

Türk İdare Dergisi

Hakemli Dergi
S.491
Aralık 2020



TÜRKİYE CUMHURİYETİ
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216
e-ISSN 2667-8608

www.icisleri.gov.tr



T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ
GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

www.strateji.gov.tr

www.tid.gov.tr

Kapak: Arif Hikmet KOYUNOĞLU-Türk Ocağı Binası; Ankara Resim ve Heykel Müzesi Koleksiyonu

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı Mehmet MUT

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Mehmet MUT - Strateji Geliştirme Başkanı

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı - Ar-Ge ve Yayın Dairesi Başkanlığı

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

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

Dergimiz Ulusal Hakemli Dergidir.

Bakanlık Makamının 22.04.2009 tarihli onayı ile yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesine ve Derginin son sayfalarında yer alan Yayın İlkeleri ve Yazım Kurallarına uygun yazılar kabul edilir.

ABONE KOŞULLARI

Türkiye için bir sayının fiyatı 20 TL

Dış ülkeler için bir sayının fiyatı 30 TL

İletişim Adresi

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ar-Ge ve Yayın Dairesi Başkanlığı
Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak No: 67 Bakanlıklar / ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: [http:// www.tid.gov.tr](http://www.tid.gov.tr)

Telefon: (0312) 422 51 00 **Faks:** (0312) 430 88 96

Basım Yılı: Aralık 2020

Grafik Tasarım - Baskı

İM OFSETT MATBAA VE KAĞIT Meryem AKÇA
Tesviyeci Cad. Simtes İş Hanı No: 7/G İskitler / ANKARA • Tel: 0312 341 25 04
imofsett@gmail.com • www.imofset.com

İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılından itibaren yayın hayatına başlayan, 2009 yılından itibaren de ulusal hakemli dergi statüsünde yayımlanan "Türk İdare Dergisi" 2015 yılından itibaren TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda, <http://uvf.ulakbim.gov.tr/uvf/> ve www.idealonline.com.tr adreslerinde taranmaktadır.

Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör / Editor

Mehmet Fazıl KARABAŞ / SGB Daire Başkanı

Yayın Kurulu / Board of Editors

Prof. Dr. Tayyip Sabri ERDİL	Bakan Yardımcısı	Başkan	Ankara
Mehmet MUT	Strateji Geliştirme Başkanı	Üye	Ankara
Serdar KARTAL	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	Üye	Ankara
Dr. Yavuz Selim AKKOÇ	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkan Yrd.	Üye	Ankara
Abdualmutalip AKSOY	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkan Yrd.	Üye	Ankara
Nurtaç ARSLAN	İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı	Üye	Ankara
Ramazan SEÇİLMİŞ	Göç İdaresi Genel Müdür Yardımcısı	Üye	Ankara
Doç. Dr. Selim ÇAPAR	AREM Başkanı (Hukuk Müşaviri)	Üye	Ankara
Erkan ÇAPAR	Mülkiye Müfettişi	Üye	Ankara
Dr. Mehmet AKÇAY	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Abdullah KORKMAZ	Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü D.Bşk.	Üye	Ankara
Bülent AY	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Mehmet Fazıl KARABAŞ	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Prof. Dr. İsