanlık olarak hazırlanan stratejik planlar ve performans programları ne kadar mükemmel olursa olsun, uygulayıcıların uygulama yönünde zihinsel kabulleri, içselleştirmeleri ve isteklilikleri uygulamaların başarısında etkili olacaktır. Öte yandan, önemli olan stratejik planların uygulamaya geçirilmesi ve karar alma süreçlerinde başvuru kaynağı olabilmesidir. Başka bir ifadeyle yönetimin uygulamalarında referans noktası olması gerekir.

Sonuç olarak, stratejik yönetim, İçişleri Bakanlığında daha etkin ve verimli uygulanmalıdır. Yönetim alanında, en iyi yönetim sistemi, yönetim şekli yoktur. Her sistemi uygulamada hayata geçirecek olan insan unsurudur. Her sistem iyi uygulayıcılar ile iyi sonuçlar almaya hizmet edecektir. Stratejik yönetim anlayışı henüz yeni uygulanmaya başlanmıştır. Bakanlıkta zaman ve süreç içerisinde bu anlayışın içselleştirilmesi gerçekleşecek ve iyi uygulayıcılar ile şeffaf, hesapverebilir, özünde insanı esas alan, arzu edilen yönetim anlayışı hayata geçecektir.

#### KAYNAKÇA

- Adair, John, (2004),** *Etkili Stratejik Liderlik*, (Çev. Salih Fatih Güneş), İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı: 63.
- Aksu, Mualla, (2002),** *Eğitimde Stratejik Planlama ve Toplam Kalite Yönetimi*, Ankara: Anı Yayıncılık.
- Aktan, Coşkun Can, (1999),** *2000'li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri: Stratejik Yönetim*, İstanbul: Simge Matbaacılık.
- Aktan, Coşkun Can, (2011),** "Geleceği Kazanmanın Yolu: Stratejik Yönetim", <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger.pdf>, (Erişim tarihi: 01.03.2011).
- Ansoff, H. Igor, (1965),** *Corporate Strategy; An Analytic Approach to Business Policy For Growth and Expansion*, New York: McGraw Hill.
- Ansoff, H. Igor, (1988),** *The New Corporate Strategy*, New York: John Wiley.
- Aşgın, Sait, (2006),** *Kamuda Stratejik Planlama*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, Yayın No: 606, SGB:1.
- Bakar, Resul, (2008),** *Emniyet Teşkilatında Stratejik Yönetim ve Planlama; Afyon İl Güvenlik Planlaması Örneği*, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Barca, Mehmet ve Balcı Asım (2004),** *Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabilir, Tartışma Metinleri Serisi*, Sakarya Üniversitesi, İİBF,2004/4.
- Barca, Mehmet ve Hızıroğlu, Mahmut, (2009),** "2000'li Yıllarda Türkiye'de Stratejik Yönetim Alanının Entelektüel Yapısı", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, S: 4, (Nisan), ss.113-148.
- Canpolat, Hasan, (2010),** "İl Düzeyinde Stratejik Planlama ve Sivas İli Uygulamalarının Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi*, Sayı: 159, (Temmuz-Aralık), ss.1-20.
- Chandler, Alfred, (1962),** *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Industrial Enterprise*, Cambridge: MIT Press.
- Clayton, Susan, (2002),** *Takımımızın Yeteneklerini Geliştirmede Strateji Geliştirme*, (Çev. M. Zaman), İstanbul: Hayat Yayınları.
- Çevik, Hasan Hüseyin ve Göksu, Turgut, (2000),** "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Vizyon Oluşturma: Türk Emniyet Örgütü İçin Bir Model Önerisi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 428, ss: 79-94.
- Çevik, H. Hüseyin, (2010),** *Kamu Yönetimi: Kavramlar Sorunlar Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayınları.

- Çomaklı, Şafak; Ekici, Mehmet ve Şahim, Tarık Zeki, (2007),** *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim*, Ankara: A-C Yayınevi.
- Dalyan, Figen, (2002),** "Stratejik Yönetim Alanında Yapılmış Lisansüstü Çalışmalarla İlgili Bir Durum Saptaması", *Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, 3, ss.57-77.
- Dinçer, Ömer, (1994),** *Stratejik Yönetim*, İstanbul: İz Yayıncılık.
- Dinçer, Ömer, (1996),** *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, İstanbul: Beta Basım Yayın A.Ş. Üçüncü Baskı.
- Dinçer, Ömer, (1998),** *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Eren, Erol, (2000),** *İşletmelerde Stratejik Planlama*. İstanbul: Beta Basım Yayıncılık.
- Eren, Erol; Aren, Selim ve Alpan, Lütfihak, (2000),** "İşletmelerde Stratejik Yönetim Faaliyetlerini Değerlendirme Araştırması", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, C. 1, S.1, (Ocak), ss.96-123.
- Eren, Erol, (2004),** *Stratejik Yönetim*, (Ed. Necdet Timur), Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1491.
- Eren, Erol, (2005),** *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, İstanbul: Beta Basım Yayın A.Ş. Yedinci Baskı.
- Ergun, Turgay ve Polatoğlu, Aykut, (1984),** *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE Yayını No: 212, Sevinç Matbaası.
- Erkan, Volkan, (2008),** *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Başarıyı Etkileyen Faktörler*, [http://www.sp.gov.tr/documents\\_KamuKuruluslarindaStratejikPlanlama.pdf](http://www.sp.gov.tr/documents_KamuKuruluslarindaStratejikPlanlama.pdf) (Erişim Tarihi: 08.06.2012).
- Göksu, Turgut; H. Hüseyin, Çevik; Filiz, Orhan ve Gül, Serdar Kenan, (2011),** *Güvenlik Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Gözbüyük, A. Şeref, (1998),** *Yönetim Hukuku*, Ankara: S Yayınları.
- Güçlü, Nezahat, (2003),** "Stratejik Yönetim(Strategic Management)", *G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, ss.61-85.
- Güner, Sinan, (2005),** "Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 446, ss.61-78.
- Gürses, Ahmet, (2010),** "Strateji Geliştirme Süreci ve Değerlendirme", *Stratejik Yönetim Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 1,Kasım- Aralık, ss: 5-6.
- Kırılmaz, Muhammet, (2012),** "Stratejik Yönetim, Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme Hizmetiçi Eğitim Programı", *İçişleri Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planının Gerçekleşme (2010-2012) Düzeyi: Stratejik Yönetimin Neresindeyiz?*, Ankara: Eğitim DairesiBaşkanlığı.
- Kuyaksil, Ali, (1994),** *Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları: Çok Partili Dönem, (1945-1963)*, İstanbul: Yıldızlar Basın ve Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş.
- Meydan Larousse Büyük Lugat Ansiklopedisi, (1991),** İstanbul: Meydan Gazetecilik ve Neşriyat.
- Mütercimler, Erol, (2000),** *21. Yüzyıl Ve Türkiye*, İstanbul: Güncel Yayıncılık.
- Mütercimler, Erol, (2006),** *Yüksek Stratejiden Eski Odaklı Harekâta Geleceği Yönetmek*, İstanbul: Alfa Yayınları.

**Odabaş, Çağlayan, (2004),** “Stratejik Yönetim ve e- devlet”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 55, (Ekim-Aralık), ss.83-92

**Paksoy, Abdullah, (2008),** *Kamu ve Özel Bankalarda Stratejik Liderlik Uygulamalarına İlişkin Bir Araştırma*, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yönetim ve Organizasyon Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

**Pamuk, Gündüz; Erkut, Haluk ve Ülengin, Füsün, (1997),** *Stratejik Yönetim ve Senaryo Tekniği*, İstanbul: İrfan Yayıncılık.

**Polatoğlu, Aykut, (1984),** *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE Yayınları. TDK, (2013), Türk Dil Kurumu, ([http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.527a4c389e8cb5.73766547](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.527a4c389e8cb5.73766547),Erişim Tarihi:06.10.2013)

**Theodore H. , David W.ve Edwards, L. H., (2010 ),** “Strategic Management” *The American Review of Public Administration*, ss.522-545, <http://arp.sagepub.com>, (Erişim Tarihi: 06.04.2012).

**Türkçe Sözlük, (2011),** Ankara: Türk Dil Kurumu.2. Cilt.

**Türk, Ercan ve Nezir, Ünsal, (2009),** “Milli Eğitim Bakanlığı Üst Düzey Yöneticilerin Stratejik Planlama Konusundaki Görüşleri”, [http://sgb.meb.gov.tr/str\\_yon\\_planlama\\_V2/stratejik\\_planlama\\_arastirmasi.pdf](http://sgb.meb.gov.tr/str_yon_planlama_V2/stratejik_planlama_arastirmasi.pdf) (Erişim Tarihi: 08.06.2012).

**Ülgen, Hayri ve Mirze, S. Kadri, (2004),** *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, İstanbul: Literatür Yayınları No: 113.

**Üzün, Cengiz, (2000),** *Stratejik Yönetim ve Halkla İlişkiler*, İzmir: Eylül Yayınları.

**Whalen, Thomas, L., ve Hunger, David, J., (2004),** *Strategic Management and Business Policy*, New Jersey: Prentice Hall.

**Yılmaz, Kutluhan, (2003),** “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, ss: 67-86, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m4.pdf>,(ErişimTarihi: 04.04.2011).

#### **HÜKÜMET DÖKÜMANLARI**

9. KALKINMA POROGRAMI (2007-2014)

61. HÜKÜMET PROGRAMI

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI STRATEJİK PLANI (2010-2014)

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI (2010, 2011, 2012) PERFORMANS PORGRAMLARI

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI (2010, 2011) FAALİYET RAPORLARI

## LİDERLİK KAVRAMININ İKİ MATRİSLİ ANALİZİ

İlker GÜNDÜZÖZ \*

### Öz

Bu çalışmada farklı liderlik yaklaşımları ortaya konulmuştur. Amaç iki değişkene dayalı iki ayrı matris oluşturarak yönetici tiplemesi yapmak ve lideri bu tipoloji içinde ortaya koymaktır. Bu matrisler liyakat ve duygusal zeka değişkenlerine dayalı «duygusal zeka/ matrisi liyakat» ile liyakat ve cesaret değişkenlerine dayalı «cesaret/liyakat matrisi»dir. Liderler için yetkin ve donanım sahibi olmak önemlidir. Liyakat değişkeni bu nedenle seçilmiştir. Duygusal zeka kişinin kendisinin ve diğerlerinin duygularını analiz etme ve böylece diğerlerini yönlendirme yeteneği olup liderlik için bir ön koşul niteliğindedir. Cesaret değişkeni ise değişen ve dönüşen bir dünyada dönüştürme fonksiyonu öne çıkan liderlik için temel bir koşuldur. Çünkü değişim risklidir, alışılmışı korumak kolaydır. Lider değişim ve dönüşüm için riskleri göze alabilecek bir cesarete sahip olmalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Lider, Duygusal Zeka, Liyakat, Örgüt.

### TWO-MATRIX ANALYSIS OF THE CONCEPT OF LEADERSHIP

#### ABSTRACT

This study puts forward a different leadership approaches. We aim to make two changes from stereotype-based manager and leader by creating two separate matrix to reveal in this typology. These matrices is based on merit and emotional intelligence variables “matrix of emotional intelligence/ merit”, is based on the merit and courage, “matrix of courage/merit “. It is important for leaders to have competent and hardware. Merit variable therefore selected. Emotional intelligence to analyze the feelings of oneself and others, and thus has the ability to direct others in the nature of a pre-requisite for leadership. Courage is the variable conversion function in a world of changing and transforming a basic requirement for the outstanding



\*Dr., Daire Başkanı , ilkertahirgunduzoz@yahoo.com

leadership. Because the change is risky, easy to maintain usual. For leading change and transformation must have the courage to take risks.

**Keywords:** Leader, Emotional İntelligence, Merit, Organisation.

## GİRİŞ

Lider kavramı günlük hayatta sık kullanılan bir kavramdır. Son yıllarda bilimsel literatürde de lider ve liderlik konularına artan bir ilgi söz konusudur. Liderler her toplum, her örgüt için önemlidir. Siyasal, sosyal veya ekonomik örgütler lider kavramı ile yakından ilgilidir. Liderlik işletme, örgüt ve yönetim teorilerine göre örgüt ve grupla sıkı sıkıya bağlantılı bir olgudur. Liderlik konusu sosyolog ve siyaset bilimciler için ise sosyal ve politik davranışlar üstünde çalışmaktır; bir örgüt ya da grup olması zorunlu değildir (Andersen, 2006: 1076-1091). Bu çalışmada liderliği ortaya koymaya yönelik olarak iki matrisli bir analiz kullanılmaktadır.

Liderliği açıklamaya yönelik literatürde farklı yaklaşımlar söz konusudur. Bu yaklaşımlar çok çeşitli olmakla birlikte, bunları sınıflama çabaları olmuştur. Steers-Sanchez-Runde-Nardon'a (2012) göre liderliği açıklamaya yönelik literatürde başlıca üç tip yaklaşım söz konusudur: «evrensel yaklaşımlar»; «normatif yaklaşımlar»; «durumsal yaklaşımlar» yaklaşımları. Evrensel yaklaşımlarda “güzel olan, liderlik için gereklidir” yaklaşımı söz konusudur. Ancak “güzel” kültür ve algılamalara göre değişmektedir. Normatif yaklaşımlarda ise etkili küresel yönetim tekniklerini karakterize etmeye yönelik olarak kişisel hüner ve yeteneklere odaklanmak söz konusudur. Her yerde geçerli olan liderlik kabiliyetleri listelenmeye çalışılır. Üçüncü yaklaşımlar, etkili liderlik özelliklerini evrenden bağımsız açıklamaya çalışırlar. Bu yaklaşımlara göre New York'taki başarılı bir lider Tokyo'da veya Paris'te başarısız olabilir. Liderlerin davranışları eşsiz yerel ortamlarına bağlı ve uyumlu olmalıdır. Liderlik kültürel ortamda saklıdır. Onun için evrensel kurallar söz konusu değildir (Steers vd., 2012: 1-4).

Lider kavramını yönetici kavramından ayırt etmek gereklidir. Yönetim kelimesi İtalyanca ve Fransızca kökenlidir. Liderlik kelimesi ise Yunan ve Latin kökenlidir. Nienaber (2010) tarafından ortaya konulan bir çalışmada liderliğin

tüm görevlerinin yönetim alanında yer aldığı; yönetimin birkaç görevi dışındaki tüm görevlerinin ise liderlikle örtüştüğü; yönetimin liderlikten biraz daha geniş bir kavram olduğu böylece iki kelime arasındaki farkın dilbilimsel bir farktan ibaret olduğu ileri sürülmektedir (Nienaber, 2010: 661-675).

Bu yaklaşım *-liderliği yok sayan bir yaklaşım olarak-* bazı yazarlarca kabul gören bir yaklaşımdır. Ancak, değişimi şekillendiren ve hatta başlatanların liderler olduğu, yönetim ilkeleri çerçevesinde tanımlanabilecek bir yönetici fonksiyonun yenilikler yapabileceği; ancak köklü değişim ve dönüşümlere uzanamayacağını düşünmekteyiz. Liderlik ile yöneticilik (management) arasında farkı ortaya koymak için yapılan gayretli çalışmalara rağmen her iki kavram da birbiri ile karışmış görünüyor. Çoğu kişi ise iki kavramın birbirinden farkını görmezden gelmekte. Liderlik ile yöneticilik arasında temel fonksiyon farkları söz konusudur. İlham verici liderler insanları değişimin yönü noktasında etkilerken, ilham verici yöneticiler daha çok çalışmak için motivasyon sağlarlar. Değişen ve kendini yenileyen yönetim liderliğe yaklaşacaktır (McCrimmon, 2010). Liderler kendi mesleki aktivitelerinde takipçilerini güçlendiren, cesaretlendiren sosyal filozoflardır (Takala, 1998: 785-798).

Örgütlerde liderlik kavramını ortaya koymak, bu kavramı netleştirmek için «politik aktör» kavramını irdelemek yararlı olacaktır. Örgütlerde politik aktörleri dört grupta toplamak mümkündür; Üst yöneticiler, orta düzey yöneticiler, alt düzey yöneticiler ve uzmanlar. Üst yöneticiler genel müdür, başkan, yönetim kurulu başkanları, bölüm başkanları gibi unvanlara sahiptirler. Bunlar örgütün stratejisi, politikaları üzerinde söz sahibidirler. Bu yöneticiler kaynak dağıtımından (bölüşüm) sorumludurlar ve bu nedenle çevresel baskılara sıklıkla maruz kalırlar. Orta düzey yöneticiler ise çalışanlar üzerinde yakın denetim ve gözetimde bulunmazlar. Fakat sahip oldukları yetki nedeniyle çalışanları etkileme güçleri yoğundur. Strateji ve politika uygulamalarında etkindirler. Örgütte yetiştikleri için örgütü iyi tanırırlar. Orta düzey yöneticiler tepe yöneticisi adayı olduklarından üst yönetici/orta düzey yönetici ilişkisi belli ölçüde rekabet ilişkisini de barındırır. Alt düzey yöneticiler ise örgütteki mal ve hizmet üretiminden ilk derecede sorumludurlar. Ustabaşı, şef, şube müdürü ve yardımcıları bu tür yöneticilerdir. Alt düzey yöneticiler ellerinde bulunan üç kaynağı (insan, para ve fiziki -sarf malzemesi, makine gibi- kaynaklar) kullan-

maktan sorumludurlar. Kendilerine verilen kaynak ve sorumluluklar onların politik taktik araçlarıdır. Uzmanlar ise gelişmiş bilgi ve yeteneklere sahiptirler. Bu bilginin ikame edilebilirliğinin zorluğunu bilmeleri politik taktiklerini oluşturmaktadır. Uzmanlar kaynak dağıtım-bölüşüm konusunda çok etkin değildirler. Güçlü olmak için çeşitli güç ağlarının içine dahil olmak zorundadırlar. Ayrıca kendilerini daha nitelikli görmeleri diğer çalışanlarla bütünleşme derecelerini olumsuz etkileyebilir (Ertekin ve Ertekin, 2003: 29-34).

### 1. LİDER KİMDİR?

Liderliğin niteliklerini ortaya koyma noktasında üç sınırlamadan söz edilmektedir. Bunlar kelimelerin İngilizce baş harflerinden yararlanarak “üç C sınırları” olarak adlandırılabilir. Liderliği tanımlama, niteliklerini ortaya koyma noktasında sınırlamalar şunlardır: *Komplikedir* (complicated), *kavramsaldır* (conceptual) ve *mevcut gerçekler* (current realities) söz konusudur (Conger ve Ready, 2004: 44). Tüm bunlar lideri tanımlamayı zorlaştıran unsurlardır. Liderliği tanımlamanın zorluğu aslında sosyal bilimlerin ilgilendiği tüm konularda olduğu gibi liderliğin sosyal bir zeminde ve değerler düzleminde yer almasındandır.

Gemmil ve Oakley (1992) liderliği “zihinsel ve duygusal yeni formlarla tecrübe yoluyla diğerlerinin birbirine olan davranışları ile kişilerin kendilerini ve örgüt üyelerinin yetkin olmalarına yönelik olarak yapılan dinamik katkı süreci” olarak tanımlamışlardır (Gemmil ve Oakley, 1992: 124). Bir başka tanıma göre “Liderlik, yönetimin amacına ulaşması için başkalarını etkileme ve yönlendirme süreci, lider ise bu süreci geliştiren kişidir (Bakan ve Bulut, 2004: 15).

Firestone’a (1996) göre liderlik; belirli bir makamda bulunan bireylerin ne yaptıklarından çok, örgütün yaşaması, gelişmesi ve etkili olabilmesi için yerine getirilmesi zorunlu görevlerin ve liderin işlevlerinin neler olduğu açısından incelenmelidir. Firestone liderlik işlevlerini normal işleyişte liderlik işlevleri ve değişimde liderlik işlevleri olarak iki kategoride ele alır. Normal işleyişte liderlik işlevleri ilgi-destek ve yapı oluşturmaktır. Bu işlevleri yerine getiren lider normal işleyiş sürecinde çalışanların çalışmak isteyecekleri bir ortam oluşturur ve çalışmayı örgütler (Karip, 1998: 2).



Liderin hep olumlu ve etkili özelliklerinden yola çıkarak liderliğin analizinin yapılmasına itirazlar da söz konusudur. Schyns ve Schilling (2011) tarafından yapılan ankete dayalı bir çalışmada bu durum eleştirilerek liderlerin davranışları analiz edilmiş; etkili (*effective*) davranışlar yanında bir takım etkili olmayan olmayan (*ineffective*) davranışlar da tespit edilmiştir. Buna göre, davranışlarla ilgili ifadelerin % 64.5'u etkili davranış ile ilgili iken, % 34.1'i etkili olmayan davranış (hoş olmayan, iletişime kapalı, karizmatik olmayan gibi) şeklindedir. Araştırmada % 1.4 davranış ise sınıflandırılmamıştır (Schyns ve Schilling, 2011: 141-150).

## 2. LİDERLİK BİÇİMLERİ

Liderliği tanımlamaya yönelik çalışmalarda liderliği sınıflayarak ya da belli özellikleri öne çıkararak konuyu ele almak sık görülen bir yaklaşımdır. Buna göre çok çeşitli liderlik tanımlamaları ortaya çıkmaktadır.

*Kapsayıcı liderlik* (inclusive leadership) insanları bağlayıp onlara enerji veren bir liderliktir. Onlara ilham, başarıma ve üstün olma duygusu aşılar. Kapsayıcı liderlik enerji ve motivasyon sağlar. Çalışanlar itibar gören, değerli ve saygın kişiler olduklarını düşünürler; ortak vizyonu gerçekleştirmek için çabalarlar. Kapsayıcı liderlerin olduğu yerlerde her bir çalışan fikirlerine değer verileceğini düşünür. Bu liderler insanları sistemin sahibi olduklarına inandırır. Kapsayıcı liderliği iki davranış kalıbı ile getirebilirsiniz: İlk tüm çalışanların katkısı ve hünelerleri dikkate değer bir biçimde saygın ve değerlidir fikrini benimsetmek. İkinci olarak, çalışanlara inisiyatif ve cesaret vererek yüksek bir sorumluluk kültürü (high engagement culture) tesis etmek (Bilimoria, 2012: 13).

*Yaşayan liderlik* yeni şartlara uyum sağlayan ve her fırsatta öğrenen liderliktir. Bu liderlik yalnız hayatta kalmak değil, her geçen gün başararak büyümek ve gelişmektir. Yaşayan lider ne yapmalıdır? İlk, enformasyona ortak olmalıdır. İkinci olarak, sorgulamalıdır, soru sormalıdır. Üçüncü olarak, anlaşmazlıkları ortadan kaldırmalıdır. Dördüncü olarak, dinlemelidir; böylece herkesin maksimum katkısını sağlamalıdır (Berg, 1992: 62).

Casse ve Claudel (2011) tarafından hayal gücü ve iktidar değişkenlerine göre dört çeşit lider tipi ortaya konulmaktadır. Buna göre, iktidar gücü yük-

sek hayal gücü düşük ise *yapan liderlik* vardır. İktidar gücü yüksek hayal gücü yüksek ise *takım çalışmasına önem veren liderlik* söz konusudur. İktidar gücü düşük hayal gücü yüksek ise *ilham veren liderlik* vardır. İktidar gücü düşük ve hayal gücü de düşük ise *yetki veren liderlik* söz konusudur (Casse ve Claudel, 2011: 46-51).

Bir lider bir alandaki yaklaşımı ile doğru işler yapıyor ve sonuç alıyor olabilir. Ancak diğer alanda başka bir yaklaşım tarzı daha uygun ve netice alabilecek bir yol olabilir. Bilim adamı ve mühendislerin özellikle ar-ge projelerindeki liderlik nitelikleri üzerine yapılan bir çalışmada araştırmacılar “*bilimsel liderlik (scientific leadership)*” olarak tanımladıkları yaklaşımda üç vektöre dikkat çekmekte: Grup, iş, örgüt. Her vektör için liderin ayrı bir yaklaşım içinde olması önerilmektedir. Örneğin grup ile ilgili olarak *takım formasyonu, iklim yaratma, takipçilerin birbirlerine olan davranışları* liderin odaklanması gereken konular olarak belirtilmekte iken örgüt vektörü açısından ise *kaynak tahsisi, destek alanları, uzman ve teknoloji ithali* gibi konular önceliklenmektedir (Robledo vd., 2012: 142).

*Sürdürülebilir liderlik* (leadership sustainability) için yalnız söylem yetmez. Bununla uyumlu davranış da gereklidir. Sürdürülebilir liderlik liderin ne yaptığından çok, yaptıklarının başkaları tarafından nasıl anlaşıldığı ile ilgilidir. Lider hem kişisel niyetini ortaya koymalı, hem de buna yönelik gözlemlenebilir bir şekilde davranmalıdır (Ulrich ve Smallwood, 2011: 3-4). Kollektif liderlik denilen olgu insanların aynı örgütte ortak bir dil kullanmalarıdır. Lider bunu temin eden kişidir. İnsanlar aynı kelimeleri okumak için aynı sayfaya ihtiyaç duyarlar (Baghai ve Quigley, 2012: 3-4). Sürdürülebilir liderlik ile kollektif liderlik yaklaşımları benzeşen yaklaşımlardır.

Liderlik ile ilgili analitik bir sınıflama da “*dönüştürücü liderlik* (transformational leadership)”, “*kapı bekçisi liderlik* (gatekeeping leadership)” ve “*müşterek liderlik* (shared leadership)” şeklindedir (Ishikawa, 2012: 265-283). Buna göre dönüştürücü liderlik kavramı çalışma iklimi ve iş tatmini gibi hususlarla yakından ilgili olup, değişim ve dönüşüme imkan veren, örgüt iklimini olumlu besleyen bir liderliktir. Müşterek liderlikte grup, takım temelli bir yaklaşım söz konusudur. Müşterek liderin etkinliği; takımın etkinliği, güven gibi değişkenlerle ölçülür. Bu yaklaşımın bir görünümü de “sosyal ağ

yaklaşımı"dır (social network approach). Sosyal ağ yaklaşımına göre network yoğunluğuna bağlı olarak liderlik etkinliği ölçülmektedir. Kapı bekçisi liderlik ise içsel ve dışsal iletişimi öne çıkaran liderliktir. Böylece kişisel yeteneklerin ortaya çıkması amaçlanır. Bu yaklaşıma paralel bir yaklaşım ve sınıflama da "*dönüştürücü liderlik* (transformational leadership)", "*etkileşimci liderlik* (transactional leadership)" ve "*olmayan liderlik* (non-leadership/laissez-faire leadership)" şeklindedir (Hinkin ve Schriesheim, 2008: 501-513).

Liderliğe bir başka yeni yaklaşım da "*ruhsal liderlik* (spiritual leadership)"dir. Buna göre, liderlik vizyon, ümit/inanç, fedakar sevgiyi kapsayan dışsal değerlerle (extrinsic) ilgili bir motivasyon modelidir. Ruhsal liderliğin amacı stratejik, takıma yetki veren, bireysel ve örgütsel verimliliği ve sorumluluğu artırmayı içeren vizyon ve değer ahengi oluşturmaktır. Bu yaklaşımda içsel (kişiyi özgü/intrinsic) ve dışsal değerlere bağlı iki tür motivasyon söz konusudur (Fry, 2003: 693-727).

Liderlik için önerilen bir model de "*emin bir şekilde kendin yap*" (do-it-yourself (DIY) approach to safety) yaklaşımıdır. Buna göre liderlik astların kendi kendilerine başarmalarına imkan verir. Bu durum çalışanların motivasyonunu artırır: Çünkü kendileri başarmışlardır, başarı onların malıdır. Bu yöntem zayıf şirketler için daha önemlidir. Bu yaklaşımın mantığı şudur: *Anlattığınız yirmi şey, onların kendilerinin ulaştığı iki şeyden daha az değerlidir* (Pater ve Bowles, 2012: 26).

Lider tipleri ile çeşitli problem tiplerini çözme performansı arasındaki ilişkiyi sınamak için yapılan bir araştırmada ilginç sonuçlar ortaya çıkmıştır. Bu araştırmada üç tip lider tipi üzerinde durulmuş (*karizmatik, ideolojik, pragmatik liderlik*); dört tip problem belirlenmiştir (farkındalık, yapıyı harekete geçirme boyutu, katılım, değişim yönetimi). Karizmatik liderler farkındalık problemi çözmede daha başarılıdır. Ancak bu tip liderler katılım problemlerinde ise daha düşük kalitede çözüm üretebilmektedirler (Bedell vd., 2008: 99). Literatürde karizmatik liderlerin değişimin önünde engel teşkil edebilecekleri ileri sürülmüştür (Levay, 2010: 127-143). En azından şunu ifade edebiliriz: Karizmatik lider değişime karşı ise değişimi engelleyen kişi olabilir. Statükoyu savundukları zaman değişim ve dönüşüm önündeki en büyük sorun haline gelebilirler. Ama karizmatik lider değişimden yana ise değişim ve dönüşümler daha kolaydır (Bedell vd., 2008: 99).

### 3. DEĞİŞEN LİDERLİK

Günümüzde dünyanın her bölgesi, her türlü bilimsel disiplin ve bütün iş sahaları, kısaca insana dair her konu, küreselleşme sonucunda şekil değiştirir bir duruma gelmiştir (Cebeci, 2008: 23-39). Berger (1997) küreselleşmenin dört yüzünden bahsetmektedir. Birinci sırada, küreselleşmenin ekonomik temelli bir sürecin kültürel yüzü olduğu yer almaktadır (İçli, 200: 163-172). Dünya nüfusunun artışı, ulaşım ve iletişimi kolaylaştıran bilimsel ve teknolojik gelişmeler, soğuk savaşın sona ermesiyle planlı ekonomi sistemine tabi birçok ülkenin serbest piyasa ekonomisine yönelmesi gibi gelişmelere bağlı olarak uluslararası ticaret önemli artışlar kaydetmiştir. Son on yılda bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen hızlı gelişmenin yanı sıra, toplumların tüm kesimlerinde, günlük yaşamın her alanında bilgisayar kullanmanın çağın gereği olduğu bilincinin oluşması, ekonomik gelişmenin ve toplumsal refahın sağlanmasında elektronik ticarete stratejik bir önem kazandırmıştır (DPT, 2000: 1-111). İçinde bulunduğumuz dönemde, özellikle bilgisayar ve iletişim teknolojilerindeki takip etmesi güç ve hızlı değişim, iş dünyasına yeni kurallar getirmeye başlamıştır. İşte bu gelişmeler tüm dünyada “*yeni ekonomi*” adı verilen bir kavramın ortaya çıkmasına neden olmuştur (Soydal, 2006: 539-552). E-devleti ve temelini oluşturan e-demokrasi modellerini, yönetim, katılım, şeffaflık ve sosyal adalete dayanan kalkınma talepleri mümkün kılmıştır (Uçkan, 2002: 2).

Yönetim ister kamu, ister özel sektördeki bir örgütte yer alsın bu değişimleri göz ardı edemeyecektir. Kamuda ulusal siyaset boyutunda veya daha küçük örgüt ve kademelerde bahsi geçen bu yeni kavramlar dikkate alınmalıdır. Değişen ve dönüşen bir dünya liderlerin dönüştürme fonksiyonunu öne çıkarmaktadır.

Yeni global ortamda liderlerin başarılı olabilmeleri için yedi anahtar rolde kendilerini geliştirmeleri önerilmektedir. Bunlar; düşünür (thinker), değişimci, yenilikçi (innovator), hizmet eden (servant), koordinatör, öğretmen-mentör ve vizyoner rollerdir (Marquardt, 2000: 233).

Yenilik ve değişim için potansiyel malzemeleri John Adair şöyle ifade ediyor: “Potansiyel malzemeler bir şeyin yapılması veya birleştirilmesi için gerekli elementler, bileşenler ve cevherlerin hepsi evrende hazır. Biz insanlar, hiçbir

şey yokken bir şey yapamayız. Yaratıcılığı, Thomas Aquinas gibi ‘Üzerinde çalışılacak hiçbir malzeme yokken bir şeyi var etmek’ olarak tanımlarsanız, o zaman tabii ki ‘Her şey zaten yaratılmıştır; *insanoğlu sadece yeniden düzenler.*’ (Adair (a), 2003: 9). Özellikle değişimi öne çıkaran liderler için “şampiyonlar/ *champions*” kavramını kullanan bir liderlik yaklaşımı da sözkonusudur. Buna göre lider ya da şampiyon, takipçilerini belli bir yöne yöneltir (vizyon), kaynakları sıraya koyar, motivasyonu genelleştirir ve ilham sağlar. Şampiyonlar duygu temelli liderlikle ilgilidirler. Şampiyonluk etkili değişimi sağlamak için takipçileri belli bir yöne yöneltmeyi ifade eder (Taylor vd., 2011: 413).

Dönüştürücü liderliğin amaçların berraklaştırılmasına ve geliştirici kültüre, bu ikisi arasındaki ilişkilere önemli doğrudan etkisi söz konusudur. Böylece dönüştürücü liderliğin dolaylı bir etkisi de *performans enformasyonunu sağlayan* bir yöntem oluşudur (Moynihan vd., 2011: 156).

Dönüştürücü liderliğin temel yönetim tekniklerinden bir tanesi stratejik planlamadır. Stratejik planlama yaklaşımı son yirmi yılda pek çok ülkede kamu yönetimi reformları kapsamında uygulanmaya başlanmış ve kamu örgütleri için önemli bir araç haline gelmiştir (Songür, 2009: 27-52). Stratejik planlamada swot analizi yararlı bir yöntemdir. “Örgütün kaynakları ve temel yeteneklerinin analizi sonucu üstünlükleri ve zayıflıkları ile çevresel tanımlamalar sonucu fırsatların ve tehditlerin sıralanması» şeklinde tanımlanabilir (Karabulut vd., 2007: 29)

Naktiyok tarafından yapılan bir araştırmada (2002) *cinsiyet değişkeni açısından* erkek yöneticilerin *işyeri niteliği değişkeni açısından* ise özel sektör yöneticilerinin değişime açıklık, kendini geliştirme ve kendini aşma ile ilgili değerlere kadın ve kamu sektörü yöneticilerine oranla daha fazla önem verdiği ve yine aynı grup yöneticilerin iş tatmin düzeylerinin tatminle ilgili tüm konularda diğer grup yöneticilerine oranla yüksek olduğu belirlenmiştir (Naktiyok, 2002: 183).

Dönüşüm yenilik kavramını öne çıkarmaktadır. Yenilik kavramı ile ilişkili bir başka kavram “benchmark”tan da söz edilmelidir. Benchmarking sözcüğü “benchmark”tan gelmektedir. Anlamı ise arazi üzerinde araştırma yapanların bir kaya, duvar ya da bina üzerinde yaptıkları bir nirengi işaretidir. 1970’lerde “benchmark” sözcüğü, teknik bir anlamı ifade etmenin ötesinde yeni anlamlar

kazanmış ve “benchmarking” şekliyle iş ve yönetim dünyasına transfer olmuştur. Benchmarking *rasyonel performans hedeflerine ulaşabilmek ve en iyi uygulamaları iş süreçlerine adapte edebilmek için, endüstri lideri olarak kabul edilen işletmelerin süreçlerinin sürekli ve sistematik olarak değerlendirilmesi*, şeklinde tanımlanmaktadır (Doğan ve Demiral, 2008: 1–22). Bu değerlerin bünyeye uygun olanları rasyonel ve pragmatik bir şekilde transfer edilir. Aslında benchmarking kamu sektöründe de uygulanabilirliği olan bir yöntemdir.

#### 4. ÖRGÜT VE ÖRGÜT İKLİMİ EKSENİNDE LİDERLİK

Örgüt kültürü kavramı 1980’lerde önem kazandı. Pettigrew’in Administrative Science Quarterly’de 1979’da yayınlanan «Örgüt Kùltürleri Üzerine» (On Studying Organizational Cultures) adlı makalesi bu ivmenin başlangıcı olarak kabul edilebilir. Örgütün kültürel gerçekliği; değerler, inançlar, varsayımlar gibi sınırları belirsiz kavramlardan oluşur. Tüm bunların gözlenmesinin zor olduğu bir gerçektir. Örgütün kültürel yanının anlaşılabilmesi için kültürün gözlemlenebilen yanlarından yararlanmak gerekmektedir. Ritler, ritüeller, törenler, öyküler, semboller ve dil bunların en yaygın olanlarıdır (Yağmurlu, 2008: 717).

Örgüt iklimi kavramı örgüt kültürünün konjonktürel tezahürüdür. Örgüt kültürü iklim ise, örgüt iklimi günlük hava durumuna benzemektedir. Örgüt iklimi örgüt kültürü içinde doğar, gelişir. Bu, çalışanların motivasyonunda oldukça etkilidir. Bu itibarla örgütün başarısı ve geleceği ile örgüt iklimi arasında keskin bir ilişki vardır. Örgüt ikliminin şekillenmesinde yönetici başat bir unsurdur. Örgüt iklimi olumlu ya da olumsuz gelişebilir: Tüm bunlar yöneticinin ellerindedir. Kişilerin örgüte bağlılık derecesi ve biçimi de örgüt iklimini etkiler. Örgüte duygusal ve normatif bağlılığı olan kişiler kolay kolay örgütü terk etmezler. Örgüte devamlılık bağı (maddi çıkar) için bağlı olanlar ise ilk krizde örgütü terk ederler. Yöneticinin bir görevi de duygusal ve normatif bağlılığı pekiştirmek ve hatta geliştirmektir.

ABD’de 350 doktoralı yönetici üzerinde yapılan araştırmada mükemmel liderlik için beş pratik yol belirlenmiştir. Bunlar: değerleri açık olmak, dürüst olmak; insanlara hitap etmeye ilişkin bir vizyona sahip olmak, insancıl olmak;

yanlışlar yapma pahasına değişim yapmak; takımı cesaretlendirmek; kalplere hitap etmek, neşe vermek, kazananları kutlamaktır (Bunting ve Spiller, 2008: 40).

Olumlu bir örgüt iklimi için örgüti iletişim çok önemlidir. Parlak ve başarılı liderler karşılıklı konuşmadan yararlanmanın yollarını bulma arayışı içindedirler. Amaç dürüst, açık bir enformasyon akışını sağlamaktır. Groysberg ve Slind (2012) tarafından lider ile çalışanlar arasında karşılıklı konuşmanın önemine ilişkin yapılan araştırmada iletişim ve konuşma için dört temel unsur belirlenmiştir. Bunlar; *karşılıklılık, yürekte olma, kapsayıcılık ve maksatlı olma* (Groysberg ve Slind, 2012: 76-85). Personelin eğitim düzeyi yükseldiği oranda moral ve motivasyon düzeyinin de olumlu yönde etkilendiği saptanmıştır (Çiçek, 2005: 207). İletişimi destekleyen bir iklim için gerekli koşullar lider tarafından sağlanmalıdır (Keller, 2009: 13). İnsanlar dinlemeyi genellikle duyma ile karıştırırlar. Fakat “söylediğini duyuyorum” ile “seni dinliyorum” aynı şey değildir. İkincisi, seslerin analizini de içerir (Adair, 2006: 86).

Empati kişinin diğerlerini dikkate alarak olayları çözümlemesidir. Empati iletişimi kolaylaştıran bir husustur. Empati kişi, örgüt ve tüm toplum açısından önemlidir. Lider örgütte empatiyi yüksek tutacak tedbirleri almak zorundadır. Grup kaynaşması ve dayanışma, iletişim kanallarının açık tutulması yönünde tüm engellerin kaldırılması önemli hususlardır. Büyük liderlik için mesajının, davranışının ve kalbinin gerçekliğine insanları inandırmak onları başarıya yönlendirmek için ön şarttır. Bunun için basitlik (simplicity), şeffaflık (transparency) ve dürüstlük (integrity) gereklidir (Reilly, 2012: 4).

Yapılan bir araştırmada (2011), orta kademe yöneticilerinin örgütsel stresleri ile örgütsel bağlılıkları arasındaki ilişki incelenmiştir. Bu analiz sonucunda, örgütsel stres ile duygusal bağlılık arasında ve örgütsel stres ile normatif bağlılık arasında anlamlı negatif ilişki bulunmuştur. Buna göre, örgütsel stres azaldıkça, duygusal bağlılık ve normatif bağlılığın arttığı görülmüştür (Uzun ve Yiğit, 2011: 181). O halde yönetici örgütsel stresi azaltmalıdır.

Bazı özel sektör firmaları üzerinde yapılan bir araştırma (2008) yöneticilerin bazı demografik özellikleri ile farklı “liderlik” ve “örgüt kültürü” türlerine ilişkin algılamaları arasında istatistiksel olarak anlamlı ilişkiler olduğunu açığa

çıkarmıştır (Bakan, 2008: 13-40). *Liderliği güvence altına almak* beceri yönetimi süreci ve kültürle işbirliği ile bağlantılı ve bütünleşiktir (Pastakia, 2011: 15). Liderliğin kültürle ve çevresel faktörlerle çok yakından ilgili olduğu ve çevresel faktörlerin liderliğin tanımını şekillendirdiği ileri sürülmüştür (DeRue, 2011: 125-150).

Bir örgütte yetişenlerden mi (*home-grown leadership*) lider olmalı? yoksa dışarıdan lider de getirmeli mi? Sorusu örgüt iklimi bağlamında önemlidir. Bu soruya Asya-Pasifik şirketleri yuvayı tercih ederek cevap vermekteler. Örgütlerde kültürel etkiler çok önemlidir. Bu ülkelerdeki kültürel yapı böyle bir tercihte şüphesiz etkilidir. Ancak bu tercihin örgüt açısından diğer rasyonel sebeplerini Wagner (2006) şöyle ortaya koymaktadır: “Yuvada yetişenler: Şirket gerekliliklerini ve becerilerdeki açık ve noksanları daha iyi tanıyorlar. Yüksek beceri ve kabiliyet değerlendirmesine sahipler. Beceri geliştirmede CEO’yu da kapsayan bir uygulamaya imkan vermekteler. Öncelikleri belirlemede daha etkinler. Gelişme için liderlerin hesap verebilirliğini böyle bir durum daha çok destekliyor” (Wagner, 2006: 11).

## 5. DUYGUSAL ZEKA VE LİDERLİK

Zeka en genel anlamı ile “insanın çevreye uyum yeteneği” olarak tanımlanmaktadır. Çevre şüphesiz fizik çevre ile de sınırlı değildir. Sosyal çevre de bu kavrama dahildir. *Zihinsel/Entelektüel zeka* (IQ/intelligence quotient), en çok bilinen zeka türüdür. IQ karşımızdaki konuyu anlamamıza yardımcı olur. *Duygusal zeka* (EQ/emotional quotient), yakın zamana kadar batı dünyası tarafından ihmale uğramıştır. Ancak son dönemde keşfedilmiştir. Aslında doğu kültürü zihinsel ve fikri düşünüşü, yaşam biçimi, genel ahlak kuralları ve geleneksel eğitim tarzı ile her zaman duygusal zeka ile ilintilidir. Batının yeni keşfettiği bu zeka doğunun yüzyıllarca üzerinde tartıştığı ve sistemler kurduğu bir zekadır. EQ (emotional quotient) sahibi kişiler sözel konularda daha başarılı olurlar ve beynin sağ lobunu kullanırlar. *Vicdani zeka ya da ruhsal zeka* (SQ/spiritual quotient), ise kişinin davranışlarının içsel dinamikler veya vicdani tarafından sorgulaması ve buna bağlı olarak davranışlarının şekillenmesi ve böylece çevreye uyumun gerçekleşmesi ile ilgili zeka türüne verilen addır. Bu zeka türü ile ilgili Bozdağ ruhsal zeka kavramını önerirken, Tarhan vicdani zeka



kavramının daha doğru bir kavram olduğu görüşündedir (Bozdağ, 2000: 1-292; Tarhan, 2012: 35). Sosyal zekayı ise IQ ve EQ değerlerinin toplamı olarak da değerlendirebiliriz. IQ sorunlarda tepkisiz kalır. Tepki vermez. EQ şaşırır ama ne yapacağı konusunu tam olarak çözemez. Sosyal zeka bu iki zekanın toplamı olduğundan sorunu çözer (<http://ipsikoloji.wordpress.com>). Bu zekaya sahip kişiler gruplar ve toplumla daha iyi ilişkiler kurabilmekteler.

Zeka ile ilgili bir başka yaklaşım da zekayı yedi alt grupta incelemektedir. Buna göre; Sözel zeka: Buna sahip olanlar kelimeleri etkili kullanan kişilerdir. Örneğin yazarlar. Sayısal zeka: İliyet rabıtası kurma ve matematiğe yatkın olma başat özelliştir. Örneğin, matematikçiler. Görsel zeka: Onlar için gördükleri şeyler daha önemlidir. Örneğin mimarlar. Bedensel zeka: Bedeni kullanma ve bedenle ifade etme yeteneği bu kişilerde gelişmiştir. Örneğin sporcular. İşitsel zeka: Seslere karşı daha duyarlıdır. Sesle ifade etme yetenekleri gelişkindir. Örneğin müzisyenler. Sosyal zeka: Bunlar insanları tanır ve yönlendirebilirler. Örneğin liderler. İçsel zeka: Bunların hayal gücü yüksek olup düşünmeyi severler. Örneğin psikiyatristler (Tarhan, 2011: 24).

Goleman ve ark. göre (2002) “Gruplar yalnızca duygusal zeka özelliklerini sergilediklerinden bireylerden daha akıllıdır.” Yani grup içinde çekişme ve huzursuzlukların olduğu kısaca, “kollektif duygusal zekanın olmadığı” bir ortamda “ortak akıl” yoktur (Goleman-Boyatzis -McKee, 2011: 185). Duygusal zeka sahibi örgütler çalışanların olumlu duygularının birbirlerine bulaştığı, böylece sinerji ve motivasyon ortamının belirleyici olduğu örgütlerdir. Duygusal zeka sahibi örgütlerin ön koşulu duygusal zekalı liderlerdir. Duygusal zekalı lider kendisinin ve çevresindekilerin duygularının farkındadır. Çevresindekilerin duygularını örgüt amaçlarına ulaşmak için yönlendirir. Örgüt çalışanları hem mutludur, hem de performansları yüksektir. Genel olarak örgütün başarısı artmıştır. Biz bu örgütlere Türkçe’deki “akıl küpü” deyimine dayalı olarak “akıl küpü örgütler” diyoruz. Çünkü duygusal zekalı örgütler ortak akıl üretirler. Grup ortak kararının bireylerin kararından üstün olması, ancak duygusal zekalı örgütler için geçerlidir. Kavga ve çekişmelerin olduğu, iç huzursuzluklar yaşayan örgütler sağlıklı bir ortak akıl üretemezler. Duygusal zekalı örgütlerin ortak akıl üretme becerisine vurgu yapmak için “akıl küpü örgüt” terimini kullanıyoruz. *Akıl küpü örgütler akıl parası ödemezler.* Çünkü bu örgütler ortak

akılla doğru karar üretirler. Yanlış yapanlar hedeflerine daima daha pahalıya ulaşırlar. Kurşun kalemle bir deftere yazı yazdığınızı düşünün; yanlış yazdığınızda bunu silgi ile silip tekrar yazarsınız. İşte silgiyi kullanmak, yeniden kalemi kullanmak sizin ekstra maliyetinizdir. Ne kadar çok hata yaparsanız; kaleminiz ve silginiz o kadar çabuk bitecektir.

Duygusal zeka yalnız lider için değil her çalışan için önemlidir. Çalışma yaşamında duygusal emek; çalışanların hizmet verdikleri süre içinde, kendilerinden beklenen duyguları sergilemeleridir. Çalışanların emek sürecine katabildikleri son olgu duygularıdır. Türkiye’de sağlık sektöründe çalışanlar üzerinde yapılan bir araştırmada, şu tespitler yapılmıştır: Sağlık sektöründe çalışan personelin hastalara/müşterilere karşı bir takım duygular sergilemeleri beklenmektedir. Bu duyguların kontrolünde bireyin sahip olduğu “duygusal zeka” onun bireysel iş başarısı kadar bireysel performansını da etkilemektedir. Bu düşüncelerle yapılan araştırmanın temel konusu; sağlık sektöründe hastalarla oldukça yakın ilişki içinde bulunan hemşirelerin “duygusal zeka” ve “duygusal emek” boyutlarını tespit ederek, bu kişilerin hizmet sonucunda göstermiş olduğu performans kalitesinin artırılabilmesinin mümkün olabileceğini kanıtlamaya yöneliktir. Ele alınan bütün değişkenler arasında anlamlı ilişkiler bulunmuştur. “Duygusal emek” boyutları arasında bulunan “derin davranış” ile “duygusal zeka” boyutlarını oluşturan faktörler arasındaki pozitif ve anlamlı ilişki, çalışanın iş performansını olumlu yönde etkilemektedir (Onay, 2011: 587-600).

Liderlik sizin hayat öykünüzden doğar (George vd., 2007: 130). Sizin iç dünyanızı (inner edge) düşünceleriniz ve duygularınız oluşturur. Liderliğe ise dış dünyanız (outer edge) denebilir (Jay, 2009: 3-5). Tüm bu anlatılanlar siyasetteki liderler için de önemlidir. Siyasetteki gücü kullanmak için de etkili liderlik gereklidir. Liderlik ekseninde siyasal davranış iki unsurla kavramlaştırılabilir; rasyonalite (rationality) ve duygusallık (emotionality) (Sheard vd., 2011: 78).

## 6. İKİ MATRİSLİ ANALİZ

Liderlik değerlendirmesine ve ölçülmesine yönelik olarak literatürde liderliğin diğer alanlarına yönelik çalışmalara kıyasla büyük bir dengesizlik ve açık söz konusudur. Bu konudaki çalışmalardan birisi Kanji (2008) tarafından

yapılmıştır. Buna göre, liderliği ölçmeye yönelik modelde beş değişken kullanılarak liderlik mükemmellik endeksi (leadership excellence index) ortaya konulmaktadır. Bu beş değişken; örgütsel değerler, vizyon, misyon, *strateji* ve *seçilmiş bazı anahtar konular* (key issues) dan oluşmaktadır (Kanji, 2008: 417-427). Bu makalede önerilen iki matris bir bakıma Kanji'nin yaklaşımı ile uyumludur. Bu matrislere dayalı olarak lider tipleri ortaya konulmaktadır. İki matris önerilmektedir “Duygusal Zeka (EQ)-Liyakat Matrisi” ve “Cesaret-Liyakat Matrisi”.

Bu çalışmada, ilk matrisle ortaya konulan yönetici tipolojisine göre; lider, maceracı, statükocu ve korkak yönetici tipleri söz konusudur. Liyakat, liderler gibi yöneticiler açısından da olmazsa olmaz bir ön koşuldur. Ancak, lider ile yönetici kavramlarının ayrışmasına asıl katkı sağlayan değişkenler “duygusal zeka” ve “cesaret”tir.

Duygusal zeka “sürdürülebilir liderlik” yaklaşımında da üstü kapalı bir biçimde de olsa mevcuttur. Çünkü, sürdürülebilir liderlik anlayışında liderin ne yaptığından çok, yaptıklarının başkaları tarafından nasıl anlaşıldığı önemsenmektedir. Duygusal zeka kavramı bir bakıma Casse ve Claudel yaklaşımında var olan “takım çalışmasına önem veren lider” tanımlamasıyla da ilgilidir. Aslında duygusal zeka ile ifade edilen husus kısmen “kapsayıcı liderlik” yaklaşımında da mevcuttur. Kapsayıcı liderliğin temel özelliği insanlara enerji verebilmektir. Bunun için herkesle aynı dilde konuşma becerisi, yani duygusal zeka gerekli bir ön koşuldur.

Cesaret değişkeni bakımından da daha önce ifade edilen yaklaşımlar ele alınabilir. Cesaret “dönüştürücü liderlik” için bir ön koşuldur. “Yaşayan liderlik” anlayışında ise değişen şartlara uyabilmek söz konusudur. Bir başka ifadeyle, lider çevreyi dönüştürecek cesarete sahip olduğu kadar, değişen ve dönüşen çevre koşullarına da uyum sağlama cesaretine sahip olmalıdır. Bu nedenle çalışmada kullanılan cesaret değişkeni “dönüştürücü liderlik” ve “yaşayan liderlik” anlayışlarıyla da paralellik sağlayan bir unsurdur.

### **6.1. Duygusal Zeka (EQ)-Liyakat Matrisi**

*Duygusal Zeka (EQ)-Liyakat Matrisi* oluşturmak suretiyle yönetici tipolojisi oluşturduk. Buna göre duygusal zeka (EQ) ve liyakat unsurlarının olup olmadığını dikkate alan eksenlere bağlı olarak *dört tür yönetici* tipi ortaya konulmaktadır.

**Tablo 1.** Duygusal Zeka (EQ)-Liyakat Matrisi

| <b>Liyakat</b><br><br><b>Duygusal Zeka</b> | Liyakatli     | Liyakatsiz     |
|--------------------------------------------|---------------|----------------|
|                                            | Lider (1)     | Halk Adamı (2) |
| Duygusal Zeka Var                          | Lider (1)     | Halk Adamı (2) |
| Duygusal Zeka Yok                          | Teknokrat (3) | Beceriksiz (4) |

Kaynak: yazar tarafından tasarlanmıştır.

Birinci olarak; görevin gerektirdiği liyakat ve ehliyeteye sahip olmadu duygusal zeka (EQ) özelliklerini bir arada taşıyan yöneticiler «lider» olarak tanımlanmaktadır. Çünkü bunlar örgütü/topluluğu/toplumu yönlendirmede hem bilgi ve liyakate sahiptirler, hem de tabiatlarındaki duygusal zeka (EQ) nedeniyle örgüt/topluluk/toplumu duygularını analiz eder, duyguları kullanarak örgütü belli bir yöne sevk ederler. Örgüt duygulara hakim yönetici ile şaha kalkar.

İkinci olarak; görevin gerektirdiği liyakate sahip olmayan ama duygusal zekaya (EQ) sahip olma özelliklerini bir arada toplayan yöneticiler tarafımızdan “halk adamı” olarak tanımlanmaktadır. Bunlar örgütü/topluluğu/toplumu yönlendirmede bilgi ve liyakate sahip değildirler. Ama bir çelişki olarak tabiatlarındaki duygusal zeka nedeniyle örgüt/topluluk/toplumu duygularını analiz ederek örgütü belli bir yöne doğru sevk edebilirler. Halk ya da örgüt üyeleri bu yöneticileri sever; “içimizden biri” der. Ancak bunlar liyakat sahibi olmadıklarıından örgüte gerçekte olumlu bir katkıları olamaz.

Üçüncü olarak; görevin gerektirdiği liyakat ve ehliyeteye sahip olan, ancak duygusal zekaya (EQ) sahip olmayan yöneticiler “teknokrat” olarak tanımlanmaktadır. Çünkü bunlar örgütü/topluluğu/toplumu yönlendirmede bilgi ve liyakate sahiptirler. Ancak duygusal zekaya (EQ) sahip olmamaları nedeniyle örgüt/topluluk/toplumu belli bir yöne kanaliz edemezler, takım ruhu oluşturmazlar. Bunlardan yöneticiler için iyi birer müşavir olabilir, ama asla iyi bir yönetici olamazlar.

Dördüncü olarak; görevin gerektirdiği liyakat ve ehliyeteye sahip olmayan, aynı zamanda duygusal zekaya (EQ) da sahip olmayan yöneticiler “beceriksiz” olarak tanımlanmaktadır. Çünkü bunlar örgütü/topluluğu/toplumu

yönlendirmede hem bilgi ve liyakate sahip değildirler, hem de duygusal zekaya (EQ) sahip olmadıklarından örgüt/topluluk/toplum belli bir amaca yönelik olarak çalıştırılmaz. Ayrıca değil değişimi yönetecek, mevcudu koruyacak bilgi ve liyakatten de yoksundurlar. Siyasal kayırma ve partizanlığın yoğun yaşandığı sistemlerde bu tip yöneticiler pek fazladır. Örgüt/topluluk/toplum bunların yönetiminde pek çok zarara uğrar. Bu tip yöneticiler büyük riskler alamadıkları için örgüt için yavaş ve istikrarlı bir çöküşü yönetirler.

### 6.2. Cesaret-Liyakat Matrisi

Cesaret-Liyakat Matrisi oluşturmak suretiyle yeni bir yönetici tipolojisi daha oluşturduk. Buna göre cesaret ve liyakat unsurlarının olup olmadığını dikkate alan eksenlere bağlı olarak *dört tür yönetici* tipi ortaya konulmaktadır.

**Tablo 2.** Cesaret-Liyakat Matrisi

| <div style="text-align: center;">Liyakat</div> <div style="text-align: center;">Cesaret</div> | Liyakat Sahibi | Liyakat Sahibi Değil |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------------|
|                                                                                               | Cesur          | Maceracı (2)         |
| Cesur Değil                                                                                   | Statükocu (3)  | Korkak (4)           |

Kaynak: yazar tarafından tasarlanmıştır.

Birinci olarak; görevin gerektirdiği liyakat ve ehliyeteye sahip olma-cesur olma özelliklerini bir arada toplayan yöneticiler “lider” olarak tanımlanmaktadır. Çünkü bunlar örgütü/topluluğu/toplumu yönlendirmede hem bilgi ve liyakate sahiptirler, hem de tabiatlarındaki cesaret nedeniyle örgüt/topluluk/toplum durağanlıktan kurtulur.

İkinci olarak; görevin gerektirdiği liyakate sahip olmayan ama cesur olma özelliklerini bir arada toplayan yöneticiler “maceracı” olarak tanımlanmaktadır. Çünkü bunlar örgütü/topluluğu/toplumu yönlendirmede bilgi ve liyakate sahip değildirler. Ancak tabiatlarındaki cesaret nedeniyle örgüt/topluluk/toplum yanlış kararlarla zarar görebilecektir.

Üçüncü olarak; görevin gerektirdiği liyakat ve ehliyeteye sahip olan, ancak cesur olmayan yöneticiler “statükocu” olarak tanımlanmaktadır. Bunlar örgütü/topluluğu/toplumu yönlendirmede bilgi ve liyakate sahiptirler. Ancak tabiatlarındaki cesaretsizlik nedeniyle örgüt/topluluk/toplumu durağanlıktan

kurtaramazlar, yenilik adına bir şeyler sunamazlar. Onlar için en iyi seçenek risklerin minimize edildiği alışılmış, denenmiş mevcut durumdur. Çevremizde böyle pek çok yönetici vardır. İdare-i maslahat lafı da bu tip yöneticilerin en önemli düsturudur.

Dördüncü olarak; görevin gerektirdiği liyakat ve ehliyete sahip olmayan, aynı zamanda cesur da olmayan yöneticiler “korkak” olarak tanımlanmaktadır. Çünkü bunlar örgütü/topluluğu/toplumu yönlendirmede hem bilgi ve liyakate sahip değildirler, hem de tabiatlarındaki korkaklık nedeniyle örgüt/topluluk/toplumu durağanlıktan kurtaramazlar. Ayrıca değil değişimi yönetecek, mevcudu koruyacak bilgi ve liyakatten de yoksundurlar. Siyasal kayırma ve partizanlığın yoğun yaşandığı sistemlerde bu tip yöneticiler pek fazladır. Örgüt/topluluk/toplum bunların yönetiminde pek çok zarara uğrar. Bu tip yöneticiler büyük riskler alamadıkları için örgüt için *maceracılar gibi büyük bir şok yaşatmayabilirler*. Bunun yerine yavaş ve istikrarlı bir çöküşü yönetirler.

## 7. GENEL DEĞERLENDİRME

Gandossy ve Guarnieri (2008) liderliği ölçmede mitler ve gerçekler listesi ile liderlik tanımlamasının zorluğunu ortaya koymaktadırlar (Gandossy ve Guarnieri, 2008: 69). Liderliği ölçmeye yönelik olarak literatürde çeşitli değişkenlere dayalı matris çalışmaları yapılmıştır. Örneğin Casse ve Claudel (2011) tarafından hayal gücü ve iktidar değişkenlerine göre oluşturulan matriste dört çeşit lider tipi ortaya konulmaktadır. Değişkenleri azaltarak matrise dayalı bir analiz belirsizlikleri ve muğlaklıkları azaltmak için rasyonel bir yoldur.

Liderin niteliklerini ortaya koymak lider yetiştirmenin ya da liderlik markası oluşturmanın bir ön koşuludur. Liderlik markası inşaa etmek için beş prensip önerilmektedir: Birinci olarak, liderlik için temel olan faaliyetlerde bulunmak (strateji oluşturmak, hüner ve kabiliyetleri geliştirmek gibi); ikinci olarak, örgüt çalışanları ve diğer yapı taşlarının beklentilerini içselleştiren yöneticileri temin etmek, güvence altına almak; üçüncü olarak, liderleri ölçen, değerlendiren dışarıdan bir perspektife ihtiyaç duymak; dördüncü olarak, liderliğe büyük ölçüde yatırım yapmak; son olarak, uzun dönemde liderlik markasının tesis edileceğini bilmek (Ulrich ve Smallwood, 2007: 94).

Birçoğumuz hala lider kelimesinin, bir kişi ya da gruba hükmeden şahıs anlamına geldiğini düşünüyoruz. Ancak araştırma sonuçları gösteriyor ki, insanlar despotça davranan bireyleri lider olarak seçmiyor ya da kabullenmiyorlar. Tabii hapishaneler gibi bazı istisnai durumlar bu tespit dışında kalmaktadır. Liderlik; fiziksel güç ve dayanıklılık, zorba ve baskıcı bir kişilik veya diğerleri üzerinde iktidar talebi ile ilgili değildir (Adair (b), 2003: 150). Bir tanıma göre liderlik geçmişten farklı bir geleceğe yönelik inisiyatif kullanma kapasitesidir (Block, 2011: 16).

Liderlik hakkında Türkiye’de yapılan sınırlı çalışmalardan birinde belediyeler çalışma alanı seçilmiştir. Bu çalışmada Türkiye’de belediye başkanlarının genel olarak demokratik özellik taşıdıkları, yaş ile demokratik tarzın doğru orantılı olduğu saptanmıştır (Yörük vd., 2011: 1396). Yani belediye başkanları yaşlandıkça “ben daha iyi bilirim” demiyorlar. Bunun yerine “bilmediklerim daha çok” diyorlar. Bir yönetici bunu demeyi başardığında liderlik yolunda en önemli engeli aşmıştır. Çünkü liderlik bir zihniyet meselesidir.

Sternberg (2005) etkili liderliği üç unsurun sentezi olarak açıklamaktadır: Yaratıcılık (creativity), zeka (intelligence) ve akıllılık (wisdom). Yaratıcılık soylu fikirleri genelleştirmek için kullanılmaktadır. Zeka fikirlerin kalitesini analiz etmek, fikirleri uygulamak, fikirlerin değerleri noktasında diğerlerini ikna etmek için kullanılmaktadır. Akıllılık ise tüm muhtemel paydaşların fikirlerini dengelemeye yöneliktir. İşte *yaratıcılık, zeka ve akıllığın sentezi* (WICS) etkili liderliktir. Zaten “WICS” yaratıcılık (creativity), zeka (intelligence) ve akıllılık (wisdom) ve sentezin (synthesis) baş harflerini sembolize etmektedir (Sternberg, 2005: 29).

Yöneticiler açısından acaba her durum için geçerli prensipler var mı? Bu soruya Ulrich, Smallwood ve Sweetman (2009) olumlu yanıt vermekteler. Buna göre, ilkin, *lider sonuca odaklıdır*. Sonucu ise şüphesizlikle ve ihtiyatla değerlendirir. Pazar payı ile ilgili istatistiksel raporlar mevcut olmakla beraber bilinmesi gereken başka gerçekler var mı? gibi ihtiyatlı bir yaklaşım. İkinci olarak, *liderlik sistemine yatırım önemlidir*. Bir kişiye ya da lidere yatırım örgüt için çok değerli değildir. Örgütün ihtiyaçlarına cevap verecek lider yetiştiren sistemleri geliştirmeye yönelik yatırımlar önemlidir. Üçüncü olarak, *fark yapan*

*liderlik unsurlarını* sorgulamak gerekir. Bunlar; stratejist olma, icracı olma, hüner yönetimi (yetki devri ve benzeri yollarla), beşeri sermaye geliştirme, kişisel beceri olarak ifade edilebilir. Dördüncü olarak, *işle ilgili liderlik tecrübesi* önemlidir. Bazı yöneticiler yeni bir yere gitmiş turist gibidirler. Olayların ve örgütün gerçekte içinde değildirler. Bu durum tecrübe getirmez. Beşinci olarak, *liderliği geliştirmeye yönelik yapılanları ölçme ve değerlendirme* önemlidir (Ulrich vd., 2009: 12). İşte bu çalışma bir bakıma ölçme işini kolaylaştıracak araç oluşturma çabasının ürünüdür.

Bu çalışmada, liderlik konusunu açıklamaya yönelik olarak literatürde var olan üç tip yaklaşımdan “normatif yaklaşımlar” olarak bilinen yöntem tercih edilmiştir. Daha önce de vurgulandığı gibi, normatif yaklaşımlarda lider için gerekli olan küresel hüner ve yetenekler açıklanmaktadır. Bu yaklaşım için en pratik metodoloji ise matrislerden yararlanmaktır. Bu çalışmada da pratik bir yöntem olarak iki ayrı matris oluşturulmuş, analiz bunlar üzerinden yapılmıştır. Bu matrislerde kullanılan değişkenler liyakat, duygusal zeka ve cesaret değişkenleri olarak belirlenmiştir. Sayılan değişkenler lideri yöneticiden ayıran unsurlar olarak da değerlendirilebilir. Ancak liyakat değişkeninin asgari düzeyde de olsa yöneticiler için de gerekli bir nitelik olduğu belirtilmelidir. Bu değişkenlerin mevcudiyetine göre yönetici tipolojisi oluşturulmak suretiyle liderlik kavramı açıklanmaktadır.

Bu çalışma daha önceki çalışmalarda ortaya konulan liderlik tanımlamalarıyla bazı ortak noktalarda birleşmekle birlikte, önerdiği tipoloji bakımından özgün bir yaklaşımdır. Çalışma ile ortaya konulan bulgularının liderlik kavramının anlaşılması, lider ile yönetici kavramları arasındaki farkların netleşmesi için katkı sağlaması amaçlanmaktadır.

## SONUÇ

Alvesson ve Sveningsson “liderliğin gözden kaybolması (disappearing of leadership)” olarak kavramlaştırdıkları çalışmalarında; liderin önemli konuları işaret ettikten sonra astları yönlendirmeyen, vizyonu ifade ettikten sonra onu gelişmesi için sosyal ilişkilere terk eden, fikir ve kararlarda kişilerin rollerini belirleyen, diğerlerine alan bırakan, pratikle tezat oluştursa da liderlik prensibini ifade eden bir yaklaşımda olması gerektiğini vurgulamışlardır



(Alvesson ve Sveningsson, 2003: 374). Lider ister yönlendirici, isterse konuların tam içinde yer alan bir üslubu benimsesin bazı temel niteliklere sahip olmalıdır. Lideri yöneticiden ayırt eden unsurlar olmalıdır.

Bu çalışmada, farklı liderlik yaklaşımları ortaya konulmuştur. Amaç iki değişkene dayalı iki ayrı matris oluşturarak yönetici tiplmesi yapmak ve lideri bu tipoloji içinde ortaya koymaktır. Bu matrisler liyakat ve duygusal zeka değişkenlerine dayalı “duygusal zeka/ liyakat matrisi” ile liyakat ve cesaret değişkenlerine dayalı “cesaret/liyakat matrisi”dir. Liderler için yetkin ve donanım sahibi olmak önemlidir. Liyakat değişkeni bu nedenle seçilmiştir. Duygusal zeka kişinin kendisinin ve diğerlerinin duygularını analiz etme ve böylece diğerlerini yönlendirme yeteneği olup liderlik için bir ön koşul niteliğindedir. Cesaret değişkeni ise değişen ve dönüşen bir dünyada dönüştürme fonksiyonu öne çıkan liderlik için temel bir koşuldur. Çünkü değişim risklidir, alışılmışı korumak kolaydır. Lider değişim ve dönüşüm için, yani statüko dışına çıkmak için riskleri göze alabilecek bir cesarete sahip olmalıdır. Lider, duygusal zekası ile kendisinin ve diğerlerinin duygularını analiz etme ve yönlendirme becerisi olan, cesaretiyle de dönüştürme işlevini üstlenen ve görevine uygun niteliklere sahip kişidir.

## KAYNAKÇA

- Adair John (a)**, Etkili Değişim (Effective Innovation) Rekabetin Önünde Nasıl Durulur?, BKY Yayınları, İstanbul, 2003.
- Adair John**, Etkili İletişim (Effective Communication) Yönetim Silahlarının En Önemlisi, BKY Yayınları, İstanbul, 2006.
- Adair John (b)**, Etkili Takım Kurmak (Effective Team Building) Kazanan Bir Takım Nasıl Kurulur?, BKY Yayınları, İstanbul, 2003.
- Alvesson M.-Sveningsson S.**, “The Great Disappearing Act: Difficulties in Doing Leadership”, The Leadership Quarterly 14 (2003) 359-381.
- Andersen John Aarum**, “Leadership, Personality and Effectiveness”, Journal of Socio-Economics, Volume 35, Issue 6, Dec 2006, pp.1076-1091.
- Baghai Mehrdad-Quigley James**, “Collective Leadership”, Leadership Excellence 29. 2 (Feb 2012): 3-4.
- Bakan İsmail**, “Örgüt Kültürü ve Liderlik Türlerine İlişkin Algılamalar ile Yöneticilerin Demografik Özellikleri Arasındaki İlişki: Bir Alan Araştırması», KMU İİBF Dergisi Yıl:10 Sayı:14 Haziran/2008, ss.13-40.
- Bakan İsmail-Bulut Yakup**, “Yöneticilerin Uyguladıkları Liderlik Yaklaşımlarına Yönelik Algılamaları: Likert’in Yönetim Sistemleri Yaklaşımı’na Dayalı Bir Alan Çalışması», İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi No:31 (Ekim 2004), ss.15-176.

- Bedell-Avers Katrina E.-Hunter Samuel T.-Mumford Michael D.**, *Conditions of Problem-solving and The Performance of Charismatic, Ideological, and Pragmatic Leaders: A Comparative Experimental Study*, The Leadership Quarterly 19 (2008) 89-106.
- Berg Deanna H.**, *“Living Leadership”*, The Journal for Quality and Participation 15.5 (Sep 1992): 62.
- Bilimoria Diana**, *“Inclusive Leadership”*, Leadership Excellence 29.3 (Mar 2012): 13.
- Block Peter**, *“Reforming Leadership Leaders Become Community Builders”*, Leadership Excellence; Oct 2011; 28, 10; ProQuestpp. 16-17.
- Bozdağ Muhammed**, Ruhsal Zeka, 200, ss.1-292, Yakamoz Yayınları.
- Bunting Michael-Spiller Rodger**, *“Surprising Leadership Findings”*, Training&Development, Oct 08, ss.40.
- Casse Pierre-Claudel Paul**, *“Leadership Styles: A Powerful Model”*, Training Journal, January 2011, pp.46-51, www.trainingjournal.com
- Cebeci Kemal**, *“Küreselleşme Bağlamında Ulus-Devletin Egemenlik Gücünün Dönüşümü”*, Sayıştay Dergisi Sayı: 71, 2008, ss.23-39.
- Conger Jay A.-Ready Douglas A.**, *“Rethinking Leadership Competencies”*, Leader to Leader; Spring 2004; 2004, 32; ProQuest, pp.41-47.
- Çiçek Dursun**, Örgütlerde Motivasyon ve İş Yaşam Kalitesi: Bir Kamu Kuruluşundaki Yönetici Personelin Motivasyon Seviyelerinin Tespit Edilerek İş Yaşam Kalitesinin Geliştirilmesi Üzerine Bir Araştırma, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı *Doktora Tezi*, Adana, 2005, ss.1-248.
- DeRue D. Scott**, *“Adaptive Leadership Theory: Leading and Following as a Complex Adaptive Process”*, Research in Organizational Behavior 31 (2011) 125-150.
- Doğan Selen-Demiral Özge**, *“İşletmelerde Stratejik Yönetimin Etkinliğini Artırmada Önemli Bir Araç: Benchmarking”*, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, 2008, ss. 1–22.
- DPT**, Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2544 ÖİK: 560, Ankara, 2000, ss.1-111.
- Ertekin Yücel-Ertekin Yurtsever Gülçimen**, Örgütsel Politika ve Taktikler, TODAİE Yayınları, Ankara, 2003.
- Fry Louis W.**, *“Toward a Theory of Spiritual Leadership”*, The Leadership Quarterly 14 (2003) 693-727.
- Gandossy Rober-Guarnieri Robin**, *“Can You Measure Leadership?”*, MITSloan Management Review, Fall 2008, Vol. 50, No. 1, pp.64-69.
- Gemmill G.-Oakley J.**, *“Leadership: An Alienating Social Myth?”* Human Relations, 1992, 45, 113-129.
- George Bill-Sims Peter- McLean Andrew N.-Mayer Diana**, *“Discovering Your Authentic Leadership”*, Harvard Business Review February 2007, pp.129-138.
- Goleman Daniel-Boyatzis Richard-McKee Annie**, Yeni Liderler, Varlık ya., 2011.
- Groysberg Boris-Slind Michael**, *“Leadership is a Conversation”*, Harvard Business Review June 2012, pp.76-85.
- Hinkin Timothy R.-Schriesheim Chester A.**, *“A Theoretical and Empirical Examination of the Transactional and Non-Leadership Dimensions of the Multifactor Leadership Questionnaire”*, The Leadership Quarterly 19 (2008)501-513.
- Ishikawa Jun**, *“Transformational Leadership and Gatekeeping Leadership: The Roles of Norm for*

*Maintaining Concensus and Shared Leadership in Team Performance*, Asia Pac J Man (2012) 29:265-283.

**İçli Gönül**, «Küreselleşme ve Kültür», Sosyal Bilimler Dergisi Aralık 2001 Cilt : 25 No: 2, ss.163-172.

**Jay Joelle**, *"Find Your Leadership Edge"*, Supervision; Nov2009, Vol. 70 Issue 11, pp.3-5.

**Kanji Gopal K.**, *"Leadership is Prime: How Do You Measure Leadership Excellence"*, Total Quality Management Vol. 19, No. 4, April 2008, 417-427.

**Karabulut Elif-Temel Zeki-Atıl Bulut-Sürgevil Olca**, *"Örgütlerde Mevcut Durum Analizi"*, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi Kasım 2006 / Şubat 2007, ss.28-34.

**Karip Emin**, *"Dönüşümcü Liderlik"*, güz 1998, Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi, ss.1-23. pegema.com.tr, erişim tarihi: 8/7/2012.

**Keller Heather R.**, *"Communication Create a Supportive Climate"*, Leadership Excellence; Ma 2009; 26, 3; ProQuest p.13.

**Levay Charlotta**, *"Charismatic Leadership in Resistance to Change"*, The Leadership Quarterly 21 (2010) 127-143.

**Marquardt Michael J.**, *"Action Learning and Leadership"*, The Learning Organization 7.5 (2000): 233-240.

**McCrimmon Mitch**, *"Reinventing Leadership and Management"*, Ivey Business Journal Online (May/Jun 2010): N-A.

**Moynihan Donald P.-Pandey Sanjay K.-Wright Bradley E.**, *"Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use"*, Journal of Public Administration Research Theory, may 2011, JPART 22:143-164.

**Naktiyok Atılhan**, *"Motivasyonel Değerler ve İş Tatmini: Yöneticiler Üzerinde Bir Uygulama"*, iktisadi ve idari Bilimler Dergisi. Cilt: 16 Ekim 2002 Sayı: 3-4, ss.165-185.

**Nienaber Hester**, *"Conceptualisation of Management and Leadership"*, Management Decision Vol. 48 No.5, 2010 pp.661-675.

**Onay Meltem**, *"Duyusal Emeğinin, Görev Performansı ve Bağlamsal Performans Üzerindeki Etkisi"*, Ege Akademik Bakış / Ege Academic Review, Cilt: 11, Sayı: 4, Ekim 2011, ss. 587-600.

**Pastakia Karen**, *"Leadership No Game of Chance"*, Jun 6, 2011; 11; ProQuest, pp.15.

**Pater Robert-Bowles Ron**, *"Leadership for DIY Safety"*, Leading Thoughts, Professional Safety, January 2012, pp.26-29.

**Reilly James Marshall**, *"Physics of Leadership"*, Leadership Excellence 29. 1 (Jan 2012):4.

**Robledo Issac-Peterson David R.-Mumford Michael D.**, *"Leadership of Scientists and Engineers: A Three-Vector Model"*, Journal of Organizational Behavior, J. Organiz. Behav. 33, 140-147 (2012).

**Schyns Birgit-Schilling Jan**, *"Implicit Leadership Theories: Think Leader, Think Effective?"*, Journal of Management Inquiry 20 (2) 2011, 141-150.

**Sheard G.,Kakabadse A.P.-Kakabadse N.K.**, *"Organisational Politics: Reconciling Leadership's Rational-Emotional Paradoks"*, Leadership&Organization Development Journal Vol. 32 No. 1, 2011,pp.78-97.

**Songür Neşe**, *"Belediyelerin Stratejik Planlama Yaklaşımına Bakış Açıkları"*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 18 Sayı 4 Ekim 2009, ss.27-52.

**Soydal Haldun**, *"Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerde e-Ticaret"*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilim-

ler Enstitüsü Dergisi, 2006, ss.539-552.,

[http://www.sosyabil.selcuk.edu.tr/sos\\_mak/makaleler/Haldun%20SOYDAL/SOYDAL,%20Haldun.pdf](http://www.sosyabil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/Haldun%20SOYDAL/SOYDAL,%20Haldun.pdf)

**Steers Richard M.-Sanchez-Runde Carlos-Nardon Luciara**, “*Leadership in a Global Context: New Directions in Research and Theory Development*”, Journal of World Business XXX (2012) XXX-XXX, G Model worbus-537; No. of pages 4.

**Sternberg Robert J.**, “*WICS, A Model of Leadership*”, The Psychologist-Manager journal, 2005, 8(1), 29-43.

**Takala T.**, “*Plato on Leadership*”, Journal of Business Ethics 17: 785-798, 1998.

**Tarhan Nevzat**, Kendinizle Barışık Olmak Duyguların Eğitimi, Timaş Ya. 16. Baskı, İstanbul, 2011.

**Tarhan Nevzat**, Mesnevi Terapi, Timaş Ya., İstanbul, 2012.

**Taylor André-Cocklin Chris-Brown Rebekah-Wilson-Ewered Elisabeth**, “*An Investigation of Champion-Driven Leadership Processes*”, The Leadership Quarterly 22 (2011) 412-433.

**Uçkan Özgür**, “*E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü*”, inet-tr’02 VIII. Türkiye’de İnternet Konferansı 19-21 Aralık 2002, ss.1-22.

**Ulrich David-Smallwood Norm**, “*Building a Leadership Brand*”, Harvard Business Review July-August 2007, pp.93-100.

**Ulrich Dave-Smallwood Norm-Sweetman Kate**, “*Leadership Code Apply Five Principles to Get Desired Results*”, Leadership Excellence; Ma 2009; 26, 3; ProQuest p.12.

**Ulrich Dave-Smallwood Norm**, “*Leadership Sustainability*”, Leadership Excellence 28. 5 (May 2011): 3-4.

**Uzun Özlem-Yiğit Elif**, “*Örgütsel Stres ve Örgütsel Bağlılık İlişkisi Üzerine Orta Kademe Otel Yöneticileri Üzerinde Yapılan Bir Araştırma*», Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Nisan 2011, 6(1), 181-213.

**Wagner Cynthia G.**, “*Home-Grown Leadership Asian Companies Increasingly Promote Local Talent for Future Leaders*”, The Furist; Jul/Aug 2006; 40, 4; ProQuest pp.11.

**Yağmurlu Aslı**, “*Örgüt Kültürü: Tanımlar ve Yaklaşımlar*», Ankara Üniversitesi SBF Dergisi Cilt: 52 Sayı: 1, 2008, ss.717-724.

**Yörük Durmuş-Dündar Süleyman D-Topçu Birol**, “*Türkiye’deki Belediye Başkanlarının Liderlik Tarzı ve Liderlik Tarzını Etkileyen Faktörler*», Ege Akademik Bakış/Ege Academic Review, Cilt: 11, Sayı: 1, Ocak 2011, ss. 1391 -1397.

<http://ipsikoloji.wordpress.com/category/iq-eq-sq-nedir/>, erişim tarihi:9/7/2012.

## SAHİL GÜVENLİĞİN GÖREVLERİ İLE TEŞKİLAT ÖZELLİKLERİNİ BELİRLEYEN FAKTÖRLERİN DÜNYADAKİ ÖRNEKLER PARALELİNDE İNCELENMESİ

Erdoğan BALKAN \*

Aydın Murat YILMAZ \*\*

### ÖZ

Dünyanın gelişmiş denizci ülkelerinin başı çektiği birçok ülke sahil güvenlik teşkilatını kendine özgü şartları dikkate alarak geliştirmekte ve denizlerde sahip olduğu münhasır hakları korumaya çalışmaktadır. Bu çalışmada sahil güvenliğinin denizlerin öneminin artmasına paralel olarak genişleyen görev ve sorumluluk alanları ile dünya genelindeki belli başlı ülkelerin teşkilat yapılarını belirleyen faktörlerin ortaya konulması ve ülkemizdeki sahil güvenlik teşkilatının mevcut yapısının değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda öncelikle deniz ortamındaki faaliyetleri olumsuz etkileyen ve tehdit eden olaylar karşısında alınması gerekli tedbirler kapsamında deniz kolluğuna duyulan ihtiyaca vurgu yapılmıştır. Dünya genelinde en yaygın şekliyle sahil güvenlik teşkilatları olarak yapılandırılan deniz kolluğunun sorumluluk sahaları ve görevleri, dünyanın farklı coğrafyalarında yer alan örnek ülkeler de dikkate alınarak belirtilmiş, kolluk kuvveti olarak görev yapan sahil güvenliğinin statüsü ve bağlılık durumuna ilişkin dünya genelindeki farklı uygulamalar ortaya konulmuştur. Ülkemizdeki sahil güvenlik teşkilat ve kuvvet yapısının günümüzdeki ve gelecekteki ülkesel ihtiyaçlar açısından uygunluğu ve gerekliliği incelenerek, teşkilatın mevcut yapısı ile gelişimine devam etmesinin gerekliliğine vurgu yapılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Sahil Güvenlik, Deniz Güvenliği, Deniz Emniyeti, Kolluk Kuvveti, Teşkilat Yapısı.

### ANALYSING THE FACTORS SPECIFYING THE COAST GUARDS' MISSIONS AND ORGANIZATIONAL CHARACTERISTICS IN A GLOBAL CONTEXT

#### ABSTRACT

*Led by the developed maritime nations, many countries try to improve their coast guard agencies by taking their own specific conditions into*



\* Kurmay Binbaşı, Sahil Güvenlik Akdeniz Bölge Komutanlığı

\*\* Kurmay Yüzbaşı, Sahil Güvenlik Komutanlığı Plan Prensipler Başkanlığı

*account and to protect their exclusive rights over the maritime domain. In this study, it is aimed to state the coast guards' responsibility areas and missions which have been broadened in a parallel with the increasing importance of the seas along with the factors determining the organizational structures of certain coast guard agencies around the world and to evaluate the current status of Turkish Coast Guard. By this means, the necessity for maritime law enforcement agency against the actions threatening and negatively effecting maritime endeavors is pointed out. The responsibility areas and the missions of maritime law agencies, mostly structured as coast guards around the world, are stated by considering the examples at the different regions of the world. Different practices around the world about the status and dependency situation of coast guard agencies are also presented in the study. In conclusion, Turkish Coast Guards' sufficiency and necessity for today's and future needs by means of organization and force structure is analyzed and the development of Turkish Coast Guard with its current status is emphasized.*

**Keywords:** *Coast Guard, Maritime Security, Maritime Safety, Law Enforcement Force, Organizational Structure.*

## GİRİŞ

Dünya ticareti genel olarak denizler üzerinden yürütülmekte ve deniz ticareti faaliyetlerinde yaşanacak aksaklıklar neredeyse tüm dünya nüfusunu etkilemektedir. Son dönemde deniz ulaştırmasının düğüm noktaları, limanlar, kıyıda konuşlu stratejik tesisler, petrol/doğalgaz sahaları ve boru hatları deniz güvenliğinin boyutlarını şekillendiren etkenler olarak ulusal ve uluslararası güvenlikte daha fazla ön plana çıkmaktadır. Özellikle dünya ticaret rotalarının güvenliğinin sağlanması tüm dünya ülkelerinin ilgi gösterdiği uluslararası bir konu hâline gelmiştir. Ayrıca terörist faaliyetler, uyuşturucu trafiği, deniz haydutluğu, silah kaçakçılığı ve yasa dışı göç gibi konular küreselleşmenin de etkisi ile deniz güvenliğini etkileyen yeni problem sahaları olarak belirginleşmiştir.

Günümüzde denizleri etkin olarak kullanan ülkeler, deniz ticaret rotalarının ve deniz kaynaklarının güvenliğini ulusal menfaatlerinin vazgeçilmezi olarak görmektedir. Sahil Güvenlik teşkilatları denizlerin emniyet

ve güvenliğinin sağlanmasında kolluk yetkisi verilmiş organizasyonlar olarak dünya genelinde önem kazanmakta ve özellikle denizci karaktere sahip ülkeler söz konusu teşkilatlarını geliştirmek üzere daha fazla kaynak ve gayret sarf etmektedir.

Bu makalede 20'nci yüzyılın ikinci yarısından itibaren denizlerin her zamankinden fazla önem kazanmasına paralel olarak gelişen sahil güvenlik teşkilatları; sorumluluk alanları ve görevleri, kuvvet ve teşkilat yapıları ile gelişimlerini etkileyen faktörler açısından incelenmiş, inceleme neticesinde elde edilen bulgular ile ülkemizde sahil güvenlik teşkilatının konumu değerlendirilmiştir. Özellikle yakın geçmişte büyüyen ekonomisi ile etkin bir güç ve bölgesel aktör durumuna gelen Türkiye'nin geleceğe yönelik hedeflerine ulaşabilmesi açısından nasıl bir Sahil Güvenlik Komutanlığı'na ihtiyacı olduğu ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

## 1. DENİZDE EMNİYET VE GÜVENLİK

Dünya genelinde nüfusun %75'i kıyı şeridinin 100 mili içindeki alanlarda yaşamakta ve dünya ticaretinin %90'ını aşkın kısmı denizler üzerinden yapılmaktadır (Çetin, 2012:31). Dünya ticaretinin hayat damarlarını oluşturan denizcilik faaliyetlerinin istikrar içinde sürdürülebilmesi için temel ihtiyaçların başında denizlerde "emniyet ve güvenliğin" sağlanması gelmektedir.

Denizde emniyet (maritime safety) kavramı genel olarak; denizcilik faaliyetlerinde yer alan kişi, araç ve ortamları (gemi adamları, gemiler, limanlar vb.) tehlikeye düşürebilecek, gemi kazaları (çatma, karaya oturma, batma vb.), yangınlar, büyük çaplı deniz kirliliği, boğulma, yaralanma gibi olayların önlenmesi ve zararlarının en aza indirilmesi için alınması gereken tedbirleri ifade eder (USCG, 2007:10). Bu kapsamda kişiler tarafından alınması gereken tedbirlerin kontrolü/denetimi görevleri ile seyir yardımcılarının işletilmesi, arama kurtarma hizmeti verilmesi vb. sorumluluklar sahil güvenlik görevleri arasında yer almaktadır.

Güvenlik (security) kavramı, emniyet kavramından farklı olarak saldırı ya da şiddet olaylarının can ve mal üzerinde yarattığı olumsuz etkilerin engellenmesini, güvenlik tedbirleri ise bu hususa ilişkin düzenleme ve

önlemleri ifade etmektedir (USCG, 2007:11). Güvenliğin deniz boyutu; deniz alanlarında genellikle kolluk birimleri tarafından kanunların uygulanması, ülkenin ve vatandaşların ve her türlü faaliyetin güvenliğinin sağlanması, ulusal ve uluslararası toplumun çıkarlarının korunması, yasa dışı faaliyetler ve tehditlerle mücadele edilmesi adına alınan tedbirleri kapsamaktadır.

Günümüzde denizlerdeki başlıca güvenlik sorunları; yasa dışı göç, terör ve terörist örgütlerle bağlantılı suçlar, deniz haydutluğu, her türlü kaçakçılık, uyuşturucu trafiği ve deniz kaynaklarına yönelik suçlardır. Deniz vasıtalarının ve yüklerinin yüksek ekonomik değeri deniz haydutluğu eylemlerini cazip hâle getirirken; denizde denetimin karaya oranla daha zor olması ve deniz vasıtalarına yönelik eylemlerin daha çok ses getirmesi, terörist grupların da eylemlerini bu alana kaydırmaları sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca, deniz araçlarının kara ve hava araçlarına kıyasla oldukça büyük kapasiteleri, terör örgütlerinin temel gelir kaynağı olan her türlü kaçakçılık faaliyetlerinin tek seferde yüksek hacimde gerçekleştirilebilmesi ve kaçak malların/kişilerin kolayca saklanabilmesi gibi nedenlerden dolayı bu tür yasa dışı faaliyetlerde deniz ortamı ön plana çıkmaktadır. Bu faaliyetlere ilave olarak ülkelerin ulusal çıkarlarını doğrudan etkileyen deniz ticaret yolları ve enerji nakil hatlarının güvenliğinin sağlanması son dönemde ülkelerin ortak ihtiyacı hâline gelmiştir. Son yıllarda artan yasa dışı göç olayları ise hem insani yönü ile hem de hedef ülkeler üzerinde yarattığı sosyo-ekonomik etkilerden dolayı denizle bağlantılı en önemli sorunlardan biri olarak kabul edilmektedir. Ayrıca denizlerin sahip olduğu besin kaynakları birçok ülke için vazgeçilmez zenginlikler arasında yer almaktadır. Gerek ulusal gerekse uluslararası alanda başta balık stokları olmak üzere denizin canlı kaynaklarının sürdürülebilirliğini sağlamak üzere alınan tedbirler denize ilişkin faaliyetler arasında önemli yer tutmaktadır.

Deniz emniyet ve güvenliğinin sağlanabilmesi ve deniz çevresi ve kaynaklarının korunmasına yönelik olarak alınan tedbirlerin başında ise denizlerde yetkili kolluk güçleri olan sahil güvenlik teşkilatlarının ile kolluğa ilişkin hukuki altyapının geliştirilmesi ve bu alandaki bölgesel iş birliğinin artırılmasına yönelik girişimler gelmektedir (Bateman,2003:1).



## 2. SAHİL GÜVENLİK KAVRAMI

Sahil güvenlik kavramı, hem denizler ve sahillerle ilgili çeşitli hizmetlerin bütününe ifade etmekte, hem de bu hizmetleri yerine getiren kurumlar için kullanılmaktadır.

Sahil güvenlik teşkilatları; ülkelerin denizdeki kanun uygulayıcı kolluk kuvveti, deniz yetki alanlarındaki menfaatlerinin koruyucusu ve denizcilerin en yakın yardımcısı olarak kabul edilmektedir.

Dünya genelinde sahil güvenlik kavramının ortaya çıkışı, sanayi devrimi sonrasında artan deniz trafiği ve denizcilik faaliyetlerine bağlı olarak 1800'ü yılların başına dayanmaktadır. Bu dönemden itibaren hızla artan ticari faaliyetler denizleri daha önemli hâle getirirken özellikle deniz emniyetinin sağlanması ile kaçak mal girişlerinin engellenmesi temel sahil güvenlik görevleri olmuştur. Sahil güvenlik teşkilatlarının zaman içerisinde icra ettiği görevler artmış, buna paralel olarak sahip olduğu platform ve teşkilat yapıları sürekli gelişmiştir. Özellikle 1982 UNCLOS (BMDHS - Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi) ile ülkelere deniz yetki alanlarında verilen hakların korunması ile icra edilen faaliyetlerin emniyet ve güvenliğinin sağlanması açısından sahil güvenlik birçok denizci ülke için her zamankinden daha önemli hâle gelmiştir (Paleri, 2009:215).

Tarihi gelişimine paralel olarak günümüzde sahil güvenlik teşkilatları dünyanın her bölgesinde ön plana çıkmaktadır. Denizlerin yoğun olarak kullanıldığı deniz ticaret rotaları/düğüm noktaları ile çevre denizlerin güvenlik ve emniyetinin sağlanması görevi deniz kuvvetleri yerine gittikçe artan oranda sahil güvenlik teşkilatları tarafından üstlenilmektedir (Stubbs,2005). Ülkelerin geliştirmek ve güçlendirmek adına daha fazla gayret ve kaynak ayırdığı sahil güvenliğinin, iç güvenliğe yönelik faaliyetlerin yanında bölgesel ve küresel güvenlik ortamına da katkı sağlaması beklenmektedir. Bu bakımdan sahil güvenlik denizdeki faaliyetlerin doğası gereği, sorumluluk sahasındaki risk ve tehditlerin etkisiz hâle getirilmesi açısından özellikle komşu bölgelerde bulunan teşkilatlarla yakın iş birliği faaliyetleri yürütmektedir (Samuel, 2007). 2000'li yılların başından itibaren oluşturulan BSCF, MEDFORUM, BSRBCC, NPCGF, NACGF, HACGAM<sup>1</sup> gibi bölgesel sahil güvenlik iş birliği örgütlerinin,

deniz emniyeti ve güvenliği açısından uluslararası arenadaki önemi günden güne artmaktadır.

### **2.1. Sahil Güvenlik Sorumluluk Sahası ve Görevleri**

Sahil güvenliğinin sorumluluk sahasını; ülkelerin egemenliğinde bulunan iç sular ve kara suları, birtakım hak ve yetkilere sahip olduğu münhasır ekonomik bölge/kıta sahanlığı ile arama kurtarma görevlerinin yerine getirildiği bölgeler oluşturmaktadır. Özellikle 1982 BMDHS ile dünya denizlerinin önemli bir bölümü kıyı ülkelerinin deniz yetki alanları hâline dönüşmüştür. Bu tarihten itibaren denizlerin öneminin ve denize yönelik faaliyetlerin (ticari, kültürel, bilimsel vb.) her geçen gün artması, çok yönlü ve esnek kullanım imkânı bulunan sahil güvenlik teşkilatlarını denizci ülkeler için vazgeçilmez kurumlar hâline getirmiştir (USCG, 2007:4).

Sahil güvenlik teşkilatları dünya genelinde en temel denizcilik faaliyetlerinin yönetiminden deniz güvenliğine uzanan geniş bir yelpazede görev icra etmektedir. Ülkeler özelinde bakıldığında her ülke kendi şartlarına uygun olarak teşkilat yapısını geliştirmiş ve denizcilik alanına yönelik aşağıda belirtilen görevlerin bir kısmını ya da tamamını sahil güvenlik teşkilatına vermiştir.

Dünyada sahil güvenliğinin icra ettiği görevleri beş ana başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar;

- **Deniz Emniyetinin Sağlanması;**

Arama kurtarma faaliyetleri, ticari gemilerin emniyet standartlarının ve personelin eğitim seviyelerinin denetlenmesi, deniz kazalarının incelenmesi ve soruşturulması, seyir yardımcılarının kontrolü ve işletilmesi, deniz ulaştırma hatlarının yönetimi ve trafik izleme sistemlerinin işletilmesi, kutup bölgelerinde buz kırma ve yol açma faaliyetleri.

- **Denizde Kolluk Görevleri;**

Denizlerde asayişin sağlanması, her türlü kaçakçılığın engellenmesi, deniz haydutluğu ile mücadele, yasa dışı göç ile mücadele, balıkçılık ve diğer



<sup>1</sup> BSCF: Karadeniz SG Teşkilatları İş Birliği Forumu, MEDFORUM: Akdeniz SG Forumu, BSRBCC: Baltık Bölgesi SG Teşkilatları Forumu, NPCGF: Kuzey Pasifik SG Forumu, NACGF: Kuzey Atlantik SG Forumu, HACGAM: Asya SG Liderleri Zirvesi.

canlı kaynakların korunmasına yönelik kontrol ve denetimler, deniz turizmi faaliyetlerinin kontrolü ve denetimi, ulusal ve uluslararası hukuka ilişkin diğer yetkilerin kullanılması.

- **Deniz Çevresinin Korunması Görevleri;**

Deniz kirliliğine yönelik denetimler icra edilmesi, kirliliğe müdahale edilmesi, arkeolojik, tarihî ve kültürel deniz mirasının korunması.

- **Deniz Güvenlik Görevleri;**

Deniz yetki alanlarındaki ulusal hak ve menfaatlerin korunması, önemli tesis ve bölgelerin (petrol rafinerileri, arama platformları, nükleer reaktörler vb.) denizden korunması, limanların emniyet ve güvenliğinin sağlanması, şüpheli/izlenen gemilerin takibi ve soruşturulması, askerî ve diğer önemli gemilerin korunması, denizde ve sahillerde karşılaşılan patlayıcı maddelerin kontrol altına alınması ve etkisiz hâle getirilmesi, kriz ve harp döneminde ülke savunmasına katkıda bulunulması.

- **Uluslararası Görevler ve Faaliyetler;**

Denizcilik ile ilgili uluslararası kuruluşlar nezdinde ülkenin temsili, çok uluslu askerî ve insani operasyonlara destek sağlanması, dost ve müttefik ülkelerle ortak operasyon ve tatbikat icra edilmesi ile eğitim desteği verilmesi (Paleri, 2009:125).

Bu görevler ülkelerin birçoğu için farklı bakanlıklar ve kurumların da görev alanları ile yakından ilgili olduğundan sahil güvenlik ile ilgili kurumlar arasındaki iş birliği, görevlerin başarılmaları için en temel gereksinimlerden biri olarak ortaya çıkmaktadır.

## **2.2. Sahil Güvenlik Kuvvet ve Teşkilat Yapısı**

Görevler, sorumluluk sahasının boyutları ve mücadele edilen risk/ tehditler sahil güvenliklerinin teşkilat ve kuvvet yapısının belirlenmesini doğrudan etkilemektedir. Sahil güvenlik kuvvet yapılarını öncelikle arama kurtarma amaçlı olmak üzere çok maksatlı gemi/botlar, kıyı suları karakol botları, açık deniz devriye gemileri, römorkörler, buz kırıcılar, ani müdahaleye yönelik küçük ve hızlı botlar ve bu unsurları destekleyecek uygun hava araçları ile tespit/teşhis/komuta/kontrol sistemleri oluşturmaktadır. Bu unsurlar

icra edilen görevlere ve sorumluluk sahalarındaki tehditlere bağlı olarak caydırıcılık sağlamak üzere genellikle hafif silah sistemleri ile donatılmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri, Çin Halk Cumhuriyeti, Rusya Federasyonu, Hindistan, Güney Kore, Kanada, Japonya gibi geniş deniz yetki alanlarına sahip, bölgesel ve küresel etkinlikleri olan denizci ülkelerin sahil güvenlik teşkilatları tonajları 1000 ila 6000 ton arasında değişen büyüklükte, helikopter harekâtı yapabilecek açık deniz sahil güvenlik gemilerine sahiptir (Goldstein, 2010:4).

**Tablo 1.** Çin, G.Kore, Japonya, ABD ve Türkiye'nin Sahil Güvenlik Gemi ve Bot Sayıları

|                                                  | Çin   | Güney Kore | Japonya | ABD    | Türkiye |
|--------------------------------------------------|-------|------------|---------|--------|---------|
| <b>Kıyı Uzunluğu (Km)</b>                        | 18000 | 11542      | 30000   | 160550 | 8500    |
| <b>Büyük Gemiler (+3500 ton)</b>                 | 8     | 5          | 11      | 12     | -       |
| <b>Orta Büyüklükteki Gemiler (1500-3500 ton)</b> | 19    | 9          | 37      | 32     | 4       |
| <b>Küçük Gemiler (500-1500 ton)</b>              | 149   | 66         | 82      | 44     | -       |
| <b>Botlar (-500 ton)</b>                         | 304   | 111        | 107     | 258    | 184     |

Kaynak: *Five Dragons Stirring Up the Sea*, U.S. Naval War College China Maritime Studies Institute, 2010.

Ayrıca bölgesel ve küresel olarak etkinliğini artırmak isteyen diğer ülkelerin (Türkiye, Vietnam, Tayvan, Brezilya vb.) de deniz güvenlik ortamının şekillendirilmesinde söz sahibi olmak adına yüksek tonajlı, çok maksatlı sahil güvenlik gemileri ile filolarını güçlendirdikleri bilinmektedir. Denize dayanıklı gemilere sahip olan sahil güvenlik teşkilatları bu platformlar sayesinde deniz kuvvetlerinin barış dönemi icra ettikleri deniz güvenliği, barışı destekleme, insani yardım, tahliye, deniz haydutluğu ile mücadele gibi görevleri kıyı sularında ve açık denizlerde yerine getirebilmektedir. Sahil güvenliğinin desteği sayesinde, deniz kuvvetleri harekât sahasını açık denizlere yayma imkânı bulurken aynı zamanda harp dönemi görevlerine yönelik faaliyet/egitimlere daha fazla gayret ve kaynak ayırabilmektedir (Gillis, 2010).

Sahil güvenlik kavramı ve görevlerinin ortaya çıktığı 1800'li yılların başından itibaren ülkeler çok farklı kurum ve teşkilat yapıları ile bu görevlerin yerine getirilmesini sağlamışlardır. Ancak denizlerde ekonomik, kültürel ve güvenlik temelli yaşanan gelişmeler sahil güvenlik görev alanını oldukça genişletmiştir. Bu nedenle artık sahil güvenlik görevlerinin birbirinden bağımsız kurumlar tarafından ikincil görevler olarak etkinlikle yerine getirilmesi imkânı kalmamıştır. Özellikle denizciliğe gerekli önemi veren ülkeler son 50 yılda

sahil güvenlik görevlerini yerine getiren farklı kurumlarını tek çatı altında toplayarak daha etkin ve profesyonel yapılar oluşturmuştur (S.G.K.İğİ, 2013:447-460). Dünya genelindeki ülkelerin sahil güvenlik teşkilatlarının yapıları incelendiğinde;

1. Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Japonya, Hindistan, İtalya, Yunanistan, Norveç gibi bölgesel ve küresel olarak etkin, ekonomik olarak denizcilik faaliyetlerinin yoğun yaşandığı gelişmiş ülkelerde müstakil sahil güvenlik teşkilatlarının bulunduğu,
2. Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda gibi bazı Avrupa ülkelerinin sahil güvenlik organizasyonlarının asker, polis ve gümrük gibi kurumların katılımı ile oluşturulan karma yapılar olduğu,
3. Afrika genelindeki ülkelerin hemen tamamında sahil güvenlik görevlerinin deniz kuvvetleri tarafından ikincil görevler olarak yerine getirildiği,
4. Brezilya, Uruguay, Venezüella gibi Güney Amerika ülkelerinde sahil güvenlik teşkilatlarının deniz kuvvetleri altında ayrı komutanlıklar olarak yapılandırıldığı,
5. Rusya Federasyonu, Ukrayna, Polonya, Azerbaycan, Bulgaristan, Romanya, Gürcistan gibi eski doğu bloğu ülkelerinde sahil güvenliğinin sınır güvenliği teşkilatları içerisinde yer aldığı görülmektedir (Paleri, 2009:53-103).

Afrika genelinde sahil güvenliğe yönelik teşkilat ve hukuki altyapı bulunmaması nedeniyle kıta kıyıları ve denizleri dünyanın en güvensiz deniz alanları olarak ortaya çıkmaktadır. Afrika kıyılarındaki (Afrika Boynuzu olarak adlandırılan bölge ile Aden Körfezinde sıkça yaşanan ve son dönemde Batı Afrika'da Gine Körfezinde görülen) deniz haydutluğu ve gemilere yönelik silahlı soygunlar sonrasında bölgede güvenliği sağlamaya yönelik uluslararası güvenlik girişimlerinin yanında, Afrika ülkelerinin deniz kolluğuna ilişkin hukuki altyapı ve teşkilat oluşturmalarına yönelik batılı ülkelerin yoğun çabaları göze çarpmaktadır (Vogel, 2009).

### 2.3. Bağlılık Durumu ve Statü

Sahil güvenlik teşkilatları görevleri ve statülerine göre farklı kurumlara bağlı olarak çalışmaktadır. Bu hususu belirleyen en önemli etkenler; ülkelerin tarihinden gelen denizcilik yapılanmaları, denizcilik kültürleri, kurumlar arası ilişkiler, ülkenin siyasi ve hukuki yapısı ve bulundukları coğrafyadan kaynaklanan ihtiyaçlardır. Örneğin ABD Sahil Güvenlik Komutanlığı, İç Güvenlik Bakanlığına bağlı iken, Kanada Sahil Güvenlik Teşkilatı Balıkçılık ve Okyanuslar Bakanlığına, İtalyan Sahil Güvenliği Ulaştırma Bakanlığına, Yunanistan Sahil Güvenliği Kamu Güvenliği Bakanlığına bağlıdır. Dünya genelinde farklı uygulamalar görülmekle birlikte en yaygın uygulama müstakil sahil güvenlik teşkilatlarının İçişleri, Altyapı/Ulaştırma veya Savunma/Güvenlik Bakanlıklarına bağlı olarak görev yapmalarıdır (Forcier, 2011).

Dünyada çoğu ülkenin sahil güvenlik teşkilatı üniforma, rütbe ve hiyerarşik bağlantıları itibarı ile askerî/yarı askerî (paramiliter) statüdedir (Tablo 2’de incelenen ülkelerin %86’sı ). “Askerî/yarı askerî statü” ifadesi ile ilgili teşkilatın Genelkurmay Başkanlığı veya Savunma Bakanlığına bağlı olmasından ziyade askerî hiyerarşik bir yapı ve komuta altında olması ile personelin askerî eğitim, usul ve esaslara tabi olması anlaşılmaktadır.

Askerî statüde sahil güvenlik teşkilatının önemli fonksiyonlarından biri barış döneminde deniz güvenliği ve millî menfaatlerin korunması konusunda sağlanması beklenen caydırıcılık etkisidir. Bu kapsamda barış döneminde yaşanan deniz yetki alanlarına ilişkin ihtilaflarda deniz kuvvetleri unsurlarından ziyade sahil güvenlik unsurlarının kullanımı ön plana çıkmaktadır. Sahil güvenlik unsurları askerî kimliği sayesinde ülkenin bölgedeki kararlılığını ve varlığını etkin olarak ortaya koyarken sahip olduğu düşük savaş gücünün etkisi ile gerginliğin kontrol dışı tırmanmasını engellemekte, deniz kuvvetlerinin ihtilaflı bölgelerde görev yapması sonucu ortaya çıkabilecek uluslararası kamuoyu tepkisinin de önüne geçilebilmektedir. Son yıllarda kutup bölgelerinin ekonomik öneminin artması ile birlikte Kanada Sahil Güvenliğinin, ABD Sahil Güvenlik Komutanlığı benzeri silahlı bir güvenlik gücüne dönüştürülmesine ilişkin çalışmalar yapıldığı bilinmektedir. Çin Halk Cumhuriyeti’nde ise beş farklı bakanlığa bağlı beş farklı teşkilat sahil güvenlik görevlerini yerine getirmekle birlikte bu kurumların unsurlarının silahlandırılarak tek çatı altında, güç birliği oluşturacak şekilde birleştirilmesi konusu tartışılmaktadır (Goldstein, 2010:30).

#### 2.4. Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları

Dünya genelinde 129 ülke sahil güvenlik teşkilatlarının genel hatları ile incelenmesi sonucu oluşturulan Tablo-2 incelendiğinde; dünya deniz ticaretinde söz sahibi olan, deniz kaynaklarından etkin olarak faydalanan ve denizci karakteri ön plana çıkan ülkelerde müstakil yapıda sahil güvenlik teşkilatları bulunduğu görülmektedir.

**Tablo 2.** Dünya Genelinde Ülkelerin Sahil Güvenlik Teşkilat Yapıları

| 129 ÜLKE                         | MÜSTAKİL SAHİL GÜVENLİK TEŞKİLATI BULUNAN ÜLKELER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | SAHİL GÜVENLİĞİ SINIR TEŞKİLATI ALTINDA YAPILANDIRAN ÜLKELER                                                                                 | SAHİL GÜVENLİK GÖREVLERİNİN DENİZ KUVVETLERİ UNSURLARI TARAFINDAN YAPILDIĞI ÜLKELER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                              |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SİVİL                            | Kanada, İngiltere*, Yeni Zelanda. (3)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | -                                                                                                                                            | Sahil Güvenlik Teşkilatı Bulunmayan Ülkeler                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Sahil Güvenlik Teşkilatı Deniz Kuvvetleri Yapısı İçinde Yer Alan Ülkeler                                     |
| ASKERİ-YARI ASKERİ (PARAMİLİTER) | Barbados, Brundi, Kosta Rika, İzlanda, Guyana, Dominik, Marshall Adaları, Vanuatu, Panama, Şeyseller, Sierra Leone, Cape Verde, Trinidad Tobago, Togo, Jamaika, <b>ABD</b> , <b>Arjantin</b> , <b>Avustralya</b> , <b>Belçika</b> , Bahreyn, Bangladeş, <b>Fransa</b> , <b>Yunanistan</b> , <b>Endonezya</b> , İrlanda, İsveç, <b>İtalya</b> , <b>Japonya</b> , <b>Malezya</b> , <b>Hollanda</b> , Pakistan, <b>Çin</b> , Filipinler, Küba, Kenya, <b>Güney Kore</b> , İspanya, <b>Tayvan</b> , Tayland, <b>Türkiye</b> , KKTC, <b>BAE</b> , <b>Vietnam</b> , Yemen, Şili, <b>Hindistan</b> , Peru. (47) | Azerbaycan, Estonya, Finlandiya, Gürcistan, Letonya, Litvanya, Polonya, <b>Rusya Fed.</b> , Türkmenistan, Ukrayna, <b>S.Arabistan</b> . (11) | Angola, Bahamalar, Benin, Cezayir, Cibuti, Kamboçya, Kamerun, Kongo, Fas, El Salvador, Ekvator Ginesi, Fiji, Gabon, Gambia, Gana, Guetemala, Gine, İran, İsrail, Ürdün, Kazakistan, Lübnan, Libya, Honduras, Laos, Malavi, Maldivler, Myanmar, Moritanya, Mozambik, Meksika, Malta, K.Kore, Papua Yeni Gine, Paraguay, Portekiz, Senegal, Sri Lanka, Sudan, Suriye, Tunus, Tanzanya, Fildişi Sahilleri, G.Afrika. (44) | Brezilya, <b>İngiltere*</b> , Danimarka, Norveç, Venezuela, Kolombiya, Kuveyt, Nijerya, Uruguay, Mısır. (10) |
| POLİS                            | Komor Adaları, Kribati, Mauritius, Solomon Adaları, <b>Bermuda</b> , <b>Hong Kong</b> , <b>Almanya</b> , <b>Singapur</b> , Brunei, <b>GKRY</b> , Moritanya, Umman, Katar. (13)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Romanya, Bulgaristan. (2)                                                                                                                    | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | -                                                                                                            |

Altı Çizili olarak yazılan ülkeler Dünya Deniz Ticaret Filosu kapsamında ilk 30 ülkeyi ifade etmektedir.

Kalın olarak yazılan ülkeler G-20 ülkelerini ifade etmektedir.

**İtalik Kalın** olarak yazılan ülkeler hem Dünya Deniz Ticaret Filosu kapsamında ilk 30 ülke (DTGM, 2012), hem de G-20 ülkeleri arasında yer alan ülkeleri ifade etmektedir.

\* İngiltere’de A/K görevleri yapan sivil S.G. teşkilatı yanında Deniz Kuvvetlerine bağlı olarak kolluk görevleri icra eden “Fisheries Protection Command” adında bir teşkilat bulunmaktadır. O nedenle tabloda İngiltere iki farklı bölümde yer almaktadır.

Kaynak: Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları, Deniz Basımevi, İstanbul, 2013.

Bu ülkelerden; AB ülkesi olan, ülkemiz ile coğrafi yönden benzer özelliklere sahip, aynı risk ve tehditlerle mücadele eden İtalya, Yunanistan ile Avrupa Birliği’nde sınır güvenliği açısından “best practice-en iyi uygulama örneği” olarak kabul edilen Finlandiya’nın Sahil Güvenlik yapıları dikkate alındığında;

1. Askerî statüde kolluk kuvveti olan İtalyan Sahil Güvenlik Komutanlığının Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına bağlı olarak sahil güvenlik görevlerini icra ettiği, bununla birlikte İçişleri Bakanlığı adına denize ilişkin sınır güvenliği görevlerinin bir bölümünü de yerine getirdiği,
2. Kamu Güvenliği Bakanlığına bağlı olarak görev yapan Yunanistan Sahil Güvenlik Komutanlığının askerî statüde kolluk kuvveti olduğu, aynı zamanda sınır güvenliğinin deniz boyutu ile ilgili görevleri de sürdürdüğü,
3. Finlandiya’nın askerî statüde bir sahil güvenlik yapılanmasına sahip olduğu, görülmektedir (Peachey, 2007).

Dünya genelinde denizcilik alanında söz sahibi ülkeler arasında yer alan ABD, Japonya ve Norveç Sahil Güvenlik teşkilatları incelendiğinde ise (S.G.K.İği, 2013);

1. ABD’nin dünya denizlerinde faaliyet gösteren askerî statüde etkin bir Sahil Güvenlik Komutanlığı bulunduğu,
2. Ülkemize benzer şekilde, deniz yetki alanlarına ilişkin komşu ülkeleri ile çeşitli sorunlar yaşayan Japonya’nın bölgesinde etkin ve müstakil bir sahil güvenliğe sahip olduğu,
3. Geniş deniz yetki alanlarına ve deniz kaynaklarına sahip ülkeler arasında yer alan Norveç’te askerî statüde, Deniz Kuvvetlerine bağlı olarak görev yapan sahil güvenlik teşkilatı bulunduğu görülmektedir.



### 3. TÜRKİYE’DE SAHİL GÜVENLİK

Ülkemizde sahil güvenlik teşkilatı kuruluş çalışmaları, 1850’li yıllara kadar uzanmaktadır. Avrupa’da sanayi devriminin gerçekleşmesi, üretimde ve uluslararası ticarete yaşanan büyük gelişmeler sonrasında deniz ulaştırması ve gümrük konuları önem kazanırken gümrük sorunları ve kaçakçılıkla mücadele konuları ön plana çıkmıştır. Bu kapsamdaki görevler önce 1861 yılında kurulan *Gümrük Muhafaza Teşkilatı*, 1886 yılından itibaren ise Jandarma Teşkilatına bağlı *Kordon Bölükleri* tarafından yerine getirilmiştir.

Cumhuriyet döneminin başlangıç yıllarında yürürlüğe konulan “Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair ve Gümrük Tarifesi Kanunları” ile birlikte gümrük vergilerinin artırılması nedeniyle, kaçakçılık olaylarında artışlar görülmüş ve kaçakçılık olayları özellikle güney sınırlarımızda büyük boyutlara ulaşmıştır. Bunun üzerine, gerek gümrük hizmetlerinin daha iyi bir şekilde yürütülmesi gerekse deniz yoluyla yapılan kaçakçılığın izlenmesi, araştırılması, önlenmesi ve kara sularımızın güvenliğinin sağlanması amacıyla, 27 Temmuz 1931 tarihinde kabul edilen kanunla, güney sınırlarımızda, yarı askerî bir hüviyet gösteren *Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı* kurulmuştur. Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığının emrindeki deniz teşkilatına, askerî kimlik kazandırılmış ve kara sularımızda güvenlik ve emniyetin sağlanması görevi bu teşkilata verilmiştir. Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı görev yönünden Gümrük ve Tekel Bakanlığına, deniz hudutlarının güvenliği ve personelin eğitimi bakımından Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak 1956 yılına kadar faaliyetlerini sürdürmüştür. 1956 tarihinde kabul edilen 6815 sayılı “Sınır, Kıyı ve Kara Sularımızın Muhafaza ve Emniyeti ve Kaçakçılığın Men ve Takibi İşlerinin Dâhiliye Vekâletine Devri Hakkında Kanun”un yürürlüğe girmesiyle; sınır, kıyı ve kara sularımızın korunması, güvenliği ile kaçakçılığın önlenmesi ve takibi sorumluluğu İçişleri Bakanlığına devredilmiş, bağlısı bulunan Jandarma Genel Komutanlığı görevlendirilerek Gümrük Muhafaza ve Umum Kumandanlığının hukuki varlığı sona erdirilmiştir (S.G.K.lığı, 2013:25,26) .

1960’lı yılların başlarından itibaren dünya güvenlik ortamında meydana gelen değişiklikler, Türkiye’nin jeo-stratejik konumu, kıyıların uzunluğu, denizci bir millet ve denizci bir devlet olma gereğinin dikkate alınması müstakil bir sahil güvenlik teşkilatına olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Diğer taraftan, bazı

Bakanlıkların kara suları ve deniz ile ilgili hizmetlerinde, kanunlarla çıkarılan çeşitli yasakları uygulayacak yeterli güvenlik güçlerinin bulunmaması da göz önünde bulundurularak Sahil Güvenlik Komutanlığı kurulması çalışmalarına hız verilmiştir. Yapılan çalışmalar sonucunda, 1982 yılında çıkarılan 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu ile İçişleri Bakanlığına bağlı görev yapmak üzere müstakil ve askerî yapıda Sahil Güvenlik Komutanlığı kurulmuştur. Teşkilat silahlı bir güvenlik kuvveti olarak, ülkemizin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale Boğazlarında, liman ve körfezlerinde, kara sularında, münhasır ekonomik bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenlik ve denetimimiz altında bulunan tüm deniz alanlarında faaliyetlerini sürdürmeye başlamıştır.

Ülkemizin karasal yüzölçümünün yaklaşık yarısı büyüklüğündeki bir sorumluluk sahasında İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapan Sahil Güvenlik Komutanlığı, barış zamanında denizlerde ulusal ve uluslararası mevzuatın uygulanmasından sorumlu kolluk kuvvetidir. Kriz ve savaş zamanında ise Deniz Kuvvetleri emrinde ülke savunmasına destek sağlamakla görevlendirilmiştir. Özellikle son yıllarda modern bot, uçak ve helikopterleri envanterine katan Sahil Güvenlik Komutanlığı ülke genelinde yaklaşık 5.500 personeli, 66 üs/limanda 200'den fazla yüzer ve uçar unsuru ile bunlara destek sağlayan 4 bölge, 6 grup komutanlığı ve diğer eğitim ve destek birlikleri ile görev yapmaktadır (S.G.K.lığı, 2013:26,28).

Sahil Güvenlik Komutanlığı özellikle son 10 yılda personel ve sahip olduğu yüzer/uçar platformlar açısından önemli gelişmeler göstermiştir. 2013 yılında tedarik edilen 4 adet açık deniz gemisi ile bölgede ve dünyada bu tip gemilere sahip az sayıda sahil güvenlik teşkilatlarından birisi olmuş, imkân ve yeteneklerini büyük ölçüde artırmıştır. Teşkilatın personel ihtiyacının karşılanması ve görev etkinliğinin artırılması amacıyla 2003 yılında, 2692 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak sahil güvenlik sınıfında personel temin edilmeye başlanmış ve tüm personelin profesyonel kolluk görevlisi olması yönünde en önemli adım atılmıştır (S.G.K.lığı, 2013:26).

## SONUÇ

Artan ekonomik faaliyetler ve ortaya çıkan teknolojik gelişmeler insanoğlunun denizleri kullanma ihtiyaç ve iştahını giderek artırmaktadır. Devletler dünyanın en az kontrol ve denetim altında olan bu alanlarda farkındalıklarını, kontrol ve denetimlerini artırarak mümkün olan en üst seviyede ekonomik ve stratejik faydayı elde etmek, güvenli ve emniyetli faaliyet ortamı oluşturmak gayretindedir. Bu gayretler arasında sahil güvenlik teşkilatları ile birlikte bölgesel iş birliği örgütlerinin geliştirilmesi ve etkinliğinin artırılması girişimleri dikkat çekmektedir.

Bu bağlamda dünya genelinde ön plana çıkan sahil güvenlik teşkilat yapılarının; genellikle askerî statüde olduğu, denizciliğe gereken önemi veren ülke teşkilatlarının son derece gelişmiş ve etkin kurumlar olduğu, sınır güvenliği teşkilatına bağlı sivil statülü sahil güvenlik teşkilatlarının eski doğu bloğu ülkelerine has bir yapı olduğu, deniz ticaretinin düğüm noktalarına yakın coğrafyada bulunan ülkelerin güçlü sahil güvenlik teşkilatlarının yanında bölgesel iş birliği forumlarında etkin ve söz sahibi olmaya büyük önem verdikleri görülmektedir.

Dünyanın değişik bölgelerinde deniz güvenliği ve emniyetinin sağlanması adına her geçen gün önem kazanan sahil güvenlik teşkilatlarının günümüzde ve gelecekteki rolünü ve yapısını belirleyen faktörler olarak; deniz emniyeti ve güvenliğine ilişkin mevcut risk/tehditler, ülkelerin sahip oldukları deniz alanları ve kaynaklarının büyüklüğü, coğrafi olarak deniz ticareti düğüm noktalarına yakınlık, ülkelerin geleceğe ilişkin bölgesel ve küresel beklentileri, denizcilik kültürü ve denizciliğin tarihi gelişim sürecini ön plana çıkarmaktadır.

Son dönemde ülkemizde Sahil Güvenlik Komutanlığının envanterine katılan modern botlar, açık deniz devriye gemileri ve hava araçları ile teşkilatın hem operasyon ve caydırıcılık yeteneği hem de yumuşak güç unsuru olarak uluslararası arenada temsil kabiliyeti önemli ölçüde artmıştır. Mevcut tecrübesi ve yetenekleri ile sahil güvenliğin iç güvenlik ve asayiş görevlerine ilave olarak bölgesel ve uluslararası alanda ülkemizin konumunu ve dış politikasını destekleyecek, uluslararası güvenlik ve insani yardım faaliyetlerine katkı sağlayacak şekilde kullanımı önümüzdeki dönemde dikkate alınmalıdır.

Ülkemizde mevcut görevlere ilave olarak; dünyada sahil güvenlik görev alanında bulunmasına rağmen ülkemizde farklı kurumlar tarafından da yerine getirilen liman ve konteynır güvenliği, deniz trafik hizmetleri ve denizde durumsal farkındalık, çevre kirliliğine müdahale gibi faaliyetlerin yapılacak yasal düzenlemelerle sahil güvenliğe devredilerek deniz güvenliği ve emniyetine ilişkin faaliyetlerin tek çatı altında toplanması ülkemizdeki denizcilik faaliyetlerinin yönetimi açısından faydalı olacaktır.

AB üyelik sürecinde sınır yönetimine ilişkin yapılan çalışmalarda Sahil Güvenlik Komutanlığının mevcut askerî ve müstakil yapısının deniz sınırlarından sorumlu dar kapsamlı sivil bir birime dönüştürülecek şekilde yeniden yapılandırılması tartışılmaktadır. Buna karşın; deniz emniyeti ve güvenliğinin sağlanması, deniz çevresinin ve kaynaklarının korunması, arama kurtarma gibi çok kapsamlı denizcilik faaliyetlerine ilişkin sahil güvenlik görevlerinin, sadece eski doğu bloğu ülkelerinde görülen yapıya benzer şekilde, esas amacı sınır güvenliği olan bir yapıya devredilmesinin ülkemizin denizcilik gücünü, denize ilişkin menfaatlerini dolayısı ile bölgedeki etkinliğini olumsuz etkileyeceği açıktır.

Ülkemizin gelecek vizyonu, bölgemizde ve çevre denizlerimizde meydana gelen ekonomik ve politik gelişmeler, ülke olarak denizlerdeki etkinliğimizi, kararlılığımızı ve mevcudiyetimizi artırmamıza ihtiyaç göstermektedir. Bu durum dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde 1982 yılında müstakil hâle getirilen Sahil Güvenlik Komutanlığının; İçişleri Bakanlığına bağlı, müstakil ve askerî yapısının korunması, kurumun gerek görevler gerekse teşkilat olarak geliştirilerek etkinliğinin daha da artırılmasını gerekli kılmaktadır.

#### KAYNAKÇA

**Bateman, S., (2003).** Coast Guards: New Forces For Regional Order and Security, East-West Center, Hawaii,2003.

**Çetin, O., (2012).** Denizci Türkiye İçin Yol Haritası, Dönence Yayınevi, İstanbul,2012.

**Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü(DTGM), (2012).** Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Gelişmeler ve Deniz Ticaretine Yansımaları, Ankara,2012.

**Gillis, M., (2010).** The Global Navy and Coast Guard Relationship, Dalhousie University Center For Policy Studies,2010.

**Goldstein, L.J., (2010).** Five Dragons Stirring Up the Sea, U.S. Naval War College China Maritime Studies Institute,Newport, Rhode Island,2010.

**Forcier, J.Y., (2011).** The Canadian Navy and the Canadian Coast Guard:Cooperating Sea Services or Co-existing Federal Fleets, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, 2011.

**Paleri, P., (2009).** Coast Guards of The World And Emerging Maritime Threats, Ocean Policy Research Foundation, Tokyo, 2009.

**Peachey, J., (2007).** DNV Coordinator for European Coastguard Study, Maritime Transport Coordination Platform, Inventory of Coastguard Assets And Ways Of Operating, 2007.

**Sahil Güvenlik Komutanlığı (S.G.K.lığı), (2013).** Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları, Deniz Basımevi, İstanbul,2013. [www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/personel/sgk\\_yayinlari/sgk\\_yayinlari.asp](http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/personel/sgk_yayinlari/sgk_yayinlari.asp)

**Stubbs, B., (2005).** Smarter Security for Smaller Budgets:Shaping Tomorrow's Navy and Coast Guard Maritime Security Capabilities,The Heritage Foundation, 2005.

**Samuels, R.J., (2007).** "New Fighting Power" for Japan?, MIT Center for International Studies, [www.mit.edu/cis/](http://www.mit.edu/cis/)

**The U.S. Coast Guard (USCG), (2007).** The USCG Strategy for Maritime Safety, Security, and Stewardship, Washington, 2007.

**Vogel, A., (2009).** Navies versus Coast Guard: Defining Roles of African Maritime Security Forces,The Africa Center for Strategic Studies,2009. [www.africacenter.org](http://www.africacenter.org)



## SURİYE KRİZİNİN TÜRK DIŞ TİCARETİNE ETKİSİ

İlhan KARAKOYUN\*

Ayşegül ÖZBEK \*\*

Erhan DEMİRCAN\*\*\*

### ÖZ

Batı Ülkeleriyle ilişkilerindeki değişim, her dönemde, Türkiye'nin Ortadoğu'ya ve Suriye'ye yönelik dış politikasında ana belirleyici etken olmuştur. 1950'lere kadar Ortadoğu sorunlarına karışmamayı güveliği açısından daha uygun bulan Türkiye, 1950'lerden başlayarak 2000'li yıllara kadar Orta Doğu Politikasını genellikle güvenlik kaygılarına göre şekillendirmiştir. 2000'li yıllarda Türkiye'nin Ortadoğu Politikası ve Suriye ile ilişkilerinde değişim görölmüştür. Geliştirilen olumlu siyasal ilişkiler, Türkiye'nin gerek Suriye ve gerekse diğer Ortadoğu Ülkeleriyle ticari ilişkilerinin gelişmesine katkıda bulunmuştur.

Ancak, 2010 yılında başlayan Arap Baharı'nın bölgede yarattığı değişim ve dönüşüm, Türkiye'nin Ortadoğu ve Suriye politikası konusundaki çabalarını sekteye uğratmıştır. Bu çalışmayla, Suriye Krizinin, Türkiye'nin dış ticareti üzerindeki etkilerinin ortaya konması amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Suriye Krizi, Dış Ticaret, İhracat, İthalat.

## THE EFFECT OF SYRIAN CRISIS ON TURKISH FOREIGN TRADE

### ABSTRACT

The change in relations between Turkey and Western Countries has always been the main determining factor for the formulation of Turkey's foreign policy towards the Middle East in general and Syria in particular.

Turkey had found it more appropriate not to involve in Middle Eastern issues up until 1950s. However, starting from the 1950s to 2000s, Turkey had



\*Karacadağ Kalkınma Ajansı Genel Sekreteri

\*\* Karacadağ Kalkınma Ajansı PPKB Başkanı

\*\*\* Karacadağ Kalkınma Ajansı PPKB Uzmanı

generally shaped its Middle East Policy according to its security concerns.

A change had been detected in Turkey's policy towards the Middle East in general and Syria in particular from the years 2000 onwards. The political developments which had taken place between Turkey and the regional states have contributed to Turkey's trade relations with both Syria and other Middle East Countries. However, the change of political atmosphere and transformation had taken place in the region created by the Arab Spring in 2010, has impeded Turkey's efforts and in the Middle East in general and in Syria in particular. This study aims to search for the effect of Syrian Crisis on Turkish Foreign Trade.

**Keywords:** Syrian Crisis, Foreign Trade, Export, Import.

**JEL Classification:** F16

## GİRİŞ

Türkiye'nin Ortadoğu'ya ve Suriye'ye yönelik dış politikasında Batı ile ilişkilerinin seyri her zaman ana belirleyici etken olmuştur. 1950'lere kadar Ortadoğu sorunlarına karışmamayı güvelliği açısından uygun bulan Türkiye, 1950'li yıllarda Sovyetler Birliği'nden tehdit algıladığı için aktif Batı taraftarlığını ulusal çıkarına uygun bulmuştur. Türkiye, Batı'yla sorunlu ilişkileri olduğunda veya beklediği değeri/yardımlı göremeyince dış politikada çeşitliliğe gitme ihtiyacı hissetmiştir. 2000'li yıllara kadar Türkiye'nin Orta Doğu'ya yönelik dış politikasını birinci derecede güvenlik kaygıları şekillendirmiştir. 2000'li yılların başından itibaren, değışen uluslararası ve bölgesel dengeler Türkiye'nin bölgeyle ilgilenmesinin önünü açmıştır.<sup>1</sup>

Ancak, 2000'li yıllardan başlayarak Türkiye'nin Ortadoğu Politikası ile birlikte Suriye ile ilişkilerindeki politikanın da değıştiğini görüyoruz. Türkiye, yeni Ortadoğu Politikasını uygulamaya koyarken ABD/Batı'nın tepkilerini de göze alarak, Suriye'nin en zor yıllarında fırsatçılık yapmayarak Suriye'nin yanında olmuştur. Bunun sonucu olarak Suriye ile "güven" sorununu çözmesi ve akabinde bu ülkeyle "model komşuluk" diyebileceğimiz bir ilişki türü geliştirmesi, Suriye'yi Türkiye'nin Ortadoğu'ya açılan kapısı konumuna getirmiştir.



<sup>1</sup>Türkiye'nin Ortadoğu Politikasındaki değışim için bkz. Şahin, 2010.



Aralık 2009’da Türkiye ile Suriye arasında çeşitli alanlarda 51 adet işbirliği anlaşması ve mutabakat zaptı imzalanmıştır. Bu anlaşmalarla birlikte Türkiye-Suriye arasında “Yüksek Düzeyli Stratejik İşbirliği Konseyi” oluşturulmuştur. Türkiye ile Suriye sınırında yer alan iller arasında işbirliğini geliştirmek amacıyla, iki ülke planlama teşkilatları arasında mutabakat sağlanarak Bölgelerarası İşbirliği Programı başlatılmış ve Bölgelerarası İşbirliği Programı Ortak İzleme ve Yönlendirme Komitesi oluşturulmuştur.

Türkiye’nin 2000’li yıllarda Ortadoğu politikasındaki değişiklik ile bölgenin sorunlarıyla yakından ilgilenmesi, bölgede her geçen gün etkinlik kazanmasına ve bölge ülkeleriyle ekonomik ilişkilerinin gelişmesine katkıda bulunmuştur. Ancak, bilindiği gibi, Ortadoğu siyasi coğrafyası, uluslararası siyaset açısından dünyanın en sorunlu bölgeler arasında yer alır. Bölge, her dönem bir takım siyasal istikrarsızlıklara ve sorunlara gebe olmuştur. Nitekim 2010 yılında başlayan ve günümüzde de devam eden, Arap coğrafyasında yaşanan en önemli halk hareketleri olan Arap Baharı’nın Bölgede yarattığı değişim ve dönüşüm, Türkiye’nin Ortadoğu ve Suriye Politikası konusundaki çabalarını sekteye uğratmıştır.

Suriye’de Mart 2011’de başlayan rejim karşıtı gösterilerin askeri yöntemlerle bastırılmaya çalışılması, ülkedeki toplumsal istikrarın ve birliğin bozulmasına ve çatışmaların başlamasına yol açmıştır. Mart 2011’den itibaren şiddetini arttırarak devam ettiren çatışmalarda, şimdiye kadar on binlerce insan hayatını kaybetmiştir.

Arap Baharı ile birlikte Mısır, Tunus ve Libya’da yaşanan rejim değişikliklerinden farklı olarak Suriye Kriz’inde, Türkiye aktif olarak rol almıştır. Bu nedenle Suriye’de başlayan olaylar, Türkiye-Suriye ilişkilerindeki olumlu havayı tersine çevirmiştir. Türkiye’nin en uzun kara sınırı olan Suriye’deki siyasal istikrarsızlık, çatışma ve olaylar; hem iki ülke arasındaki ekonomik ilişkilerin durma noktasına gelmesine neden olmuş, hem de Suriye’den ülkemize gelen sığınmacı sayısı hızla artarak 100 binleri aşmıştır. Bu durum, Türkiye ve bölge illeri için ciddi ekonomik ve sosyal sonuçlar doğurmaktadır.

Bu çalışmanın amacı; Krizin, Türkiye’nin dış ticareti üzerinde yol açtığı etkileri tespit etmektir. Bunun için 2005-2012 dönemi esas alınarak TÜİK tarafından yayınlanan dış ticaret verileri kullanılmıştır.

## 1. SURİYE KRİZİ’NİN TÜRK DIŞ TİCARETİNE ETKİSİ

Türkiye, 2011 yılının ilk yarısında baş gösteren Suriye’deki olayların en fazla etkilediği ülke konumundadır. Suriye Krizi’nin Türkiye’nin genel ekonomisine etkisi önemsiz olarak görülebilir. Çünkü Suriye ile ticaret, Türkiye’nin toplam dış ticaretinde önemli bir yer tutmamaktadır. Türkiye’nin 2011 yılında yaptığı toplam 137 milyar dolar değerindeki ürün ve mal ihracatında Suriye’nin payı sadece 1,6 milyar dolar düzeyindedir (Balcı, 2012).

Ancak, Krizin Türkiye’nin sınır bölgelerindeki etkileri daha fazla ve yakından hissediliyor. Özellikle sınır illerimizde, Suriye olaylarıyla birlikte ekonomik hayat büyük darbe almıştır. Aynı zamanda, olayların devam etmesi, ne zaman ve nasıl sonuçlanacağı konusundaki belirsizlik, beklentileri de olumsuz yönde etkilemektedir. Bu sorunlar ve yaşanan belirsizlik ortamı, Suriye ile doğrudan ticari ilişkileri olan veya Suriye üzerinden Ortadoğu ülkeleriyle ticari ilişki geliştiren illerimizde, üretim, ihracat, istihdam ve pazar kaybı ile navlunun yükselmesiyle ticari ilişkilerin azalmasına yol açmaktadır.

Suriye ile 2000’li yıllarda geliştirilen olumlu ekonomik ve siyasal ilişkiler ile vizelerin kalkması sonucu, Suriye, ithal ettiği birçok ürünü, Türkiye’den karşılamaya başlamıştır. Bu durum, özellikle Suriye ile sınır komşuluğu bulunan Hatay, Adana, Gaziantep, Kilis, Şanlıurfa ve Mardin illerinin ekonomilerinde ciddi hareketlilik yaratmıştır. Ancak, krizle birlikte bu ekonomik ve ticari ilişkiler olumsuz yönde etkilenmiş ve hatta durma noktasına gelmiştir (Ezer, 2012).

### 1.1. Türkiye-Suriye Dış Ticareti (2005-2012 Dönemi)

Türkiye, 2003’lerden itibaren dış ilişkilerinde “*Komşularla Sıfır Problem Politikası*”nı benimseye başlamış olup bu durum dış ticarete de olumlu yansımıştır. Bu durumun en çarpıcı örneklerinden biri Suriye’dir. Nitekim Türkiye-Suriye arasında var olan değişik politik sorunlar çözümlendikçe, iki ülke arasındaki ticaretin de kolaylaştığı ve dış ticaret hacminin hızla arttığı görülmektedir. 2000’li yıllara kadar dalgalı ve oldukça düşük düzeylerde seyreden Türkiye-Suriye dış ticaret hacmi, özellikle 2004 yılı sonrası hızlı bir yükseliş trendine girmiştir (Sandalcılar, 2011).

Türkiye-Suriye arasında ticaretin kolaylaştırılması ve arttırılması amacıyla ilk kez 17 Eylül 1974 tarihinde bir anlaşma imzalanmıştır. Günümüzde ise, iki

ülke arasındaki ekonomik ve ticari ilişkilerin temelini oluşturan 3 anlaşma mevcuttur. Bu anlaşmalar şunlardır (Sandalcılar, 2011):

- 06.01.2004 tarihli Çifte Vergilendirmenin Önlenmesi Anlaşması,
- 06.01.2004 tarihli Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunması Anlaşması,
- 22.12.2004 tarihli Serbest Ticaret Anlaşması.

Türkiye Cumhuriyeti ile Suriye Arap Cumhuriyeti arasında serbest ticaret alanı tesis eden ortaklık anlaşması, 1 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma ile taraflar arasındaki ekonomik işbirliğinin artırılması ve güçlendirilmesi, mal ticaretindeki kısıtlamaların kaldırılması, uygun rekabet koşullarının yaratılması, karşılıklı yatırımların teşvik edilmesi ve tarafların üçüncü ülke piyasalarındaki ticaret ve işbirliğinin geliştirilmesi kararı alınmıştır. Ayrıca söz konusu anlaşma, sanayi ürünlerindeki gümrük vergileri, miktar kısıtlamaları ve eş etkili vergi ve önlemlerin kaldırılması başta olmak üzere, teknik mevzuat, tarım ürünlerindeki taviz değişimi, hayvan ve bitki sağlığı önlemleri, iç vergilendirme, yapısal uyum, damping, acil durumlar, devlet tekelleri, korunma önlemleri, ödemeler, menşe kuralları, devlet yardımları, fikri, sınai ve ticari mülkiyet hakları, kamu ihaleleri ve kurumsal hükümler konularında da düzenlemeler içermektedir (Sandalcılar, 2011).

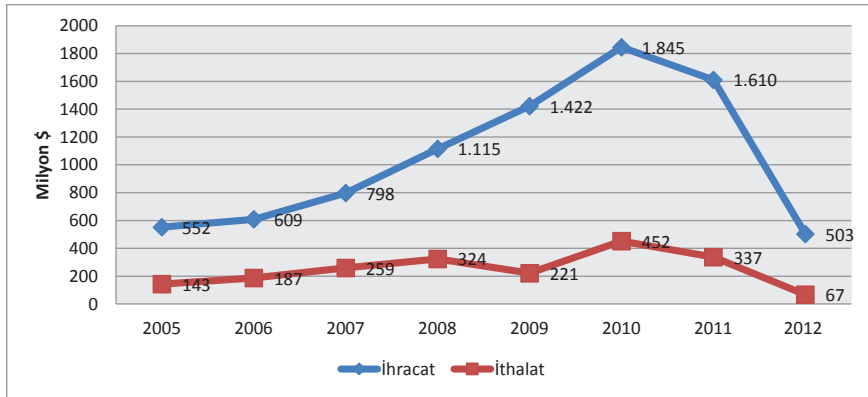
Türkiye ile Suriye arasındaki ticaret hacminin artırılması ve ekonomik ilişkilerin güçlendirilmesi için yapılan önemli bir girişim de iki ülke arasında sınır ticaret merkezlerinin kurulmasıdır. Bu konuyla ilişkin bir protokol imzalanmış ve söz konusu merkezlerin Türkiye’de Akkoyunlu ve Kilis, Suriye’de ise Ain El Souddeh ve Bab El Salameh noktalarında kurulması öngörülmüştür (Sandalcılar, 2011).

Türkiye’nin Suriye ile olan dış ticaretinin 2005-2011 yılları arası seyrine baktığımızda ihracat ve ithalat miktarının sürekli bir artış eğilimi gösterdiği ve buna bağlı olarak dış ticaret hacminin de büyüdüğü görülmektedir. Dış ticaret dengesi 2005-2011 yılları arasında hep Türkiye’nin lehine olmuştur. İhracatın ithalatı karşılama oranı yüksektir.

**Tablo 1.** Türkiye-Suriye Dış Ticareti

| Yıllar    | İhracat | İthalat | Dış Ticaret Hacmi | Dış Ticaret Dengesi | İhracatın İthalatı Karşılama Oranı |
|-----------|---------|---------|-------------------|---------------------|------------------------------------|
| Milyon \$ |         |         |                   |                     |                                    |
| 2005      | 552     | 143     | 694               | 409                 | 386,9                              |
| 2006      | 609     | 187     | 797               | 422                 | 325,5                              |
| 2007      | 798     | 259     | 1057              | 538                 | 307,7                              |
| 2008      | 1.115   | 324     | 1.439             | 791                 | 344,5                              |
| 2009      | 1.422   | 221     | 1.643             | 1.200               | 642,0                              |
| 2010      | 1.845   | 452     | 2.297             | 1.392               | 407,7                              |
| 2011      | 1.610   | 337     | 1.947             | 1.273               | 478,2                              |
| 2012      | 503     | 67      | 570               | 436                 | 750,7                              |

Kaynak: TÜİK, 2012.



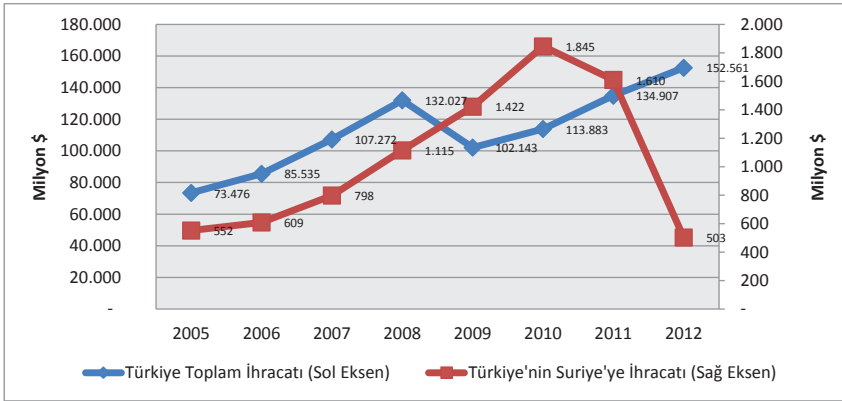
**Şekil 1.** Türkiye-Suriye Dış Ticareti Değişimi

2011 yılı Mart ayından itibaren başlayan Suriye Krizi nedeniyle, Türkiye, Ağustos 2011'den itibaren Şam Rejimi'ne karşı resmen tavır almaya başlamış ve 2011'in Kasım ayı sonunda bir dizi ekonomik ve mali yaptırım tedbirlerini uygulamaya başlamıştır. Bu durum da, iki ülke arasındaki ticarete olumsuz yansımıştır.

#### 1.1.1. Türkiye'nin Suriye'ye İhracatı

Türkiye'nin Suriye'ye 2005 yılında 552 milyon dolar seviyesinde olan ihracatı, 2011 yılında 1 milyar 610 milyon dolar olmuştur. İhracatın 6 yıldaki

artışı % 192'dir. Türkiye'nin Suriye'ye ihracatının toplam ihracat içindeki oranı 2005 yılında % 0,8 iken, 2010 yılında payını iki katına çıkararak % 1,6 olmuştur. Suriye, 2005 yılında Türkiye'nin en fazla ihracat yaptığı 28. ülke iken, 2010 yılında 20. sıraya yükselmiştir. Türkiye'nin Suriye'ye ihracatı 2005-2008 yıllarında Türkiye'nin ihracat artış hızına paralel bir seyir izlemiş, 2009 yılında küresel kriz nedeniyle Türkiye'nin toplam ihracatı azalmasına rağmen Suriye'ye olan ihracatı artmıştır. Türkiye ile Suriye arasındaki ticarete özellikle 1 Ocak 2007'de yürürlüğe giren Serbest Ticaret Anlaşması (STA) sonrasında çok önemli artışlar kaydedilmiş, Anlaşma'nın olumlu etkileri ilerleyen yıllarda kendini göstermiştir. 2010 yılında Suriye'ye ihracat 2006 yılına göre 3 kattan fazla gerçekleşmiştir. Birleşmiş Milletler (BM) ticaret veri tabanına göre, Türkiye, 2010 yılında Suriye'nin en fazla ithalat yaptığı 1. ülke olmuştur.



**Şekil 2.** Türkiye ve Suriye İhracat Değişimi

Türkiye'nin Suriye'ye yaptığı ihracatta iller bazında yapılan sıralamada İstanbul ilk sıradadır. Şanlıurfa'nın ihracat performansı da dikkate değerdir. 2005 yılında Suriye'ye ihracatı bir milyon dolar bile olmayan Şanlıurfa, 2008 yılında ihracatını 34 milyon dolara çıkararak ilk 10 sıraya girmiştir. Sonraki yıllarda sıralamada üst sıralara ilerlemeye devam etmiş, 2011 yılı itibarıyla 5. sıraya yerleşmiştir. Bütün iller ihracatlarını 2010 yılına kadar artırmışlardır. 2011 yılında, bir önceki yıla oranla Kocaeli, Ankara, Konya ve Bursa'nın Suriye'ye olan ihracatları sert düşüş yaşamıştır. 2005-2011 yılları arasında Suriye ihracatının % 90 gibi çok büyük bir kısmını ilk 10 il oluşturmakla birlikte, bu oran yıllar itibarıyla azalma göstermektedir. Başka bir ifadeyle, geçen

zaman içerisinde Suriye'ye ihracat yapan il sayısı giderek artmıştır.

**Tablo 2.** Türkiye'nin Suriye İhracatında İlk 10 İl

|                                            | 2005 | 2006 | 2007 | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | Toplam |
|--------------------------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Milyon \$                                  |      |      |      |       |       |       |       |        |
| <b>İstanbul</b>                            | 156  | 212  | 243  | 346   | 479   | 410   | 616   | 2.462  |
| Kocaeli                                    | 125  | 22   | 36   | 51    | 155   | 522   | 297   | 1.208  |
| Ankara                                     | 60   | 93   | 113  | 66    | 156   | 190   | 36    | 714    |
| Gaziantep                                  | 47   | 59   | 73   | 122   | 110   | 117   | 96    | 624    |
| Hatay                                      | 43   | 65   | 55   | 83    | 105   | 118   | 97    | 566    |
| <b>İzmir</b>                               | 15   | 18   | 28   | 118   | 77    | 43    | 47    | 346    |
| Adana                                      | 35   | 24   | 36   | 60    | 38    | 40    | 43    | 276    |
| Bursa                                      | 18   | 22   | 80   | 44    | 30    | 38    | 20    | 252    |
| <b>Şanlıurfa</b>                           | 0    | 2    | 10   | 34    | 57    | 73    | 54    | 230    |
| Konya                                      | 9    | 9    | 15   | 34    | 48    | 57    | 26    | 198    |
| İlk 10 Toplamı                             | 508  | 526  | 689  | 958   | 1.255 | 1.608 | 1.332 | 6.876  |
| Türkiye Toplamı                            | 552  | 609  | 798  | 1.115 | 1.422 | 1.845 | 1.610 | 7.951  |
| %                                          |      |      |      |       |       |       |       |        |
| <b>İlk 10 ilin toplam ihracattaki payı</b> | 92,0 | 86,4 | 86,3 | 85,9  | 88,3  | 87,2  | 82,7  | 86,5   |

Kaynak: TÜİK, 2012.

Türkiye'nin Suriye'ye ihracatındaki ürün grupları incelendiğinde; 2005-2011 yıllarında ortalama % 13,5 ile en büyük payı *“kok kömürü, rafine edilmiş petrol ürünleri ve nükleer yakıtlar”*ın aldığı görülmektedir. İkinci sırada ise *“ana metal sanayi”* bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda ihraç edilen ürünler sıralı olarak gösterilmiştir.

**Tablo 3.** Türkiye'nin Suriye'ye İhracatındaki Ürün Grupları

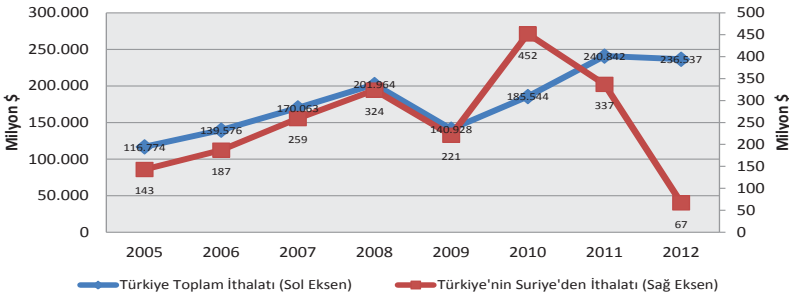
| İhraç Ürünler                                                                | 2005-2012 Kümülatif İhracat | İhracat İçindeki Payı |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| ISIC Rev3                                                                    | Milyon \$                   | %                     |
| Kok kömürü, rafine edilmiş petrol ürünleri ve nükleer yakıtlar               | 1.129                       | 13,53                 |
| Ana metal sanayi                                                             | 1.063                       | 12,74                 |
| Metalik olmayan diğer mineral ürünler                                        | 873                         | 10,46                 |
| Gıda ürünleri ve içecek                                                      | 754                         | 9,04                  |
| Başka yerde sınıflandırılmamış makine ve teçhizat                            | 624                         | 7,48                  |
| Tekstil ürünleri                                                             | 582                         | 6,98                  |
| Elektrik, gaz ve su                                                          | 483                         | 5,78                  |
| Kimyasal madde ve ürünler                                                    | 453                         | 5,43                  |
| Plastik ve kauçuk ürünleri                                                   | 413                         | 4,95                  |
| Metal eşya sanayi (makine ve teçhizatı hariç)                                | 388                         | 4,65                  |
| Tarım ve hayvancılık                                                         | 360                         | 4,31                  |
| Motorlu kara taşıtı ve römorklar                                             | 320                         | 3,84                  |
| Başka yerde sınıflandırılmamış elektrikli makine ve cihazlar                 | 301                         | 3,61                  |
| Taşocakçılığı ve diğer madencilik                                            | 160                         | 1,92                  |
| Kağıt ve kağıt ürünleri                                                      | 127                         | 1,52                  |
| Mobilya ve başka yerde sınıflandırılmamış diğer ürünler                      | 66                          | 0,79                  |
| Giyim eşyası                                                                 | 52                          | 0,62                  |
| Ağaç ve mantar ürünleri (mobilya hariç); hasır vb. örülerek yapılan maddeler | 40                          | 0,48                  |
| Tıbbi aletler; hassas optik aletler ve saat                                  | 36                          | 0,43                  |
| Tütün ürünleri                                                               | 30                          | 0,36                  |
| Diğer ulaşım araçları                                                        | 29                          | 0,35                  |
| Radio, televizyon, haberleşme teçhizatı ve cihazları                         | 15                          | 0,17                  |
| Atık ve hurdalar                                                             | 14                          | 0,17                  |
| Tabaklanmış deri, bavul, el çantası, saraciye ve ayakkabı                    | 10                          | 0,12                  |
| Balıkçılık                                                                   | 6                           | 0,07                  |

|                                           |   |      |
|-------------------------------------------|---|------|
| Büro, muhasebe ve bilgi işleme makineleri | 5 | 0,06 |
| Metal cevherleri                          | 2 | 0,03 |
| Basım ve yayım; plak, kaset vb.           | 2 | 0,02 |
| Ormancılık ve tomrukçuluk                 | 1 | 0,01 |

Kaynak: TÜİK, 2012.

### 1.1.2. Türkiye'nin Suriye'den İthalatı

Türkiye'nin Suriye'den 2005 yılında 143 milyon dolar seviyesinde olan ithalatı, 2011 yılında 337 milyon dolar olmuştur. İthalatın 6 yıldaki artışı % 136'dır. 2005-2011 yıllarında ihracatın artış hızı ithalattan fazladır. Türkiye'nin Suriye'den ithalatının toplam ithalat içindeki oranı 2005 yılına nazaran değişmemiştir. 2010 yılında Türkiye'nin en fazla ithalat yaptığı ülkeler sıralamasında Suriye 50. sıraya yükselmiştir. Suriye'den ithalat; 2005-2009 yılları arasında Türkiye'nin ithalatına paralel bir seyir izlemiş, 2009-2011 yılları arasında Türkiye'nin toplam ithalat artış hızından daha fazla bir artış göstermiştir. Birleşmiş Milletler (BM) ticaret veri tabanına göre, Türkiye, 2010 yılında Suriye'nin en fazla ihracat yaptığı 4. ülke olmuştur.



Şekil 3. Türkiye ve Suriye İthalat Değişimi

Suriye'ye en çok ihracat yapan ilk 10 il sıralamasında 6. sırada yer alan İzmir, Suriye'den yapılan ithalatla ilk sıradadır. Suriye'ye ihracatta 1. il konumunda bulunan İstanbul, Suriye'den ithalatla 2. sıradadır. İhracatta 2. sırada bulunan Kocaeli, ilk 10 ithalat listesinde son sırayı almıştır. Suriye'ye ihracatta ilk 10 sıralamasında bulunan Şanlıurfa ve Konya ise, ithalatla ilk 10 sıralamasında yer almamaktadır. Kayseri, Denizli ve Kahramanmaraş ihracat ilk 10 listesinde yok iken, ithalatla ilk 10 listesinde yer almaktadır. 2005-2011 yılları arasında Suriye'den yapılan ithalatı, % 85-95 bandında değişen paylarla ilk 10 il yapmaktadır.



**Tablo 4.** Suriye’den İthalatta İlk 10 İl

|                                            | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | Toplam       |
|--------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <b>Milyon \$</b>                           |             |             |             |             |             |             |             |              |
| <b>İzmir</b>                               | 37          | 89          | 144         | 160         | 65          | 97          | 41          | 633          |
| <b>İstanbul</b>                            | 27          | 29          | 50          | 98          | 77          | 103         | 127         | 511          |
| Gaziantep                                  | 21          | 11          | 36          | 26          | 26          | 70          | 59          | 249          |
| Kayseri                                    | 27          | 29          | 4           | 5           | 3           | 13          | 1           | 82           |
| Denizli                                    | 6           | 1           | 1           | 2           | 8           | 39          | 24          | 81           |
| Hatay                                      | 11          | 9           | 8           | 10          | 6           | 12          | 13          | 69           |
| Bursa                                      | 0           | 1           | 1           | 2           | 15          | 23          | 9           | 51           |
| Adana                                      | 2           | 2           | 3           | 3           | 2           | 33          | 3           | 48           |
| Kahramanmaraş                              | 2           | 7           | 0           | 2           | 6           | 23          | 3           | 43           |
| Kocaeli                                    | 0           | 0           | 1           | 1           | 0           | 12          | 9           | 23           |
| <b>İlk 10 Toplamı</b>                      | <b>133</b>  | <b>178</b>  | <b>248</b>  | <b>309</b>  | <b>208</b>  | <b>425</b>  | <b>289</b>  | <b>1.790</b> |
| <b>Türkiye Toplamı</b>                     | <b>143</b>  | <b>187</b>  | <b>259</b>  | <b>324</b>  | <b>221</b>  | <b>452</b>  | <b>337</b>  | <b>1.923</b> |
| <b>%</b>                                   |             |             |             |             |             |             |             |              |
| <b>İlk 10 ilin toplam ithalattaki payı</b> | <b>93,0</b> | <b>95,2</b> | <b>95,8</b> | <b>95,4</b> | <b>94,1</b> | <b>94,0</b> | <b>85,8</b> | <b>93,1</b>  |

Kaynak: TÜİK, 2012.

Türkiye’nin Suriye’den ithalatındaki ürün grupları incelendiğinde; 2005-2011 yıllarında aynı zamanda Suriye’ye en çok ihraç ettiğimiz ürün grubu olan “*kok kömürü, rafine edilmiş petrol ürünleri ve nükleer yakıtlar*” grubunun % 31,5 ile ithalatta da 1. sırayı aldığını görmekteyiz. İkinci sırada “*tekstil ürünleri*” bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda Suriye’den ithal edilen ürünler sıralı olarak gösterilmiştir.

**Tablo 5.** Türkiye’nin Suriye’den İthalat Yaptığı Ürün Grupları

| <b>İthal Ürünler</b>                                           | <b>2005-2012<br/>Kümülatif<br/>İthalat</b> | <b>İthalat<br/>İçindeki<br/>Payı</b> |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|
| <i>ISIC Rev3</i>                                               | Milyon \$                                  | %                                    |
| Kok kömürü, rafine edilmiş petrol ürünleri ve nükleer yakıtlar | 627                                        | 31,59                                |
| Tekstil ürünleri                                               | 329                                        | 16,56                                |
| Tarım ve hayvancılık                                           | 297                                        | 14,97                                |

|                                                                              |     |       |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|-------|
| Taşocakçılığı ve diğer madencilik                                            | 230 | 11,57 |
| Kimyasal madde ve ürünler                                                    | 181 | 9,12  |
| Atık ve hurdalar                                                             | 76  | 3,82  |
| Ana metal sanayi                                                             | 65  | 3,27  |
| Tabaklanmış deri, bavul, el çantası, saraciye ve ayakkabı                    | 52  | 2,60  |
| Gıda ürünleri ve içecek                                                      | 39  | 1,96  |
| Plastik ve kauçuk ürünleri                                                   | 18  | 0,90  |
| Giyim eşyası                                                                 | 17  | 0,84  |
| Başka yerde sınıflandırılmamış makine ve teçhizat                            | 11  | 0,53  |
| Metalik olmayan diğer mineral ürünler                                        | 10  | 0,48  |
| Mobilya ve başka yerde sınıflandırılmamış diğer ürünler                      | 8   | 0,41  |
| Ağaç ve mantar ürünleri (mobilya hariç); hasır vb. örülerek yapılan maddeler | 7   | 0,35  |
| Metal eşya sanayi (makine ve teçhizatı hariç)                                | 6   | 0,30  |
| Kâğıt ve kâğıt ürünleri                                                      | 6   | 0,29  |
| Ormancılık ve tomrukçuluk                                                    | 2   | 0,11  |
| Tıbbi aletler; hassas optik aletler ve saat                                  | 2   | 0,09  |
| Basım ve yayım; plak, kaset vb.                                              | 1   | 0,06  |
| Balıkçılık                                                                   | 1   | 0,06  |
| Motorlu kara taşıtı ve römorklar                                             | 1   | 0,05  |
| Başka yerde sınıflandırılmamış elektrikli makine ve cihazlar                 | 1   | 0,04  |

Kaynak: TÜİK, 2012.

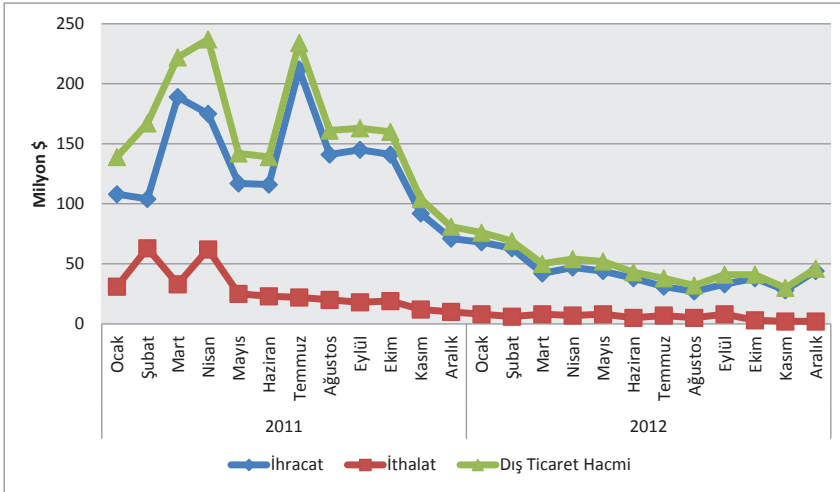
### **1.2. Kriz Sonrası Türkiye-Suriye Dış Ticareti**

Türkiye, Suriye'ye karşı 2011'in Kasım ayı sonunda bir dizi ekonomik ve mali yaptırım kararı olarak uygulamaya koymuştur. Bu yaptırımlar dış ticaret üzerindeki etkisini hemen göstermiştir. 2011 yılı Kasım ayında ihracat bir önceki aya göre % 35, ithalat ise bir önceki aya göre % 37 azalmıştır. 2012 ihracatı bir önceki yıla oranla yaklaşık % 70, ithalat ise % 80 azalmıştır. Türkiye'nin Suriye sınırı boyunca toplam 13 olan sınır kapısından Kasım 2012 itibarıyla sadece ikisi açıktır. Açık kapılardan sadece yolcu taşımacılığı yapılmaktadır.

**Tablo 6.** Kriz Sonrası Türkiye-Suriye Dış Ticareti

|         | 2011      |         | 2012    |         | Değişim |         |
|---------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|
|         | İhracat   | İthalat | İhracat | İthalat | İhracat | İthalat |
|         | Milyon \$ |         |         |         | %       |         |
| Ocak    | 108       | 31      | 68      | 8       | -37,0   | -74,2   |
| Şubat   | 104       | 63      | 63      | 6       | -39,4   | -90,5   |
| Mart    | 189       | 33      | 42      | 8       | -77,8   | -75,8   |
| Nisan   | 175       | 62      | 47      | 7       | -73,1   | -88,7   |
| Mayıs   | 117       | 25      | 44      | 8       | -62,4   | -68,0   |
| Haziran | 116       | 23      | 38      | 5       | -67,2   | -78,3   |
| Temmuz  | 212       | 22      | 31      | 7       | -85,4   | -68,2   |
| Ağustos | 141       | 20      | 27      | 5       | -80,9   | -75,0   |
| Eylül   | 145       | 18      | 33      | 8       | -77,2   | -55,6   |
| Ekim    | 141       | 19      | 38      | 3       | -73,0   | -84,2   |
| Kasım   | 92        | 12      | 28      | 2       | -69,6   | -83,3   |
| Aralık  | 71        | 10      | 44      | 2       | -38,0   | -80,0   |

Kaynak: TÜİK, 2012.

**Şekil 4.** Kriz Sonrası Türkiye-Suriye Dış Ticareti Değişimi

## SONUÇ

Türkiye, krizin başlamasından itibaren komşusu Suriye ile olan ve 2000’li yıllardan itibaren giderek artan ilişkilerinin bozulmamasına özen göstermiştir. Çünkü *“Suriye, her şeyden önce, Türkiye’nin komşularla ‘sıfır sorun’ ilkesi üzerine inşa ettiği ve ülkeyi bölgesel bir güce, hatta daha fazlasına dönüştürmesini beklediği yeni Ortadoğu politikasında merkezi bir konuma sahipti. Ayrıca, Suriye ile bu uyumlu ilişkilerin ekonomik nedenleri de bulunuyordu. İki ülke arasındaki önemli ticari ilişkilerin ötesinde Suriye, Türk ekonomisinin Mısır, Ürdün ve Körfez Ülkeleri başta olmak üzere, bölgenin diğer ülkelerine açılan kapısıydı. Son olarak ve bilhassa Ankara, bir zamanlar Suriye’nin hamisi olduğu PKK’ya karşı sürdürdüğü terörle mücadelede Şam’la olan işbirliğine halel gelmesini istemiyordu”* (BALCI, 2012).

Ancak, bütün çabalarına rağmen, Suriye Rejimi’nden istenen reformlara yönelik adımların atılmaması, Türkiye’nin Suriye ile ilgili duruşunu ve politikalarını gözden geçirmesini gerekli kılmıştır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Suriye’de yaşanan olaylar ve bu durumun bölgede yarattığı askeri ve siyasi istikrarsızlık, Türkiye-Suriye ilişkilerindeki giderek artan gerginlik ve sorunlar ile savaş riskinin çoğalması gerek Türkiye ve gerekse de bölge illeri üzerinde çok olumsuz ekonomik ve sosyal etkilerde bulunmaktadır. Suriye politikasının arkasında her zaman bir “sıcak temas riski” olduğu için Türkiye, Suriye sınırına önemli askeri yığınak yapmak zorunda kalmıştır (URAS, 2012).

Suriye’deki olaylar nedeniyle Türkiye’ye gelen sığınmacıların sayısı 100 binin üzerindedir. Gelenler için Hatay, Gaziantep, Kilis, Şanlıurfa, Kahramanmaraş, Osmaniye ve Adıyaman’da 14 kamp (Çadır Kent) kurulmuş olup üç kampın daha kurulması ile ilgili çalışmalar devam etmektedir. Suriye’den gelen sığınmacılar için AFAD tarafından yapılan harcama 500 milyon TL’ye ulaşmış durumdadır.

Suriye Krizinin Türkiye ekonomisine en büyük etkisi dış ticaret alanında kendini göstermektedir. Türk ekonomisi ve özellikle sınır iller, bu krizden ciddi zarar görmektedir. Çünkü kriz, sadece Suriye’ye değil, Suriye üzerinden 11 Ortadoğu ülkesine yapılan ihracatı da sekteye uğratmaktadır.

Sonuç olarak, Suriye’de devam eden Kriz, dış ticaret başta olmak üzere, birçok alanda sosyal ve ekonomik açıdan Türkiye’yi ve Suriye sınırında yer alan illeri olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca, Bölgede derinden hissedilen kriz, sınır illerine yönelik yatırımları da etkileme riski taşımaktadır. Yeni Teşvik Sistemiyle 6. Bölgede yer alarak önemli avantajlar elde eden illere (özellikle Şanlıurfa, Mardin ve Şırnak) gelebilecek yeni yatırımların da Kriz nedeniyle yavaşlayacağını ve yatırım kararlarında gecikmeler olacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akgün, B. (Ed.) (2012).** *Suriye Krizi’nde Bölgesel ve Küresel Aktörler (Perspektifler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri)*, SDE Analiz, <http://www.sde.org.tr/userfiles/file/suriye%20analiz.pdf>, 18.10.2012.
- Aydın, İ. S. (2009).** “Suriye Arap Cumhuriyeti Ülke Raporu”, İGEME, [http://www.egelihracatcilar.com/Images/Menu1Page//Ulke\\_Raporu\\_SUR%C4%B0YE-IGEME-2009\\_00003440.pdf](http://www.egelihracatcilar.com/Images/Menu1Page//Ulke_Raporu_SUR%C4%B0YE-IGEME-2009_00003440.pdf), 11.11.2012.
- Ayhan, V. ve K. Dilek (2012).** “Suriye’deki İktidar Mücadelesinin Türkiyeli Etnik ve Mezhepsel Gruplara Etkisi”, *Uluslararası Orta Doğu Barış*
- Araştırmaları Merkezi,** [http://www.impr.org.tr/wp-content/uploads/2012/07/IMPR\\_suriye\\_raporu-no-11.pdf](http://www.impr.org.tr/wp-content/uploads/2012/07/IMPR_suriye_raporu-no-11.pdf), 18.10.2012.
- Bakanlar Kurulu (2009).** *01.12.2008 tarih ve 2008/14451 sayılı Sınır Ticaretinin Düzenlenmesine İlişkin Karar*, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/05/20090516.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/05/20090516.htm>, 10.11.2012.
- Bacık, G. (2011).** “Suriye Meselesi ve Türkiye’nin Tavrı”, *Zaman Gazetesi*, 25 Mayıs 2011, [www.zaman.com.tr/yazdir.do?haberno=1138495](http://www.zaman.com.tr/yazdir.do?haberno=1138495), 18.10.2012.
- Balci, B. (2012).** “Suriye Krizi: Türkiye’nin Ortadoğu Rüyasının Sonu mu?”, *Heinrich Böll Stiftung*, <http://www.tr.boell.org/web/1111434.html>, ss. 9-15, 18.10.2012.
- Demir, Ş. (2011).** “Dünden Bugüne Türkiye’nin Suriye ve Ortadoğu Politikası”, *Turkish Studies*, Cilt 6, Sayı 3, ss. 691-713, [http://turkishstudies.net/Makaleler/765391128\\_42\\_%C5%9Ferif\\_demir.pdf](http://turkishstudies.net/Makaleler/765391128_42_%C5%9Ferif_demir.pdf), 16.10.2012.
- Ertuğrul, D. (2012).** “Türkiye Dış Politikası İçin Bir Test: Suriye Krizi”, *TESEV Dış Politika Programı*, [http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/15ae171c-7545-48a6-8be5-d9a842564fd8/Dogan\\_Ertugrul-TESEV\\_Suriye%20Krizi.pdf](http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/15ae171c-7545-48a6-8be5-d9a842564fd8/Dogan_Ertugrul-TESEV_Suriye%20Krizi.pdf), 18.10.2012.
- Ezer, M. (2012).** “Suriye’deki Olaylar En Fazla Hatay Ekonomisini Vurdu”, *Radikal Gazetesi*, <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3&ArticleID=1095598&CategoryID=80>, 28.10.2012.
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (2012).** “Sınır Ticaretine İlişkin Bilgiler”, <http://www.gumrukticaret.gov.tr/altsayfa/icerik/68/302/sinirticaretine-iliskin-bilgiler.html>, 10.11.2012.
- International Crisis Group (2012).** “Syria’s Mutating Conflict”, *Middle East Report N°128*, 1 August 2012, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Syria/128-syrias-mutatingconflict.pdf>, 18.10.2012. “İşler Ayna Çal Çal Oyna”,

**Milliyet Gazetesi**, <http://m2.milliyet.com.tr/HomePage.aspx#/News/NewsArticle.aspx?ID=1617445>, 26.10.2012.

**Kaya, E. (2012).** “İki Sınır Arasında”, **Aksiyon Dergisi**, 3 Eylül 2012, <http://www.aksiyon.com.tr/aksiyon/haber-33476-iki-sinir-arasinda.html>, 18.10.2012.

**Kıyak, H. (2005).** *Türkiye’nin Dış Ticaret Yapısı ve Ortadoğu Ülkeleri İle Dış Ticaret İlişkileri*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Ortadoğu Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul. “Kilis’te Sefalet”, **Milliyet Gazetesi**, <http://m2.milliyet.com.tr/HomePage.aspx#/News/NewsArticle.aspx?ID=1617030>, 25.10.2012.

**Öztürk, N. (2006).** “Türkiye’de Sınır Ticaretinin Gelişimi, Ekonomik Etkileri, Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”,

**ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 3, ss. 107-127, <http://sbd.karaelmas.edu.tr/index.php/zkesbe/article/view/117>, 16.10.2012.

**Sandalcılar, A. R. (2011).** “Türkiye-Suriye Dış Ticaretinin Sektörel Analizi”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 25, Sayı 3-4, ss. 213-229, <http://e-dergi.atauni.edu.tr/index.php/IIBD/article/viewFile/6088/6494>, 11.11.2012.

**Söylemez, H. (2012).** “Suriye Sorunu Yayılıyor: İsrail Arap’sız Bir Devlet, Ürdün İse Filistin Olur” **Aksiyon Dergisi**, 3 Eylül 2012, [http://www.aksiyon.com.tr/aksiyon/newsDetail\\_getNewsById.action?newsId=3347](http://www.aksiyon.com.tr/aksiyon/newsDetail_getNewsById.action?newsId=3347), 18.10.2012. “Suriye Ülke Raporu”, Mart 2012, <http://birlesmismarkalar.org.tr/images/UF/file/hedef-ulke-raporlari/Suriye.pdf>, 11.11.2012.

**Svistunova, İ. (2010).** “Irak Faktörünün Türkiye’nin Orta Doğu Politikasına Etkisi (1990-2008)”, **Ortadoğu Analiz**, Şubat’10, Cilt 2, Sayı 14, ss.

74-84, [http://www.orsam.org.tr/tr/trUploads/Yazilar/Dosyalar/201031\\_irina\\_subat.pdf](http://www.orsam.org.tr/tr/trUploads/Yazilar/Dosyalar/201031_irina_subat.pdf), 16.10.2012.

**Şahin, M. (2010).** “Türkiye’nin Orta Doğu Politikası: Süreklilik ve Değişim”, **Akademik Orta Doğu**, Cilt 4, Sayı 2, ss. 9-22, [http://www.akademikortadogu.com/belge/ortadogu8%20makale/mehmet\\_sahin.pdf](http://www.akademikortadogu.com/belge/ortadogu8%20makale/mehmet_sahin.pdf), 16.10.2012.

**Tan, M. ve F. Altundal (2008).** *Türkiye’de Sınır Ticaretinin Gelişimi ve Mevcut Durum*, İstanbul: İTO Yayın No: 2008-26.

**TÜİK (2012).** *Dış Ticaret Veri Tabanı*, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/disticaretapp/menu.zul>, 25.11.2012.

**Ulutaş, A. (2006).** *I. ve II. Körfez Savaşı’nın Türkiye’ye Etkileri*, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, İzmir.

**Uras, G. (2012).** “Suriye Faturası Çok Büyük”, **Milliyet Gazetesi**, <http://ekonomi.milliyet.com.tr/suriye-faturasi-cok-buyuk/ekonomi/ekonomiyazardetay/17.10.2012/1612976/default.htm>, 17.10.2012.

**USAK (2012).** “Suriye Meselesi ve Türkiye”, <http://www.usak.org.tr/haber.asp?id=1566>, 18.10.2012.

## TAPU KANUNU BAĞLAMINDA İMAR UYGULAMALARINDA KAPANAN KADASTRAL YOLLAR

Selman ÖZDEMİR\*

### ÖZ

İmar plânları ile öngörülen arz kullanım fonksiyonlarına istinaden çoğu zaman imar plânı sınırı dâhilinde bir kısım kadastral yolların kapanması durumu ile karşılaşilmektedir. Belediyelerin kapanan kadastral yolları ne şekilde değerlendirilecekleri, konuya ilişkin iki mahkeme kararı sonrasında karmaşık bir duruma dönüşmüştür ve mahkeme kararları sonrasında kapanan kadastral yolların arazi ve arsa düzenlemesi neticesinde belediyeler adına tapuya tescilinde artış olmuştur. Bu yazıda, konuya ilişkin Mahkeme kararları ile Tapu Kanunu'nun ilgili maddelerinin imar uygulamasında uygulanıp uygulanmayacağı, imar plânı ile kapanan kadastral yolların belediyeler adına tapuya tescil edilip edilmeyeceği hususu incelenmeye çalışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** İmar Uygulaması, Arazi ve Arsa Düzenlemesi, Kadastral Yol, Tapu Kanunu.

### THE CLOSED CADASTRAL WAYS VIA ZONING APPLICATION IN THE CONTEXT OF THE TITLE DEED CODE

#### ABSTRACT

Most of the time some cadastral ways to closure when the zoning plan entry into force. How utilized the closed cadastral ways by the municipalities after the two verdicts. And when the municipalities parcellation the land, observe the closed cadastral ways title deed registration to municipality private property. In this article, zoning is applied in any matter to be studied on the issue of Title Deed Code with related the two verdicts. At the second part of the study which is planing publish soon, how utilized the closed cadastral ways via zoning plan entry into force at the parcellation will be scrutinized.



\* Dr., Sakarya 1'inci İdare Mahkemesi Hâkimi, selman.ozdemir@hotmail.com

**Keywords:** Zoning Application, Parceling, Cadastral Way, Deed Law.

## GİRİŞ

3194 sayılı İmar Kanunu, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların plân, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla gerek merkezî idareye gerekse mahallî idarelere arsalara/arazilere ve yapılarla müdahaleye ilişkin bir kısım yetkiler vermiştir. 3194 sayılı Kanun’un mahallî idarelere verdiği konuya ilişkin yetkilerden birisi, günlük dilde “İmar uygulaması” adı verilen; kimi zaman ise günlük dilde “Parselasyon”, “Şuyulandırma”, “18 uygulaması” olarak kullanılan “Arazi ve arsa düzenleme” yetkisidir.

Bu yetkinin kullanımı belediye ve mücavir alan sınırları dâhilinde belediyelere, belediye ve mücavir alan sınırları haricinde ise il özel idarelerine aittir. Uygulamada, il özel idareleri tarafından imar plânı uygulamalarına dair işlemler (yapı tatil zaptı tanzimi, yıkım kararları ve para cezalarına dair kararlar ile ruhsat işlemleri bir yana bırakılırsa) daha çok mevzî imar plânları çerçevesinde dar kapsamlı ele alınmakta; söz konusu yetkinin esas kullanıcısı konumunda belediyeler bulunmaktadır.

Arazi ve arsa düzenleme yetkisinin sıklıkla belediyeler tarafından kullanılması nedeniyle, çalışmada konunun mahallî idarelerden sadece belediyeler çerçevesinde ele alınması uygun görülmüştür. Ancak, belediyeler bakımından yapılan değerlendirmelerin il özel idareleri yönünden de geçerli olacağı tabiidir.

Öte yandan, bu yazıda Tapu Kanunu hükümlerinin imar plânları ile kapanan kadastral yolların tescilinde uygulanıp uygulanmayacağı sorunu açıklığa kavuşturulmaya çalışılacak; imar plânları ile kapanan kadastral yolların arazi ve arsa düzenlemelerinde ne şekilde değerlendirileceği, bir sonraki yazıda incelenecektir.

İmar plânları ile öngörülen arz kullanım fonksiyonlarına istinaden çoğu zaman bir kısım “kadastral” yolların kapanması durumu ile karşılaşılmaktadır. Örneğin iki yerleşim yeri arasında ulaşımı sağlayan güzergâhın kadastro tespitleri esnasında yol olarak tespit edildiğini varsayalım. Bilahare bu



yerleşim yerlerinin belediye mücavir alan sınırlarına dâhil olduğunu, kadastral yolun kâin olduğu bölgenin arz kullanım fonksiyonunun ise bir kısmının imar plânı ile konut alanı olarak, bir kısmının eğitim tesis alanı olarak bir kısmının yeşil alan olarak belirlendiğini, bir kısmının ise taşıt yoluna tekâbül ettiğini ve taşıt yolunun ise kısmen kadastral yolla çakıştığını/örtüştüğünü varsayalım. İşte bu noktada, taşıt yolunun kadastral yola tekâbül eden kısmı haricindeki kadastral yollar hakkında ne tür işlemler icra edilmesi gerektiği sorunu ile karşılaşmaktadır.

Uygulamada belediyeler genellikle üç şekilde hareket etmektedir.

1. Ya kapanan kadastral yolları arazi ve arsa düzenlemesi neticesinde belediye adına doğrudan tapuya tescil ettirmektedirler.

2. Ya da kapanan kadastrol yolları arazi ve arsa düzenlemelerinde Düzenleme Ortaklık Payı oranı düşüldükten sonra belediye adına tescil ettirmektedirler.

3. Veyahut da kapanan kadastral yolların tamamını arazi ve arsa düzenlemelerinde umumî hizmet alanlarına tahsis etmektedirler.

Kapanan kadastral yolların “Arazi ve arsa düzenlemesi” sonrasında belediye adına doğrudan tapuya tescil ettirilmesine dayanak olarak ise, 2892 sayılı Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesi gösterilmektedir ki; bu uygulamanın yasal olduğuna dair savlar, konuya ilişkin bir Anayasa Mahkemesi kararı sonrasında sıklıkla ileri sürülür olmuştur.

Çalışmada; imar plânları ile öngörülen arz kullanım fonksiyonlarına istinaden kapanan kadastral yolların “Arazi ve arsa düzenlemesi” sonucunda belediyeler adına tapuya tescil edilip edilemeyeceği hususu; bir il özel idaresi ve bir belediye arasında çıkan uyuşmazlıkta konunun itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi’ne taşınması sonrasında, Anayasa Mahkemesi tarafından verilen karar bağlamında incelenmeye çalışılacaktır. Bu kapsamda “Arazi ve arsa düzenlemesi” işleminin teknik yönlerinden ziyade hukukî yönleri ve safhaları değerlendirilecektir.

Ayrıca çalışmada, Tapu Kanunu uyarınca gerçekleştirilen tapu siciline tesciller ile İmar Kanunu uyarınca gerçekleştirilen tapu siciline tesciller mukayeseli olarak ele alınacak; incelemeye esas Anayasa Mahkemesi

kararında, Anayasa Mahkemesi'ne müracaat şartlarının bidayet mahkemesi bakımından tahakkuk edip etmediği değerlendirilerek, kapanan kadastral yolların belediyeler adına tapuya tescili konusu Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararı zımında incelenecektir.

Öte yandan; değerlendirmeye konu Anayasa Mahkemesi kararına esas olayda, arazi ve arsa düzenlemesi kadastro çalışmaları tamamlanmış alanda gerçekleştirildiğinden; çalışmada yapılan açıklamalar, kadastrosu tamamlanmış alanlara yönelik açıklamaları içermektedir.

Ancak açıklamalara esas alınacak maddî olayın ve ilgili Anayasa Mahkemesi kararının aktarılması ve tartışılmasından evvel, konuya ilişkin hukukî/teknik açıklamaların yapılmasının, maddî olayın ve Mahkeme kararlarının tahlili bakımından uygun olacağı düşünülmüştür. Bu itibarla evvelâ Anayasa Mahkemesi kararına esas olaylar aktarılacak; ardından harita, kadastro, tapu, tapu sicili, kadastral yol, kapanan kadastral yol gibi kavramlar açıklanılarak konuya devam edilecektir.

## 1. ANAYASA MAHKEMESİ KARARINA ESAS MADDİ OLAY

Bolu Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde, mülkiyeti Bolu İl Özel İdaresi'ne ait taşınmazların bulunduğu alanda, Bolu Belediyesi tarafından 3194 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi uyarınca arazi ve arsa düzenlemesi işlemlerine başlanılmış; hazırlanan parselasyon plânı/haritası, Bolu Belediye Encümeni kararı ile onaylanmıştır.

Söz konusu belediye encümen kararına (arazi ve arsa düzenlemesinin onaylanmasına) düzenleme alanında taşınmazları bulunan Bolu İl Özel İdaresi tarafından, Bolu Belediyesi nezdinde itiraz edilmiştir. Bolu İl Özel İdaresi'nin itirazı, Bolu Belediye Encümeni tarafından görüşülmüş ve Belediye encümeninin 22.01.2010 tarih ve 86 sayılı kararı ile itiraz reddedilmiştir.

Belediye encümeni tarafından itirazın reddi üzerine; Bolu İl Özel İdaresi, arazi ve arsa düzenlemesi ile İl Özel İdaresi'nin taşınmazlarında değer kaybı olduğu, bu alana İl Özel İdaresi'nce yapılmak istenen yatırımın arazi ve arsa düzenlemesi (parselasyon) ile engellendiği, taşınmazın yola bakan kısmının belediye tarafından mülk edinildiği, işlemde kamu yararı bulunmadığı, işlemin hukuka aykırı olduğu iddiaları ile Bolu Belediye Encümeni'nin 22.01.2010

tarikh ve 86 sayılı kararının iptali istemi ile Sakarya 1'inci İdare Mahkemesi'nde dava açılmıştır.

Davalı Bolu Belediye Başkanlığı; dava konusu edilen işlemin amacının kamu yararı olduğu, yapılan düzenleme sonucu oluşan yeni parsellerin mümkün olduğunca ana taşınmaza yakın parsellerden verilmeye çalışıldığı, uygulamanın kesinleştirilerek tapu tescil işlemlerinin tamamlandığı, düzenlemeye giren taşınmazlardan yoldan ihdas yoluyla elde edilenlerin dayanağının 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesinde yer alan "Köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlaları köy veya belediye namına tescil olunur" hükmünün olduğu, bu nedenlerle tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı ve davanın reddi gerektiği savunulmuştur.

Sakarya 1'inci İdare Mahkemesi olayı inceledikten sonra, kapanan kadastral yolların Belediye adına tapuya tescil edilmesine dayanak gösterilen Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına vararak, itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi'ne müracaat etmeye karar vermiştir.

Mahkeme'nin itiraza dair kararının gerekçesinde özetle<sup>1</sup>; "(...) Kamunun kullanımındaki yolların herhangi bir idarî tasarrufla kapatılması sonucu elde edilen taşınmazların Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesi uyarınca belediyeler veya köyler adına tescil edilmesiyle kadimden bu yana yol olarak kullanılan veya kişilerin özel mülkiyet haklarından feragat ederek kamunun kullanımına bıraktıkları alanların idarî bir tasarrufla idarenin özel mülkiyeti haline getirilmekte olduğu; bu taşınmazların, üçüncü kişilere satışı da dâhil her türlü hukukî işleme konu edilmesinin mümkün olabildiği; (...) köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlalarının köy veya belediye namına tescil edilmesi söz konusu olabilecekse, bu taşınmazların ancak yeniden kamunun kullanımına açılacak şekilde düzenlenmesi ve (belediye ve köy adına) tescilin bu amaçla sınırlandırılması, özel mülkiyet haline dönüştürülmesinin engellenmesi gerektiği ve Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesinin Anayasa'nın 2'nci ve 35'inci maddelerine aykırı olduğu" açıklamalarına yer verilmiştir.



<sup>1</sup>Sakarya 1'inci İdare Mahkemesi'nin 17.01.2011 tarih ve E: 2010/464 sayılı ara kararı.

## 2. ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi başvuruyu esastan incelemiş ve Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına hükmetmiştir<sup>2</sup>. Karar gerekçesinde özetle, “2644 sayılı Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesinin köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlalarının köy veya belediye namına tescil olunmasını öngördüğünü; bu hüküm gereğince plân değişikliği ya da benzeri nedenlerle bir yolun kapanması ya da bazı bölümlerinin yol olmaktan çıkarılması durumunda bu şekilde açığa çıkan taşınmazların belediye ya da köy sınırları içinde bulunması halinde, bu tüzelkişilikler adına tescil edilmesi gerektiği” tespiti yapılmıştır.

Kararda devamla, “(...) yolların zaman içinde gelişen ihtiyaçlara bağlı olarak imar plânlarında değişiklik yapılması suretiyle kapatılabileceği gibi, bazı yol parçalarının açığa çıkmasının da ihtimal dâhilinde olduğu; kapanan ya da açığa çıkan yol veya yol parçalarının kamu malı niteliğini kaybederek idarenin özel malı haline geleceği; bu nedenle kamu mallarına ilişkin korumanın ortadan kalkacağı, bu nedenle itiraz konusu kuralın böylece açığa çıkan taşınmazların tapu sicilinin sağladığı güvenceden yararlanabilmesi için tapu siciline tescilini öngördüğünü” belirtilmiştir.

Mahkeme devamla, “İdarenin yeni bir kararla bu taşınmazları kamu yararına tahsis ederek kamu malına da dönüştürebileceği; aynı şekilde İmar Kanunu’nun 18’inci maddesi gereği parsellerin yeniden düzenlenmesinde eski yol parçalarını özel kişilerin arsaları ile birleştirebileceği; eğer yeniden kamu yararına tahsis edilmezse, idarenin özel hukuk rejimi çerçevesinde bu mallara tasarruf edeceği, gerekirse satabileceği”ni belirtmiş ve nihayetinde itiraz konusu kuralın Anayasa’ya aykırı olmadığına hükmetmiştir<sup>3</sup>.

## 3. İMAR UYGULAMASI KAVRAMI

Bir kısım kurum ve kavramlar günlük dilde, ilgili kurum ve kavramların mevzuatta yer verilen isimlerinden farklı isimlerle anılabilmekte; kimi zaman



<sup>2</sup>Anayasa Mahkemesi’nin 12.01.2012 tarih ve E: 2011/23, K: 2012/3 sayılı kararı.

<sup>3</sup>Her iki Mahkeme kararının tahliline dair açıklamaların bir kısmına; konuya ilişkin kurum ve kavramlara dair açıklamalardan sonra değinilecektir. Anayasa Mahkemesi kararında yer alan bir kısım kurum ve kavramların değerlendirilmesi ile kapanan kadastral yolların arazi ve arsa düzenlemesinde ne şekilde kullanılacağına dair açıklamalara ise bir sonraki yazıda yer verilecektir.

ise mevzuatta yer alan isim/terim kullanılsa dahi, bu isimlerin günlük dildeki anlamlarının kapsam ve mahiyetleri, mevzuatta öngörülen manâdan farklı içerikleri haiz olabilmektedir. Bu kavramlar arasında imar hukuku ile ilgili terimlerin de yer aldığı gözlemlenmektedir.

İmar hukuku alanında günlük dilde sıkça kullanılan kavramlardan birisinin “İmar uygulaması” terimi olduğu görülmektedir. Nitekim imar hukuku alanına ilişkin muhtelif davalara ait dilekçelerde “İmar uygulaması” kavramının “Galat-ı meşhur” hale gelmiş şekilde kullanıldığı görülmektedir. İmar uygulaması terimini günlük dilde kullananların, bu kavram ile çoğunlukla imar plânı yapılmasını veya imar plânının değiştirilmesini kastettikleri gözlenmektedir.

Örneğin bir taşınmazın belediye mücavir alan sınırları içerisine alınması halinde dava dilekçelerinde, bölgede “İmar uygulaması” yapıldığı ileri sürülebildiği gibi; bir taşınmazın bulunduğu bölgenin Nazım İmar Plânının değiştirilerek alanın ticaret kullanım fonksiyonundan konut kullanım fonksiyonuna dönüştürülmesi durumunda da dava dilekçelerinde bölgede “İmar uygulaması” yapıldığı ileri sürülebilmektedir. Kezâ bir taşınmazın bulunduğu alanda Uygulama İmar Plânında değişiklik yapılarak kat adedinin artırılması veya azaltılması; ya da yolların genişletilmesi veya daraltılması durumlarında dava dilekçelerinde yine imar uygulaması yapıldığı iddialarına yer verildiği görülmektedir. Hâlbuki söz konusu durumların hiç birisinde teknik olarak imar uygulaması yapılmamıştır. Diğer bir deyişle; mücavir alan sınırına dâhil edilme farklı bir kavramı, imar plânı farklı bir kavramı, imar uygulaması farklı bir kavramı ifade etmektedir.

Kezâ günlük dilde “İmar uygulaması” terimi yerine (veya bu terimle birlikte) “Parselasyon”, “Şuyulandırma”, “18 uygulaması” terimlerinin de kullanıldığı görülmektedir. Bu terimlerin imar uygulaması kavramı yerine kullanılması ise kısmen yerindedir. Dolayısıyla bu kavramlar kısmen imar uygulaması kavramını karşılamaktadır. Ancak tek başına parselasyon, şuyulandırma ve 18 uygulaması yine imar uygulaması kavramını tam olarak ifade etmekte yetersiz kalmaktadır. Nitekim bu kavramlar imar uygulaması adı verilen kurumun kendi içindeki bir alt işlemini ifade eden kavramlardır.

Teknik ve mevzu bakımından (geniş anlamda) imar uygulaması; yapı ruhsatı, yapı kullanma ruhsatı, işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı, ifraz ve tevhid, kamulaştırma, arazi ve arsa düzenlemesi gibi (tesis edildikleri esnada) Uygulama İmar Plânı hükümleri dikkate alınarak, Uygulama İmar Plânı hükümleri esaslarına göre tesis edilen bütün (bireysel) işlemleri ifade etmektedir.

Dar anlamda imar uygulaması kavramı ise, Uygulama İmar Plânı'na göre tesis edilen ve alan/arz mülkiyet durumuna (tapu belgesine, tapu siciline) doğrudan müdahale eden; tapudaki mal sahipliğinin coğrafi olarak yerini, kapsamını, içeriğini, niteliğini, niceliğini veya hisse/sahiplik durumunu değiştiren bireysel idarî işlemlerdir.

Dar anlamda imar uygulamasına tekâbül eden bu bireysel idarî işlemler; İmar Kanunu'nun 15'inci ve 16'ncı maddelerinde düzenlenen "İfraz ve tevhid" işlemi, İmar Kanunu'nun 18'inci (ve 19'uncu) maddesinde düzenlenen "Arazi ve arsa düzenlemesi" işlemi ve İmar Kanunu'nun 10'uncu, 12'nci, 14'üncü, 18'inci ve 33'üncü maddelerinde düzenlenen "Kamulaştırma" işlemi şeklinde, esas olarak üç farklı türde tezahür etmektedir (Ersoy, 2013; 4). Dava dilekçelerinde yer alan ifadelerden, çoğunlukla "Parselasyon", "Şuylandırma" ve "18 uygulaması" şeklinde kullanılan terimler ile kastedilmek istenen şeyin, imar uygulaması araçlarından "Arazi ve arsa düzenlemesi" veya "İfraz ve tevhid" işlemleri olduğu anlaşılmaktadır.

Her bir imar uygulaması işleminin kapsam, mahiyet ve hukukî sonuçlarının birbirinden farklı olması nedeniyle, karışıklığa mahal vermemek adına, günlük dilde "Galat-ı meşhur" hale gelmiş olan terimlerin yerine, mevzuatta öngörülen terimlerin kullanılması daha uygundur<sup>4</sup>. Zirâ kimi zaman dava dilekçelerinde kullanılan terimler nedeniyle davanın konusunun ifraz/tevhid işlemi mi, yoksa arazi ve arsa düzenlemesi işlemi mi olduğu hususunun açıklığa kavuşturulmasında zorlanılabilmektedir.

Hülâsa, "İmar uygulaması" kavramının kapsamına birden fazla işlem girmektedir. İmar uygulaması; Uygulama İmar Plânı esasları uyarınca bir



<sup>4</sup>Biz de yazı başlığında "Arazi ve arsa düzenlemesi" yerine "İmar uygulaması" kavramını kullandık; ancak bu kavram, yazı başlığının kısa tutulması maksadına istinaden kullanılmıştır. Yazı içerisinde ise "İmar uygulaması" kavramı yerine mevzu terim olan "Arazi ve arsa düzenlemesi" kullanılmıştır.

alanda ya “İfraz ve tevhid” yapılmasını veya alanda “Arsa ve arazi düzenlemesi” yapılmasını yahut da alanda “Kamulaştırma” yapılmasını ifade etmektedir. Bir diğer deyişle, sadece günlük dilde parselasyon/şuyulandırma olarak ifade edilen arsa ve arazi düzenlemesi, imar uygulaması değil; arsa ve arazi düzenlemesinin yanında kamulaştırma ile ifraz ve tevhid işlemleri de birer imar uygulamasıdır. Zirâ bu işlemlerin (de), Uygulama İmar Plânı hükümleri esaslarına göre tesis edilmesi gerekmektedir<sup>5</sup>.

Kapanan kadastral yolların belediyeler adına tapu siciline tescil edilmesi durumu ise imar uygulaması araçlarından “Arazi ve arsa düzenlemesi”nin kullanılması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle; her ne kadar yazının başlığında “İmar uygulamalarında kapanan kadastral yollar” şeklinde imar uygulaması kavramı kullanılmış ise de; kapanan kadastral yolların belediye adına tapuda tescili durumu ile imar uygulaması araçlarından “Arazi ve arsa düzenlemesi”ne başvurulması halinde karşılaşılması nedeniyle, konunun incelenmesi, arazi ve arsa düzenlemesi bağlamında yapılacaktır.

Bu bakımdan; bir yerde arazi ve arsa düzenlemesi yapılmadan evvel, mekân ve mülkiyet ile ilgili bir takım işlemlerin gerçekleştirilmiş ve tamamlanmış olması zorunludur. Ayrıca Tapu Kanunu’nun uygulanabilirliğinin somutlaştırılması bakımından, söz konusu safhaların ortaya konulması gerekmektedir. Bu maksatla aşağıda, arazi ve arsa düzenlemesi öncesinde arazi ile ilgili yapılan işlemler ve konuya ilişkin kavramlar incelenecektir.

#### 4. ARAZİ VE ARSA DÜZENLEMESİ ÖNCESİ SAFHALAR

Bu kısımda, arazi ve arsa düzenlemesi süreci, başlangıcı ve sonu olan bir çizgisel süreç olarak tahayyül edilerek konu incelenmeye çalışılacaktır. Açıklamalar bir model yerleşim yeri üzerinden yapılacaktır.

Başlangıcı ve sonu olan bu çizgisel sürecin ilk safhasını “Doğal durum” olarak adlandırmayı uygun gördük. Doğal durumu takip eden aşama “Kadasto” aşaması olacaktır. Kadastro aşamasını “Tapu siciline tescil” aşaması takip



<sup>5</sup>1/1.000 ölçekli plâna Uygulama İmar Plânı adı verilmesinin nedeni, zemin tatbikinin (zemine yönelik bireysel işlemlerin) 1/1.000 ölçekli plân hükümlerine göre gerçekleştirilmesi zorunluluğundan kaynaklanmaktadır.

etmektedir. Tapu siciline tescil aşamasının ardından, “İmar plânı” aşaması gelmektedir. İmar plânı aşaması sonrasında “Arazi ve arsa düzenlemesi” aşaması gelmekte; arazi ve arsa düzenlemesi sonrasında ise, yeni bir “Tapu siciline tescil” aşaması başlamaktadır. Nihayetinde model süreç, ikinci tapu siciline tescil aşamasının tamamlanmasını müteakiben sona erecektir.

#### 4.1. Doğal Durum

Süreçte doğal durum olarak isimlendirmeyi uygun gördüğümüz aşama; insanların/vatandaşların boş olarak bulunan arazileri bağ, bahçe, tarla şeklinde işlemeye başladıkları; zamanla bağ, bahçe ve tarlalar arasında sınırların belirginleştiği; kezâ zamanla gerek bağ, bahçe ve tarlalar arasında, gerek ikâmet yerleri ile bu alanlar ve su kaynakları arasında ulaşım ihtiyacının doğması nedeniyle, arz kısımlarında bazı patika veya yolların oluştuğu bir durumu ifade etmektedir. {Bu yerleşim yerinin ismi (A) Köyü olarak adlandırılacaktır.}

Bu aşamada (A) Köyü’nde kişilerin kullandıkları arazilerin sınırları, geometrik konumları ve (arazinin kime ait olduğu, hisseli mülkiyetin mi ferdî mülkiyetin mi söz konusu olduğu, yoksa mülkiyetin değil de sadece arz üzerini işleme/kullanma yetkisinin mi mevcut olduğu gibi) mülkiyet durumları resmî olarak belirlenmemiş; resmî olarak bu kişiler adına mülkiyet belgesi düzenlenmemiştir.

Bu aşamada arz üzerindeki sahiplik iddialarının temeli hukukî bir belgeye değil<sup>6</sup>, ya işgale, ya araziye işlemeye (emeğe), yahut arazinin uzun süreden bu yana (miras yolu ile) elde tutulduğu iddiasına yahut da güce/zorbalığa dayanmaktadır.

Bu aşamada kişiler her ne kadar sahiplik (mülkiyet) iddiasında bulunsalar da, bu safhada (A) Köyü’ndeki kişilerin arz üzerindeki hâkimiyetleri hukukî manâda mülkiyeti ifade etmemektedir. Bu safhadaki elde bulundurma (toprağı kullanma) durumu hukukî manâda, zilyetlik kavramı kapsamında kalmaktadır. Nitekim zilyetlik, bir şey üzerindeki fiilî hâkimiyeti ifade etmektedir (Oğuzman ve Seliçi, 2002; 49). Bu tanıma göre zilyetliğin mevcudiyetinin, diğer bir deyişle



<sup>6</sup> İlgililerin tapu belgelerinin mevcut olmadığı tahayyül edilmiştir.



fiilî hâkimiyetin varlığının bir hakka dayanması şart değildir<sup>7</sup>. Hiçbir hak sahibi olmadığı halde hırsız dahi, çaldığı şey (taşınır mal) üzerinde fiilî hâkimiyeti nedeniyle zilyettir ve kanunun zilyede verdiği bütün yetkileri kullanmaya haizdir (Oğuzman ve Seliçi, 2002; 54).

Bu safhada (A) Köyü'ndeki kişiler arazileri işlemekte, kimileri araziye binalar inşa etmekte; zamanla araziler/tarlalar arasında belli sınırlar oluşmakta; çoğunlukla zamana, mekâna ve ihtiyaca göre şekillenen patika tipli veya iptidai yollar ortaya çıkmaktadır.

Bu aşamada (A) Köyü'nün bulunduğu arz/zemin henüz kadastro görmemiştir. Kadastro görmeme nedeniyle (A) Köyü'nde henüz mülkiyete esas kadastro haritaları (da) yapılmamıştır. Bu duruma istinaden teknik manâda kadastral yollar (da) henüz ortaya çıkmamıştır.

#### **4.2. Kadastral Duruma Geçiş**

Doğal durum devam etmekte iken, egemen güç (Devlet) tarafından, (A) Köyü'nün de yer aldığı bölgenin kadastrosunun yapılması kararlaştırılır ve artık kadastral aşama başlar. Bu safhanın açıklanabilmesi için; kadastro ile ilgili bir takım temel kavram ve kurumların izah edilmesi gerekmektedir.

##### **4.2.1. Kadastro Kavramı**

Hukukî manâda kadastro kavramı, arz/zemin üzerindeki bir arazi parçasının şekli ve hukukî durumunun saptanmasını ifade etmektedir (Keskin ve İkiler, 2012; 1). Diğer bir anlatımla kadastro; ülke sınırları içerisindeki taşınmaz malların sınırlarını, önce arazi üzerinde, sonra harita üzerinde belirleyerek; bu taşınmazların hukukî durumlarını tespit etmek ve işlemlerin kesinleşmesi sonucunda Türk Medenî Kanunu uyarınca tapu siciline tescil edilerek hak sahiplerine tapu belgelerini verme işlemlerinin bütününe ifade etmektedir (Biltekin, 2012; 1).

Kadastro aracılığı ile gayrimenkullerin şekilleri, hudutları, yüzölçümleri, fennî ve geometrik usullerle tespit edilerek gösterilmektedir. Kadastro vasıtasıyla gayrimenkulleri arz üzerinde birbirinden ayırmak ve bu suretle mülkiyet hakkının arz üzerindeki sınırlarını ve yüz ölçümünü (muhtevasını) tayin etmek kolaylaşmaktadır (Akipek, 1972; 292).



<sup>7</sup> Bu açıklama tapulu taşınmazlar bakımından geçerli değildir; taşınır ile tapusuz taşınmazlar bakımından bir anlam ifade etmemektedir.

Kadastro ile taşınmazın şekli durumunun saptanması işi, değişik ölçme metotları kullanılarak taşınmazın sınırlarının ve şeklinin zeminde belirlenmesini ve belirlenen sınırın ve şeklin haritaya aktarılmasını kapsamaktadır. Taşınmazın hukukî durumunun saptanması ise, sınırları zeminde ölçülen ve şekli haritaya aktarılan taşınmazın kime ait olduğunun, vasfının, varsa hisse sahiplerinin belirlenmesini ve tapu sicil kütüğü adı verilen deftere belli bir sıra numarası ile tescil edilmiş (kaydedilmiş) olmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla kadastro işlemlerinde, taşınmazın şekli durumunun saptanması ile hukukî durumunun saptanması işleri, bir bütünün tamamlayıcı aşamalarını oluşturmaktadır (Keskin ve İkili, 2012; 1).

Görüldüğü üzere, kadastronun teknik/geometrik ve hukukî olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Geometrik olarak kadastro faaliyeti, tekniğin yardımı ile ülkedeki her taşınmazın türünü, sınırını ve yüzölçümünü kesin bir biçimde belirlemeyi ve sınırlamayı amaçlamaktadır. Bu sınırlama (kadastral parsel sınırının belirtilmesi), arazinin haritalarının çıkarılması ve kadastro plânlarının yapılması ile mümkündür. Kadastronun hukukî yönü ise, geometrik olarak sınırlanan taşınmazlar üzerindeki hakları/yükleri ve hak sahiplerini tespit etmeyi içermektedir. Bu bakımdan, taşınmaz malların sınırlandırılması ve üzerlerindeki hakların tespiti “kadastro” terimi ile ifade edilmektedir (Erdoğan, 2005; 3).

Dolayısıyla bir taşınmazın kadastro sununun tamamlanması demek, o taşınmazın geometrik olarak sınırının önce zemin üzerinde belirlenmesi, ardından bu sınırın haritaya aktarılması; aynı zamanda taşınmaz üzerindeki hukukî olarak yük, mükellefiyet ve menfaatlerin tespit edilmiş olmasını ifade etmektedir.

Bu açıdan kadastro, tapu siciline altlık oluşturmaktadır. Tapu sicilinin kendinden beklenen fonksiyonu tam anlamı ile yerine getirebilmesi için, taşınmazın hukukî ve teknik durumlarının tespit edilmiş (kadastro yapılmış) olmalıdır (Reisoğlu, 1980; 205). Egemen güç (Devlet) kadastro ile pek çok amaçlar gütmektedir. Kadastro gerek iktisadî, gerek ticarî, gerek idarî, gerekse hukukî açıdan pek çok faydalar; işlemlerde ve politikalarda kolaylıklar sağlar.

Arazinin geometrik ve hukukî durumlarının ve hak sahiplerinin belirlenmesi sonrasında; kamunun ortak kullanımına, kamu hizmetlerinin

görülmesine ayrılan yerler ile Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan sahipsiz malların<sup>8</sup> durumlarının belirlenip sınırlandırılması; tapulama dışı bırakılan yerlerin tespit edilip, bunların ayrılması ve bu alanların tarım alanına dönüştürülmesi veya ekonomik yarar sağlaması olanaklı bulunan yerlerin Hazine adına tespit edilmesi, kadastronun önemli amaçlarından (Turan, 2012; 2).

Bu amacın gerçekleştirilmesinde ise, vasfı ve mahiyet tayini önem arz etmektedir. Arazinin vasfı denilince, o arazinin tarım arazisi, mera, çayır, otlak, kayalık, bataklık, meydan, harman yeri, yol, şose, orman gibi nitelikleri kastedilmektedir (Güneş, 2009; 249) ve kadastro çalışmalarında arazinin vasfının doğru tespiti önemlidir. Kezâ vasfı tespit edilen taşınmazın kime ait olduğunun tespiti (de), tapu siciline altlık teşkil eden kadastroda ayrı bir önem arz etmektedir.

#### **4.2.2. Kadastral Durum**

Kadastro bölgelerinin belirlenmesi sureti ile başlanan kadastro çalışmalarında, çalışmaları yürütecek bir kadastro ekibi kurulmaktadır. Bu ekip 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 3'üncü maddesinde sayılan; en az iki kadastro teknisyeni, mahalle veya köy muhtarı ile üç bilirkişiden oluşmaktadır. Ekibin belirlenmesi sonrasında çalışma alanı sınırlandırması Kanun'da belirtilen usul ve esaslara göre yapılmakta ve taşınmaz mal sınırlandırma aşaması başlamaktadır.

Kadastroda kayıt birimi parseldir. Kadastro açısından parsel, kendi içinde kapanan bir sınırla çevrili yeryüzü parçasını ifade etmektedir (Erkan, 2011; 21). Parsel teriminin tek başına kullanılması, genellikle kadastro parselinde mevcuttur. İmar plânı sonrası hazırlanan parsel ise, imar parseli olarak anılmaktadır ve imar parseli, kadastro parselinden farklı bir yeryüzü parçasını ifade etmektedir. Kadastro parselinde insan eli ile oluşturulan sınırlar parsel sınırı olabileceği gibi yol, dere, göl gibi sınırlar da parsel olabilmektedir. Kezâ bir kadastro parseli 100 m<sup>2</sup> büyüklüğünde olabileceği gibi, 100.000.000 m<sup>2</sup> büyüklüğünde de olabilir (Erkan, 2011; 22).



<sup>8</sup> "Kamu hizmetlerinin görülmesine ayrılan yer"ler ile "Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan yer"lere ilişkin açıklamalara bir sonraki yazıda yer verilecektir.

Kadastro çalışmalarında, alan genel sınırı belirlendikten ve kroki oluşturulduktan sonra adalar belirlenmektedir. Adaların belirlenmesi sonrasında ise, 3402 sayılı Kanun ile Taşınmaz Malların Sınırlandırma, Tespit ve Kontrol İşleri Hakkındaki Yönetmelik<sup>9</sup> esaslarına göre taşınmazların sınırlandırılması işlemleri başlamakta; mülkiyet çizgileri, sınırlar üzerindeki detaylar, arz üzerindeki yapılar, tesisler, irtifaklar ve yollar krokilerde gösterilmek sureti ile belirlenmektedir<sup>10</sup>.

Taşınmazların sınırlandırılması esnasında malın geometrik ve hukukî durumlarını açıklığa kavuşturmaya yarayacak nitelikteki zeminde mevcut olan sınırlar, vergi kayıtları, varsa haritalar, ilgililerce ibraz edilecek belgeler ile muhtar ve bilirkişilerin beyanlarından faydalanılmaktadır (Taşınmaz Malların Hukukî Durumlarının Kesinleşmesi, 2011; 3). Söz konusu sınırlandırma işlemi sonunda, parseller bazında yapılan mülkiyet tespit işlemleri tamamlanarak ilân ve kesinleşmeyi müteakiben önce tapu kütükleri (Erkan, 2011; 168) ve ardından kadastro tutanakları hazırlanmaktadır. Kadastro tutanakları, Tapu-Kadastro Genel Müdürlüğü'nce hazırlanmış matbu formlar şeklindeki belgelerdir. Teknik personel, bilirkişilerden ve diğer unsurlardan elde ettiklerini değerlendirmek sureti ile taşınmaz malın hukukî durumunu tespit ederek kanaatlerini her bir taşınmaz için düzenlenecek kadastro tutanaklarına (edinme sebebi sütununda) belirtir; böylelikle mülkiyet (mal) sahibi belirlenmiş olur (Taşınmaz Malların Hukukî Durumlarının Kesinleşmesi, 2011; 4).

Taşınmazların mülkiyet durumu, tapu kütükleri düzenlenmeden önce bir kez daha ilân edilir. Varsa itirazlar değerlendirilir (Taşınmaz Malların Hukukî Durumlarının Kesinleşmesi, 2011; 37). İkinci ilânı müteakiben itiraz edilmeyen kadastro tutanaklarına ait sınırlar ve tespitler kesinleşir. Kesinleşme sonrasında çalışma alanındaki en küçük numaralı adadan başlamak sureti ile tutanaklar tapu kütüğüne kaydedilir (Taşınmaz Malların Hukukî Durumlarının Kesinleşmesi, 2011; 45).

Tescil işlemleri tamamlandıktan sonra tapu senetleri ve kat mülkiyeti tapu senetleri tanzim edilerek ilgililerine dağıtılır. Ardından kadastro tutanakları,



<sup>9</sup> 28.10.1987 tarih ve 19618 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>10</sup> Alanda kadastrodan evvel tapu belgesi düzenlenmiş ve tapu haritaları çizilmiş yerler bulunmakta ise, kadastroda bu yerler göz önünde bulundurulur.

tapu/kat mülkiyeti kütükleri, bilirkişi seçimi ve yemin dosyaları, ada/mevkiî ilân dosyaları ve diğer tutanak ve cetveller kadastro müdürlüğü tarafından ilgili tapu sicil müdürlüğüne devredilir (Erkan, 2011; 172).

#### **4.3. Tapu Sicili ve Tapu Kavramları**

Arazinin mahiyetinde bir sınır bulunmamaktadır. Ancak arazi üzerinde kâin olan kullanım hakkına konu yer sınırsız değildir. Sahip olunan mekân sınırlıdır. Bu sınır, insanlarca yapılan yapay bir sınırdır. Yapılan bu sınır aracılığı ile tapu kütüğünde muayyen hudutlarla ayrı bir sahife işgal eden her bir arazi parçasına “tapu sicili parseli” adı verilmektedir (Reisoğlu, 1980; 205). Aynî haklara konu olan taşınmaz, tapu sicili parseli aracılığı ile belirli hale gelmektedir.

Dolayısıyla, bir taşınmazın hukukî muameleye tabi tutulabilmesi için, bu taşınmazın sınırlandırılması ve ölçülebilir olması gerekmektedir. Bu ölçme işi ise, yukarıda açıklanan kadastro aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Sınırlandırılan taşınmazın aidiyeti ve hukukî durumu ise, tapu belgesi ve tapu sicili aracılığı ile belirlenmekte ve kayıt altına alınmaktadır.

Peki, neden taşınmazların (taşınırlardan farklı olarak) sicil vasıtası ile kayıt altına alınmasına ihtiyaç duyulmuştur? İlişkilerin sosyal ve ekonomik güven ortamında cereyan edebilmesi için bazı soruların açık ve güvenilir biçimde bilinmesi gerekmektedir. Taşınırlara ilişkin hukukî ilişkilerde, güven sağlama görevini zilyetlik büyük ölçüde yerine getirmektedir (Tapu Sicil Kütükleri, 2011; 3) ancak, taşınmazlara ilişkin hukukî ilişkilerde zilyetliğin aynı güveni sağlaması mümkün değildir. Nitekim bir tarlanın sınırları nereye kadardır? Bu tarlanın mülkiyeti kime aittir? Bu tarla üzerinde kimlerin, hangi içerikte/sırada aynî hakları vardır? Bu sorulara zilyetlik kurumu cevap veremez.

Taşınmazlar toprağa bağlıdır ve değerleri taşınırlardan daha fazladır (Sirmen, 1975; 2). Taşınmaz üzerindeki eylemli egemenlik taşınırlarda olduğu gibi çok açık değildir. Bir tarlayı süren kişi mâlik midir, tarla sahibinin kiracısı mıdır ya da tarla sahibinin işçisi midir? Bunu dışarıdan bakarak tespit etmek mümkün değildir (Tapu Sicil Kütükleri, 2011; 3). Bu durum, taşınmazlar üzerindeki aynî hakların açıklığını bir başka şekilde sağlanmasını zorunlu kılmıştır. Bütün bunlardan dolayı, taşınmazlar üzerindeki aynî hakları üçüncü kişilere tanıtmak görevini kanun koyucu zilyetlik yerine, Devlet memurları

tarafından tutulan ve tapu sicili adı verilen bir sistem aracılığı ile sağlanmasını öngörmüştür (Sirmen, 1975; 2).

Bu bakımdan, taşınmazların kayıtlarının tutulması (tapu sicili) sistemlerinin asıl amacı ve fonksiyonu; taşınmazlar üzerindeki aynî haklara aleniyet sağlamak suretiyle, mülkiyet ve diğer aynî ve şahsî haklara üçüncü kişilerin riayetini gerçekleştirmektir (Başpınar, 2008; 99).

Tapu kavramı ise, bir belgeyi/varakayı ifade etmektedir. Tapu; ölçülebilen ve mülkiyete konu olan bir taşınmazın iyeliğinin/mülkiyetinin kime ait olduğunu ispata yarayan; üzerinde adı geçenlerin, iyeliğin/mülkiyetin sağladığı yetkilerin tamamını veya bir kısmını kullanmasına olanak veren, hukukî değeri olan bir belgedir (Tapu, 2012).

Bu belgeler, yukarıda izah edildiği şekilde, kadastro tutanaklarının kesinleşmesi sonrası, en küçük numaralı adadan başlamak sureti ile tutanakların tapu kütüğüne kaydı üzerine hazırlanan belgelerdir<sup>11</sup>.

Öte yandan; tapu belgesinin “devre mülk” tapusu, “kat mülkiyeti” tapusu gibi birbirinden farklı mülkiyet yetkileri içeren türleri bulunmakla birlikte; söz konusu belgelerin mahiyetleri burada incelenmeyecek; çalışmada tapu belgesinin arsa ve arazi tapusu olduğu varsayımı ile açıklamalar yapılacaktır.

#### **4.4. Kadastro Çalışmalarında (kapanan) Yollar**

3402 sayılı Kadastro Kanunu’nun “Kamu Malları” başlıklı 16’ncı maddesinin (A) bendinde, kamu hizmetinde kullanılan, bütçelerinden ayrılan ödenek veya yardımlarla yapılan resmî bina ve tesislerin kayıt, belge veya özel kanunlarına göre Hazine, kamu kurum ve kuruluşları, il, belediye köy veya mahallî idare birlikleri tüzelkişiliği, adlarına “tespit” olunacağı hüküm altına alınmıştır.<sup>12</sup>

Aynı bentte parantez içinde kanun koyucu, kamu hizmetinde kullanılan,



<sup>11</sup>Kimi zaman kadastro görmemiş yerlerde tapu belgelerinin mevcut olduğu durumlarla karşılaşılabilir. Ancak bu yerlerde, taşınmazların yüzölçümlerinin doğruluğu tartışmalıdır. Zirâ taşınmazın geometrik durumu denince, yüzölçümü ve ayrıca taşınmazın arz üzerindeki biçimi ve biçimi oluşturan kenar ölçüleri ile açı ölçülerini anlamak gerekmektedir. Kadastro görmemiş yerlerde, tapu sicilindeki yüzölçümünü gösteren rakam çoğu kez tahmini olup, gerçek yüzölçümünü göstermekten uzaktır. Yargıtay 13. Hukuk Dairesi’nin 27.01.2003 tarih ve E: 2003/275, K: 2003/398 sayılı kararı.

<sup>12</sup>Yol kavramı ve yolların hukukî durumuna ilişkin açıklamalara bir sonraki yazıda yer verilecektir.

bütçelerinden ayrılan ödenek veya yardımlarla yapılan resmî bina ve tesislerin neler olduğunu sayma yolu ile göstererek kayıt, belge veya özel kanunlarına göre Hazine, kamu kurum ve kuruluşları, il, belediye köy veya mahallî idare birlikleri tüzelkişiliği adlarına “tespit” olunacak (geometrik ve hukukî durumları belirlenecek) taşınmazları açıklamıştır.

Buna göre “hükümet, belediye, karakol, okul binaları, köy odası, hastane veya diğer sağlık tesisleri, kütüphane, kitaplık, namazgâh, cami - genel mezarlık, çeşme, kuyular, yunak ile kapanmış olan yollar, meydanlar, pazar yerleri, parklar ve bahçeler ve boşluklar ve benzeri hizmet malları”; Hazine, kamu kurum ve kuruluşları, il, belediye köy veya mahallî idare birlikleri tüzelkişiliği adlarına “tespit” olunacaktır.

Dolayısıyla şayet (A) Köyü’nde, kadastro çalışmaları esnasında bu nitelikleri haiz bir taşınmaz parçası ortaya çıkar ise, bu arazi parçasının (A) Köyü tüzel kişiliği adına kadastro çalışmalarında “tespit” edilmesi gerekmektedir (Osmanağaoğlu, 2013).

Diğer bir ifadeyle, bu arazi parçasının geometrik durumu belirlendikten sonra, hukukî durumunun; kamu hizmetinde kullanılmış olmak, bütçelerinden ayrılan ödenek veya yardımlarla yapılmış olmak ve resmî bina ve tesis niteliğinde olmak şartlarını haiz olduğu belirlenmek sureti ile (köy, belediye, il) adına “tespit” edilmesi gerekmektedir.

Ancak kadastro çalışmaları neticesinde, (yollar dâhil) her türlü taşınmazın il, belediye, köy tüzel kişiliği adına “tespit edilmesi” hukuken mümkün değildir. Bir taşınmazın kadastro çalışmaları neticesinde il, belediye, köy tüzel kişiliği adına tespit edilebilmesi için; 1) Kamu hizmetinde kullanılmış olmak, 2) Bütçelerinden ayrılan ödenek veya yardımlarla yapılmış olmak, 3) Resmî bina ve tesis niteliğinde olmak şartlarına haiz olması gerekmektedir. Ayrıca yollar bakımından bu şartlara ilâveten 4) Yolun yunak ile kapanmış yol olması gerekmektedir.

Bir başka ifade ile kadastro çalışmaları neticesinde her türlü yol (veya yol parçası) il, belediye ve köy tüzel kişiliği adına tespit edilememekte; bu yolun kapanmış bir yol olması ve bu kapanmanın “yunak ile kapanma” niteliğinde olması gerekmektedir. Bir yol yunak ile değil, başka bir sebep ile kapanmış ise, bu yolun 3402 sayılı Kanun çerçevesinde il, belediye ve köy tüzel kişiliği adına “tespiti” hukuken mümkün değildir.

Yunak ise, kelime anlamı olarak hamam, çamaşır yıkanan yer manâlarına gelmektedir (Yunak, 2013). Uygulamada yunak olarak ifade edilen yerlerin kapsamına çeşme, kuyu, sıvat yeri, eyrek mahalli gibi yerler de dâhil edilmektedir. Diğer bir ifadeyle hamam, çamaşır yıkama alanları, müştemilâtı ile birlikte çeşme/kuyu, sıvat yeri ve eyrek mahalli; yunak yerleri kapsamında kalan alanlardandır.

Bu alanlardan sıvat yeri, dereler veya çeşme başlarının sürekli olarak köy hayvanlarını sulamak için ayrılmış kısımlarını ifade etmektedir (Kazan, 2012; 53). Eyrek mahalli ise, hayvanların (derelerde, kuyularda veya çeşmelerde) sulanmadan önce ya da sulandıktan sonra dinlendikleri alanları ifade etmektedir (Kazan, 2012; 53).

3402 sayılı Kanun hükümlerine göre hamam, çamaşır yıkama alanları, çeşme, kuyu, sıvat yeri ve eyrek mahalli gibi “yunak yerleri” orta mallar<sup>13</sup> (ve hizmet malları) kapsamında kalan yerlerdendir. 3402 sayılı Kanun’un 16/A maddesi uyarınca bu yerlerin köy tüzel kişiliği adına tespit edilmesi gerekmektedir (Kazan, 2012; 54).

Açıklamalar çerçevesinde konu ele alındığında; şayet bir arazi parçası, kadastro çalışmalarından evvel yol olarak kullanılmakta iken, kadastro çalışmaları neticesinde, bu arazi parçası yakınında bulunan yunak yerinin geometrik durumunun yolu/yol parçasını kısmen veya tamamen içine alacak şekilde tespit edilmesi nedeniyle yolun kısmen veya tamamen kapanması durumu söz konusu olması halinde; kapanan yol kısmının Kadastro Kanunu uyarınca il, belediye ve köy tüzel kişiliği adına tespiti gerekmektedir.

Açıklanan şekilde ortaya çıkan, kapanan yol veya yol parçaları, nitelik olarak kapanan kadastral yol niteliğinde değildir. Bu yollar, kadastro çalışmaları esnasında kapanmış olduğu belirlenen kadastral durumdan önceki yollardır. Zirâ bir yolun kadastral yol olarak kabul edilebilmesi için, o yolun kadastro haritasında gösterilmiş olması gerekmektedir. Kadastro çalışmaları esnasında kapandığı tespit edilen yolların ise, hem hukuken hem de fiilen kadastro haritasında yol olarak gösterilmeleri olanaklı değildir (Özer, 2013; 1).



<sup>13</sup> “Orta mallar”, “hizmet malları” gibi terimlerin açıklamalarına bir sonraki yazıda yer verilecektir.



#### 4.4.1. Kadastral Yol

3402 sayılı Kadastro Kanunu’nun “Kamu Malları” başlıklı 16’ncı maddesinin (B) bendinde; mera, yaylak, kışlak, otlak, harman ve panayır yerleri “gibi” paralı veya parasız kamunun yararlanmasına tahsis edildiği veya kamunun kadimden beri yararlandığı belgelerle veya bilirkişi veya tanık beyanı ile ispat edilen orta malı taşınmaz malların sınırlandırılacağı, parsel numarası verilerek yüzölçümünün hesaplanacağı ve bu gibi taşınmaz malların özel siciline yazılacağı; bu sınırlandırmanın “tescil mahiyetinde olmadığı” gibi bu suretle belirlenen taşınmaz malların, özel kanunlarında yazılı hükümler saklı kalmak kaydıyla özel mülkiyete konu teşkil etmeyecekleri hüküm altına alınmıştır.

Aynı bentte yol, meydan, köprü “gibi orta malların” ise haritasında gösterilmekle yetinileceği hükmüne yer verilmiştir.

Taşınmaz Malların Sınırlandırma, Tespit ve Kontrol İşleri Hakkındaki Yönetmeliğin<sup>14</sup> “Kamu Mallarının Sınırlandırma ve Tespiti” başlıklı 12’nci maddesinde, kamu hizmetinin görülmesine veya ortak kullanılmasına ayrılan yerler Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlerden, 3402 sayılı Kanunun 16’ncı maddesinin; (...) (B) fıkrasında sayılan orta malı taşınmaz malların, ada ve parsel numarası verilmek suretiyle sınırlandırılıp yüzölçümünün hesaplanacağı; düzenlenecek kadastro tutanağının malik sütununa ‘orta maldır’ şeklinde belirtme yapılarak ‘özel siciline’ işleneceği; yol, meydan, köprü gibi orta malların ise, haritasında özel işaretiyle<sup>15</sup> gösterileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

Dolayısıyla yollar, hukukî durumları gereği özel mülkiyete konu olmayacak yerlerdendir. Bu nedenle kadastro çalışmaları neticesinde yollar (tapuya) tescile tabi tutulmamakta; sadece (haritasında gösterilmek sureti ile) sınırlandırma ile yetinilmektedir<sup>16</sup>.



<sup>14</sup> 28.10.1987 tarih ve 19618 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>15</sup> Taşınmazın haritasında (özel işaretle) yol olarak gösterilmesi, bir kadastro işlemidir. Bu işlemde kadastro tutanağı düzenlenmediği için haritada gösterme işlemi, tespit dışı bırakma işlemi niteliğindeki kadastro işlemlerindendir; Yargıtay 8. Hukuk Dairesi’nin

<sup>16</sup> Yargıtay 14. Hukuk Dairesi’nin 29.01.2002 tarih ve E: 2002/235, K: 2002/437 sayılı kararı.

Bu bakımdan kadastral yol ibaresi bir hukukî statüyü ifade etmektedir. Bir arazi parçasının kadastral yol statüsüne intibakı ise, bu arazi parçasının kadastro çalışmaları neticesinde fiilen yol olarak kullanıldığının tespit edilerek, kadastro haritasında “yol” olarak gösterilme neticesinde vuku bulmaktadır. Diğer bir deyişle, bir arazi parçası, kadastro haritasında yol olarak gösterilmiş ise, bu arazi parçası kadastral yol iken; fiilen yol olarak kullanılsa dahi kadastro haritasında yol olarak gösterilmemiş ise, bu arazi hukukî açıdan “kadastral yol” değildir.

#### **4.5. İmar Plânı Safhası**

(A) Köyü’nde kadastro çalışmalarının tamamlandığını; şahısların kullandığı alanların şahıslar adına kadastroda tespit, tapuda tescil edilerek ilgililere tapu belgelerinin verildiğini; Köy içinde yol olarak kullanıldığı belirtilen alanların kadastro haritasında yol olarak belirlendiğini; (A) Köyü ile çevre köylerin ve (A) Köyü ile bağlı olduğu ilçenin ulaşımını temin eden yolların tespitinin yapıldığını; geriye kalan yerlerin de sahipsiz mal niteliğinde veya orta malı niteliğinde Devletin hüküm ve tasarrufu altında kalan yerler şeklinde tespitinin yapıldığını varsayalım.

Kadastro çalışmaları tamamlandıktan bir müddet (birkaç yıl) sonra, (A) Köyü’nün idarî açıdan bağlı olduğu ismi (B) olan ilçenin, mekân olarak yayıldığı; zamanla (A) Köyü ile (B) ilçesinin fizikî olarak yaklaştığını ve (A) Köyü’nün önce (B) İlçe belediyesi mücavir alan sınırlarına dâhil edildiğini, bilahare Köyün (B) İlçesi’ne katıldığını ve artık (A) Köyü tüzel kişiliğinin sona erdiğini, (A) Köyü’nün (B) İlçesi’nin (A) mahallesi haline geldiğini kabul edelim.

Bilahare (A) Köyü’nün bulunduğu alanı kapsayan bölgeye ilişkin Nazım İmar Plânının, ardından Uygulama İmar Plânının (B) İlçe Belediyesi tarafından yapıldığını varsayalım.

Bu kısımda, imar plânlarının ve arazi ve arsa düzenlemesinin hangi usûl ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirileceğine dair teknik açıklamalara yer verilmeyecektir. İmar plânlarının ve arazi ve arsa düzenlemesine ilişkin bütün safhaların (B) belediyesi tarafından usûlüne uygun şekilde gerçekleştirildiği varsayılarak; (A) mahallesinde yer alan kadastral yolların Tapu Kanunu uyarınca belediye adına tapuya tescil ettirilip ettirilmeyeceğine dair açıklamalara yer verilecektir.

Bu safhada, (B) belediyesi tarafından (A) mahallesinde önce imar plânı, ardından arazi ve arsa düzenlemesi yapıldıktan sonra (3194 sayılı Kanun’un 18’inci maddesi uyarınca hazırlanan parselasyon haritalarının), 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 19’uncu maddesi uyarınca onaylanarak tescil edilmek üzere tapu dairesine gönderilmekte ve tapu daireleri ilgililerin muvafakatini aramaksızın, sicilleri plânlara göre re’sen tanzim ve tesis etmektedirler.

Bu durum; ilgililer adına iki ayrı safhada iki ayrı tapu siciline tescil ve tapu belgesi tanzimi olduğunu göstermektedir. İlk tapu siciline tescil, (yukarıda açıklandığı üzere) kadastro çalışmaları neticesinde yapılmakta iken, ikinci tapu siciline tescil 3194 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesi uyarınca imar plânı safhasından sonra gerçekleştirilmektedir.

Kadastro safhasında (A) Köyü’nün sokakları, Köy’ün bağ/bahçelere olan yolları ile Köy’ün diğer yerleşim alanları ile olan yollarının “kadastral” yol olarak tespit edilmişti.

İmar plânında; bu yolların bir kısmının, arz kullanım fonksiyonu konut olarak belirlenen adalara; bir kısmının arz kullanım fonksiyonu sağlık ve eğitim tesisi kullanım fonksiyonlu alana, bir kısmının arz kullanım fonksiyonu park olarak belirlenen alana, bir kısmının arz kullanım fonksiyonu ticaret kullanım fonksiyonlu alana, bir kısmının ise arz kullanım fonksiyonu değişik genişliklerde araç geçişine uygun ana arter ve ara yollara tekâbül ettiğini kabul edelim.

Kadastral yolun, imar plânında arz kullanım fonksiyonu imar yoluna tekâbül eden kısımlarının, imar yolu ile paralellik arz eden kısımları kapanmaz iken; arz kullanım fonksiyonu konut, sağlık ve eğitim tesisi, park ve ticaret alanlarına tekâbül eden kadastral yol kısımları ile imar yolları ile paralellik arz etmeyen yol kısımları kapanmıştır.

İnceleme konusu olan Anayasa Mahkemesi’ne esas olayda, kapanan kadastral yollar 3194 sayılı Kanun’un 18’inci maddesi uyarınca hazırlanan parselasyon haritasında belediye adına arsa olarak ihdas edilmiş; Kanun’un 19’uncu maddesi uyarınca ise, arsa olarak ihdas edilen yollar belediye tarafından belediyenin özel mülkü olarak tapuya tescil ettirilmiştir. Bu duruma dayanak olarak ise, Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesi gösterilmiştir.

Bu noktada kapanan kadastral yolların Tapu Kanunu’nun 21’inci

maddesine istinaden arazi ve arsa düzenlemesi sonrasında belediye adına (tapuya) tescil edilip edilemeyeceğinin açıklığa kavuşturulabilmesi için, Tapu Kanunu'nun konuya ilişkin mevzuatının, tarihî seyri ile birlikte ele alınması gerekmektedir.

#### **4.5.1. Tapu Kanunu Çerçevesinde Konunun İncelenmesi**

İnceleme konumuzda kapanan kadastral yolların arsa haline getirilip belediye adına tapu siciline tescili işlemlerinin dayanağı, 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesi olarak gösterildiğinden; anılan maddenin, imar plânları neticesinde kapanan kadastral yolların tesciline imkân tanıyıp tanımadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.

Diğer bir deyişle, Tapu Kanunu'nda yer alan “Köy veya belediye namına tescil olunacağı belirtilen kapanmış yollarla yol fazlaları” kavramının içine, imar plânları ile kapanmış olan kadastral yolların dâhil olup olmadığının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesinde, “Köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlalarının köy veya belediye namına tescil olunacağı” hükmüne yer verilmiştir.

2644 sayılı Tapu Kanunu 29.12.1934 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Maliye Encümeni tarafından hazırlanan “Gayrimenkul Malların Tapu Sicillerine Kaydına ve Teferruatına Dair Kanun Lâyihası”nda konu, Lâyiha'nın 23'üncü maddesinde yer almıştır (Maliye Encümeninin Teklifi, 1934; 24). Maliye Encümeni'nin hazırladığı Lâyiha'nın 23'üncü maddesinde, “Köy ve belediye ve vilâyet hudutları dâhilinde bulunan kapalı yollarla yol fazlaları hakkında köy ve belediye ve vilâyet kanunları mucibince tescil muamelesi icra olunur. Ancak istimplâkten mütevellit yol fazlaları istimplâki yapan daireye aittir” hükmüne yer verilmiş idi.

Maliye Encümeni'nin anılan teklifi, Adliye Encümeni tarafından değiştirilerek, Kanun'un 21'inci maddesinde “Köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlaları köy veya belediye namına tescil olunur” şeklinde konunun düzenlenmesi uygun görülmüştür (Adliye Encümeninin ‘Tapu Kanununu’ Değiştirishi, 1934; 23).

Peki, 29.12.1934 tarihinde yürürlüğe giren Tapu Kanunu'nda yer

alan “Köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yolların köy veya belediye adına tescil edilmesi”ne ilişkin düzenleme; “imar plânı ile kapanmış” olan “kadastral” yolların, arazi ve arsa düzenlemesi aracılığı ile belediyeler adına tapuya tesciline imkân vermekte midir?

Tapu Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte, ne günümüzde mer’î olan 09.07.1987 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunan 3402 sayılı Kadastro Kanunu yürürlüktedir; ne de imar plânları marifeti ile kadastral yolların kapanmasına vesile olan 1984 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu yürürlüktedir.

1934 tarihli Tapu Kanunu’nun yayımlandığı tarihte (3402 sayılı Kanun ile mülga olan) 15.12.1934 tarihinde kabul edilen ve 23.12.1934 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu yürürlüktedir. 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu’nun 45’inci maddesinde ise, “Bu kanunun nasıl tatbik edileceği bir nizamname ile gösterilecektir” hükmü yer almaktadır.

Anılan hükme istinaden 05.12.1935 tarih ve 2/3642 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kadastro ve Tapu Tahriri Nizamnamesi<sup>17</sup> kabul edilmiştir. Nizamname’nin 27’nci maddesinde “Köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlaları köy veya belediye namına tescil olunur. Belediye Yapı ve Yollar Kanununa bir madde ilâvesine dair olan 04.07.1934 tarihli ve 2555 numaralı Kanun hükümleri mahfuzdur” hükmüne yer verilmiştir.

Dikkat edileceği üzere, Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesi ile Kadastro ve Tapu Tahriri Nizamnamesi’nin 27’nci maddesinin aynı hükümleri ihtiva ettiği; her iki mevzuatta da “Köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlaları köy veya belediye namına tescil olunur” hükmüne yer verdiği görülmektedir.

Öte yandan; Kadastro ve Tapu Tahriri Nizamnamesi’nin 27/2’nci maddesinde, “Belediye Yapı ve Yollar Kanununa bir madde ilâvesine dair olan 04.07.1934 tarihli ve 2555 numaralı kanun hükümleri mahfuzdur” hükmü yer almaktadır. 21.07.1933 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ise, dönemin İmar Kanunu’dur.



<sup>17</sup> 19.12.1935 tarih ve 3186 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

Anılan hükümlerden, köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlalarının köy veya belediye namına tescil olunacağı, ancak İmar Kanunu hükümlerinin mahfuz olduğu; imar mevzuatına ilişkin uygulamada, köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlalarının köy veya belediye namına tescil olunacağı hükmünün “uygulanamayacağı” sonucuna varılmaktadır.

Ayrıca, 1934 tarihli 2644 sayılı Tapu Kanunu ve 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu ile 1933 tarihli Belediye Yapı ve Yollar Kanunu’nun (ve Kadastro ve Tapu Tahriri Nizamnamesi’nin) ilgili hükümleri mukayeseli olarak incelendiğinde; Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesinde yer alan “Köy ve belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlaları köy veya belediye namına tescil olunur” hükmü; imar plânları vesilesi ile kapanmış olan “kadastral yolların” belediye adına tapuya tescil edilmesini değil; imar plânlarından önceki safhalardan olan kadastro çalışmaları sırasında terk edilen ve/veya bu çalışmalar esnasında kadastro haritalarının oluşturulması sonucunda fiilen kapanmış olan yolların belediye (veya köy) adına tescil edilmesini düzenlemektedir.

Diğer bir ifadeyle; Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesinde yer alan düzenlemenin, imar plânının yürürlüğe girmesinden sonraki safhalarla bir ilgisi bulunmamaktadır. İmar plânı safhasından önce bir yolun kapanması ile imar plânı neticesinde bir “kadastral” yolun kapanması aynı durumu ifade etmemektedir. Yukarıda arz edildiği üzere her yol, kadastral yol değildir. Örneğin kadastro çalışmaları esnasında kapanan yol, alelâde yoldur; (maddî olaydaki) imar plânları çalışmalarında kapanan yol ise kadastral yoldur<sup>18</sup>. Tapu Kanunu, alelade yolun kapanması durumunda yahut imar plânı olmayan bölgelere ilişkin tapuya tescili düzenlemektedir; imar plânları ile kapanan “kadastral” nitelikteki yolların tapuya tescili Tapu Kanunu’nun kapsamı dâhilinde olmadığı gibi; imar plânı kapsamında bulunan alanların arz kullanımın, İmar Kanunu’na göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.



<sup>18</sup> Anayasa Mahkemesi kararına esas maddî olayda belediye adına tescil edilen yol, kadastral yol vasfındaki yoldur. Bu nedenle burada, kadastro tamamlanmış alanlardaki arazi ve arsa düzenlemesi bakımından konu açıklanmıştır. Kadastro görmemiş yerlerde yapılacak olan arazi ve arsa düzenlemelerine ilişkin açıklamalar başka bir yazıda incelenmesi plânlanmaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, ilgililer adına iki kez tapu belgesi tanzim edilmektedir. İlk tapu belgesi kadastro işlemlerinden önce veya kadastro işlemlerinin tamamlanması sonrasında tanzim edilmekte; ikinci tapu belgesi ise İmar Kanunu’nun 18’inci maddesi uyarınca yapılan arazi ve arsa düzenlemesinin aynı Kanun’un 19’uncu maddesine göre belediye encümeni tarafından onaylanmasından sonra tanzim edilmektedir. İkinci tapu belgelerinin tanzim edildiği safhada artık Tapu Kanunu hükümlerinin uygulanması hukuken mümkün değildir, bu safhada İmar Kanunu hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. İmar Kanunu’nda ise, kapanan yolların ne şekilde değerlendirileceği özel olarak düzenlenmiştir. Kaldı ki; İmar Kanunu’nda, Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesine yapılmış bir yollama (da) bulunmamaktadır.

## SONUÇ

Anayasa Mahkemesi kararına esas maddî olayda, İmar Kanunu’nun 18’inci maddesi uyarınca arazi ve arsa düzenlemesi yapan belediye, kadastro tespitleri neticesinde yol olarak belirlenen arz parçalarının imar plânı kararları ile kapanan kısımlarını; İmar Kanunu’nun 19’uncu maddesi uyarınca belediyenin özel malı olarak tapuya tescil ettirmiştir.

İdare Mahkemesi, tescile dayanak gösterilen Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesinin Anayasa’ya aykırı olduğunu ileri sürerek “2” numaralı alt başlıkta yer alan karar ile maddenin iptali talebi ile Anayasa Mahkemesi’ne müracaat etmiş; Anayasa Mahkemesi ise başvuruyu esastan inceleyerek, “3” numaralı alt başlıkta yer alan karar ile anılan maddenin Anayasa’ya aykırı olmadığına hükmetmiştir.

Yukarıdaki bölümlerde aktarıldığı üzere, kadastral yolların imar plânları tarafından öngörülen arz kullanım fonksiyonlarına istinaden kapanması durumunda, imar plânından sonra gerçekleştirilen arazi ve arsa düzenlemesinde arsa olarak ihdas edilerek, kapanan kadastral yol parçalarının Tapu Kanunu’nun 21’inci maddesi uygulanmak suretiyle belediye adına (özel mülkiyete tabi) arsa olarak tescil ettirilmesinin hukuken mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Çok genel bir ifadeyle uygulamada (imar parseli bulunan) bir alanda

kural olarak (taşınmazın el değıştirmediği varsayımıyla) ilgililer adına iki kez tapu belgesi düzenlenmektedir. Kadastro ve imar plânı ve imar uygulaması süreci;

1. Alanın kadastrounun yapılması (kadastro haritaları aracılığı ile kadastral parsellerin geometrik ve hukukî durumlarının belirlenmesi),
2. Kadastro yapılan alanda taşınmazı bulunanlar adına tapu belgelerinin düzenlenmesi,
3. Alanda İmar Kanunu uyarınca Nazım İmar Plânının yapılması,
4. Alanda İmar Kanunu uyarınca Uygulama İmar Plânının yapılması,
5. Alanda arazi ve arsa düzenlemesi yapılarak imar parsellerinin oluşturulması,
6. Arazi ve arsa düzenlemesi neticesinde, parselasyon haritalarının Tapu Dairelerine gönderilmesi ve
7. Hazırlanan imar parsellerinine ilişkin tapu belgelerinin düzenlenmesi ve imar parsellerinin tapu siciline tescili şeklinde gelişmektedir.

Göröldüğü üzere, yüzeysel olarak ifade edilen bu sürecin 1 ve 2 numaralı aşamaları, doğrudan Kadastro Kanunu ve Tapu Kanunu hükümleri çerçevesinde yürütölmekte iken; sürecin 3 numaralı aşaması ile birlikte artık Kadastro kanunu ve Tapu Kanunu hükümleri değil İmar Kanunu hükümleri uygulanmaya başlamakta; kadastral yolların imar plânları ile kapanması durumu, 3'üncü ve 4'üncü safhalarda ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesi uyarınca belediye adına tescil edilecek olan kapanan kadastral yolların, imar plânları ile kapanan kadastral yollar değil; imar plânları mevcut değil iken kapanan (örneğin kadastro tespitleri esnasında kapanan; kadastro haritasının hazırlanması sonucu, bir dönem yol olarak kullanılmakta iken, yol olarak kullanılan zeminin gerçek veya tüzel bir kişi adına tespit ve tescili neticesinde, yolun kapanması durumuna istinaden kapanan) yol kısmının belediye adına tescilini içermektedir.

Sürecin 6'ncı ve 7'nci aşamalarındaki tesciller Tapu Kanunu hükümlerine göre değil, İmar Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. Bu itibarla imar plânları ile öngörölen arz kullanım fonksiyonlarına istinaden kadastral yolların



kapanması durumunda 3194 sayılı Kanun hükümlerine göre hareket edilmesi gerektiği düşünülmektedir<sup>19</sup>.

Dolayısıyla yukarıda aktarılan olayda, İdare Mahkemesi'nin arazi ve arsa düzenlemesinde uygulanamayacak olan bir kanun hükmünü Anayasa Mahkemesi'ne taşınamamasının daha yerinde olacağı; zirâ başka hukuka aykırılık nedenleri varsa, o nedenlerle birlikte, başka hukuka aykırılık nedeni yoksa, kadastral yolların arazi ve arsa düzenlemesi neticesinde Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesi uygulanmak sureti ile idare adına tescil edilemeyeceği nedeniyle İdare Mahkemesi tarafından dava konusu işlemin (belediye encümen kararının) iptaline karar verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Öte yandan; Anayasa Mahkemesi'nin ise işin esasına girmeden bir karar vermesinin, olay bakımından daha uygun bir karar olacağı değerlendirilmektedir. Şöyle ki; Mahkemelerin bakmakta oldukları davalarda uygulayacakları kanunun Anayasa'ya aykırılığı sorunu ile karşılaştıklarında, önce bu sorunu çözmek zorunda kalmaları durumu, itiraz yolunun ortaya çıkmasına yol açmıştır (Aydın, 2007; 24). Somut norm denetimi olarak da adlandırılan itiraz yolu; bir "Mahkeme"de görülmekte olan bir "Dava"nın karara bağlanmasının, o davada kullanılacak hukuk normunun anayasaya uygun olup olmamasına bağlı olması halinde yapılan anayasaya uygunluk denetimi olarak tanımlanmaktadır (Özbudun, 2005; 397).

Anayasa'nın 152'nci maddesine göre somut norm denetiminin ilk koşulu, bir "Mahkeme"de görülmekte olan bir "Dava"nın bulunmasıdır (Bilgin, 1988; 353). Bu şarta ilâveten mahkemenin davayı görmekte görevli ve yetkili olması gerekmektedir. Ayrıca, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülen normun, o davada uygulanacak bir norm olması gerekmektedir (Bilgin, 1988; 359). Dolayısıyla şayet Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülen norm, o davada uygulanacak bir kural değil ise Anayasa Mahkemesi'nin, mahkemenin yetkisizliği nedeniyle (işin esasına girmeden) başvuruyu reddetmesi gerekmektedir<sup>20</sup>.



<sup>19</sup> İmar plânları ile kapanan kadastral yolların ne şekilde değerlendirileceği konusu, dergi tarafından getirilen makale boyutu sınırlarının aşılmasına neden olduğundan; bu konu bir sonraki yazıda incelenecektir.

<sup>20</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 03.10.2013 tarih ve E: 2013/109, sayılı kararı. Anayasa Mahkemesi'nin 07.01.2004 tarih ve E: 2003/111, K: 2004/1 sayılı kararı.

3194 sayılı Kanun'un 18'inci ve 19'uncu maddesinden kaynaklı olan uyuşmazlıkta ise (yukarıda arz edildiği üzere), Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesinin uygulanması hukuken mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülen Tapu Kanunu'nu hükmü, Sakarya 1'inci İdare Mahkemesi'nin E: 2010/464 sayılı dosyasında görülen davanın esası olan arazi ve arsa düzenlemesinde uygulanacak bir norm değildir. Bu itibarla esasında yerel mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne müracaatına gerek olmadığı gibi, Anayasa Mahkemesi'nin (de) yerel mahkemenin yetkisizliği nedeniyle (işin esasına girmeden) başvuruyu reddetmesinin, farklı yorumlara sebebiyet vermeme bakımından tercihe şayan kararlar olacağı değerlendirilmektedir.

Öte yandan; Anayasa Mahkemesi'nin anılan kararında "bu hüküm gereğince plân değişikliği ya da benzeri nedenlerle bir yolun kapanması ya da bazı bölümlerinin yol olmaktan çıkarılması durumunda bu şekilde açığa çıkan taşınmazların belediye ya da köy sınırları içinde bulunması halinde, bu tüzelkişilikler adına tescil edilmesi gerektiği" yönünde bir tespitle konunun incelenmeye başlandığı görülmektedir. Ancak maddî olay ile Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu tespiti mukayeseli olarak incelendiğinde, Yüksek Mahkeme'nin imar plânı ile kapanan kadastral yolların ne şekilde değerlendirileceği hususunda tereddüte mahal verecek şekilde konuyu incelediği kanaati hâsıl olmaktadır.

Ayrıca, Anayasa Mahkemesi'nin başvuruyu esastan incelemesi ve Tapu Kanunu'nun 21'inci maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına hükmetmesi, yoldan ihdas olarak isimlendirilen imar plânları ile kapanan kadastral yolların arazi ve arsa düzenlemesi neticesinde belediyeler adına tapuya tescil edileceği anlamını ihtiva etmemektedir. Zira bir kanun maddesinin Anayasa'ya aykırı olmaması başka bir durum, o kanun maddesinin İmar Kanunu'na ilişkin bir işlemde uygulanması başka bir durumdur. Ancak yayının kelime sınırlamasına istinaden bu konunun ikinci yazıda incelenmesi uygun görülmüştür.

## KAYNAKÇA

- Akipek J. (1972).** Türk Eşya Hukuku (Aynî Haklar) – Birinci Kitap (Zilyetlik ve Tapu Sicili), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Aydın, M. (2007).** “Mahkemelerde Taraflarca İleri Sürülen Anayasa’ya Aykırılık İddialarının Ciddiliği”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı 3, C. 62.
- Başpınar, V. (2008).** “Elektronik Tapu Sicili Düzenlenirken, Tapu Sicilinin Aleniyeti ve Diğer Alanlarla İlgili Alınması Gereken Tedbirler”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 57, Sayı 3.
- Bilgin, Ç. (1988).** “Türk Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi Yolu”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 3.
- Biltekin Ayhan,** “Kadastro Davaları ve Yargıtay İçtihatları”, (erişim tarihi 10 Ekim 2012) ([www.yargitay.gov.tr/abproje/belge/sunum/.../ABiltekin\\_Kadastro.pdf](http://www.yargitay.gov.tr/abproje/belge/sunum/.../ABiltekin_Kadastro.pdf)).
- Erdoğan B. (2005).** Genel Kadastro - Orman Kadastro İlişkilerinin Hukuksal Açısından İncelenmesi, İstanbul Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Erkan H. (2011).** Kadastro Bilgisi, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayınları, Ankara.
- Ersoy Melih,** “İmar Plânı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi”, (erişim tarihi 10 Ağustos 2013) (<http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/%C4%B0mar-Plan%C4%B1-Uygulamalar%C4%B1nda-D%C3%BCzenleme-%C4%B0C5%9FlemiA.24.pdf>).
- Güneş, Y. (2009).** “Orman Kadastrounda Vasıf ve Mülkiyet Tayini ve Uygulamadan Kaynaklanan Hatalar”, II. Ormancılıkta Sosyo-Ekonomik Sorunlar Kongresi Bildiriler Kitabı, Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Yayınları, Isparta.
- Kazan M. (2012).** Yargıtay Kararları Işığında Taşınmaz Hukukundan Doğan Hazine Davaları, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Keskin Ömer, İkiler İsmail,** “Kadastronun Tanımı”, (erişim tarihi 11 Mart 2012) (<http://web.ogm.gov.tr/birimler/merkez/teftis/Dokumanlar/2011-kadastro.pdf>).
- Oğuzman M. K., Seliçi Ö. (2002).** Eşya Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Osmanagaoglu S. Özlem,** “Köyde Kamu Malları Üzerine”, (erişim tarihi 25 Mayıs 2013) (<http://www.tapu-kadastro.net/index.php/makaleler-2/diger-tapu-kadastro-2/160-koeyde-kamu-mallari-uezerine-soezlem-osmanagaoglu>).
- Özer Fatih,** “Yoldan Oluşturma (Yoldan İhdas) ve DOP”, (erişim tarihi 01 Haziran 2013) ([http://emektd.com.tr/Images/Uploads/Files/2703130931\\_yoldanolusturmaihdasvedop.pdf](http://emektd.com.tr/Images/Uploads/Files/2703130931_yoldanolusturmaihdasvedop.pdf)).
- Özbudun E. (2005).** Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Reisoğlu S. (1980).** Türk Eşya Hukuku – C. I, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Sirmen L. (1975).** Tapu Sicilinin Tutulmasından Doğan Zararlardan Devlet’in Sorumluluğu, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

**Turan Hüseyin.** “Kadastro Davalarının Kadastro Kanunu’ndan Kaynaklanan Uzamasının Nedenleri ve Bir Öneri”, (erişim tarihi 10 Ekim 2012)

(<http://www.nevsehir.adalet.gov.tr/MAKALALER/kadasro%20davalar%C4%B1n%C4%B1n%20uzamas%C4%B1n%C4%B1n%20nedenleri.pdf>).

**(1934).** “Adliye Encümeninin (Tapu Kanunu’nu) Değiştirishi”, TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 4, İçtima 4, C. 25, Ankara.

**(1934).** “Maliye Encümeninin Teklifi”, TBMM Zabıt Ceridesi, Devre 4, İçtima 4, C. 25, Ankara.

**(2011).** Taşınmaz Malların Hukukî Durumlarının Kesinleşmesi; Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara.

**(2011).** Tapu Sicil Kütükleri, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara.

“Tapu”; (erişim tarihi 13 Mart 2012) (<http://tdkterim.gov.tr/bts/>).

“Yunak”; (erişim tarihi 25 Mayıs 2013)

([http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.51a1b4275adf28.76177931](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.51a1b4275adf28.76177931)).

UYAP (Ulusal Yargı Ağı Projesi) Mevzuat Programı

[www.anayasa.gov.tr](http://www.anayasa.gov.tr)

[www.kararevi.com](http://www.kararevi.com)

[www.kararara.com](http://www.kararara.com)

[www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr)

[www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)

[www.yargitay.gov.tr](http://www.yargitay.gov.tr)

## TRABZON BELEDİYESİ ÖRNEĞİNDE E-BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI

Ahmet ULUSOY\*

Gökhan ÇOBANOĞULLARI\*\*

### Öz

Günümüz dünyasında, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişme kamu yönetimi anlayışında da köklü değişimler meydana getirmektedir. Bu değişimlerin en önemlisi klasik yönetim anlayışının terk edilerek kamu hizmetlerinin internet ortamında sunulması anlamına gelen e-devlet kavramının ortaya çıkmasıdır. Yerel yönetimler de aynı sürece ayak uydurarak yerel hizmetleri online sunmaya başlamış ve e-belediyecilik kavramı ortaya çıkmıştır.

Yerel yönetimlerin artan görev ve fonksiyonlarına karşılık e-belediye uygulaması devreye sokularak yönetim süreçlerinin iyileştirilmesi, maliyetlerin düşürülmesi yanında vatandaşa etkin, verimli, ucuz ve ulaşılabilir hizmet sunumu amaçlanmaktadır. Çalışmada Trabzon Belediyesinin e-belediye hizmet sunumu değerlendirilmiş ve bazı yetersizliklere değinilmiştir. En önemli yetersizlik olarak ise e-belediyecilik hizmetleri noktasında vatandaşın farkındalık sorunu vurgulanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** e-Belediye, Dünyada ve Türkiye’de e-Belediye Uygulamaları, Bilgi ve İletişim Teknolojisi, Yerel Yönetimler.

### TRABZON MUNICIPALITY SAMPLE E-MUNICIPALITY PRACTISE

#### ABSTRACT

*In today's World (recently) the rapid development in knowledge and communication Technologies has also created a dramatic change in municipality management approach. The most important change is the*



\*Prof. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi, ahmetulusoy61@live.com

\*\*Arş. Gör., Erciyes Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü Öğretim Elemanı, gokhancobanogullari@hotmail.com

*abandoning of traditional management approach and the appearance of e-government concept which corresponds to introduction of municipal service through internet. The local administrations also adopted themselves into this process and introduced online local services thus, e-municipality concept has emerged.*

*In response to increasing tasks and functions of local administration, e-municipality practices are introduced in order to improve administrative processes, decrease associated costs as well as introduce efficient, effective, cheap and accessible services to citizens.*

*This study evaluates e-municipality service practice of Trabzon municipality and it also addresses associated deficiencies. The awareness of citizens regarding to the e-municipality services was determined as the most important deficiency.*

**Keywords:** *E-Municipality, E-Municipality Applications In The World and Turkey Information and Communication Technology, Local Governments.*

## GİRİŞ

Dünyada özellikle son yıllarda küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme eğilimlerinin öne çıktığını görmekteyiz. Gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde güçlü yerel yönetim anlayışının hakim olduğu gelişmeler yaşanmaktadır. Güçlü yerel yönetim kavramından idari ve mali özerkliğe sahip; yani daha fazla kaynak kullanan, merkezi yönetimden bağımsız karar verebilen, gücünü halktan alan bir yapı anlaşılmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler bir reform sürecinden geçmektedir. Yerel yönetimleri reforma zorlayan temel neden: iç ve dış dinamiklerdeki gelişmelerdir. Kentlerin kalabalıklaşması, bölgesel eşitsizliğin artması, ekonomik yapıdaki değişim, merkezi yönetimin hantal yapısı nedeniyle kamu hizmeti kalitesindeki bozulma, artan demokrasi talebi ve sivil toplum örgütlerinin bu talebi güçlendirecek şekilde varlık beyanı benzeri gelişmelerdir. Ayrıca, AB ile devam eden müzakere süreci, Avrupa Parlamentosu Yerel Özerklik Şartına 1988 yılında imza atılması ve küreselleşme gibi dışsal nedenler de Türkiye’de yerel yönetim reformu sürecini zorlamaktadır.

Birleşmiş Milletler küreselleşmeyi; malların, sermayenin, hizmetlerin ve işgücünün serbest dolaşımı için ülkeler arasındaki sınırların azaltılması hatta kaldırılması olarak tanımlıyor. Küreselleşme<sup>1</sup> sadece malların, insanların ve sermayenin değil, aynı zamanda fikirlerin de sınırsızca dolaşmasıdır. Fikirler daha kolay dolaştıkça, küresel ölçekte etkiler meydana getirmektedir. Fikir planında da ülkelerdeki değişimler diğer ülkelere yansımakta (bulaşmakta), uygulanan politikalarda benzeşme kaçınılmaz olmaktadır.

Türkiye’de de yerel yönetimlerde son yıllarda önemli reformlar yapılmaya başlanmıştır. Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi yasaları (2004 ve 2005 yılları) değiştirilmiş ve daha demokratik, özerkliklerinin ve kaynaklarının arttığı bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır.

Türkiye’de son yıllarda çıkartılan ve reform amacı taşıyan yerel yönetim yasalarının daha çok idari yapıdaki değişikliğe yönelik olduğu, mali özerklik konusundaki gelişmelerin ise sınırlı kaldığı görülmektedir. Belediye gelirleri yasasının henüz çıkmaması, bazı mali yapıyı iyileştirmeye yönelik düzenlemelerin kaynak iyileştirmesi noktasında yetersiz olması yerel yönetimlerin merkezi idareden yapılacak kaynaklara bağımlılığını (mali vesayet) devam ettirmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yaşadığı başlıca sorunları; kaynak yetersizliği, idari ve mali özerkliğin zayıflığı, profesyonel ve takım ruhuyla çalışan yönetici eksikliği, halkın ve STK’ların yönetimine katılmadaki isteksizliği, bilişim ve internet teknolojilerinden yeterince yararlanamama, STK, Vakıf, dernek ve diğer sivil örgütlerin desteklerinin yetersizliği şeklinde sıralayabiliriz.

Günümüzde yerel yönetimlerin temel sorunlarının çözümü için yeni arayışlar söz konusudur. Kaynak yetersizliği birçok sorunun da belirleyeni



<sup>1</sup> **Türkiye’nin Küreselleşme Sırası**; küreselleşme endeksi oluşturup ülkelerin ne kadar “küresel” olduklarını saptamaya çalışan İsviçre Federal Teknoloji Enstitüsü’nün (KOF – Swiss) yaptığı 2011 Küreselleşme Endeksi Listesi’nde Türkiye 59. sırada yer almaktadır. Küreselleşme Endeksi ekonomik küreselleşme (dış ticaret hacmi, doğrudan yabancı yatırımlar, portföy yatırımları, yabancı uyruklulara yapılan ödemeler, gizli ithalat engelleri, tarife oranları, uluslararası ticaret üzerindeki vergiler, cari işlem kısıtlamaları gibi göstergeler dikkate alınmakta) bakımından 95. sırada; sosyal küreselleşme sıralamasında 87.; siyasal küreselleşme bakımından ise 14. sırada yer almaktadır.

Sosyal küreselleşmede kitap okuma, internet kullanımı, bilgiye erişim, gazete kullanımı, yurt dışına giden nüfus gibi faktörlere bakılmaktadır. Maalesef ekonomik ve sosyal gösterge bakımından Türkiye inceleme kapsamındaki ülkeler arasında son sıralarda yer aldığı görülmektedir. [http://globalization.kof.ethz.ch/static/pdf/rankings\\_2011b.pdf](http://globalization.kof.ethz.ch/static/pdf/rankings_2011b.pdf), erişim: 29 Ekim 2011.

olduğundan; öncelikli sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kaynak kullanım etkinliğini artırarak (aynı kaynakla daha kaliteli ve daha fazla hizmet üreterek) yetersizlik sorunu bir ölçüde azaltılabilir. Bu noktada hizmetlerin elektronik ortamda sunumu anlamına gelen e-belediye uygulamaları en önemli katkı sağlayıcı olarak düşünülmektedir. Çalışma konusunun seçiminde de bu düşünce etkili olmuştur. E-belediyecilik uygulamasının kaynak kullanım etkinliği<sup>2</sup>, hizmet verimliliği ve kalite artışı yanında; demokratik katılıma imkan vermesi, demokrasi kültürünün gelişmesini olumlu etkileyecektir.

Bu çalışmada e-belediye uygulamaları kavramsal çerçevede ele alınmış, faydaları irdelenmiş ve bazı örnek uygulamalara değinilmiştir. Başka bir başlık altında Trabzon Belediyesinin e-belediye uygulamaları ele alınarak eksiklikleri değerlendirilmiştir. Çalışma sonuç ve öneriler bölümüyle tamamlanmıştır.

## 1. E-BELEDİYE KAVRAMI

21. yüzyıl bilgi ve teknoloji çağı olmasıyla dünyada ve ülkemizde internet en temel altyapı hizmeti gibi görülmektedir. Hatta bazı Avrupa ülkesinde internet kullanımı temel insan hakkı olarak görülüp yasal altyapısı tesis edilmiştir. Bu bağlamda, bilgi teknolojileri ve bilgisayar, bölgesel ve yerel yönetimlerden hizmet alma ve yönetime katılma (e-demokrasi) aracı olarak artan bir biçimde kullanılmaya başlanmıştır (Musgrave, 2004; 262).

İletişim teknolojilerindeki gelişme nedeniyle yönetim biçimleri değişti ve yenilendi. Günümüzde devlet birimleri (e-devlet) yanında yerel yönetim birimi olan belediyeler de hizmetlerini internet ortamında (e-belediye) sunmaya başlamıştır.

E-devlet uygulamaları ile, son bilgi teknolojilerinin kullanılması yoğun bürokrasi sürecinin ortadan kalmasını, dahada iyi hizmet sunulmasını ve maliyet ve zamandan tasarruf sağlanmasını sağlamıştır (Şahin, 2010; 328).



<sup>2</sup> **Kaynakların etkin kullanımı:** halkın ihtiyaçlarını karşılarken öncelik sıralamasının doğru tespiti, hizmetin zamanında ve yerinde yapılması, aynı kaynakla daha fazla tatmin sağlanması (toplumsal faydanın maksimize edilmesi) anlamına gelir. **Verimlilik:** az kaynakla yeterli miktar ve kalitede hizmet sunulması... Çıktı/girdi ya da üretim/maliyet şeklinde sembolize edilebilir. Etkinlik ve verimliliğin birlikte sağlanması optimum kaynak kullanımı anlamına gelmektedir.



Dolayısıyla, e-devlet uygulaması internet bağlantısı ile vatandaşın devlet ile olan ilişkisini daha da sağlamlaştırmaktadır (Netchaeva, 2001; 21).

Basit olarak, belediye görev ve hizmetlerinin internet ortamında (online) vatandaş ve firmalara karşılıklı iletişim içinde güvenli ve kesintisiz sunulmasına da e-belediye uygulaması denilmektedir.

Aslında, e-belediye kavramı, hizmetlerin bir web sitesi aracılığıyla elektronik ortama taşınmasından daha geniş bir zihinsel dönüşümü de ifade eder. Bu dönüşüm hareketinin merkezinde; belediyenin yönetim anlayışında, vatandaş, işletme ve diğer kamu idaresi unsurlarının davranışlarında ve fiziksel altyapıda bir değişim yer almaktadır.

Daha kapsamlı olarak e-belediye; ‘etkin, hızlı, fazla, nitelikli hizmet sunmak ve idari işlemleri kolaylaştırmak yanında hesap verebilir ve şeffaf belediyecilik anlayışı sergilemek için vatandaş, şirketler ve diğer kamu kurumları ile belediyeler arasında online iletişimin kurulması’ şeklinde bir tanımı da yapılabilir.

Artık en statükocu yapıların bile klasik belediyecilik anlayışı ile sağlıklı hizmet sunulamayacağını farkına vardığı; bilgiye dayalı, vatandaş katılımını teşvik eden e-belediye uygulamalarıyla hizmet sunma arayışlarını yaygınlaştığı, alenen söylenebilir.

E-belediye diğer bir ifade ile “interaktif belediyecilik” olarak da adlandırılabilir ve bu model klasik belediyecilik anlayışının oldukça dışındadır (Oğurlu, 2010; 237). Belediyeler bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak vatandaşların belediye hizmetlerine daha hızlı, daha etkili ve daha kolay erişmesini sağlamaktadır.

E-belediye uygulamalarının politik ve çevresel boyutundan çok yönetsel boyutunun olduğu görülmektedir. e-belediye uygulamaları yönetsel bir süreç olduğundan dolayı aşırı bürokratik yapının ortadan kalkmasını sağlamaktadır (Kutlu ve Sevinç, 2010; 315). Bu bağlamda, bürokratik yapının elinde bulunan güç sınırlandırılmaktadır.

### **1.1. e-Belediyenin Aşamaları**

- Tek yönlü bilgi verme: belediyeden vatandaşa bilgi sunumunu ifade eder. Belediyenin web sitesi aracılığı ile sunduğu basın bildirileri,

duyurular, faaliyet raporları gibi. Bu tür hizmetlerde kullanıcıların herhangi bir kişisel katkısı yoktur.

- Karşılıklı iletişim: bilginin kişinin ihtiyacına göre sunulmasıdır. Ör. Web sitesi üzerinden abone numarası verilerek su faturası borcu öğrenme, belediye otobüsüyle bir yerden başka bir yere nasıl gidilebileceğini sorgulama, e-posta gönderme, anketlere katılma gibi.
- Çevrimiçi işlem: kamu hizmetlerine yönelik işlemlerin web sitesi üzerinden yapılmasıdır. Ör: kredi kartı ile çevre temizlik vergisi ödeme, belediye ihalelerine katılma, su ve doğalgaz aboneliği sözleşmesi yapma, belediye spor tesisine kayıt ve rezervasyon yapma gibi.

Türkiye'deki belediye web sitelerinin önemli bir kısmının bilgi verme ve karşılıklı iletişim işlevi gördüğünü de açıkça söyleyebiliriz.

### **1.2. E-Belediyenin Faydaları**

E-belediyecilik uygulamasının çok sayıda faydası söz konusudur. Bunlar aşağıda özetlenmiştir.

- E-belediye uygulaması ile hizmet kalitesi, vatandaş memnuniyeti ve dolayısıyla kaynak kullanım etkinliği artar.
- Şeffaf (belediye faaliyetleri hakkında bilgi), hesap verebilir ve demokratik kent yönetimi anlayışı tesis edilebilir.
- Halkın, sivil toplumun ve devletin belediyeyi etkin denetlemesine imkan sağlanır.
- Daha rekabetçi bir kent oluşturma potansiyeli söz konusu olur.
- Uzun işlem ve bekleme süresi kısalmır. Yüksek işlem maliyeti ve insan emeği azaltılarak büyük oranda zaman, emek ve kaynak tasarrufu sağlanır (belediye ve halk tarafından). Örneğin, vergi, harç ve resim gibi bedel ödemelerinde kolaylık sağlanır.
- Çevreye duyarlı, sürdürülebilir bir kent algılayışına ve kentlilik bilincinin gelişimine katkı sağlar.
- Hizmette zaman ve mekan kısıtı sona erer.

- Belediye ile ilgili kayıtların daha sağlıklı ve kolayca yapımı sağlanır.
- Vatandaşın hizmet memnuniyeti ve yaşam kalitesi artar.
- Bireysel katılımın artmasıyla katılımcı ve demokratik yerel yönetim anlayışı yaygınlaşır.
- Kağıt bağımlılığı ve kullanımı azalır.
- Vatandaşın talep ettiği kamusal bilgilere bir noktadan ve doğru şekilde ulaşılabilir.
- Hizmetin online sunulmasıyla belediyelerin işgücünden tasarruf sağlaması ve verimsiz işgücü fazlalığının ortadan kaldırılarak personel maliyetlerinin azaltılabilmesi söz konusu olur.
- Vatandaşların dilek ve önerileri alınarak hizmetlerin miktarı ve çeşidinin yeniden şekillendirilebilmesi imkanı sağlanır (etkinlik).
- Vatandaş katılım ve denetiminin artmasıyla belediye hizmetlerinin kalitesi artar ve vatandaş-belediye güven oluşturacak ilişki gelişimi yaşanır.
- Kent ekonomisine, sosyal ve kültürel hayatın gelişimine katkı sağlanır.
- Bürokrasinin azalıp hizmet alma kuyrukları sona erer.
- Vergi kayıp ve kaçakları bulunarak kayıt dışı önlenir.
- Borçlular yakın takibe alınarak tahsilat artırılır.
- Doğumdan ölüme belediye ile temas edilen her noktada çözüm ayağa getirilir.

## 2. TÜRKİYE’DE E-BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI

Belediye Bilişim sisteminin (BBS) internete taşınması, web sitesi yoluyla sistemin 7/24 saat herkese açık olması, belediye hizmetlere ulaşmada zaman ve mekan tutsaklığının sona ermesi anlamına gelmektedir. Hizmet üretmede mekan ve zaman bağımsızlığını yakalama ve daha hızlı, ucuz ve çok hizmet sunma isteği e-belediyecilik uygulamalarını dünyada olduğu gibi ülkemizde de yaygınlaştırmıştır. Ayrıca, e-belediye uygulamaları yönetimde

etkinliği ve şeffaflığı da arttırmaktadır (Welch vd., 2004; 387). Türkiye'deki belediyelerin web sayfalarında e-belediye uygulamaları dört ana başlık altında toplanmaktadır. Bunlar;

1. Genel, (üyelik başvurusu, nikâh başvurusu, sicil işlemleri, bina birim değerleri gibi)
2. Online Vezne, (borç ödeme, tahsilat, tahakkuk gibi bilgileri görüntüleyip, borçların kredi kartı ile ödenebilmesine imkan hazırlanmaktadır.)
3. E-Beyanname, (vergi ve harçlarla ilgili beyanname verme, ilan reklam beyanı ve ruhsat işlemleri)
4. Online Başvuru, belediyecilikle ilgili her türlü istek, şikâyet, görüş ve önerilerin iletilmesi.

E-belediyecilik hizmet örnekleri;

- Arsanın pafta, ada veya parsel no bilgisini girerek imar durumunu öğrenme,
- İnşaatla ilgili işlemleri takip etme,
- Su borcu ve kullanımı ile ilgili bilgileri öğrenme,
- Zabıta, inceleme, şikâyet başvurusu,
- Fen işlerine başvurma,
- Bilgi edinme dilekçesi verme,
- Çevre temizlik vergisini takip etme,
- İhaleler hakkında bilgi verme,
- İçme ve inşaat suyu abone, takip,
- Ruhsat başvurusu
- Evlendirme işlemleri,
- Belediye meclis kararlarını halka duyurma,
- Trafik ve hava durumu bilgisi,
- Nöbetçi eczane bilgisi,
- Yerel yönetimlerle ilgili mevzuata ulaşma

- Belediye bütçe ve proje bilgileri,
- Deniz ve hava kirliliği ölçüm bilgileri
- Tüm başvurular için gerekli belge yükleme
- Hizmetlerle ilgili borçların online ödenmesi.

Dünyada yüzlerce kent kablosuz ve hızlı internet yarışı içine girmişler. New York, Boston, Londra, Minneapolis, San Francisco, Londra, Pekin bunlardan bazıları. Şehirlere ücretsiz internet için milyonlarca dolarlık proje yürütme gerekçeleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Yoksulluğu önleme,
- Herkese daha iyi öğrenme imkanı,
- Dijital bölünmüşlüğü ortadan kaldırma,
- Kaliteli işgücü oluşturma,
- Kaliteli bir yaşam sağlama,
- Kentliler için ucuz ve eşit imkanlar yaratma,
- Daha fazla halkın yerel yönetim kararlarına katılmasını teşvik etme,
- Bütçe görüşmelerine halkın katılımını sağlama,
- Kente yatırım ve ileri teknoloji şirketlerini çekme,
- Turistik, kültürel ve sportif organizasyonlar için altyapı hazırlama,
- İnternet, su, kanalizasyon ve elektrik gibi altyapı hizmetlerine kolay erişim sağlama.

### 3. E-BELEDİYE UYGULAMALARININ DÖNÜŞÜM SÜRECİ VE GELİŞİMİ

1990'lardan itibaren bilgi ve iletişim teknolojileri hayatımızın bir parçası olmaya başlamıştır. Bunun sonucunda, devletler yönetim şekillerinde köklü değişikliklere gitmeye başlamıştır. Bu değişikliklerden en önemlisi, klasik kamu yönetimi anlayışından vazgeçilmiş ve yerine yeni kamu yönetimi anlayışı hakim olmaya başlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı vatandaş odaklı, şeffaf ve hesap verilebilirliği ön planda tutmaktadır. Bu anlayış bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirmiş olduğu yeniliklerden yararlanmaktadır. Kısaca bu

anlayışa e-devlet adı verilmektedir. E-devlet, vatandaşların kamu kurumlarının kapılarına gidip sıra beklemeden, bulunduğu yerden online olarak hizmet alabilmesidir. Vatandaşlar bu sayede bürokrasinin içindeki prosedürlerden ve tekrarlanan işlemlerden kurtulmuş olacaktır (Köylüoğlu v.d., 2013: 6).

E-devletin gelişim sürecine bakıldığında bürokrasinin azaldığı, tasarrufların arttığı ve kamu hizmetlerinin kalitesinin arttığı görülmektedir. Ayrıca merkezi ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyonun daha da arttığı görülmektedir. E-devlet sadece devletin farklı yönetimler arasındaki fonksiyonel etkinliğini geliştirmekle kalmıyor aynı zamanda yeni iletişim alanlarını da teşvik etmektedir (Shaikh ve Memon, 2013: 12).

Yerel yönetimler merkezi yönetime göre vatandaşa daha yakın yönetimlerdir (Köylüoğlu, 2013: 7). Bu bağlamda, e-devlet vatandaş odaklı olduğu için yerel yönetimler bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirmiş olduğu yeniliklere adapte olarak e-devlet uygulamasını hayata geçirmelidir. Yani e-devlet uygulamasının başarılı olabilmesi için yerelleşmesi gerekmektedir. E-devletin yerel yönetimlerde uygulamasına ise e-belediyecilik denmektedir. E-belediyecilik, belediye yönetimi ile yerel yönetim hizmet ve faaliyetlerinde enformasyon teknolojilerinin kullanımı, vatandaş ve işletmelere internet üzerinden etkin bir biçimde hizmet sunumu, kurum içi birimlerin bilgisayar ağları ile entegrasyonu ve ilgili dış birimlerle ağ üzerinden iletişimin sağlanmasıdır (Erdal, 2002: 169).

Belediyeler hizmetlerini sunarken göz önünde bulundurması gereken en önemli kriter; hizmetlerin vatandaş odaklı olmasıdır. Belediyeler hizmet kalitesini arttırmak için devlet destekli YerelNet (2001) ve YerelBilgi (2003) projelerini hayata geçirmiştir. YerelNet projesi, yerel yönetimler portalı ve Yerel Bilgi Projesi ise, yönetimler bilgi tabanlı ve halka açık olarak yapılmaktadır. İnternet sayesinde belediyeler web sitelerinde sadece tanıtım ve halkla ilişkiler işlemlerini amaçlamamaktadır. Aynı zamanda, yönetimle karşılıklı olarak iletişime geçme ve katılım aracı olarak da kullanılma amacını güderler (Şener ve Paşayığıt, 2006: 2). YerelNet Projesi ve YerelBilgi Projeleri Devlet Planlama Teşkilatı, İçişleri Bakanlığı ve TODAİE ile işbirliği içinde yürütülmüştür.

Sonuç olarak günümüzde belediyeler, internette bir web sitesi içinde

bilgi dağıtımı, vatandaşlar, işletmeler ve sivil örgütlerle iletişim kurma, online finansal işlemleri yönetme, hizmetleri online dağıtma, kamu iş süreçlerini e-yönetime uygun hale getirecek değişimleri gerçekleştirme gibi faaliyetlerde bulunmaktadır (Waisanen, 2002: 6).

#### 4. TRABZON BELEDİYESİ E-BELEDİYE UYGULAMALARI

Trabzon Belediyesinin son yıllarda e-belediyecilik uygulamalarını artırdığı açık olarak söylenebilir. Trabzon Belediyesi web sayfası aracılığıyla birçok hizmeti online olarak sunmaktadır. Bu uygulama şeffaflık, hesap verebilirlik ve kaynak tasarrufu açısından çok önemli bir gelişmedir. Bu bölümde belediyenin sunduğu online hizmetler ve karşılaşılan yetersizlikler değerlendirilmeye çalışılacaktır.

- Bilgi amaçlı işlemler: şehir kameraları (maalesef link tıklandığında açılmadı), meclis kararları, sebze-meyve fiyatları, arsa m<sup>2</sup> birim değerleri, ihale ilanları, hava durumu, resmi gazete, başkanın fotoğrafları, belediyenin yan kuruluşu Trabel hakkında bilgi, kültürel faaliyetler, belediyespor, vefat edenler, öneri, talep ve şikayet kutusu, kent rehberi ve belediye yönetiminin kapsamlı iletişim bilgileri var. Yine bazı kamu-özel faydalı kuruluşlara linkler verilmiş.
- İşyeri ruhsat başvurusu belediyenin web sitesindeki ilgili form doldurularak kolay, rahat ve hızlı bir şekilde yapılabilinmektedir.
- Trabzon Belediyesi Garanti Bankası'yla anlaşma yaparak online ödemelerinizde vatandaşlara 5 taksit imkanı sağlamaktadır
- Trabzon Belediyesi meclis ve encümen kararların web sisteminden paylaşılmaktadır.
- Trabzon Belediyesi'nin uygulamış olduğu Kent Rehberi uygulaması sayesinde merkez ilçelere ait çeşitli bilgilere ulaşılabilir.
- Online işlemler; borç ödeme, emlak beyanı, çevre temizlik beyanı, ilan reklam beyanı, işyeri ruhsatları, imar durumu, sicil birleştirme ve güncelleme, evlenme başvurusu, bilgi edinme formu uygulamaları var.
- Trabzon'daki başlıca tarihi eserler ve belediyenin kurumsal yapısı hakkında bilgiler yer almaktadır.

- Kent rehberinin ve Trabzon’la ilgili turistik bilgilerin ingilizce sunulması da yerinde bir uygulama olarak nitelendirilebilir.

Özetle; Trabzon Belediyesine ait web sayfasının e-belediye hizmeti sunma noktasında önemli ölçüde yeterli olduğu söylenebilir. Bununla beraber, tespit edebildiğimiz bazı eksiklikler ve nasıl giderilebileceği aşağıda özetlenmiştir:

- Trabzon kent rehberi uygulamasında akaryakıt yerleri, itfaiye amirlikleri, banka ve ATM yerleri gösterilebilir.
- Ruhsatsız kazı ihbarı ve ihbar takibine imkan veren bir sistem geliştirilebilir.
- E-hatırlat uygulaması telefon ya da SMS ile yükümlülere ödeme zamanı ve bilgilendirme işlemi yapılabilir.
- Online belediye otobüs bileti, evde sağlık başvurusu, itfaiye görüş sorgulama gibi hizmetler sunulabilir.
- Öğrencilerin istediği yerden istediği saatte eğitim bilgisine ulaşmayı sağlayacak E-Dershane hizmeti verilebilir.
- Bütün beyannamelerin; e-beyanname ve borç ödeme-tahsilat-tahakkuk gibi seçeneklerin online vezne başlığı altında toplanması kullanıcılar açısından daha faydalı olabilir.
- En önemlisi ise çeşitli konularda (özellikle bazı hizmetlerden vatandaşın memnuniyeti noktasında) vatandaşın görüşünün sorulduğu (memnuniyetinin ve hizmet önceliklerinin ölçüldüğü) anketler yapılabilir.

#### **4.1. Trabzon Belediyesi e-Belediye Uygulamalarına Halkın Bakışı**

Trabzon merkez ilçesinde e- belediye uygulamasından halkın ne kadarının haberdar olduğu, faydalandığı ve neler düşündüğünü sorgulayan bir anket çalışması yapılmıştır.<sup>3</sup> 300 kişiyi kapsayan (%59’u erkek, %41’i kadın ve yarıdan fazlası 20-30 yaş grubundan oluşan, %73’ü lise ve üniversite mezunu, %26’sı lise, %47’si üniversite mezunu) kitleye anket uygulanmıştır.



<sup>3</sup> Bu çalışma KTÜ İİBF Maliye Bölümü öğrencilerine bitirme çalışması kapsamında yaptırılmıştır.



Anket uygulanan deneklerin %84'ünün internet kullandığı saptanmıştır. E-belediye hizmetleri konusunda bilgi sahibi olmayanların oranı ise %63 dür. Buradan, e-belediyecilik hakkında halkın bilgi ve bilinç düzeyinin düşük olduğu yargısına varılabilir.

Bunagöre halkın sadece %19'u hangi hizmetlerin online olarak sunulmaya başladığını ve e-belediyeden nasıl yararlanacaklarını bildiği anlaşılmaktadır.

Halkın %78 e-beyanname ve ödeme işlemlerini imkan sağlandığında online yapabileceklerini söylemekteler. Bunun için de bilgisayar ofislerinin kurulması ve kiosk makinelerinin yaygınlaştırılmasını istemektedirler.

Trabzon Belediyesinin sunmuş olduğu e-belediye hizmetlerinden halkın sadece %7'sinin memnun olduğu ve %3' ünün de sunduğu hizmetleri yeterli bulduğu tespit edilmiştir. Ankete katılan toplam kitlenin % 19'unun e-belediye hizmetlerinden yararlandığı düşünüldüğünde; "hizmetten yararlananların yarıdan fazlasının e-belediye hizmetlerinden memnun olduğu" şeklinde bir yorum da yapılabilir.

## SONUÇ

Yeni yerel yönetim anlayışı dünyadaki dijital devrime ve küreselleşmeye uygun siyasal ve ekonomik yapıya bürünmektedir. Bu yapısal dönüşümün anahtar unsuru e-belediye uygulamalarıdır. E-Belediye uygulamaları sayesinde hizmet kalitesinde ve hızında artış, maliyetlerde tasarruf sağlama yanında bilgiye erişimin kolaylaşmasıyla açık, şeffaf ve katılımcı yönetim anlayışı ortaya çıkmaktadır. Bu sayede demokrasi kültürü de gelişmektedir.

Belediyeler, e-belediye uygulamaları ile bilişim toplumunun paydaşları konumuna gelmişlerdir. İnteraktif iletişimde bireyler kamusal söylemin ve politikaların bir parçası olmaktadır.

Belediyelerin en temel sorunu kaynak yetersizliğidir. E-belediye uygulamaları etkin kaynak kullanımı sağlayarak uzun vadede bu yetersizliği azaltma potansiyeli taşımaktadır. Ayrıca, kaynak ihtiyacının-yetersizliğinin azalması merkezi yönetimin vesayetini kaldıracak bir diğer sonuçtur.

Günümüzde belediyeler interneti daha çok tanıtım broşürü (e-bülten) ve halkla ilişkiler amaçlı kullanmaktadır. İletişim ve katılım ihmal edilmektedir

(bütçede yatırım öncelikleri ve seçilen projeler konusunda vatandaşın bilgisine başvurma gibi).

Bir kentin gelişimini sağlayan en önemli zihinsel değişim; kentte yaşayanların diğer kentte yaşayanlarla rekabet içinde oldukları duygusuna (kentlilik bilincine) sahip olmalarıdır. Artık küresel rekabet ülke sınırlarını aşmış, metropoller arası rekabeti gündeme taşımıştır. Bu rekabette avantaj sağlayacak uygulamaların başında e-belediye hizmet üretimi gelmektedir.

Türkiye’de ve Trabzon’da e-Belediye anlayışının yaygınlaşması ve bilinç oluşturulması yanında karşılaşılan sorunlara karşı çözüm olabilecek bazı öneriler yapılabilir.

- Hizmet yönünden klasik devlet anlayışı terk edilerek, vatandaş odaklı bir yapılanma sağlanmalı,
- Vatandaşlar, sosyal durumu ne olursa olsun, belediyenin sunduğu e-belediye hizmetlerinden faydalanabileceği konusunda bilgilendirilmeli, katılımı teşvik edilmeli ve eğitilmeli, (anket sonuçları e-belediye konusunda bilgi ve bilinç eksikliğini net olarak ortaya koymaktadır).
- Belediyeler web sitesi üzerinden çevrimiçi anketler, hizmetlere yönelik öneri sunulabilecek formlar, belediye başkanı ve meclis üyelerine e-posta gönderme olanağı gibi yollarla vatandaş katılımını teşvik edip, hizmet tercihi önceliklerini belirleyebilir. Bu sayede vatandaş değerli olduğunu düşünüp şehrine sahip çıkacaktır.
- Vatandaş panelleri (belirli bölgedeki nüfusu temsil edebilecek sayıdaki kişilere e-posta ile belirli konularda fikir sorma) yapılabilir.
- Mikro demokrasi uygulaması (belirli mahallede yaşayanlara özellikle bazı hizmetler hakkında e-posta veya sms yoluyla bilgi sorulması) devreye sokulabilir.
- Belirli gün ve saatlerde belediye başkanı ile çevrimiçi sohbet platformu kurularak başkan-halk görüşmeleri fiziki ortamdan sanal ortama aktarılır ve zamandan tasarruf yapılabilir.
- E-belediye hizmetlerinde yaşanan teknik sorunların hızlı bir şekilde çözülmesi için, teknik alt yapı alanında uzmanlaşmış elemanlar işe alınmalı ve yetiştirilmeli.
- Belediye mal ve hizmet alımlarında online ihale yöntemini devreye

sokarak büyük tasarruf sağlayabileceği gibi; vatandaşa ‘belediyenin kimden, neyi, ne karşılığında aldığını’ öğrenme imkanı sunarak yönetimin şeffaflığını artırmaya katkıda bulunabilir. Bu sayede aktif bir kamuoyu denetimi yapılmış olur ve belediye yönetimine güven artar.

- Online hizmet sunumunda güvenlik amaçlı elektronik imza uygulamasına geçilebilir.
- Trabzon Belediyesi, e-belediye bürosu oluşturarak 7/24 saat erişilebilir, etkin, güvenilir, verimli ve yüksek kalitede hizmeti vatandaşın dilediği yerden dilediği saatte alabilmesini sağlayacak altyapıyı kurmalıdır.
- Bütün şehri kapsayacak kablolu-kablosuz internet ağı sistemi kurulmalı. Wi-fi, Wi-Max, 4G-LTE teknolojileriyle tüm kente kablosuz internet ağı sağlama ekonomik hale gelmiştir. Başta İsveç olmak üzere internet kullanımı temel hak olarak yasalara girdiğinden kamunun ücretsiz internet sunduğunu görmekteyiz. Ülkemizde kısa mesafeli kablosuz internet kurulmasının yasal altyapısı var, uzun mesafeli kablosuz internet ağı erişimi yok. Merkezi hükümet bu yasal düzenlemeyi bir an önce hayata geçirmelidir.
- Trabzon Belediyesi, en azından internetle ilgili yasal altyapı hazırlanana kadar, kısa süreli, şehrin yoğun olarak yaşanılan alanlarına (meydan parkı gibi) kablosuz ağ ulaşımı altyapısını kurarak e-belediye hizmetlerinden yararlanmayı daha ulaşılabilir yapabilir. Bunun maliyeti de düşük düzeylerde kalır.
- Bilgisayar ofisleri ve kiosk makinelerin yaygınlaştırılması başka bir kısa vadeli çözüm olarak düşünülmelidir.
- Demokratik katılımın üst düzeyde olduğu, gücünü halktan alan bir kent yönetimi, şehri sahiplenilen kent halkı ve bu konumlanmayı kolaylaştıran kapsamlı elektronik ortamın uygulamaya geçirilmesi Trabzon’u, hayal edilen, rekabetçi-teknolojik bir dünya kenti yapmanın zorunlu bir ön şartıdır.
- Vatandaş katılımı ve sivil toplum kuruluşlarına yönelik uygulamalar devreye sokulabilir.
- Meclis toplantılarının tarih ve saatleri önceden web sitesinde yer alabilir.

Son söz; E-Belediye uygulamaları ne kadar iyi sunulursa sunulsun başarısı vatandaşların e-belediye hizmetlerine katılımıyla-ulaşımıyla, yararlanmasıyla ve en önemlisi farkındalığıyla alakalıdır. Bu nedenle vatandaşların e-belediye uygulamaları konusunda bilgilendirilmesi, bilinçlendirilmesi, eğitilmesi, tanıştırılması, teşvik edilmesi ve kapsamlı internet erişimi sağlanmasıyla sunulacak e-hizmetler bir anlam kazanır.

#### KAYNAKÇA

- Erdal, M., (2002)**, Elektronik Bilgi Çağında Kamu Yönetimi ve Bir Yerel Yönetim Uygulaması: İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 1. *Bilgi ve Ekonomi Kongresi Bildiri Kitabı*, (165-180), İzmit: Kocaeli Üniversitesi.
- KOF, (2011)**. [http://globalization.kof.ethz.ch/static/pdf/rankings\\_2011b.pdf](http://globalization.kof.ethz.ch/static/pdf/rankings_2011b.pdf) (Online). (erişim tarihi: 29 Ekim 2011).
- Köylüoğlu, A. S., İnce, H., Koyuncuoğlu, Ö. ve Zerenler, M., (2013)**. The Relationship Between E-Municipality, Infotmation Systems and Quality Of Services And Their Reflections In Turkey. *International Journal of eBusiness and eGovernment Studies*, 5 (1), 1-11. (erişim tarihi: 3 Eylül 2013).
- Kutlu, Ö. ve Sevinç, İ., (2010)**. An Overview Of The E-Government Initiatives In Turkey In Respect To The EU Accession Process. Asım Balcı, Coskun Can Aktan, Özkan Dalbay (Ed.), *EXPLORATIONS IN eGOVERNMENT and EGOVERNANCE*, (1), 313-324. Birleşik Matbaacılık: Türkiye.
- Musgrave, S., (2004)**. The Community Portal Challenge- is There a techonology Barrier for Local Authorities?. *Telematics and Informatics*, 21, 261-277.
- Netchaeva, I., (2001)**. E-government and E-democracy. *The International Journal for Communication Stduies*. 64 (5), 467-477.
- Oğurlu, Y., (2010)**. İdare Hukukunda " E-Devlet" Dönüşümü ve Dijitalleşen Kamu Kamu Hizmeti. 1. baskı, On İki Levha Yayıncılık: Ankara.
- Shaikh, A. ve Memon, S. H. R. A., (2013)**. E-Goverment Using Grid Technology: Develop a Grid E-Communication and Collaboration System. *International Journal of Independent Research and Studies (IJIRS)*, 2 (1), 8-15. (erişim tarihi: 28 Austos 2013).
- Şahin, A., (2010)**. E-Government In Turkey From The Viewpoint Of Public Administratots: Possible Effects Of E-Government On The Phenomenon Of Rust In Public Institutions. Asım Balcı, Coskun Can Aktan, Özkan Dalbay (Ed.), *EXPLORATIONS IN eGOVERNMENT and EGOVERNANCE*, (1), 325-334. Birleşik Matbaacılık: Türkiye.
- Şener, M. ve Paşayığıt, A., (2006)**, E-Devlette Kalite, Güvenlik ve Kişisel Gizlilik. İstanbul Teknik Üniversitesi Endüstri Mühendisliği Kulübü, [http://www.ituemk.org/dosyalar/2006\\_2.pdf](http://www.ituemk.org/dosyalar/2006_2.pdf). (Online). (erişim tarihi: 1 Eylül 2013).
- Trabzon Belediyesi**, <https://ebelediye.trabzon.bel.tr/alfa/index.jsp> (Online).
- Waisanen, B., (2002)**, The Future of e-Government: Technologi-Fueled, Management. *Public Management*, 84 (5), 6-12.
- Welch, E. W., Hinnat, C. C. ve Moon, M. J., (2004)**. Linking Citizen Satisfaction With E-Government And Trust In Goverment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (3), 371-391.

## YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ

Polat TUNÇER\*

### ÖZ

Değişen ve dönüşen dünyamızda pek çok şey gibi kamu yönetimi anlayışı da teknolojik, sosyal ve siyasî gelişmelere ayak uydurmak zorunda kalmış ve böylece yeni kamu yönetimi anlayışı doğmuştur. Artan ve çeşitlenen toplumsal talep ve ihtiyaçlara cevap veremeyen eski bürokratik yönetim anlayışından, yeni kamu yönetimi ile birlikte vazgeçilmiştir. Bu bağlamda etkinliği ve verimliliği sağlamaya çalışan yeni kamu yönetimi anlayışının temel prensiplerinden birisi yerelleşme diğeri performans yönetimidir. Yerelleşmeyle birlikte, yerel ihtiyaç ve beklentilere hızlı, kaliteli ve ekonomik bir biçimde cevap verilebilmesi için gerekli olan, yetki ve kaynaklar yerel yönetimlere verilmeye başlanmıştır. Yerel mal ve hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde üretilip sunulabilmesi için yerel yönetimler yeni kamu yönetiminin temel prensiplerinden birisi olan performans yönetimine ihtiyaç duymuşlardır. Bu bağlamda konuyla ilgili yapılan 5018 sayılı yasal düzenleme ile kamu malî kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması sağlanmaya çalışılmıştır. Böylece örgütsel performansın artırılması amaçlanmıştır. Ancak kamu performans yönetiminin en temel noktalarından birisi olan, çalışanların performanslarının yükseltilmesi hususunda gerekli olan yasal düzenlemelere ve uygulamalara geçilememiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yeni Kamu Yönetimi, Yerel Yönetim, Performans, Performans Yönetimi, Performans Değerlendirme.



\*Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi Samsun Meslek Yüksekokulu

## NEW PUBLIC MANAGEMENT AND LOCAL LEVEL PERFORMANCE MANAGEMENT

### ABSTRACT

Like many things in our world has changed and transformed the understanding of public administration in the technological, social and political developments have had to keep pace with the new public management approach in this respect was born. Now can not respond to social demands and the needs of the growing and diversifying the old bureaucratic governance approach was abandoned with the new public management. In this context, the concept of new public management tries to ensure the effectiveness and efficiency of decentralization and the other one of the basic principles of performance management. Localization are the local needs and demands fast, high quality and cost-effective manner, which needed to be answered, has been given the authority and resources to local governments. Locally produced goods and services in order to provide effective and efficient local governments, which is one of the basic principles of the new public management, performance management felt the need. In this context, the relevant legislation in 5018 was ensured through effective and efficient use of public financial resources. Thus, an attempt to increase organizational performance. One of the key aspects of the management of public performance, however, with regard to increasing the performance of the employees put into practice the legal regulations and practices.

**Keywords:** New Public Management, Local Governance, Performance, Performance Management, Performance Appraisal.

### GİRİŞ

Sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarda meydana gelen hızlı değişim toplumsal talepleri değiştirdiği gibi bu taleplere cevap vermekle yükümlü olan, kamu yönetimi anlayışını da değiştirmiştir. Toplumun kamu yönetiminden beklentileri hem çeşitlenmiş hem de artmıştır. Bu süreçte sosyal devlet anlayışının küresel bazda yaygınlaşması etkili olmuştur. Bu bağlamda hem hizmetin daha etkin ve verimli üretilmesi hem de daha hızlı bir biçimde

sunulması bir zorunluluk halini almıştır. Kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli üretilmesi ve hızlı bir biçimde vatandaşlara ulaştırılması sürecinde yerel yönetimlerin rol ve sorumlulukları artmıştır. Bir başka deyişle, yerel hizmetlerin üretilmesi ve tüketilmesi sürecinde yerel yönetimler daha aktif rol oynamaya başlamışlardır. Sınırlı kaynaklarıyla vatandaş taleplerini karşılamak durumunda olan yerel yönetimler; mevcut kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanmak amacıyla performans yönetimi gibi yeni yönetim yaklaşımları kullanmaya başlamışlardır. Yerel yönetimlerin iş gücü etkinliğini sürekli kılacak olan en önemli insan kaynakları yönetimi aracı, performans yönetimidir. Performansa dayalı yönetim anlayışı yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkelerinden birisidir. Özel sektör kaynaklı bu yönetim anlayışı gerekli yasal düzenlemelerle birlikte kamu yönetiminde de kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye’de özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ikincil mevzuat düzenlemeleri ile performans yönetimi yasal çerçeveye alınmıştır.

## 1. YENİ KAMU YÖNETİMİ

Günümüzdeki hızlı teknolojik gelişmeler sonucu bilgi teknolojilerinin kullanımı yaygınlaşmış, halkın kamu yönetiminden talep ve beklentileri artmış ve çeşitlenmiştir. Bu nedenle kamu hizmeti sunumunda önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Kamu örgütleri geleneksel hantal yapıdan uzaklaşarak bilgi çağının beklentilerine uygun, daha hızlı, verimli ve kaliteli hizmet sunmak için yapılarını dönüştürmek zorunda kalmışlardır (Öktem ve Aydın, 2005: 258). Bu değişim ve dönüşüm devletin rolü ve vatandaşıyla ilişkilerinde önemli bir anlayış değişikliği meydana getirmiştir.

Kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği artırmak ve rasyonel çalışmasını sağlamak için, özel sektör yönetim ilke ve uygulamalarının kamu sektöründe uygulanması gerektiği düşüncesi, yani yeni kamu yönetimi anlayışı, doğmuştur (Güzelsarı, 2004; 88). Küreselleşen, değişen ve gelişen dünyanın meydana getirdiği sorunlara çare bulmakta aciz kalan klasik kamu yönetimi anlayışı yerini, bilgi çağının gelişmelerine ve sorunlara çare bulmak için benimsenen yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır.

Yeni kamu yönetiminin dayandığı temel varsayımlar üç temel başlık altında toplanabilir: Bunlar, minimal devlet anlayışı, piyasa mekanizmalarının

benimsenmesi ve işletme yönetimi tekniklerinin kamu yönetimine uygulanmasıdır (Sözen, 2005; 60). Bu bağlamda vatandaş müşteri olarak kabul edilmiş ve yönetimin merkezinde yer almış, elde edilen sonuçlarla ilgili hesap verebilirlik gündeme gelmiştir. Hizmet sağlamada kamu-özel kesim kuruluşlarının rekabetine destek verilmiş ve merkeziyetçi olmayan bir yönetim anlayışı benimsenmiştir (Manning, 2001; 299). Bürokratik yönetim anlayışının kamu yönetiminde ortaya çıkardığı sorunları çözmek için yeni düzenlemeler yapılırken, ulusal farklılıkların ve yerel şartların dikkate alınması gerektiği hususu yeni kamu yönetiminin benimsediği bir yaklaşımdır (Mathiasen, 1999; 91). Yeni kamu yönetimi anlayışı on temel prensipten oluşmaktadır (Osborne and Gaebler, 1993; 19-20):

- Hizmet sağlayıcılar arasında rekabet sağlamak,
- Kontrolü bürokrasiden topluma kaydırmak,
- Girdilerden çok çıktılar üzerinde yoğunlaşarak kurumların performansını ölçmek,
- Kurallar ve düzenlemelerden çok, amaçlar/misyonlar ile yönlendirmek,
- Hizmetten yararlananların müşteri olarak tanımlanması ve onlara tercih hakkı sunulması,
- Problemleri ortaya çıktıktan sonra çözmek yerine, ortaya çıkmalarını önlemek,
- Enerjiyi sadece para harcamak için değil, para kazanmak içinde kullanmak,
- Otoriteyi merkezden uzaklaştırmak ve yönetimde katılımı sağlamak,
- Bürokratik mekanizmalar yerine, piyasa mekanizmalarını kullanmak,
- Sadece kamu hizmetinin sunulmasına odaklanmak yerine, toplumun problemlerini çözmek için, tüm sektörleri harekete geçirmek.

Yeni kamu yönetimi, basit bir yönetim stili değişikliği olarak düşünülmemelidir. Yeni kamu yönetimi aynı zamanda kamu sektörüne yeni yaklaşımları getiren bir paradigma değişikliğidir. Bu yeni paradigma klasik kamu yönetiminin sınırlayıcı doğasına, kültürüne ve temel değerlerine



meydan okumaktadır. Hiyerarşik bürokrasiden ziyade piyasalara öncelik vermek, müşteriye karşı sorumluluk, süreçlerden çok sonuçlara yoğunlaşmak, kaçınmaktan çok sorumluluk almak, kamu yönetiminden çok işletme yönetimi gibi hareket etmek, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak, kamu yönetiminin yeni değerleri olmuştur (Ömürgönülşen, 1997; 531). Yeni kamu yönetiminin temel özellikleri şöyle sıralanabilir (Hood, 1991; 4-5):

- Kamu sektöründe profesyonel yönetimin gelişmesi, yönetimi özgürleştirmek,
- Performans standartlarını ve ölçümelerini belirlemek (hedeflerin, amaçların, başarı göstergelerinin belirlenmesi),
- Süreçlerden çok sonuçlara odaklanmak, çıktıların kontrolüne daha fazla önem vermek,
- Kamu sektöründe monolitik örgütlenmeden vazgeçerek, birimlerin birbirlerinden ayrılmasını sağlamak,
- Kamu sektöründe rekabeti özendirmek,
- Özel sektörün yönetim ilke ve uygulamalarını kamu sektöründe uygulamak,
- Kaynakların kullanılmasını disiplin altına almak.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, klasik kamu yönetimi paradigmasının bir temel unsuru olan kamu yönetiminin siyasal liderliğe karşı sorumlu olmasının yetersizliği ve etkisizliği üzerinde önemle durmakta ve yeni hesap verme yöntemlerine öncelik vermektedir. Bunlardan birisi yönetsel hesap vermedir. Kamu yöneticileri yalnızca kuralları ve prosedürleri uygulamakla sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmamakta, sonuçlardan da sorumlu tutulmaktadır (Sözen, 2005; 89). Bu nedenle örgütsel etkinlik ve verimlilikten sorumlu olan yöneticiler performans yönetimi uygulamalarına başvurmak zorundadırlar.

Etkinliği ve verimliliği sağlamaya çalışan yeni kamu yönetiminde etkinlik, geniş ölçüde yerinden yönetim ile katılım ilkelerine dayandırılmaktadır. Yerinden yönetim ve katılım mekanizmalarıyla güçlendirilmiş bir yerel yönetim kaynak dağılımının adil yapıldığı ve demokratik hayatın mevcut olduğu

yerlerde demokrasiyi güçlendirebilir. Antidemokratik ilişkilerin yaygın olduğu yerlerde ise, tam tersine demokrasiyi zayıflatabilir ve mevcut antidemokratik yapıları güçlendirebilir (Atay, 2009; 265).

Yeni kamu yönetimi anlayışı ve teknikleri, kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği artırmaya çalışmakla birlikte aynı zamanda bürokrasinin toplumsal sorumluluğunu ve hesap verebilirlik niteliğini geliştirmeyi de amaçlamaktadır. Bu çerçevede 1980'lerde başlayan kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm, yalnızca verimlilik, etkinlik ve tasarruf gibi tek boyutlu değil, yönetime katılma, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi kamu bürokrasinin toplumsal sorumluluğunu temel alan ilke ve değerlerin de öne çıktığı çok boyutlu bir olgudur (Eryılmaz, 2007; 256). Ancak kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması diğer yeni kamu yönetimi temel prensiplerinin uygulanmasını kolaylaştırır. Zira göstermiş olduğu performans ile toplumsal ihtiyaçlara yeterli düzeyde ve nitelikte cevap verebilen bir yerel yönetimin hesap vermekten ve saydamlıktan kaçınması için hiçbir sebep kalmayacaktır.

## 2. PERFORMANS YÖNETİMİ

Performans yönetimi, örgütü istenen amaçlara yöneltme amacıyla örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli düzenlemelerle ilgili etkinlikleri planlama, başlatma, sürdürme ve geliştirme görevlerini üstlenen bir yönetim sürecidir. Örgütsel sistemlerin her düzeyinde ve her biriminde uygulanması mümkündür (Akal, 2005; 75).

Kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayarak, sunulan hizmetlerin kalite ve etkinliğini artırmayı amaçlayan performans yönetimi, çalışanların moral ve motivasyonunu yükselterek, onların performanslarını artırmaya çalışır. Bireysel performansın örgütsel performansa kattığı ivmeyi, örgütsel amaçları daha etkin ve verimli bir biçimde gerçekleştirmek için kullanır. Performans yönetimi, çalışanları örgütsel amaç ve hedefler doğrultusunda motive eder, yönlendirir ve destekler. Örgütsel performansın sağlanabilmesi için çalışanların bilgi, beceri ve yeteneklerinden en üst düzeyde yararlanılması gerekir. Zira örgütsel performans bireysel performansla sıkı sıkıya bağlıdır.

Performans yönetimi; bir taraftan örgütün vizyonu doğrultusunda hedefleri belirleyip bu hedefleri çalışanların katkılarıyla gerçekleştirmeye çalışırken; diğer yandan bu sürece katılan çalışanların adil, sistemli ve ölçülebilir bir yöntemle değerlendirilmesini amaçlar. Ayrıca motive edici bir çalışma ortamı oluşturulmasına ve kişisel gelişimin desteklenmesine önem verir (Özer, 2009; 7-8). Performans yönetimi, örgütün etkinliğini, bireylerin becerilerini ve örgütsel amaçlara katkılarını sürekli iyileştirmeye ve bireylerin ve grupların sorumluluk üstlendikleri bir kültür oluşturmaya çalışır (Helvacı, 2002; 156). Performans yönetiminin amaçları şöyle sıralanabilir (Öztürk, 2009; 38):

- Örgüt performansı geliştirilmek ve güçlendirmek,
- Performans odaklı bir kültür oluşturmak,
- Takım performansını artırmak,
- Performans beklentilerinin tanımlanmasına yardımcı olmak,
- Bireysel performans beklentileriyle örgütün hedeflerini buluşturmak,
- Çalışanların katılımını artırmak,
- Çalışanların motivasyonunu yükseltmek,
- Çalışanların potansiyellerini kullanmak ve geliştirmek,
- İş tatmini sağlamak,
- Yapıcı ve açık iletişimi geliştirmek ve sürekli diyalog sürecini oluşturmak,
- Çalışanların işle ilgili beklenti ve umutlarını ifade etmelerine fırsat tanımak,
- İş sorumluluklarını yazılı hale getirmek,
- Yöneticilere koçluk ve kişisel gelişim için fırsat yaratmak.

Bir örgütte performans standartlarının belirlenmesi, ölçülmesi, değerlendirilmesi ve yapılacakların gözden geçirilmesi, örgütsel performans yönetimi sürecini oluşturur. Öncelikle stratejik planlar yapılır ve örgütün hedef ve amaçları belirlenir. İkinci adım da, bu hedef ve amaçlara göre performans standartları belirlenir. Bir sonraki süreçte birimlerin performansları ölçülür,

değerlendirilir ve gerekli düzeltmeler yapılır. Bu süreç devam eden kesintisiz bir süreçtir (Çevik vd., 2008; 60-61).

Performans yönetimi sürecinde, örgütsel performansı artıracak tüm faaliyetler planlanır; bu faaliyetlerin yapılmasını sağlayacak bir örgüt yapısı oluşturulur. Faaliyetler amaçlar doğrultusunda yönlendirilir, koordine edilir ve planlara uygunlukları açısından kontrol edilir. Ancak performans yönetimi sürecinde ağırlık, planlama ve kontrol fonksiyonları üzerindedir (Benligiray, 1999; 53).

Örgütsel etkinliği verimliliği artırmak isteyen performans yönetimi planlamanın avantajlarından yararlanmak zorundadır. Zira planlama sayesinde, örgütsel amaç ve hedefler açık ve anlaşılır bir biçimde belirlenir. Ayrıca örgütün içinde bulunduğu durum tespit edilir; sahip olduğu ve ihtiyaç duyduğu kaynaklar belirlenir. Diğer yandan bireysel ve örgütsel performansların değerlendirilmesine imkân sağlayacak temel yöntem ve kriterler tespit edilir ve performans standartları belirlenir.

Performans ölçümü ile belirlenen standartlara uygun mal ve hizmet üretilip üretilmediği belirlenir ve örgütsel amaç ve hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirildiği tespit edilir. Bir başka deyişle örgütsel ve bireysel çıktıların önceden tespit edilen performans standartlarına uygun olup olmadığı ya da ne ölçüde uygun olduğu belirlenir. Performans yönetiminde başarılı olabilmek için, her örgütün kendi amaçlarına ve yönetim yapısına uygun olan performans ölçüm ve denetim sistemini belirlemesi ve kullanması gerekir.

Performans değerlendirme, işgörenlerin görevlerini ne ölçüde iyi yaptıklarını, eksikliklerini ve gelişme potansiyellerini tespit etmeye yarayan çabaların tümüdür. Başka bir deyişle performans değerlendirme, örgütlerde belirli amaçlara göre, personelin görevindeki başarı, tutum ve davranışları ile ahlâkî durum ve özelliklerini belirleyen, örgütün başarısına olan katkılarını değerlendiren planlı ve çok evreli bir süreçtir (Bingöl, 2006; 322).

### 3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE PERFORMANS YÖNETİMİ

Performans yönetimi yeni kamu yönetimi anlayışının beraberinde getirdiği yeni bakış açılarından bir tanesidir. Çalışanla çalışmayı ayırmayı

amaçlayan performansa dayalı olarak kurum ve çalışanları ödüllendirme ve cezalandırma sisteminin kurulmasını hedeflemekte ve nihayetinde kurumlardaki birim ve çalışanların daha verimli çalışmalarını amaçlamaktadır. Bu yönüyle pek çok ülkede kamu yönetiminde performansa dayalı yönetim uygulamalarına geçilmiştir (Çevik vd., 2008; 46). Kamu yönetimi açısından bakıldığında performans; kamu yönetiminin topluma sunmayı amaçladığı mal ve hizmetleri yerine getirmesidir. Performans yönetimi ise; kamu örgütlerinin başarılı bir biçimde doğru ve gerekli mal ve hizmetleri yerine getirme ve sunma sırasında kullandığı yol, yöntem ve araçlar konusunda yapılan faaliyetler bütündür (Ateş ve Çetin, 2004; 256).

Kamu yönetiminde performans yönetiminin istenen amaçlara ulaşabilmesi için; hedeflerin açık ve net bir biçimde belirlenmesi, belirlenen hedeflerin stratejik planlarının yapılması, hedeflere ulaşma derecesinin tespit edilmesi ve vatandaşa hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirecek mekanizmaların yerleştirilmesi gibi bir dizi faaliyet sürecine ihtiyaç bulunmaktadır (Ateş ve Çetin, 2004; 255).

Türk kamu yönetiminde performans kavramı oldukça yenidir. Etkinlik ve verimlilik eksikliği, Türk kamu yönetimini arayışlara itmiş ve performans yönetimi, etkinliği ve verimliliği artırıcı bir araç olarak görülmüştür (Köseoğlu, 2005; 226). Kamu performans yönetimi, performans yönetiminin kamu kesimine uygulanma şeklidir. Kamu performans yönetimi ile kamu sektörünün mal ve hizmet üretimlerinden maksimum çıktıyı elde etmek, kamu kesiminin faaliyetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamak ve vatandaşların refah seviyelerine maksimum katkıyı sağlamak amaçlanır (Altıntaş, 2008; 7).

1970’li yıllardan itibaren özellikle yaşanan krizlerin de etkisiyle kamu yönetiminde değişim süreci başlamıştır. Yeni kamu yönetimi olarak adlandırılan bu sürecin temel konuları arasına; verimlilik, tutumluluk, etkinlik performans gibi kavramlar girmeye başlamıştır. Yeni kamu yönetimi düşüncesi ile birlikte; kaliteli hizmet anlayışı, sonuç odaklılık, verimli ve etkin hizmet gibi değerlerin önemi artmış ve kamu yönetiminde performansa yönelim gerekli bir hal almaya başlamıştır (Sağbaşı, Çalışkan ve Hazman, 2006; 666).

Sonuç odaklı yönetim, yeni kamu yönetimi anlayışının temel yaklaşımlarından birisidir. Kurallara ve prosedürlere dayalı bürokrasinin

alternatif olan sonuçlara odaklı yönetim anlayışı ileri düzeyde performans yönetimi sistemlerinin geliştirilmesine yol açmıştır. Çünkü sonuç odaklılık, geleceğe ilişkin amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve bunlarla ilgili performans göstergelerinin oluşturulması, dönem sonunda da bunların ölçülmesini gerektirir (Sözen, 2005; 112).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında idarecinin temel görevi kurallara ve talimatlara uymak olduğu için performansla ilgili bir endişesi olmamıştır. Ancak yeni kamu yönetimi anlayışı kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının en az kurallar ve talimatlar kadar önemli olduğunu kabul etmiştir. Kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasının temel nedenlerin biri bürokratik örgüt yapısı ise diğeri de örgütsel performansı artıracak özendirici araçlardan yoksunluktur. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu kurumlarındaki hantallığı ve verimsizliği yok etmek için işletme yönetimi tekniklerinden yararlanmış ve bu bağlamda performans yönetimi anlayışını benimsemiştir. Bir başka deyişle kamu örgütlerinin performanslarının iyileştirilebilmesi için performans yönetimi sistemini kullanmıştır. Bu bağlamda performans yönetiminin temel amaçları; mal ve hizmet sunumunu iyileştirmek, hesap verme sorumluluğunu yaygınlaştırmak, denetimi güçlendirmek, tasarruf sağlamak, kamu harcamalarını azaltmak ve yönetimi iyileştirmek şeklinde sayılabilir.

Özel sektörle karşılaştırıldığında, kamu yönetiminde performansı ölçmede zorlukların var olduğu bir gerçektir. Özellikle yapılan işin sonucunda girdilerle çıktılar ya da amaçlarla sonuçlar arasındaki bağlantının ne olduğu, ne üretildiği, ne kadar iyi üretildiği ve başarıldığı kolayca tespit edilemez. Mal ve hizmetlerin sunulmasındaki eksikliklerden kimin sorumlu olacağı ya da hesap vereceği açık ve net olarak belirlenmemiştir. Klasik anlamda kamu yöneticisinin, emrindeki görevliler, yazılı ya da sözlü emirleri yerine getirdiği sürece onların performansından endişeleneceği bir durum yoktur (Çevik vd., 2008; 47). Ayrıca kamu bürokrasisinin büyüklüğü, hantallığı ve performans kriterlerinin bulunmaması, kişi ya da örgütler hakkında sağlıklı bir değerlendirme yapılmasını engellemektedir. Diğer yandan ödüllendirme ya da cezalandırma esnekliğinin bulunmaması da performansın ölçülmesini zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla elde edilen sonuçlardan sorumlu tutulacak

çalışanları tespit etmek oldukça güçtür.

Yeni kamu yönetimi çerçevesinde yetki ve sorumlulukların merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmesi, çalışanların ve vatandaşların beklentilerinin artması, kamu hizmetlerinin arz ve talebinde nitelik değişimlerine neden olmuştur. Bu bağlamda performans yönetimi gündeme gelmiştir. Yerel yönetimler reformu kapsamında düzenlenen yasa tasarılarında Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunlarının çeşitli maddelerinde de performans yönetimine, denetimine ve ölçütlerine yer verilerek, performans odaklı yönetimin yerel yönetimler için de geçerli olması üzerinde durulmuştur (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004; 57).

#### 4. YEREL YÖNETİMLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ

Özel sektör kuruluşlarında uzun süredir uygulanan ve daha sonra kamu sektörüne aktarılan performans yönetiminin, yerel yönetimlerde de uygulanması gündeme gelmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin yasaların yanında, bu konuda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu önemli bir yere sahiptir (Köseoğlu, 2004; 636). Kamu kuruluşları açısından performans yönetimi anlayışını benimsemek kaynak kullanımı açısından bir zorunluluk olduğu kadar, hukuksal açıdan da bir zorunluluk haline gelmiştir. 5018 sayılı kanunun 3. maddesinde; “Stratejik plan: Kamu idaresinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemleri ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder”, şeklinde tanımlamıştır (KMYKK, m.3/n). Diğer yandan söz konusu kanunun 9. maddesiyle stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile ilgili düzenlemelere yer verilmiş ve kamu idarelerine bu hususta zorunluluk getirilmiştir. Bu maddeye göre; “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç

ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.”

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda performans programlarının hazırlanması ve hizmetlerin belirlenen performans kriterlerine göre yürütülmesine işaret edilmektedir. Ayrıca yıl sonunda faaliyet raporlarının hazırlanmasını ve kamuoyu ile bu verilerin paylaşılmasını öngörmektedir. Böylece kurumsal performansın artırılması teşvik ve disipline edilmektedir. Bu yaklaşım yeni kamu yönetiminin şeffaf ve hesap verebilir olma temel prensiplerinin bir yansımasıdır. Böylece yerel hizmetlerden yararlanan halk kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığını denetleme ve yerel yönetimlerin performansı değerlendirme imkânı elde etmiş olacaktır. Yerel yönetimler ise hem planlı hareket etmenin avantajlarından yararlanmış olacak hem de performans göstergelerinin yerel seçmenler ya da paydaşlar tarafından değerlendirildiğinin bilinciyle kaynakları daha etkin ve verimli kullanma gayreti içinde bulunacaklardır. Ancak burada sözkonusu olan kurumsal performansın iyileştirilmesidir. Hâlbuki kurumsal performans büyük ölçüde çalışanların performansına dayandığından, bireylerin ya da grupların performanslarının ölçülmesi bu bağlamda önemlidir. Ne yazık ki yerel yönetimlerin performans ölçümlerinin bu yönü eksiktir.

Yerel yönetimlerin performans yönetimini başarıyla kullanmalarında yasal çerçeve önemli olmakla birlikte, bu kurumların örgüt yapısı da örgütsel performansı ve performans yönetimini etkilemektedir. Bu nedenle yerel hizmetlerin etkin, verimli ve halka dönük ve hakkaniyete uygun bir biçimde sağlanması için, amaca uygun, yetki ve sorumlulukların açıkça belirlendiği bir örgüt yapısının kurulması gerekir. Ayrıca bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımına ilişkin teknik altyapının tesis edilmesi ve yerel yönetim personelinin bu teknolojilerden azami derecede yararlanabilmesi için gerekli olan eğitim ve beceri ile donatılmaları gerekir (Ulusoy ve Akdemir, 2007; 378). Diğer yandan performans yönetiminin başarısında, yerel yönetimlerin üst düzey yöneticileri anahtar bir rol oynar; yerel aktörleri sisteme dâhil etmede, personel performansını örgütün amaçları doğrultusunda yönlendirmede ve örgütün dış çevresiyle ilişkilerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesinde temel bir rol üstlenirler (Çukurçayır ve Eroğlu, 2005; 150).

Yerel yönetimlerde performans ölçüm sistemleri yardımıyla geniş



kapsamlı politika ve stratejiler geliştirilmesinde kamu görüşünü de bu sürece dâhil etmek önemlidir. Bunun için bazı belediye meclisleri, halkın tasarım, ulaştırma ve kamu hizmetlerinin değerlendirilmesi sürecine doğrudan katılımlarını artırmaktadırlar. Katılım belediye hizmetlerinin uzun dönemdeki gelişimi için bir taahhüt oluşturmaktadır. Bu süreçte etkin sonuçlar elde edebilmek için toplumun katılımı ve toplumsal ihtiyaçları yerine getirmeye yönelik olarak danışmanlık mekanizmaları hayata geçirilmektedir. Danışmanlık, belediye meclis toplantılarındaki belli bazı zaman dilimlerinde yapılacak olan mitingler, danışmanlık komitelerindeki halk üyelikleri, topluluk içi atölye çalışmaları, özel amaçlı forumlar, kamuoyu yoklaması ve yorumlar şeklinde olabilir (Büyük ve Barca, 2011; 168).

Yerel yönetimler açısından performans ölçümünün yayılmasında; halkın katılımının, idarecilerin desteğinin, merkezî idarenin pozitif yönlü katkısının önemli bir etken oldukları anlaşılmıştır. Özellikle yerel yönetim hizmetlerinde vatandaş memnuniyeti üzerinde performansın direkt etkili olduğu görülmüştür. Böylece vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi, performans ölçümünün önemli bir unsuru haline gelmiştir. Yapılan bir araştırmada yerel yönetimlerin performans ölçümünü etkileyen faktörler 4 grupta toplanmıştır; politik çevre, merkezî idare ve halkın desteği, değişim süreci, performans ölçüm tipleri. Performans ölçümü ile 4 temel rolün gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir; idarenin personeline ve diğer paydaşlarına sağladığı katkının değerlendirilmesi, problemlerin çabuk ve kolay çözümünün sağlanması, idarenin stratejik tercihlerini yansıtan ikincil hedeflerine ulaşabilmesi ve planlamanın sağlanmasıdır (Sağbaş, Çalışkan ve Hazman, 2006; 668).

Yapılan yasal düzenlemelerle performans yönetiminin yerel yönetimlerde zorunlu kılınmasıyla birlikte, İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, belediyelerin performansını ölçmek ve aralarında kıyaslama yapmak amacıyla, bir performans ölçüm sistemi geliştirmek için, 2002 Ağustos ayında BEPER (Belediye Performans Ölçümü) Projesine başlamıştır. Proje dâhilindeki belediyelerin performansı üç temel gösterge (hizmet, altyapı ve malî göstergeler) ve beş tane de “Anahtar Başarı Göstergesi” (sunulan hizmetin büyüklüğü, maliyeti, kalitesi, yönetsel etkinlik ve çevre koruma) itibarıyla ölçülmüştür. Yaygınlaştırılması düşünülen projenin önemli eksiklikleri vardır.

Proje kapsamında genelde verimlilik ve tutumluluk ölçütleri kullanılmış; hakkaniyet/ adalet ilkesine yer verilmemiş, kaliteye ilişkin ölçütler yeterince açık olmamış ve yetersiz kalmıştır. Nitekim projenin sadece bu göstergelerle bağlı olmadığı da belirtilmiştir. Yine de temel performans alanlarının tespit edilerek ölçülmesi doğru bir yaklaşım olmuştur (Köseoğlu, 2005; 228-229). Ancak BEPER Projesi, belediye genel performansı ve hizmet birim performansı ile ilgilenmiş, birey ya da grup performansı ile ilgilenmemiştir (Kurnaz, 2007; 164).

Performans yönetiminin yerel yönetimlerde uygulanmasının önündeki pek çok riski kurum içi ve kurum dışı olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Kurum içi riskler; faaliyeti yürütenlerin yetersizliği, faaliyetin yeterince sahiplenilmemesi, yasal düzenlemeler ve resmî prosedürler, yetişmiş uzman eleman eksikliği, iş süresinin uzamasıdır. Kurum dışı riskler ise; yargısal riskler, kurumlar arası koordinasyonsuzluk ve siyasî nedenler, sivil toplum kuruluşları, ekonomik nedenler, yasal nedenler ve olağanüstü durumlar şeklinde sayılabilir (Altıntaş, 2008; 9-14). Yerel yönetimlerin performansı; gelenek ve görenekler, kullanılan kaynaklar ve bunların kullanım hakkı, talimatların açıklığı, mevcut örgüt yapıları, inisiyatif kullanma yetkisi, lider ve personel kalitesi ve örgütlerin yeniden yapılanma yetenekleri gibi pek çok faktöre bağlıdır.

Yerel yönetimlerde etkin bir performans yönetimiyle birlikte; verimli, etkin ve kaliteli hizmet veren, demokratik değerlerin yaygınlaştığı bir yönetim anlayışı ortaya çıkar. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması hizmet kalitesini artırdığı gibi yerel refahı da artırır. Performans yönetimiyle yerel yönetimlerden beklenen yerel mal ve hizmetlerin daha hızlı, kaliteli ve ekonomik bir biçimde üretilmesi sağlanır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde gerçekleştirilen etkinlik ve verimlilik, ülke ekonomisinin güçlenmesine ve gelişmesine destek olur.

## SONUÇ

Performans yönetimi, örgütsel amaçlara ulaşmak için, bireysel ve örgütsel performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli

düzenlemeleri ve etkinlikleri başlatma ve sürdürme sürecidir. Bir başka deyişle performans yönetimi, çalışanların örgütsel amaçlar doğrultusunda etkin ve verimli kullanılarak onlardan azamî faydanın elde edilmesidir. Özel işletmeler uzun yıllardan beri bireysel ve örgütsel performansa önem vermiş ve kurallardan ziyade örgütsel çıktılara yani sonuçlara odaklanmıştır. Ne yazık ki kamu yönetimi çeşitli nedenlerle, performansı ve performans yönetimini görmezlikten gelmiştir. Ancak kamu yönetiminin bu tavrı ve yaklaşımı, onu içinden çıkılmaz sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanamayan, hantal, verimsiz ve kuralcı yaklaşım sonunda iflas etmiş ve değişmek zorunda kalmıştır. Demokratik değerlerin gelişmesi ve çeşitli faktörlerin etkisiyle vatandaşların da baskısıyla yeni kamu yönetimi anlayışı doğmuştur. Bu yaklaşımın temel değerleri arasında performans yönetimi gelmektedir. Çünkü kamu yönetiminin başarısı kamu kaynaklarının toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda etkin ve verimli kullanılmasına bağlıdır. Kamu performans yönetimi; kamu sektörünün mal ve hizmet üretiminden maksimum çıktıyı elde etmeyi ve aynı zamanda, kamu kesiminin faaliyetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamayı amaçlar. Ayrıca vatandaşların talepleri ve ihtiyaçları doğrultusunda, onlara daha hızlı, kaliteli ve ucuz hizmet götürülmesi ile onların refah seviyelerinin yükseltilmesi amaçlanır.

Kamu yönetimi çerçevesinde yerel yönetimler yerel mal ve hizmet üretiminde önemli görev ve sorumluluklar üstlenmişlerdir. Halkın talep ve beklentilerine cevap verebilmek için yerel yönetimler performans yönetiminden yararlanırlar. Performans yönetiminin temeli ise insan kaynağının niteliğine ve onun performans düzeyinin yükseltilmesine bağlıdır. Bu bağlamda yerel yönetimler kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanabilmek için performans yönetimi tekniklerinden yararlanmak zorundadırlar. Öncelikle performans kriterlerinin belirlenmesi ve buna göre çalışanların performanslarının ölçülmesi gerekir. Ancak kamu çalışanlarının performanslarının ölçülmesi ciddi bir sorun olarak halen ortada durmaktadır. Zira siyasi etkiye açık kamu çalışanlarının performans değerlerinin ölçülmesi için çok ciddi düzenlemeler yanında toplumsal desteğin sağlanmasına ve etik değerlerin yerleştirilmesine ihtiyaç vardır. Bu bağlamda; politik çevre, merkezî idare ve halkın desteği, değişim süreci, performans ölçüm tipleri, yerel yönetimlerin performans ölçümünü etkileyen önemli faktörler arasında

yer alır.

Ürettiğine göre değil, işyerinde geçirdiği zamana göre ücret alan kamu çalışanlarının performans yönetiminin temel değerlerine adapte olması bir hayli zor gözükmektedir. Emeğine ve üretimine dayanmak ve güvenmek yerine siyasi güce dayanmayı bir alışkanlık haline getirmiş olan kamu çalışanlarının bu süreçte eğitilmesi ve disipline edilmesi gerekir. Ayrıca kamu bürokrasisinin büyüklüğü, hantallığı ve performans kriterlerinin bulunmaması, kişi ya da örgütler hakkında sağlıklı bir değerlendirme yapılmasını engellemektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminde elde edilen sonuçlardan sorumlu tutulacak çalışanları tespit etmek oldukça güçtür.

Özel sektörde uzun süredir uygulanan ve yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte yerel yönetimlerde uygulanmaya başlanan performans yönetimiyle ilgili yerel yönetimlere ilişkin yasaların yanında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, önemli bir yere sahiptir. Bu bağlamda kamu kuruluşları açısından performans yönetimi anlayışını benimsemek kaynak kullanımı açısından bir zorunluluk olduğu kadar, hukuksal açıdan da bir zorunluluk haline gelmiştir. Sözkonusu yasaya göre; kamu idareleri orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemleri ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik planlarını yapmak zorundadırlar. Yerel yönetimler böylece örgütsel performanslarını stratejik planlarla kontrol etme imkânı elde etmişlerdir. Yapılan yasal düzenlemelerle performans yönetiminin yerel yönetimlerde zorunlu kılınmasıyla birlikte, İçişleri Bakanlığı belediyelerin performansını ölçmek ve aralarında kıyaslama yapmak amacıyla, BEPER (Belediye Performans Ölçümü) Projesini uygulamaya başlamıştır.

Sonuç itibarıyla yerel yönetimlerdeki performans yönetimi sürecini, genel olarak kamu yönetimi anlayışı ve yaklaşımından soyutlamak mümkün değildir. Yerel yönetimlerin malî performansı 5018 sayılı yasayla disipline edilmeye çalışılmış, ancak kurumsal performansın en önemli unsuru olan bireysel performans ihmal edilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili yasalarda bireysel performansın da ölçüleceğine dair prensipler olsa da bu yönde bir gelişme sağlanamamıştır. Çalışanların performanslarının ölçülmesi için yeni ve detaylı bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak böylece kurumsal performans ölçmek mümkün olacaktır. Zira kurumsal performans, malî performans ile

çalışanlarının performanslarının ölçülebilmesiyle tespit edilebilir.

Günümüzdeki demokratik gelişmeler neticesinde yerel yönetimlerin önemi ve sorumlulukları artmıştır. Yerel yönetimler üzerlerine düşen görev ve sorumlulukları hakkıyla yerine getirebilmek, yerel düzeyde ihtiyaç duyulan mal ve hizmetleri hızlı, kaliteli ve ekonomik bir biçimde üretilmek ve vatandaş taleplerine cevap verilebilmek için, performans yönetimi tekniğini başarıyla kullanmak zorundadırlar.

## KAYNAKÇA

- Akal, Z. (2005).** İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, 6. Baskı, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara.
- Altıntaş, A. (2008).** "Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri", Sayıştay Dergisi, Sayı 69, Nisan-Haziran.
- Atay, E. E. (2009).** İdare Hukuku, 2. Baskı, Turhan Yayınları, Ankara.
- Ateş, H. ve Çetin, D. (2004).** "Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe", Çağdaş Kamu Yönetimi –II, (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara, s.255-285.
- Benligiray, S. (1999).** İnsan Kaynakları Açısından Otellerde Performans Yönetimi, Anadolu Üniversitesi Yayınları No. 1174, Eskişehir.
- Bingöl, D. (2006).** İnsan Kaynakları Yönetimi, 6.Baskı, Arıkan Yayınları, İstanbul.
- Büyük, K. ve Barca, M. (2011).** "Kamu Örgütlerinde Stratejik Performans Yönetim Aracı Olarak Kurumsal Başarı Karnesi'nin Kullanımı", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 29, Nisan, s.163-174.
- Çevik, H. H., Göksu, T., Bilgiç, V. K., Karakaya, M., Seyhan, K., Gül, S. K., (2008).** Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H. T. (2004).** "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi (Balanced Scorecard)", Sayıştay Dergisi, Sayı 53, Nisan-Haziran.
- Çukurçayır, M. A., Eroğlu, H. T. (2005).** "Yerel Yönetimler ve Performans Denetimi", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), Nobel Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2007).** "Parlamento-Bürokrasi İlişkilerinin Çeşitli Boyutları", Kamu Yönetimi Yazıları, (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen), Ankara, Nobel Yay., s.246-257.
- Güzelşarı, S. (2004).** "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları, (Ed. M. Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınları, Ankara, s.85-137.
- Helvacı, M. A. (2002).** "Performans Yönetimi Sürecinde Performans Değerlendirmenin Önemi", Ankara

Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, Cilt 35, Sayı 1-2, s.155-169.

**Hood, C. (1991).** "A Public Management for all Seasons?", Public Administration Vol.69, Spring, pp. 3-19.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), (12 Ekim 2003 / 5018).

**Köseoğlu, Ö. (2004).** "Performans Ölçümü Yönetimi ve Belediye Yönetimlerine Uygulanabilirliği", Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İİBF. Yayınları, 3-4 Aralık, Çanakkale.

**Köseoğlu, Ö. (2005).** "Belediyelerde Performans Yönetimi", Türk İdare Dergisi, Sayı 47, Haziran.

**Kurnaz, A. S. (2007).** "Performans Ölçümü ve Belediyelerde Uygulaması: BEPER Projesi Örneği" Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması – II, (Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), Beta Yayınları, İstanbul, s.151-172.

**Manning N. (2001).** "The Legacy of New Public Management in Developing Countries", International Review of Administrative Sciences, Vol. 67, No. 2, June, s.297-312.

**Mathiasen, D. G. (1999).** "The New Public Management and Its Critics", International Public Management Journal, Vol. 2, No. 1, s.90-111.

**Osborne, D. and Gaebler, T. (1993).** Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, A Plume Book, New York.

**Öktem, M. K., Aydın, M. D. (2005).** "Bilgi Teknolojileri ve Türk Kamu Yönetiminde Dönüşüm", Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt.23, Sayı.2, s.257-282.

**Ömürgönülşen, U. (1997).** "The Emergence of New Approach to the Public Sector: The New Public Management", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı 52, s.517-566.

**Özer, M. A. (2005).** "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", Sayıştay Dergisi, Sayı.59, Ekim-Aralık, s.3-46.

**Özer, M. A. (2009).** "Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi", Sayıştay Dergisi, Sayı 73, Nisan-Haziran.

**Öztürk, Ü. (2009).** Performans Yönetimi, Alfa Yayınları İstanbul.

**Sağbaş, İ., Çalışkan, A., Hazman, G. G. (2006).** "Türkiye’de Belediyelerin Mali Performansının Ölçülmesi", 5. Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, Cilt II, (Ed. İbrahim Güran Yumuşak), Kocaeli Üniversitesi İİBF. Yayınları, 3-5 Kasım, Kocaeli.

**Sözen, S. (2005).** Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara.

**Ulusoy, A., Akdemir, T. (2007).** Mahalli İdareler, 5. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.

## YİTİRİLMİŞ BİR SULAK ALAN: KAHRAMANMARAŞ GÂVUR GÖLÜ'NÜN ÖYKÜSÜ

Servet GÜNGÖR\*

### ÖZ

Zengin bir ekosisteme sahip olan sulak alanlar, son yarım asırlık süreç içerisinde uygulanan sıtma ile mücadele ve tarımsal, kentsel ve endüstriyel kullanım amaçlı kurutma politikaları sonrasında önemli ölçüde tahrip edilmiştir. Sonuçta sulak alan sayısında önemli azalmalar olduğu gözlenmiştir. Türkiye’de 1950’li yıllardan itibaren sıtma ile mücadele ve tarım toprağı kazanmak amacıyla pek çok sulak alan tahrip edilmiş, bazı sulak alanlar da tamamen kurutulmuştur. Zengin bir biyolojik çeşitliliğe sahip olan Kahramanmaraş Gâvur Gölü de aynı tahrip sürecine maruz kalmıştır. Gâvur Gölü’nün kurutulmasının doğal yaşam ile insan yaşamı üzerindeki olumsuz sonuçlarının belirgin hale gelmesi son yıllarda restorasyon çalışmalarının gündeme gelmesini sağlamıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Sulak Alanlar, Gâvur Gölü, Ramsar Sözleşmesi.

### A LOST WETLAND: THE STORY OF KAHRAMANMARAS GAVUR LAKE

#### ABSTRACT

Wetlands with rich ecosystems have been damaged a lot, in the last half-century, through the policies applied to drain the wetlands in order to struggle against malaria and to use wetlands for agricultural, urban and industrial purposes. Thus it has been observed that the numbers of wetlands have dramatically decreased. In Turkey, since 1950’s, in order to fight against malaria and to gain agricultural lands, a great deal of wetlands has been damaged and some wetlands have been totally drained. Kahramanmaraş Gavur Lake with rich biodiversity has exposed to the same process of destruction. The negative results of drainage of Gavur Lake on natural and human lives have brought about the restoration works to come on the agenda in recent years.

**Keywords:** Wetlands, Gavur Lake, Ramsar Convention.



\*Vali Yardımcısı/Daire Başkanı / servetgungor@gmail.com

## GİRİŞ

Biyolojik çeşitlilik açısından tropik ormanlardan hemen sonra gelen sulak alanlar bünyelerinde barındırdıkları canlı türlerine güvenli bir barınma, beslenme ve üreme ortamı sağlayarak onların yok olmasını engellemek gibi önemli bir işleve sahiptirler. Bunun yanında sulak alanlar, etrafında yaşayan insanlar için önemli ve sürekli bir gelir kaynağı sağlamaktadır.

Sulak alanların doğal yaşam ile insan hayatındaki bu önemine rağmen yakın geçmişte ve günümüzde dünyadaki önemli sulak alanlar insanoğlu tarafından tahrip edilerek, tarımsal, kentsel ve endüstriyel kullanıma açılmıştır. Bu uygulamalar sonucu dünya genelinde önemli hayvan ve bitki türleri yok olmuş, bazı türler ise yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kalmıştır. Türkiye yirminci yüzyılın başlarında sulak alanlar bakımından oldukça önemli bir yerde olmasına rağmen özellikle bu yüzyılın ikinci yarısında sulak alanların tarıma açılması ve bu alanların sıtma ile mücadele kapsamında kurutulmasından ötürü bu zenginliğin önemli bir kısmını kaybetmiştir.

Bu çalışma, ülkemizde, geçmişte biyolojik çeşitlilik yönünden zenginlik arz eden ve önemli sulak alanlardan birisi olan Kahramanmaraş Gâvur Gölü'nün tarımsal kullanım ve sıtma ile mücadele amacı doğrultusunda kurutulmasını ve bu durumun ortaya çıkardığı sonuçları irdelemektedir. Çalışma aynı zamanda Gâvur Gölü'nün restorasyonuna yönelik yerel ve merkezi düzeyde kamu örgütleri ile sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen faaliyetlere de değinmektedir.

## 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kahramanmaraş Gâvur Gölü sulak alanında meydana gelen değişimin ve bunun doğal yaşam ile yöre insanının hayatında meydana getirdiği sorunların irdelenmesinden önce sulak alan kavramının genel çerçevesinin çizilmesi önem arz etmektedir. Bu amaçla çalışmanın bu bölümünde sulak alan kavramı, sulak alanların doğa ve insan yaşamındaki işlevleri, sulak alanların korunması bağlamında başlıca uluslararası düzenleme olan Ramsar Sözleşmesi ve Türkiye'deki sulak alanlar ve bunların korunmasına yönelik çalışmalar hakkında bilgilere yer verilmektedir.

### 1.1. Sulak Alan Kavramı

Sulak alanların doğal yaşam ile insan yaşamındaki işlevlerine değinmeden önce bu kavramın tanımlanması gereklidir. Ramsar Sözleşmesi bu konuda



evrensel olarak kabul edilen sulak alan tanımını yapmaktadır. Sözleşmeye göre sulak alanlar “alçak gelgitte derinliği altı metreyi aşmayan deniz suyu alanlarını da kapsamak üzere, doğal ya da yapay, sürekli ya da geçici, durgun ya da akar, tatlı, acı ya da tuzlu bütün sular ile bataklık, sazlık, ıslak çayır ve turbalıklar”dır (Ramsar Sözleşmesi, 1971).

Sulak alanların en belirgin özelliklerinden birisi toprağın ve altındaki tabakanın yılın tamamında veya belirli dönemlerinde su ile kaplı olması veya toprağın suya doygun olmasıdır. Sulak alanların bu suya doygunluk özelliği toprak gelişimi, bitki türleri ve hayvan toplulukları üzerinde etkili olmaktadır. Genel olarak sulak alanlarda gözlemlenen bir diğer belirgin özellik de sulak alanların belirli bir akış rejimine dayalı olarak su giriş ve çıkış sistemlerine sahip olmalarıdır. Bölgedeki taşkın sıklığına, sulak alanın konumuna, su kaynaklarına ve iklim koşullarına bağlı olmakla beraber genel olarak bir sulak alanı besleyen dört kaynaktan söz edilebilir. Bu kaynaklar, doğrudan yağmur ve kar suyu yağışı ile elde edilen sular, sulak alan havzasından yüzey akışı ile elde edilen nehir ve dere suları, yeraltı suları ve gelgit sularıdır. Sulak alanlardan su çıkışı ise buharlaşma ve terleme, yeraltına sızmalar ile nehir ve derelerden dışarı akıntı ve gelgit olaylarında suyun çekilmesi şeklinde olmaktadır (Korkanç, 2004:118).

Sulak alanların sınıflandırılması konusunda farklı yaklaşımlar olmasına rağmen Ramsar Sözleşmesi çerçevesinde yapılan sınıflandırma, sulak alanların hızlı bir şekilde belirlenmesini sağlayan kesin bir çerçeveye sahip olması açısından önemlidir. Sözleşme, sulak alanları deniz sulak alanları, kıyı sulak alanları, kara sulak alanları ve yapay sulak alanlar olarak sınıflandırmaktadır (Ramsar Sözleşmesi, 1971). Bu çerçeveden bakıldığında sulak alanlar, tabii göller, yapay göller, sazlıklar ve lagünlerden oluşmaktadır.

### **1.2. Sulak Alanların İşlevleri**

Dünyanın doğal zenginlik müzeleri olarak kabul edilen sulak alanların, taşkın kontrolü, su kalitesinin geliştirilmesi, sediman ve besin depolama, iklim değişikliğinin kontrolü, yeraltı sularının dengelenmesi, biyolojik yaşamın çeşitliliği ve insan yaşamına ekonomik katkı gibi pek çok işlevi bulunmaktadır (Doğa Koruma Derneği, 2008).

Sulak alanların doğal yaşamdaki en önemli faydalarından birisi taşkınların önlenmesindeki rolüdür. Sulak alanlar, bünyesindeki organik maddeler aracılığıyla aşırı yağışlarda suyu emer, depolar ve yavaşlatarak bırakır. Bu

özelliği sayesinde sulak alanlar, taşkın sularının tahrip edici etkisini önemli ölçüde ortadan kaldırarak kaynak sularının yıl boyu düzenli olarak akmalarını sağlamaktadır (Karaca, 2008).

Sulak alanların doğal yaşam dengesini sağlayan bir diğer işlevi de su kalitesinin geliştirilmesine etkisidir. Birer doğal arıtma sistemi olan sulak alanlar, havza boyunca taşınan materyalin çökeldiği bir havuz işlevi görmektedir. Bu işlev sayesinde sulak alanlar tortu ve zehirli maddeleri tutarak suyu temizlemektedir (Korkanç, 2004:119-120).

Sulak alanların besin ve sediman depolama işlevleri de vardır. Bu alanlar suyun akış hızını yavaşlatarak havza boyunca su ile taşınan besin ve sedimanların birikmesini sağlamaktadır. Bu durum sulak alanların bünyesinde canlı yaşamının gelişmesini sağladığı gibi çevredeki tarımsal üretimin artmasına da katkıda bulunmaktadır. Sulak alanlarda bulunan organik alanlar ile turbalarda önemli miktarda karbon depolanması bu alanları küresel ısınmanın engellenmesinde önemli bir işlevle donatmaktadır. Sulak alanlar ayrıca bulundukları bölgenin nem oranını yükselterek başta yağış ve sıcaklık olmak üzere yerel iklim elemanları üzerinde olumlu etki yapmakta ve iklimi yumuşatmaktadır. Son olarak sulak alanlar çoğu zaman taban suyu çizgisinin yüzeyle birleştiği ya da taban suyunun yüzeye yakın olduğu alanlarda yer almalarından ötürü yeraltı sularının dengelenmesinde önemli bir işleve sahiptir (Karaca, 2008).

Veryüzündeki en fazla biyolojik üretim yapan ekosistemlerden birisi olan sulak alanlar çok zengin biyolojik çeşitliliğe sahiptirler. Sulak alanlar birçok bitki ve hayvan habitatı için uygundur. Bu alanlar, pek çok kuş türünün yanı sıra, çok sayıda tatlı ve tuzlu su balığının da yaşam döngüsünde önemli bir yer tutmaktadır. Birçok kuş türü hem göçleri sırasında dinlenme ve barınma yeri olarak hem de yırtıcılardan korunmak için sulak alanlardan faydalanmaktadır. Sulak alanlar balıklar için yumurtlama, barınma ve avlanmadan korunma ortamı olarak hizmet etmektedir. Hem karada hem suda yaşayabilen hayvan türleri tarafından üreme ortamı olarak kullanılan bu alanlar, birçok memeli, nesli azalmış ve tehlikede olan canlı türlerini bünyelerinde barındırma işlevine de sahiptir (Korkanç, 2004:122).

Sulak alanların insan yaşamında sağladığı ekonomik değer de önemli işlevlerden birisidir (Erdem, 2004). Sulak alanların önemli bir bölümü balıkların yumurtlaması, gelişmesi ve yaşaması için zengin besinlere ve korunaklı alanlara sahip olduklarından balıkçılık sulak alanların çevresinde yaşayan

halk için önemli bir ekonomik değerdir. Sulak alanlarda akıntılar, taşkınlar ve mevsimsel seviye değişmelerine bağlı olarak zengin besin maddelerinin ve sedimanların birikmesi, buralardaki toprakların verimliliğini arttırmakta ve buralarda tarım faaliyetini önemli bir ekonomik değer haline getirmektedir. Sulak alanlar bitki örtüsü yönünden zengin bir flora ve fauna sahip olduklarından ötürü hayvancılık faaliyetleri için de uygun ortam oluşturmaktadır. Benzer şekilde sulak alanların karakteristik bitki örtüsü olan saz ve kamış, hasırcılık ve sepet örmede, yalıtım malzemesi ve kâğıt fabrikalarında selüloz yapımında kullanıldığından yörede yaşayan insanların ekonomisinde önemli bir değer ifade etmektedir (Karaca, 2008).

### **1.3. Ramsar Sözleşmesi**

Tarih boyunca insan yerleşimleri deltalar, taşkın ovaları, göl ve akarsu kıyıları gibi sulak alanlar olarak tanımlanan yerlerde yoğunlaşmış ve buralarda önemli medeniyetler kurulmuştur. Sulak alanlar sağladıkları faydalara rağmen aynı zamanda tarihin hemen her döneminde önemli bir nüfusun ölümüne neden olan sıtmanın kaynağı olmuştur. Yirminci yüzyılın başlarında sıtmanın önlenmesi amacıyla birer sulak alan olan bataklıkların kurutulmasına hız verilmiştir. Sıtmayla mücadele yanında tarım toprağı elde etmek amacıyla da bataklıkların kurutulması yeryüzünde sulak alanların önemli oranda azalmasına neden olmuştur (Timur, 2007:8). Bu etmenlerin yanında tarih boyunca ve günümüzde sulak alanları tehdit eden insan kaynaklı müdahalelerin olduğu da görülmüştür. Sulak alanlarda tür ve habitat kaybına yol açan bu faktörler; bu alanları besleyen kaynaklar üzerine barajların inşa edilmesi, bu alanları besleyen kaynakların yönlerinin değiştirilmesi, sulak alan sisteminden aşırı miktarda su alınması, tarımsal, evsel ve endüstriyel atıkların su kaynaklarını kirletmesi ve su kalitesinin bozulması, sulak alanlarda yasadışı ve aşırı balık avlanması, sulak alanların aşırı otlatılması, su bitkilerinin sökülmesi, sazlıkların yakılması ve denetimsiz kesilmesi, bir sulak alan türü olan lagünlerin yavru balık yetiştirme alanları olarak kullanılması, sulak alan ekosistemine yabancı türlerin ortama bırakılması ve sulak alanların ikincil konut ve turizm amacıyla kullanılmasıdır.

Sulak alanların kurutulmasının ve bu alanlara farklı gerekçelerle müdahalelerin olumsuz etkilerinin insan ve çevre yaşamında fark edilir bir düzeye ulaşmasıyla beraber, bu alanların korunması ve restorasyonuna yönelik programların geliştirilmesi amacıyla sivil toplum örgütleri, bilim

adamları ve hükümetler tarafından çeşitli çalışmaların yapıldığı göze çarpmaktadır (Gündoğdu ve diğ. 2005:31). Yeryüzündeki sulak alanların korunması ve restorasyonuna yönelik ilk ve en önemli girişim “Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öne Sahip Sulak Alanların Korunması Sözleşmesi”nin imzalanmasıdır. 2 Şubat 1971 tarihinde İran’ın Ramsar şehrinde imzalandığı için kamuoyunda Ramsar Sözleşmesi olarak bilinen bu sözleşme aynı zamanda doğa koruma konusunda düzenlenmiş ilk belgedir. 2013 yılı itibariyle Ramsar Sözleşmesine 168 ülke taraf olmuştur. Bu ülkeler toplam alanı 206.632.105 hektar olan 2168 sulak alanı Sözleşme Listesine dahil etmişlerdir (<http://www.ramsar.org>, 04.11.2013).

Ramsar Sözleşmesi’nin ana eksen, su kuşlarının yaşam ortamı olan sulak alanların korunmasıdır. Ramsar Sözleşmesi ile taraf ülkelere önemli yükümlülükler getirilmektedir. Bu yükümlülükler; ulusal sulak alan envanterinin hazırlanması, uluslararası öneme sahip sulak alanlar listesine girecek alanların belirlenmesi, uluslar arası öneme sahip sulak alanların korunması ve akılcı kullanımını geliştirecek yöntemlerin planlanıp uygulanması, sulak alanların korunması için gerekli ve yeterli önlemlerin alınması ve uygun sulak alanlarda su kuşlarının nüfusunun artırılmasıdır (Ramsar Sözleşmesi, 1971).

#### **1.4. Türkiye’de Sulak Alanların Korunması**

Türkiye, Avrupa ve Orta Doğu ülkeleri ile kıyaslandığında sulak alan büyüklüğü ve sayısı bakımından oldukça zengindir. Bu zenginliğin temel nedenleri, üç tarafının farklı ekolojik karakterdeki denizlerle çevrili olması, Avrupa, Asya ve Afrika kıtaları arasındaki geçiş noktası üzerinde bulunması ve deniz seviyesinden beş bin metreyi aşan yükseklik farklılıklarının ortaya çıkardığı iklim çeşitliliğidir. Bunun yanında Batı Palearktik Bölge’deki dört kuş göç yolundan ikisinin Anadolu üzerinden geçmesi, Türkiye’nin önemini arttıran bir diğer etkidir (Baklaya ve Çelikoba, 2005).

Yapay sulak alan niteliğinde olan barajlar ile birlikte Türkiye’nin toplam sulak alanı 1.286.000 hektardır. Türkiye alanının % 1,6’sını kapsayan bu alanın 906.000 hektarı 200 adet doğal göl, 380.000 hektarını ise baraj gölleri oluşturmaktadır (Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2013:10). Bu alanlar su kuşları ve sucul türler için önemli bir yaşam ortamı oluşturmaktadır. Türkiye’deki sulak alanların toplam sayısı üzerinde bir görüş birliği olmamasına rağmen Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından 2004 yılında yayınlanan Türkiye Çevre Atlası’nda bu sayı Türkiye’deki doğal göl sayısı düşünülerek 200 olarak ifade

edilmiştir (Çevre ve Orman Bakanlığı, 2004:130-133). Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın 2013 tarihli güncel bir çalışmasında ise Türkiye'de Ramsar Sözleşmesi kriterlerine göre uluslararası öneme sahip sulak alan sayısı 135 olarak ifade edilmiştir (Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2013:10).

1994 yılında Ramsar Sözleşmesi'ne taraf olan Türkiye bu tarihten günümüze kadar toplam alanı 179.898 hektarı bulan Kayseri Sultansazlığı, Balıkesir Manyas Gölü, Kırşehir Seyfe Gölü, Mersin Göksu Deltası, Burdur Gölü, Samsun Kızılırmak Deltası, Bursa Uluabat Gölü, Gediz Deltası, Akyatan Lagünü, Yumurtalık Lagünü, Konya Meke Maarı, Konya Kızören Obruğu, Kars Kuyucuk Gölü olmak üzere toplam 13 sulak alanı, Ramsar Alanı olarak ilan etmiştir. Nemrut Kalderasının Türkiye'nin 14. Ramsar Alanı olarak ilan edilmesine yönelik çalışmalar da devam etmektedir (Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2013:7).

Türkiye, sulak alanlar yönünden zengin olmasına rağmen sulak alanlarının önemli bir bölümünü kaybetmiştir. Bunların yanı sıra günümüzde bazı sulak alanlar da yok olma tehlikesi ile karşı karşıyadır. Türkiye'de sulak alanları besleyen akarsu kaynaklarının içme suyu ile tarımsal sulamada kullanılması, sulak alanı besleyen akarsular üzerinde barajların inşa edilmesi ve küresel ısınmayla beraber kuraklığın artması gibi gelişmeler sulak alanlarda ciddi su sıkıntılarının yaşanmasına neden olmaktadır (Gürer ve Yıldız, 2008:336). Ayrıca sulak alanların çevresinde katı atıkların depolanması, sulak alanların tarım ilaçları ve drenaj suları ile kirletilmesi, sazlıkların plansız kesimi veya yakılması ve sulak alanların tabanında bulunan turba, kum ve çakılın alınması Türkiye'de sulak alanların geleceğini tehdit eden diğer nedenlerdir. Tüm bu nedenlere ilave olarak Türkiye'de devlet tarafından uygulanan sağlık, tarım ve kentleşme politikalarının sonucu olarak sulak alanların önemli bir bölümünün yok olduğu, önemli bir bölümünün ise yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kaldığı da bilinmektedir (WWF Türkiye, 2011). Özellikle 1950–1970 yılları arasında sıtma ile mücadele etmek, tarım alanı açmak ve taşkınları önlemek amacıyla toplam alanı 93.582 hektar olan 21 adet sulak alan tamamen kurutulmuştur. 17 adet sulak alan ise yapılan müdahaleler sebebiyle kurumaya terk edilmiştir (Gürer ve Yıldız, 2008:336; Karakılçık ve Özcan, 2009:48). Türkiye'de, yukarıda açıklanan nedenlerden ötürü tamamen yitirilmiş olan sulak alanlar, Amik Gölü, Avlan Gölü, Kestel, Gâvur, Yarma, Aynaz, Hotamış, Eşmekaya sazlıklarıdır. Bunun yanında giderek kuruyan ve kirlenen sulak alanlar ise Beyşehir Gölü, Tuz Gölü, Akşehir-Eber Gölleri, Ereğli Sazlıkları, Bafa Gölü, Kulu Gölü'dür (WWF Türkiye, 2008).

Türkiye’de sulak alanların korunmasıyla ilgili çalışmalar 1991 yılında Çevre Bakanlığı’nın kurulması ile hız kazanmıştır. Bunu 1993 yılında yayınlanan “Sulak Alanların Korunması” başlıklı Başbakanlık genelgesi takip etmiştir. Sulak alanların korunmasını düzenleyen ilk uluslararası belge olan 1971 tarihli Ramsar Sözleşmesi’ne Türkiye 1994 yılında taraf olmuştur. Türkiye Ramsar Sözleşmesi ile başta listeye dahil ettirdiği 9 sulak alan olmak üzere sınırları içerisindeki tüm sulak alanları korumayı, geliştirmeyi ve akılcı kullanmayı taahhüt etmiştir. 1994 yılından 2002 yılına kadar Sözleşme’nin ülkemizde uygulanmasına yönelik herhangi bir mevzuat yürürlüğe konulmamıştır. Bu eksiklik, 2002 yılında yayımlanan “Sulak Alanların Korunması Hakkında Yönetmelik” ile giderilmiştir. Sulak Alanların Korunması Hakkında Yönetmeliğin bazı yönlerde eksik hükümler içermesinden ötürü 2005 yılında “Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği” yenilenmiştir. Son olarak 2010 yılında bazı değişikliklere uğrayan bu yönetmeliğin Türkiye’de bugün konuyla doğrudan ilişkili tek mevzuat olduğu söylenebilir. Bu yönetmeliğin amacı, sulak alanların korunması, geliştirilmesi ve bu konuda görevli kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve eşgüdüm esaslarının belirlenmesidir. Sulak alanlardaki genel koruma ve kullanma esasları, koruma bölgelerinin tespit edilmesi ve bu bölgelerde yapılacak uygulamalar, yönetim planlarının hazırlanması ve uygulanması ile Ramsar Ulusal Komisyonu’nun kurulması gibi konular da yönetmelik tarafından düzenlenmiştir. Yönetmeliğin getirdiği esaslar çerçevesinde 2003–2008 Ulusal Sulak Alan Stratejisi hazırlanmıştır (Gürer ve Yıldız, 2008:337). Günümüzde Türkiye’de sulak alanların korunmasında asıl yetki Orman ve Su İşleri Bakanlığı’na ait olmakla beraber bu alanda görevli pek çok kurum da bulunmaktadır.

## 2. GÂVUR GÖLÜ SULAK ALANI

Gâvur Gölü’nün kurutulması deneyimi ve bu durumun yarattığı sorunlar, sulak alanlar açısından zengin sayılan Türkiye’de, son yarım asırlık süreç içerisinde kuruyan sulak alanlar ile kuruma tehlikesi ile karşı karşıya kalan diğer sulak alanlarımızın kaderini özetlemesi açısından önemlidir. Gâvur Gölü Kahramanmaraş şehrinin güneyinde bulunan Türkoğlu ilçesi sınırları içerisinde yer almaktadır. Gâvur Gölü Bataklığı olarak da adlandırılan Gâvur Gölü, yaklaşık olarak 7125 hektarlık bir alanı kaplamaktadır. Gâvur Gölü, zengin bir ekosisteme sahipken 1950’li yıllardan itibaren sıtma ile mücadele ve tarım alanı açmak amacıyla kurutulmuş ve kurutulan bataklık alanlardan elde

edilen tarım alanlarında yoğun bir şekilde gübre ve tarımsal ilaç kullanılmıştır. İyi işleyen bir besin zincirine sahip olan Gâvur Gölü'nün ekosistemi, kurutma çalışmaları sonrasında besin zincirinde oluşan kesintilerden dolayı önemli oranda tahrip edilmiştir (Gürbüz ve diğ., 2003:97). Son yıllarda sulak alanların öneminin kavranmasıyla beraber Gâvur Gölü'nün eski haline döndürülmesine yönelik kamu ve sivil toplum girişimlerinin olduğu göze çarpmaktadır.

### **2.1. Gâvur Gölü'nün Coğrafi Özellikleri**

Geçmişte Türkiye'nin önemli sulak alanlarından birisi olan Gâvur Gölü Orta Afrika'dan Viktorya Gölü'nden başlayıp kuzeye doğru Nil Vadisi, Lut Gölü ile devam eden ve Kahramanmaraş şehrinin hemen gerisinde yükselen Ahır Dağı eteklerinde son bulan, yeryüzünün en büyük çöküntü alanlarından birisi olan Rift Vadisi'nin en son halkasıdır. Gâvur Gölü, güneyden kuzeye 30 km uzunluğunda ve doğudan batıya ortalama 15 km genişliğinde bir alanı kaplayan Sağlık Ovasının en düşük noktasında yer almaktadır (Gürbüz ve diğ., 2003:49). Denizden yüksekliği 475–481 metre arasında değişen Gâvur Gölü'nün etrafı yüksek dağlar ile çevrilidir (Türkmen, 2008:26). Gâvur Gölü'nün batısında yörede Gâvur Dağları olarak adlandırılan Amanos Dağları'nın kuzey uzantısı olan Kuzey Amanoslar ve güneyi ile doğusunda ise düşük yükselteli tepeler uzanmaktadır.

Gâvur Gölü kuzey-güney yönünde göç eden göçmen kuşların ülkemizdeki son konaklama yeridir. Gâvur Gölü günümüzde eski bir gölün son kalıntısını oluşturmaktadır. Alanı besleyen kaynakların fazla olduğu dönemlerde sular geniş bir alana yayılarak bir göl görünümü kazanırken, yağışların azalması ve yaz aylarındaki buharlaşma sonucunda suların çekilmesi alanın bataklık haline gelmesine neden olmaktadır. Bundan ötürü Gâvur Gölü aynı zamanda bataklık olarak da adlandırılmaktadır.

### **2.2. Gâvur Gölü'ndeki Bitki ve Hayvan Türleri**

Gâvur Gölü kurutma çalışmalarına başlanılmadan önce zengin bir hayvan (fauna) ve bitki (flora) varlığına sahiptir. Gâvur Gölü hayvan varlığını oluşturan türler, kuşlar, balıklar, kurbağalar ve diğer sürüngenlerdir. Kuşlar Gâvur Gölü'nün hayvan varlığı açısından en önemli türüdür. Gâvur Gölü göçmen kuşların kıtalararası göç yolları üzerinde bulunmaktadır. Bu göç yolu üzerinde bulunan Amik Gölü'nün tamamen kurutulmasıyla birlikte güneye doğru inen kuş kafileleri için Türkiye'deki en son dinlenme ve beslenme yeri

durumuna gelen Gâvur Gölü, kuş varlığı açısından daha önemli hale gelmiştir (Gürbüz ve diğ., 2003:97). Gâvur Gölü bazı kuş türleri için üreme yeri işlevini de görmektedir. Verilere göre geçmişte ülkemizde yaşayan 450 kuş türünün 23'ü burada sürekli yaşamaktaydı (Gürbüz, 2005:4). Yıllar itibariyle düzenli sayım yapılmamış olmasına rağmen Ocak 1968'de yapılan bir sayım ile göldeki kuş sayısının 900.000 olduğu tespit edilmiştir (Gürbüz ve diğ., 2003:98). Bu, Türkiye'de bir sulak alanda sayılmış en fazla kuş sayısı olması açısından önemlidir (Kuş Araştırmaları Derneği, 2005:21). Yöre halkı ile yapılmış olan söyleşilerde geçen "Gölde 500 çeşit kuş türü vardı. Kuş türlerini saymak mümkün değildi. Leyleğin, karganın sayısı belirsizdi. Sığırcık milyarlarca idi." (Okumuş, 2004:84), ve "Su yoksa hayat da yok. Gâvur Gölü varken burada hayat vardı. Sazlıkların arasında ilerlemek mümkün değildi. Kuş yuvaları birbirine çatardı. Senede en az 1 milyon ördek yavrusu olurdu. Sazlıktan kuşlar havalandığı zaman bulut gibi gölge yapardı. Her yıl sonbaharda binlerce kaz gelirdi. Sürülerle turna yayılırdı. Bembeyaz olurdu çayırlar....Göç dönemi binlerce pelikan gelirdi. Yüzlük beş yüzlük sürüler halinde dolaşırlardı." (Kuş Araştırmaları Derneği, 2005:24) ifadeleri abartılı öğeler içermekle beraber gölün kuş varlığı açısından zenginliğini gözler önüne sermektedir.

Balıklar, geniş bir alana yayılan Gâvur Gölü'nün hayvan varlığı açısından önemli bir öğesiydi. Yörede yaşayan insanların ifadelerinden, kurutma çalışmalarından önce Gâvur Gölü'nün balıkçılık açısından büyük bir potansiyele sahip olduğu anlaşılmaktadır. Geçmişte Gâvur Gölü'nü besleyen en önemli kaynak, Ceyhan Nehri'nin bir kolu olan Aksu Çayı'nın taşkın sularıydı. Bu dönemde Aksu Çayı'nın göle taşması sonucu çaydaki balıkların göl alanına geçmesi ve yumurtlama dönemlerini burada geçirmeleri, göldeki balık türü ve sayısının oldukça fazla olmasının temel nedeniydi. Kurutma çalışmalarından önce gölde yaygın olarak görülen balık türleri, sazan, benekli sazan, tatlısu kefali, sivrisinek balığı, yayın balığı, yılan balığı ve karabalıktır. Gâvur Gölü hayvan varlığının önemli bir bileşeni de başta kurbağalar olmak üzere sürüngenlerdir. Kurutma çalışmalarından önce göl alanı içerisinde pek çok kurbağa türünün yaşadığı ifade edilmektedir (Gürbüz ve diğ., 2003:104).

Gâvur Gölü'nün kurutma çalışmaları öncesinde zengin bir hayvan varlığına sahip olmasının temel nedeni, gölde yaşayan hayvanlara güvenli barınma ve üreme alanı ile beslenebilmeleri için etkin bir besin zinciri sağlayan zengin bitki varlığına sahip olmasıdır. Geçmişte göl tabanı yoğun bir şekilde sazlık, kamışlıklarla kaplıydı. Bunun yanında semer bedrisi, yassı bedri, kandırı otu,



bedri cücüğü, su avizeleri, su ciğerotu, tilki kuyruğu, boğumlu çobandeğneği, su düğünçiçeği, su baldıranı vb. pek çok bitki türü bulunmaktaydı (Gürbüz ve diğ., 2003:107 ).

### **2.3. Gâvur Gölü'nün Sosyo-Ekonomik Özellikleri**

Gâvur Gölü çevresinde yer alan yerleşim alanlarının sosyo-ekonomik özellikleri, kurutma çalışmalarıyla köklü değişikliklere uğramıştır. 1950'li yıllara kadar Gâvur Gölü çevresinde yaşayan insanların ekonomik faaliyetlerinin daha çok hayvancılık, avcılık, balıkçılık vb. faaliyetlerde yoğunlaştığı görülmektedir. Sınırlı tarım arazileri, tarımsal faaliyetlerin de sınırlı düzeyde yapılmasına neden olmuştur. Bu dönemde göl çevresinde yaşayan insanların temel gelir kaynağı küçükbaş hayvancılıktır. Göl tabanının sazlıklarla kaplı olması büyükbaş hayvancılığın yapılmasını da teşvik etmiştir. Bu dönemde yörede inek, öküz ve manda gibi büyükbaş hayvanlar sayıca fazladır. Bugün yörede beslenmeyen mandanın o dönemde sayıca bol olduğunu göstermesi açısından yöredeki köylüler ile yapılmış olan bir söyleşide geçen “ Eskiden millet camız beslerdi burada. O kadar çok camız vardı ki... Akşam olup da gölden çıktılar mı tutulurdu her taraf. Demiryolunun oralar simsiyah olurdu camızlardan.” şeklindeki ifadesi oldukça önemlidir (Kuş Araştırmaları Derneği, 2005:23).

Gölün zengin balık türlerine ev sahipliği yapması çevrede yaşayan köylülerin balıkçılık faaliyetinde bulunmalarını sağlamıştır. Gâvur Gölü'nün zengin bir kuş topluluğuna geçici ve kısa süreli ev sahipliği yapması, kara avcılığını da önemli bir ekonomik faaliyet haline getirmiştir. Göl tabanının yoğun bir şekilde sazlıklarla kaplı olması bölgede semercilik ve hasırcılık faaliyetleri yapılmasını ön plana çıkarmıştır.

### **2.4. Gâvur Gölü'nün Kurutulmasının Sonuçları**

Ülkemizde sulak alanların kurutulmasına yönelik çalışmaların temeli 1953 yılında kabul edilen 6200 sayılı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun'dur. Bu kanunun ikinci maddesiyle bataklıkların kurulması görevi Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Gâvur Gölü'nün kurutulmasına yönelik uygulamalar, dünyadaki gelişmelere paralel olarak 1950'li yıllara kadar uzanmaktadır. Bu dönemde sulak alanlar olarak adlandırılan bataklıkların kurutulmasının öncelikli amacı, sıtma hastalığı ile mücadele iken zamanla bu alanların tarıma açılması da önemli bir amaç haline gelmiştir (Erdem, 2004). Gâvur Gölü'nün kurutulmasına

yönelik çalışmaların temelinde bu iki amacın yattığı görülmektedir. Aynı zamanda bataklık olarak da adlandırılan Gâvur Gölü pek çok hayvan türü için uygun yaşam ortamı sağladığı gibi anofel olarak adlandırılan sivrisineklerin yaşaması için de oldukça uygun bir ortam sağlamakta, bu da sıtma hastalığına neden olmaktaydı. Gâvur Gölü'nün kurutulmasının temelinde yatan nedenin sıtmayla mücadele olduğunu vurgulaması açısından dönemin Devlet Su İşleri Genel Müdürü Süleyman Demirel'in yıllar sonra bir gazeteye verdiği demeçte geçen "Bakın tabire, " Gâvur Gölü.» Neden? Çünkü Gâvur Gölü öyle bir göl ki, burada meydana gelen sivrisineklerin büyüklüğü serçe büyüklüğünde. Serçe büyüklüğünde sinek olur mu? Halkın söylediği bu... Gâvur Gölü'nün kurutulması, benim 1955 yılında Devlet Su İşleri Genel Müdürü olduğum zamana rastlar..." (Turgut, 02.12.2005) şeklindeki açıklamaları oldukça önemlidir.

Gâvur Gölü bataklık alanının kurutulması için drenaj kanalları açılmış ve göl alanını kaplayan suyun Aksu Çayı'na tahliyesi sağlanmıştır. 1955'li yıllarda başlayan kurutma çalışmaları 1960'lı yılların ikinci yarısına gelindiğinde neredeyse tamamlanmıştır (Türkmen, 2008:27). Toplam 7125 hektar alanın önemli oranının kurutulması sonucunda yaklaşık 5200 hektar tarım alanı ortaya çıkmıştır. Tarıma açılan bu alanların dışında kalan bölüm, bugün mevcut olan Gâvur Gölü sulak alanının tabanını oluşturmaktadır.

Gâvur Gölü'nün kısa sürede "başarılı bir şekilde" kurutulması, bölgenin bitki ve hayvan varlığında ve halkın sosyo-ekonomik yaşamında değişikliklere neden olmuştur. Geniş bir alana yayılan Gâvur Gölü'nün kurutulmasından en fazla etkilenen grubun kuşlar olduğu görülmektedir. Kurutma çalışmaları sonrasında göl tabanının daralması besin zincirinde kopmalara neden olmuştur. Bunun sonucunda daha önceleri kuşlar için güvenli üreme ve sağlıklı beslenme ortamı sağlayan göl, bu işlevlerini önemli ölçüde yitirmiştir. Göç yolları üzerinde bir dinlenme noktası olan Gâvur Gölü'nün kurutulması çalışmaları benzer şekilde bölgeye uğrayan göçmen kuş sayısının azalmasına, bazı göçmen kuşların da artık bölgede görülememesine neden olmuştur. Bölgede kuş varlığı açısından kısa sürede gerçekleşen düşüşün en yakın şahidi yerel halktır (Okumuş, 2004, Kuş Araştırmaları Derneği, 2005). 2001 yılında yapılan bir sayım çalışmasında Gâvur Gölü'nde sadece 49 kuş türü gözlemlenebilmiştir. 30'u göçmen olan bu kuş türlerinin 13'ü yaz göçmeni, 9'u kış göçmeni, 4'ü yaz ve kış göçmeni, 3'ü göçmen ve 1'i geçit kuşudur (Karadutlu, 2001). Gâvur Gölü'nün kuş varlığı konusunda yapılmış olan bir

diğer çalışma bu düşüşü doğrulamaktadır. Bu çalışmaya göre, 83 yerli türden sadece 17'sinin Gâvur Gölü sulak alanında bulunduğu ve 149 göçmen kuş türünden sadece 31'inin Gâvur Gölü'ne uğradığı tespit edilmiştir (Gürbüz ve diğ., 2003:118).

Kurutma çalışmalarının olumsuz etkilediği bir diğer hayvan türü balıklardır. Göl suyunun drenaj kanalları aracılığıyla Aksu Nehri'ne tahliye edilmesi ve bunun sonucunda iki zemin arasında seviye farkının oluşması, balıkların göç yollarında kesintilere neden olmuş ve bir zamanlar yaygın olarak görülen balık türleri artık görülemez hale gelmiştir (Gürbüz ve diğ., 2003:117). Göl veya bataklık faunasının diğer bileşenleri olan sürüngenlerin sayılarında da önemli değişiklikler olmuştur. Kurutma çalışmaları, bir zamanlar tüm göl yüzeyini kaplayan sazlık ve kamışlıkların da ortadan kalkması sonucunu doğurmuştur.

Günümüzde Sağlık Ovası olarak adlandırılan alan, büyük ölçüde Gâvur Gölü'nün kurutulması sonucunda ortaya çıkan tarım arazilerinden oluşmaktadır. Göl tabanının kurutulması bu bölgenin tarıma açılması bölgedeki nüfus hareketleri, yerleşme kalıpları ve ekonomik faaliyetlerde önemli değişimlere neden olmuştur. Kurutma çalışmaları sonrasında ortaya çıkan 5200 hektarlık tarım arazisinin 2000 hektarı Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne (TİGEM) ve kalan 3200 hektarı ise 7, 10, 15, 20 ve 30 dekar arasında değişen büyüklüklerde olmak üzere göçmenlere ve yerel çiftçilere dağıtılmıştır. Kurutma çalışmalarından önce göl çevresinde 13 yerleşim alanı bulunmaktayken, eski bataklık arazilerinin önemli bir bölümünün göçmenlere dağıtılması sonucu 6 yeni yerleşim bölgesi daha kurulmuştur. Benzer şekilde göl çevresinde yer alan yerleşim birimlerinde yaşayan insan sayısı 1950'li yıllarda 7.500 dolayındayken, 1965'li yıllara gelindiğinde 16.000'e ulaşmıştır. Kuşkusuz Gâvur Gölü'nün kurutulması gündelik yaşamda en fazla bölgede yaşayan insanların ekonomik faaliyetlerinde köklü değişikliklere neden olmuştur. Kurutma çalışmaları öncesinde önemli bir gelir kaynağı olan kara avcılığı, kuş türleri ve sayısında meydana gelen azalmalardan ötürü ortadan kalkmıştır. Yöre insanı açısından önemli bir gelir kaynağı olan balıkçılık da göl alanının daralması ve göldeki balık sayısının azalmasından ötürü aynı sona maruz kalmıştır. "Bir zamanlar Osmanlı ordusunun semerlerinin burada yapıldığı" (Kuş Araştırmaları Derneği, 2005:30) iddiası da göl tabanında bolca bulunan sazlıkların yöre ekonomisine katkısının önemini belirtmesi açısından oldukça önemlidir. Doğal olarak kurutma çalışmaları bu ekonomik

faaliyetin de ortadan kalkmasına neden olmuştur. Göl çevresindeki çayır ve meraların küçükbaş, sazlıkların da başta manda olmak üzere büyükbaş hayvancılık faaliyetleri için uygun ortam sağlaması, bu faaliyetleri yöre insanı için bir zamanlar önemli geçim kaynağı haline getirmekteydi. Gâvur Gölü'nün kurutulması sonucunda çayır ve mera alanlarının daralması hayvancılığın gerilemesine neden olmuştur. Kurutma çalışmaları ile beraber gerileyen hayvancılığı geliştirmek amacıyla 1958 yılında Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından bir İnekhane kurulmuştur (Gürbüz, 2005:6).

Gâvur gölü bataklığının kurutulmasıyla beraber önemli hale gelen temel ekonomik faaliyet tarımdır. Günümüzde göl çevresinde yerleşmiş olan 15 köyün çiftçilerinin temel geçim kaynağı, kurutma çalışmaları sonucunda elde edilen tarım topraklarıdır. Yöredeki tarım alanlarında yaygın olarak pamuk, buğday, mısır, şekerpancarı, ayçiçeği, biber vb. ürünler yetiştirilmektedir (Türkmen, 2008:27). Kurutma çalışmaları sonrasında 5200 hektarlık bir tarım alanı ortaya çıkmış olmasına rağmen, bölgenin tarımsal üretiminin istikrarsız bir gelişim seyri izlediği görülmektedir. Bu durumun pek çok nedeni olmakla beraber önemlilerini şu şekilde sıralamak mümkündür. Göl tabanından elden edilen verimli toprakların, yağışların bol olduğu dönemlerde sonbahardan ilkbahara kadar sular altında kalması, yılda tek ürün alınmasına bazen de hiç ürün alınamamasına neden olmaktadır (Türkmen, 2008,27). Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından arazinin kurutulması amacıyla drenaj kanalları yapılmasına rağmen göl tabanını kaplayan turbalıkların yaz aylarında sürekli yanması zeminin çökmesine neden olmaktadır. Turbalıkların yanmasından kaynaklı çökmeler de tahliye kanallarının işlevsiz kalmasına ve arazilerin sular altında kalmasına yol açmaktadır (Gürbüz ve diğ., 2003:119). Bölgedeki tarım arazilerinden verim alınamamasına neden olan bir diğer gelişme, kendilerine arazi dağıtılan topraksız köylülerin bu toprakları işleyecek makine ve ekipmanlardan yoksun olmaları ve zirai mücadele yapacak maddi güçlerinin olmamasıdır (Kuş Araştırmaları Derneği, 2005:30).

### **2.5. Gâvur Gölü'nün Kurtarılmasına Yönelik Girişimler**

Gâvur Gölü'nün kurtarılmasına yönelik girişimler Türkiye'de sulak alanların korunmasına yönelik politikaların oluşumuyla paralellik göstermektedir. Ramsar Sözleşmesi'ni 1994 yılında imzalayan Türkiye'de sulak alanların korunmasına yönelik somut politikaların ilk olarak 2002 yılında düzenlenen, 2005 ve 2010 yıllarında ise gözden geçirilerek yeniden düzenlenen Sulak

Alanların Korunması Hakkında Yönetmelik ile ortaya konulduğu söylenebilir.

Gâvur Gölü alanı üzerinde devlet eliyle oluşturulmuş Sağlık Ovası'nın büyük bölümü tarımsal amaçlı kullanılmak üzere yöredeki yerli ve göçmen köylülere dağıtılmıştır. Ayrıca kurutma çalışmaları sonucunda geçmişte insan sağlığı açısından önemli bir sorun olan sıtma hastalığı tehlikesi de büyük ölçüde giderilmiştir. Bu olumlu gelişmeler kurutma çalışmalarının başlangıçta sorun olarak algılanmasını engellemiştir. Gâvur Gölü sulak alan ekosisteminin tahrip edilmesinin doğal yaşam ile yöre insanının yaşamında ortaya çıkardığı olumsuz sonuçların belirgin hale gelmesiyle beraber, ilk başlarda gölün kurtarılmasına yönelik yöre halkı arasında eskiye özlem olarak adlandırılabilir bazı talepler ortaya çıkmıştır. Daha sonra başlatılan kurtarma çalışmalarında ise merkezi hükümetin taşra örgütü olan valiliğin, yöredeki belediyelerin, sivil toplum örgütlerinin ve konuya ilişkin çalışmalarda bulunan bilim adamlarının etkin olduğu görülmektedir.

Gâvur Gölü'nün kurtarılmasına yönelik girişimlerde yaygın kanı, göl alanının yirminci yüzyılın ilk yarısında olduğu kadar geniş bir alana yayılacak şekilde kurtarılmasının artık mümkün olmadığı veya olamayacağıdır. Bunun yerine önerilen ise doğal göl alanında daha küçük çaplı bir sulak alanın oluşturulmasıdır. (Kahramanmaraş'ta Bugün, 18.05.2005). Kurtarma çalışmalarına yönelik ilk girişim, sözü edilen aktörlerin katılımı ile 2005 yılında ortaya konulmuştur. 17 Mayıs 2005 tarihinde Kahramanmaraş Valiliği tarafından "Gâvur Gölü Restorasyon Toplantısı" adı altında bir toplantı düzenlenmiştir. Bu toplantıya Çevre ve Orman, Tarım, Maliye Bakanlıkları'nın ve Gâvur Gölü'nün devlet eliyle kurutulmasına vesile olan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün yerel temsilcileri, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi'nden konuyla ilgili araştırmalar yapan bir öğretim üyesi, göl havzasında bulunan belediye başkanları ve konuyla ilgili sivil toplum örgütlerini temsil etmek üzere Kuş Araştırmaları Derneği'nden bir temsilci katılmıştır. Toplantıda sonuçları açısından önemli üç karar alınmıştır. Toplantıda alınan ve günümüze kadar konuyla ilgili yapılan bütün çalışmaların temeli olan karar, Gâvur Gölü havzasında bulunan Maliye Hazinesine ait 378 hektar araziyle TİGEM'e ait 652 hektar araziden oluşan toplam 1030 hektarlık alanda yıl boyunca su bulunduracak şekilde sulak alan ekosisteminin yeniden oluşturulmasıdır. Toplantıda alınan bir diğer karar, toplantı tarihi itibarıyla özelleştirme kapsamında olan TİGEM'e ait söz konusu arazinin, amaç doğrultusunda İl Özel İdaresine tahsisine yönelik girişimlerde bulunulmasıyla

ilgilidir. Toplantıda alınan son karar ise Gâvur Gölü'nün küçük çaplı olarak restorasyonunun yapılabilmesi amacıyla konunun uzmanları olan bakanlık ve üniversite temsilcileri tarafından bir teknik fizibilite raporunun hazırlanmasıdır (Kahramanmaraş, 2005).

Uzman kişilerden oluşan bir teknik fizibilite raporu hazırlanmasına yönelik karar gereğince oldukça kısa bir süre içerisinde bir “Gâvur Gölü Bataklığı ve Rehabilitasyon Planı” isimli bir rapor hazırlanmış ve bu plan doğrultusunda özelleştirme sürecinde olan TİGEM’e ait arazinin özelleştirme kapsamı dışına çıkarılması için yetkili mercilere başvurulmuştur.

Gâvur Gölü’nün restorasyonu için 2005 yılında yapılan cesur girişimlere rağmen planın uygulanmasında yol alınamamıştır. Süreci tıkayan en önemli sorun, kurutma çalışmaları sonrasında TİGEM ve Hazine adına tapulanan 1030 hektarlık arazinin bürokratik engeller ve sosyal sorunlara neden olacağı kaygısıyla İl Özel İdaresine tahsisinin gerçekleştirilememesidir. Girişimlere rağmen hazineye ait 378 hektarlık alan, bu arazilerde kiracı konumunda olan köylülerin tepkisi, oluşturulan politik baskı ve işlemin amacının kamuoyuna farklı aksettirilmesi nedeniyle İl Özel İdaresine tahsis edilememiştir. Benzer şekilde TİGEM’e ait 652 hektarlık alanın tahsisinde “bürokrasi sorunu” kendini göstermiştir. Çevre ve Orman Bakanlığı’nın Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Tarım Bakanlığı, Kahramanmaraş Valiliği’nin ise TİGEM nezdindeki girişimlerine rağmen TİGEM’e ait arazinin İl Özel İdaresine tahsisi konusu da çözümsüz kalmıştır. TİGEM’e ait arazinin işletme ile birlikte 2006 yılında özelleştirilmesi Gâvur Gölü’nün kurtarılmasına yönelik çalışmaları sonuçsuz bırakmıştır. Bu aşamadan sonra çevre duyarlılığı olan kesimler tarafından dile getirilen gölün kurtarılmasına yönelik talepler, cılız ve romantik talepler olarak kalmıştır. Ortaya çıkan sonuç yerel aktörlerin iyi niyetli girişimlerine rağmen Gâvur Gölü’nün geri döndürülemez şekilde yitirilmesidir.

## SONUÇ

“...o sıralarda burası Gâvur Gölü nedeniyle çamur ve bataklık bir halde idi...Ördek, kaz, sığırcık, her türlü kuş doluydu buralarda. Gâvur Gölü bizim evin sınırına kadar gelirdi. Hayvanlar o kadar çoktu ki.... Gâvur Gölü akşam olunca hayvanlarla dolup taşardı. Gökyüzünde kuş sürüleri eksik olmazdı. İki kuş sürüsü birbirine karıştığında, bir gürültü kopardı. Ocak ayının başında kuşlar göle gelmeye başlarlardı. Mart 9’u bulduğunda bu hayvanlar adeta akın ederlerdi. Nisan-Mayıs aylarında çok yoğun gelirlerdi. Bunlar göçebe kuşlardı. Arabistan’dan gelirlerdi.... Sazlıkların arasında çakal çok olurdu. Evimizin

yakınlarına kadar çakallar gelir ulurdu sabaha kadar.... Gâvur Gölü'nde çok et balıkları vardı. Bizim evimize kadar gölün suları gelirdi....Yılanbalığı ve karabalığı kimse yemezdi. Çünkü gölde çok balık vardı. Bu göl nedeniyle kıtlık devrinde bile herhangi bir açlık sorunu yaşamadık. Göl bizleri bol bol doyururdu. Hayvanlarımız çok çabuk geliyordu.... Buranın toprakları da göl nedeniyle çok bereketliydi. Buğday nohut ekilirdi. Ama en çok da Sarı Çeltik (Maraş Piriç'i) ekilirdi. Tonlarca piriç yüklenirdi vasıtalarla. Göl kuruyunca piriç ekilmez oldu.... Bu anlattıklarım 60 yıl önce falandı.... İşte böyle verimli bir göl kurutuldu. Şimdi serçeden başka kuş kalmadı desem yeridir. Ortaya çok arazi çıktı ama o güzelim göl de yok oldu..." (Okumuş, 2004:82-84). Yörede yaşayan Seyit Bezirci tarafından dile getirilen bu ifadeler Gâvur Gölü'nün kurutulmasının yöre insanı tarafından gözlenen sonuçlarını gözler önüne sermesi açısından oldukça önemlidir.

Türkiye'de sulak alanların korunmasına yönelik başta Ramsar Sözleşmesi olmak üzere önemli hukuki düzenlemeler olmasına rağmen, sulak alan mevzuatının yeterli ve bu mevzuata dayalı olarak yapılan uygulamaların başarılı olduğu söylenemez. Hukuki düzenleme ve uygulama eksikliğinin yanında sulak alanların önemi ve korunması konusunda toplumsal ve bürokratik bilinçlenmenin de yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir. Bu olumsuzluklar Gâvur Gölü'nün hikayesinde de açık bir şekilde kendini hissettirmektedir. Ülkemizdeki sulak alanların büyük bir bölümünün kamu eliyle tahrip edildiği gerçeği bu alanların eskiye döndürülmesine yönelik çalışmalarda öncelikli görevin kamu tarafından yerine getirilmesini de zorunlu kılmaktadır. Sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimlerin rolü ise kamunun bu alandaki çalışmalarına destek olması ve süreçleri kolaylaştırması ile başlamaktadır.

## KAYNAKÇA

**BAKLAYA Nilgün, İlhan ÇELİKÖBA (2005).** "Sulak alanlar ve Kızılırmak Deltası" II. Mühendislik Bilimleri Genç Araştırmacılar KongresiMBGAK 2005 İstanbul 17-19 Kasım 2005 <http://www.istanbul.edu.tr/mbgak/bildiriler/Cevre/C1-9pdf> (Erişim Tarihi: 05.11.2008).Çevre ve Orman Bakanlığı (2004). Türkiye Çevre Atlası, Ankara: Çevre ve Orman Bakanlığı.

**Doğa Koruma Derneği (2008).** "Sulak Alanlar" [http://dogakorumadernegiorgindexphp?option=com\\_content&task=view&id=30](http://dogakorumadernegiorgindexphp?option=com_content&task=view&id=30)(Erişim Tarihi: 03.11.2008).

**ERDEM, Osman (2004).** "Sulak Alanlar-Önemi, Temel Sorunları, Türkiye'nin Uluslar arası Öneme Sahip Sulak Alanları <http://www.kad.org.tr/files/makale/sulakalanlar.pdf> (Erişim Tarihi: 03.11.2008).

**GÜNDOĞDU, Vildan, Elif TORUSDAĞ, Devrim SARIKAYA (2005).** "İzmir Kuş Cenneti Sulak Alanının Ekolojik Yapısı ve Su Kirliliği İzleme Çalışması" Ekoloji, Cilt:14, Sayı:54 s.31-36.

**GÜRER, İbrahim, F. Ebru YILDIZ (2008).** "Türkiye'nin Sulak alan Politikalarına Genel Bir Bakış: Sultansazlığı Sulak Alanı Örneği" TMMOB 2.Su Politikaları Kongresi, s.335-344.

**GÜRBÜZ, Mehmet, Hüseyin KORKMAZ, Recep GÜNDOĞAN, Metin DIĞRAK (2003).** Gavur Gölü Bataklığı Coğrafi Özellikleri ve Rehabilitasyon Planı, Kahramanmaraş: İl Çevre ve Orman Müdürlüğü Yayınları No:1.

**GÜRBÜZ, Mehmet (2005).** “Gavur Gölü Bataklığı ve Rehabilitasyon Planı” (25.05.2005).

**KARACA, Ayten (2008).** “Sulak Alanlar” [http://www.agri.ankara.edu.tr/soil\\_sciences/](http://www.agri.ankara.edu.tr/soil_sciences/) (Erişim Tarihi: 03.11.2008).

**KARADUTLU, İsmail. (2001).** Gavur Gölü Sazlığında Mevcut Kuş Faunası Tespiti, Sulak Alanın Gelecek Kuşaklar Açısından Önemi ve Korunması Amacıyla Alınabilecek Tedbirler, Kahramanmaraş: KSÜ Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi (Yayınlanmamış), Kahramanmaraş’ta Bugün, “Bu Gölün Adı Sevgi Gölü”, (18.05.2005).

**Kahramanmaraş Valiliği, (2005).** “Gavur Gölü (Sevgi Gölü) Restorasyon Toplantısı Kararları” 17 Mayıs 2005.

**KARAKILÇIK, Yusuf, Ayşe ÖZCAN (2009).** “Türkiye’de Sulak Alanların Korunmasında Planlamanın Önemi ve Yerel Katılımın Gerekliliği” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Yıl:2009, Cilt:18 Sayı:2, s.45-69.

**KORKANÇ, Selma Yaşar (2004).** “Sulak Alanların Havza Sistemi İçindeki Yeri” ZKÜ Bartın Orman Fakültesi Dergisi, Yıl:2004, Cilt:6, Sayı:6 s.117-126.

**Kuş Araştırmaları Derneği (2005).** Onlar Ne Dedi? Seyfe Gölü, Gavur Gölü, Ereğli Sazlıkları ve Avlan Gölü Nasıl Kurutuldu?, Ankara: Kuş Araştırmaları Derneği.

**OKUMUŞ, Mustafa, (2004).** “Gavur Gölü” Madalyalı Tek Şehir Kahramanmaraş 84. Yıl, Ankara: Lazer Ofset s.79-86.

**Orman ve Su İşleri Bakanlığı (2013).** Türkiye’nin Önemli Sulak Alanları Ramsar Alanlarımız, Ankara: Orman ve Su İşleri Bakanlığı.

**TİMUR, Özgür Burhan (2007).** Avlan Gölü Örneğinde Islak Alan Kurutma Girişimlerinin Peyzaj Değerleri Üzerine Etkilerinin İrdelenmesi Üzerine Bir Araştırma, Ankara: Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisan Tezi (Yayınlanmamış).

**TURGUT, Hulusi (02.12.2005).** “Bir Ömür Suyun Peşinde Süleyman Demirel-3” Milliyet.

**TÜRKMEN, Murat (2008).** “Gavur Gölü (Sağlık Ovası)” Her Yönüyle Türkoğlu, Temmuz 2008, s.26-27.

**WWF Türkiye (2011).** “Türkiye’nin Sulak Alanlarının Korunması Sorunlar ve Çözüm Önerileri,[http://awsassets.wwftr.panda.org/downloads/2subat\\_bilginotu.pdf](http://awsassets.wwftr.panda.org/downloads/2subat_bilginotu.pdf) / (Erişim Tarihi: 04.11.2013).

**WWF Türkiye (2008).** “Türkiye’nin Sulak Alanları” <http://www.wwf.org.tr/wwf-tuerkiye-hakkinda/ne-yapiyoruz/sukaynaklari/sorunlar/tuerkiyenin-sulak-alanlarinin-durumu/> (Erişim Tarihi: 05.11.2008).

**Başbakanlık (1993).** Sulak Alanların Korunması Genelge:1993/1.

**Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği.** RG:17.05.2005/25818.

**Sulak Alanların Korunması Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik.** RG:26.08.2010/27684.

**The Ramsar Convention on Wetlands.** <http://www.ramsar.org> (Erişim Tarihi: 04.11.2013).  
(Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat).[http://www.ramsar.org/key\\_conv\\_e.htm](http://www.ramsar.org/key_conv_e.htm) (Erişim Tarihi: 04.11.2013).



# TÜRK İDARE DERGİSİNİN 476 VE 477'İNCİ SAYILARINDA YAYIMLANAN YAZILARA İLİŞKİN FİHRİST

## 1. KONU ADINA GÖRE KRONOLOJİK DİZİN

### Genel Yönetim

| Sayı | Makalenin Adı                                                                                                                                                                              | Yazarı            | Sayfa Aralığı |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------|
| 476  | Kamu Sektöründe Yeni Bir Inovasyon Girişimi: Hizmet Envanteri Veri Tabanı (HEVT) Projesi<br>A New Innovation Initiative In The Public Sector: Service Inventory Data Basis ( HEVT) Project | Uğur KARAGÖZ      | 133-150       |
| 476  | Demokrasi Kültürü Bağlamında Örgütsel İletişim<br>Organizational Communication In The Context Of The Democracy Culture                                                                     | Bayram YILMAZ     | 75-94         |
| 476  | AİHM Kararları Işığında İnsanlık Dışı Muameleler ve Sivil Toplum<br>Light Of Decisions Of The Court Of Inhuman Treatment And Civil Society                                                 | Kasım ESEN        | 47-94         |
| 477  | Tapu Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar<br>The Closed Cadastral Ways Via Zoning Application In The Context Of The Tittle Deed Code                            | Selman ÖZDEMİR    | 239-268       |
| 477  | Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği<br>Strategic Management In Public Institutions: The Case Of Ministry Of Internal Affairs                                    | Muhammet KIRILMAZ | 145-180       |

### Yerel Yönetimler

| Sayı | Makalenin Adı                                                                                                                                                             | Yazarı                                               | Sayfa Aralığı |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------|
| 476  | Nevşehir İlinde Görev Yapan Kamu Personeline Göre Kamusal Değerlerin Önem Sıralaması<br>The Importance Ranking Of Public Values According To Public Personnel In Nevşehir | Yrd. Doç. H. Serkan AKILLI – Seçil ÇAM –Sevgi KILINÇ | 241-264       |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                     |         |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 476 | Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve<br>Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı<br>Uygulaması<br>Rural Area Municipalis And Provincial<br>Administrative Boundary Application in<br>Metropolitan Municipalities In Turkey                   | Dr. Ruveyda<br>KIZILBOĞA –Dr.<br>Orhan Veli ALICI                                                                                                   | 353-381 |
| 476 | Sosyal Yardım ve Sağlık Hizmetlerinde Algılama<br>Yönetimi: Diyarbakır İli Örneği<br>The Perception Managment Of Social<br>Assistance And Health Services: The Case Of<br>Diyarbakır Province                                                      | Mehmet YİĞİT –<br>İhsan EKEN                                                                                                                        | 289-319 |
| 476 | Kurumsal Performans, Motivasyon ve<br>Kuruma Bağlılık Arasındaki İlişkiler: Afyon<br>Belediyesinde Bir Araştırma<br>The Relationships Between Corporate<br>Performance, Motivation And Commitmnt: A<br>study On the Municipality Of Afyonkarahisar | Doç. Dr. Hatice<br>ÖZUTKU –Doç.<br>Dr. Gülsüm<br>Gürler HAZMAN<br>–Yrd. Doç. Dr.<br>Abdülkerim<br>ÇALIŞKAN –Yrd.<br>Doç. Dr. Hümeysra<br>Töre BAŞAT | 151-183 |
| 476 | E-Devletin Gelişim Aşamalarına Yönelik<br>Karaman İlinde Bir Araştırma<br>An Investigation Of Development Stages Of<br>E-State In karaman Province                                                                                                 | Yrd. Doç. Dr. İsmail<br>SEVİNÇ - Doç. Dr.<br>Ali ŞAHİN                                                                                              | 95-113  |
| 477 | Afet Yönetiminin İyileştirme Aşaması<br>Bağlamında 2011 Van Depremi Sonrasında”<br>Konteyner Kent” Uygulaması<br>”Contianer Tow Practice” After Van<br>Earthquake In 2011 Within the Context Of<br>Improvment Phase In Diaster Management          | Mehmet ÖZEL                                                                                                                                         | 11-34   |
| 477 | Trabzon Belediyesi Örneğinde e-Belediyecilik<br>Uygulamaları<br>Trabzon Municipality Sample e-Municipality<br>Practise                                                                                                                             | Prof. Dr. Ahmet<br>ULUSOY – Arş.<br>Gör. Gökhan<br>ÇOBANOĞULLARI                                                                                    | 269-284 |
| 477 | Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Yerel<br>Yönetimlerde Performans Yönetimi<br>New Public Management And Local Level<br>Performance Management                                                                                                        | Dr. Polat TUNÇER                                                                                                                                    | 285-302 |

|            |                                                                                                                               |               |         |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------|
| <b>477</b> | Yitirilmiş Bir Sulak Alan: Kahramanmaraş<br>Gavur Gölü'nün öyküsü<br>A Lost Wetland: The Story Of Kahramanmaraş<br>Gavur Lake | Servet GÜNGÖR | 303-320 |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------|

### Diğer Konular

| Sayı       | Makalenin Adı                                                                                                         | Yazarı                                     | Sayfa Aralığı |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------|
| <b>476</b> | Sosyal Politika Boyutuyla Madde Bağımlılığı<br>Substance Addiction In Terms Of Social Policy                          | Soner<br>KARATAŞOĞLU,                      | 321-352       |
| <b>476</b> | Örgütsel Vatandaşlık Davranışı<br>Organizational Citizenship Behavior                                                 | Yrd. Doç. Dr. Ş.<br>Didem KAYA             | 265-287       |
| <b>476</b> | Afetler Ve Afet Yönetiminde Meteorolojinin<br>Yeri<br>Diasters And The Place Of Meteorology In<br>Disaster Management | Ercan BÜYÜKBAŞ<br>-<br>Burhan<br>ORMANOĞLU | 13-46         |
| <b>477</b> | Liderlik Kavramının İki Matrisli Analizi<br>Two-Matrix Analysis Of The Concept Of<br>Leadership                       | İlker GÜNDÜZÖZ                             | 181-204       |

### Yabancı Ülkeler, Uluslararası Kuruluşlar ve Uygulamalar

| Sayı       | Makalenin Adı                                                                                                                                            | Yazarı                                                       | Sayfa Aralığı |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>476</b> | Türkiye’de Yabancıların Çalışma İzinlerine İlişkin<br>Kurallar ve Uygulaması<br>The Rules and Application Of The Work Permit For<br>Foreigners In Turkey | Baki ERKEN                                                   | 383-414       |
| <b>477</b> | Birleşik Krallık Kamu Yönetiminde Yenilikçilik<br>Uygulamaları<br>Innovation Implementation In The United<br>Kingdom Public Services                     | Dr. Selahattin<br>ATEŞ                                       | 99-199        |
| <b>477</b> | Suriye Krizinin Türk Dış Ticaretine Etkisi<br>The Effect Of Syrian Crisis On Turkish Foreign<br>Trade                                                    | İlhan<br>KARAKOYUN<br>– Ayşegül<br>ÖZBEK – Erhan<br>DEMİRCAN | 223-238       |

## Güvenlik

| Sayı | Makalenin Adı                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Yazarı                                     | Sayfa Aralığı |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------|
| 476  | Yeni Yüzyılda Jandarma Teşkilatları ve Değişimi<br>What Future Fort The National Gendarmeries In<br>21st Century                                                                                                                                                                               | Olgun ALTUNDAŞ                             | 415-438       |
| 476  | Kamu Hizmetinde Güç Kullanma: Bir Profil<br>Çalışması ve Kamu Yöneticilerine Politika<br>Önerileri<br>Use Of Excessive Force in The Public Service: A<br>Profiling Study And Policy Recommendations To<br>Public Administrators                                                                | Dr. Yasin KÖSE<br>– Dr. Hüseyin<br>AKDOĞAN | 115-132       |
| 476  | Lider Sözel Desteğinin Performans Üzerine<br>Etkisinin Deneyisel Araştırma Yöntemiyle<br>İncelenmesi: Polis Meslek Yüksekokulu Örneği<br>The Investigation Of The Effect Of Verbal<br>Supervisor Support On Performance Using An<br>Experimental Research Design: The Police Cadets<br>Example | Dr. Murat DELİCE                           | 43-66         |
| 477  | Sahil Güvenliğin Görevleri İle Teşkilat Özelliklerini<br>Belirleyen Faktörlerin Dünyadaki Örnekler<br>Paralelinde İncelenmesi<br>Analysing The Factors Specifying The<br>Coast Guards Missions and Organizational<br>Characteristics In An Global Context                                      | Erdoğan BALKAN<br>– Aydın Murat<br>YILMAZ  | 205-222       |
| 477  | Öğrenim Düzeyinin Güvenliğe Etkisi<br>Effects Of Educational Level On Security                                                                                                                                                                                                                 | Dr. M. Sadi<br>BİLGİÇ                      | 71-88         |

## 2. MAKALE ADINA GÖRE ALFABETİK DİZİN

Afetler ve Afet Yönetiminde Meteorolojinin Yeri

Diasters And The Place Of Meteorology In Diaster Management

Ercan BÜYÜKBAŞ – Burhan ORMANOĞLU

Yıl: 2013, Sayı 476, s.13-46

Afet Yönetiminin İyileştirme Aşaması Bağlamında 2011 Van Depremi Sonrasında“  
Konteyner Kent” Uygulaması

“Contianer Tow Practice “After Van Earthquake In 2011 Within the Context Of  
Improvment Phase In Diaster Management

Mehmet ÖZEL

Yıl: 2013, Sayı 477, s. 11-34

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>AİHM Kararları Işığında İnsanlık Dışı Muameleler ve Sivil Toplum<br/> Light Of Decisions Of The Court Of Inhuman Treatment And Civil Society<br/> Kasım ESEN<br/> Yıl: 2013, Sayı 476, s. 47-94</p>                                                                                                                                                                                                              |
| <p>Birleşik Krallık Kamu Yönetiminde Yenilikçilik Uygulamaları<br/> Innovation Implementation In The United Kingdom Public Services<br/> Dr. Selahattin ATEŞ<br/> Yıl: 2013, Sayı 477, s. 99-144</p>                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Demokrasi Kültürü Bağlamında Örgütsel İletişim<br/> Organizational Communication In The Context Of The Democracy Culture<br/> Bayram YILMAZ<br/> Yıl: 2013, Sayı 476, s. 75-94</p>                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>e-Devletin Gelişim Aşamalarına Yönelik Karaman İlinde Bir Araştırma<br/> An Investigation Of Development Stages Of e-State In Karaman Province<br/> Yrd. Doç. Dr. İsmail SEVİNÇ - Doç. Dr. Ali ŞAHİN<br/> Yıl: 2013, Sayı 476, s. 95-113</p>                                                                                                                                                                     |
| <p>Kamu Hizmetinde Güç Kullanma: Bir Profil Çalışması ve Kamu Yöneticilerine Politika Önerileri<br/> Use Of Excessive Force In The Public Service: A Profiling Study And Policy Recommendations To Public Administrators<br/> Dr. Yasin KÖSE – Dr. Hüseyin AKDOĞAN<br/> Yıl: 2013, Sayı 476, s. 115-132</p>                                                                                                         |
| <p>Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği<br/> Strategic Management In Public Institutions: The Case Of Ministry Of Internal Affairs<br/> Muhammet KIRILMAZ<br/> Yıl: 2013, Sayı 477, s. 145-180</p>                                                                                                                                                                                        |
| <p>Kamu Sektöründe Yeni Bir İnovasyon Girişimi: Hizmet Envanteri Veri Tabanı (HEVT) Projesi<br/> A New Innovation Initiative In The Public Sector: Service Inventory Data Basis ( HEVT) Project<br/> Uğur KARAGÖZ<br/> Yıl: 2013, Sayı 476, s. 133-150</p>                                                                                                                                                          |
| <p>Kurumsal Performans, Motivasyon ve Kuruma Bağlılık Arasındaki İlişkiler: Afyon Belediyesinde Bir Araştırma<br/> The Relationships Between Corporate Performance, Motivation and Commitmnt: A Study On The Municipality Of Afyonkarahisar<br/> Doç. Dr. Hatice ÖZUTKU –Doç. Dr. Gülsüm Gürler HAZMAN–Yrd. Doç. Dr. Abdülkerim ÇALIŞKAN–Yrd. Doç. Dr. Hümeysra Töre BAŞAT<br/> Yıl: 2013, Sayı 476, s. 151-183</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Kurumsal Risk Yönetimi Odaklı İç Denetim Sisteminde İç Denetçilerin Görev ve Sorumlulukları<br/>Internal Auditors' Duties and Responsibilities In Enterprise Risk Management Based Internal Audit System<br/>Dr. Ruveyda KIZILBOĞA<br/>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 185-215</p>                                                                 |
| <p>Liderlik Kavramının İki Matrisli Analizi<br/>Two-Matrix Analysis of The Concept Of Leadership<br/>İlker GÜNDÜZÖZ<br/>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 181-204</p>                                                                                                                                                                                   |
| <p>Lider Sözel Desteğinin Performans Üzerine Etkisinin Deneysel Araştırma Yöntemiyle İncelenmesi: Polis Meslek Yüksekokulu Örneği<br/>The Investigation Of The Effect Of Verbal Supervisor Support On Performance Using An Experimental Research Design: The Police Cadets Example<br/>Dr. Murat DELİCE<br/>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 43-66</p> |
| <p>Nevşehir İlinde Görev Yapan Kamu Personeline Göre Kamusal Değerlerin Önem Sıralaması<br/>The Importance Ranking Of Public Values According To Public Personnel In Nevşehir<br/>Yrd. Doç. H. Serkan AKILLI – Seçil ÇAM – Sevgi KILINÇ,<br/>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 241-264</p>                                                              |
| <p>Öğrenim Düzeyinin Güvenliğe Etkisi<br/>Effects Of Educational Level On Security<br/>Dr. M. Sadi BİLGİÇ<br/>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 71 - 99</p>                                                                                                                                                                                             |
| <p>Örgütsel Vatandaşlık Davranışı<br/>Organizational Citizenship Behavior<br/>Yrd. Doç. Dr. Ş. Didem KAYA<br/>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 265-287</p>                                                                                                                                                                                             |
| <p>Sahil Güvenliğin Görevleri İle Teşkilat Özelliklerini Belirleyen Faktörlerin Dünyadaki Örnekler Paralelinde İncelenmesi<br/>Analysing The Factors Specifying The Coast Guards Missions And Organizational Characteristics In An Global Context<br/>Erdoğan BALKAN – Aydın Murat YILMAZ<br/>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 205-222</p>             |
| <p>Sosyal Yardım ve Sağlık Hizmetlerinde Algılama Yönetimi: Diyarbakır İli Örneği<br/>The Perception Management Of Social Assistance and Health Services: The Case Of Diyarbakır Province<br/>Mehmet YİĞİT – İhsan EKEN,<br/>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 289-319</p>                                                                              |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sosyal Politika Boyutuyla Madde Bağımlılığı<br>Substance Addiction In Terms Of Social Policy<br>Soner KARATAŞOĞLU<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 321-352                                                                                                                                                    |
| Suriye Krizinin Türk Dış Ticaretine Etkisi<br>The Effect Of Syrian Crisis On Turkish Foreign Trade<br>İlhan KARAKOYUN – Ayşegül ÖZBEK – Erhan DEMİRCAN<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 223-238                                                                                                               |
| Tapu Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar<br>The Closed Cadastral Ways Via Zoning Application In The Context Of The Title Deed Code<br>Selman ÖZDEMİR<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 239-268                                                                                     |
| Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması<br>Rural Area Municipality and Provincial Administrative Boundary Application in Metropolitan Municipalities in Turkey<br>Dr. Ruveyda KIZILBOĞA –Dr. Orhan Veli ALICI<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 353-381 |
| Türkiye’de Yabancıların Çalışma İzinlerine İlişkin Kurallar ve Uygulaması<br>The Rules And Application Of The Work Permit For Foreigners In Turkey<br>Baki ERKEN<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 383-414                                                                                                     |
| Trabzon Belediyesi Örneğinde e-Belediyecilik Uygulamaları<br>Trabzon Municipality Sample e- Municipality Practise<br>Prof. Dr. Ahmet ULUSOY – Arş. Gör. Gökhan ÇOBANOĞULLARI<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 269-284                                                                                         |
| Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi<br>New Public Management And Local Level Performance Management<br>Dr. Polat TUNÇER<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 285-302                                                                                                            |
| Yeni Yüzyılda Jandarma Teşkilatları ve Değişimi<br>What Future For The National Gendarmeries In 21st Century<br>Olgun ALTUNDAŞ<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 415-438                                                                                                                                       |
| Yitirilmiş Bir Sulak Alan: Kahramanmaraş Gavur Gölü’nün öyküsü<br>A Lost Wetland: The Story of Kahramanmaraş Gavur Lake<br>Servet GÜNGÖR<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 303-320                                                                                                                             |

### 3. YAZAR ADINA GÖRE ALFABETİK DİZİN

|                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AKILLI, Yrd. Doç. H. Serkan<br>– ÇAM, Seçil –<br>KILINÇ, Sevgi | Nevşehir İlinde Görev Yapan Kamu Personeline Göre<br>Kamusal Değerlerin Önem Sıralaması<br>The Importance Ranking Of Public Values According To<br>Public Personnel In Nevşehir<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 241-264                                                                                                           |
| ALTUNDAŞ, Olgun                                                | Yeni Yüzyılda Jandarma Teşkilatları ve Değişimi<br>What Future For The National Gendarmeries In 21st<br>Century<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 415-438                                                                                                                                                                           |
| ATEŞ, Dr. Selahattin                                           | Birleşik Krallık Kamu Yönetiminde Yenilikçilik<br>Uygulamaları<br>Innovation Implementation In The United Kingdom<br>Public Services<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 89-144                                                                                                                                                       |
| BALKAN, Erdinç–<br>YILMAZ, Aydın Murat                         | Sahil Güvenliğin Görevleri İle Teşkilat Özelliklerini<br>Belirleyen Faktörlerin Dünyadaki Örnekler Paralelinde<br>İncelenmesi<br>Analysing The Factors Specifying The Coast Guards<br>Missions And Organizational Characteristics In An Global<br>Context<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 205-222                                 |
| BİLGİÇ, Sadi                                                   | Öğrenim Düzeyinin Güvenliğe Etkisi<br>Effects Of Educational Level On Security<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 71-98                                                                                                                                                                                                              |
| BÜYÜKBAŞ, Ercan -<br>ORMANOĞLU, Burhan                         | Afetler ve Afet Yönetiminde Meteorolojinin Yeri<br>Diasters And The Place Of Meteorology In Diaster<br>Management<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s.13-46                                                                                                                                                                            |
| DELİCE, Dr. Murat                                              | Lider Sözel Desteğinin Performans Üzerine Etkisinin<br>Deneyisel Araştırma Yöntemiyle İncelenmesi: Polis<br>Meslek Yüksekokulu Örneği<br>The Investigation Of The Effect Of Verbal Supervisor<br>Support On Performance Using An Experimental<br>Research Design: The Police Cadets Example<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 43-66 |



|                                                    |                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ERKEN, Baki                                        | Türkiye’de Yabancıların Çalışma İzinlerine İlişkin Kurallar ve Uygulaması<br>The Rules and Application of The Work Permit for Foreigners in Turkey<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 383-414                                                      |
| ESEN Kasım                                         | AİHM Kararları Işığında İnsanlık Dışı Muameleler Ve Sivil Toplum<br>Light Of Decisions Of The Court Of Inhuman Treatment And Civil Society<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 47-94                                                                |
| KARAGÖZ, Uğur                                      | Kamu Sektöründe Yeni Bir Inovasyon Girişimi: Hizmet Envanteri Veri Tabanı (HEVT) Projesi<br>A New Innovation Initiative In The Public Sector: Service Inventory Data Basis ( HEVT) Project<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 133-150              |
| KARAKOYUN, İlhan – ÖZBEK, Ayşegül– DEMİRCAN, Erhan | Suriye Krizinin Türk Dış Ticaretine Etkisi<br>The Effect Of Syrian Crisis On Turkish Foreign Trade<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 223-238                                                                                                      |
| KARATAŞOĞLU, Soner                                 | Sosyal Politika Boyutuyla Madde Bağımlılığı<br>Substance Addiction In Terms Of Social Policy<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 321-352                                                                                                            |
| KAYA, Yrd. Doç. Dr. Ş. Didem                       | Örgütsel Vatandaşlık Davranışı<br>Organizational Citizenship Behavior<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 265-287                                                                                                                                   |
| KIRILMAZ, Muhammet                                 | Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği<br>Strategic Management In Public Institutions: The Case Of Ministry Of Internal Affairs<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 145-180                                                 |
| KIZILBOĞA, Dr. Ruveyda                             | Kurumsal Risk Yönetimi Odaklı İç Denetim Sisteminde İç Denetçilerin Görev ve Sorumlulukları<br>Internal Auditors’ Duties and Responsibilities in Enterprise Risk Management Based Internal Audit System<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 185-215 |

|                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KIZILBOĞA, Dr. Ruveyda –<br>ALICI, Dr. Orhan Veli                                                                                                 | Türkiye’de Kırsal Alan Belediyeciliği ve Büyükşehir Belediyelerinde İl Mülki Sınırı Uygulaması<br>Rural Area Municipalis And Provincial Administrative Boundary Application In Metropolitan Municipalities In Turkey<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 353-381                   |
| KÖSE, Dr. Yasin –<br>AKDOĞAN, Dr. Hüseyin                                                                                                         | Kamu Hizmetinde Güç Kullanma: Bir Profil Çalışması ve Kamu Yöneticilerine Politika Önerileri<br>Use Of Excessive Force in The Public Service: A Profiling Study And Policy Recommendations To Public Administrators<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 115-132                    |
| GÜNDÜZÖZ , İlker                                                                                                                                  | Liderlik Kavramının İki Matrisli Analizi<br>Two-Matrix Analysis Of The Concept Of Leadership<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 181-204                                                                                                                                           |
| GÜNGÖR, Servet                                                                                                                                    | Yitirilmiş Bir Sulak Alan: Kahramanmaraş Gavur Gölü’nün Öyküsü<br>A Lost Wetland: The Story Of Kahramanmaraş Gavur Lake<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 303-320                                                                                                                |
| ÖZDEMİR , Selman                                                                                                                                  | Tapu Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar<br>The Closed Cadastral Ways Via Zoning Application In The Context Of The Tittle Deed Code<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 239-268                                                                        |
| ÖZEL, Mehmet                                                                                                                                      | Afet Yönetiminin İyileştirme Aşaması Bağlamında 2011 Van Depremi Sonrasında “ Konteyner Kent” Uygulaması<br>“Contianer Tow Practice “ After Van Earthquake in 2011 Within the Context Of Improvment Phase In Diaster Management<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 11-34          |
| ÖZUTKU, Doç. Dr. Hatice –<br>HAZMAN, Doç. Dr. Gülsüm<br>Gürler – ÇALIŞKAN,<br>Yrd. Doç. Dr. Abdülkerim<br>– BAŞAT, Yrd. Doç. Dr.<br>Hümeysra Töre | Kurumsal Performans, Motivasyon ve Kuruma Bağlılık Arasındaki İlişkiler: Afyon Belediyesinde Bir Araştırma<br>The Relationships Between Corporate Performance, Motivation And Commitmnt: A Study On The Municipality Of Afyonkarahisar<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 151-183 |

|                                                                |                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SEVİNÇ,<br>Yrd. Doç. Dr. İsmail -<br>ŞAHİN, Doç. Dr. Ali       | E-Devletin Gelişim Aşamalarına Yönelik Karaman İlinde<br>Bir Araştırma<br>An Investigation Of Development Stages Of e-State In<br>Karaman Province<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 95-113                                          |
| TUNÇER, Dr. Polat                                              | Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimlerde<br>Performans Yönetimi<br>New Public Management And Local Level Performance<br>Management<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 285-302                                                |
| ULUSOY, Prof. Dr. Ahmet-<br>ÇOBANOĞULLARI,<br>Arş. Gör. Gökhan | Trabzon Belediyesi Örneğinde e-Belediyecilik<br>Uygulamaları<br>Trabzon Municipality Sample e-Municipality Practise<br>Yıl: 2013, Sayı 477, s. 269-284                                                                        |
| YILMAZ, Bayram                                                 | Demokrasi Kültürü Bağlamında Örgütsel İletişim<br>Organizational Communication In The Context Of The<br>Democracy Culture<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 75-94                                                                    |
| YİĞİT, Mehmet –<br>EKEN, İhsan                                 | Sosyal Yardım ve Sağlık Hizmetlerinde Algılama Yönetimi:<br>Diyarbakır İli Örneği<br>The Perception Managment Of Social Assistance And<br>Health Services: The Case Of Diyarbakır Province<br>Yıl: 2013, Sayı 476, s. 289-319 |

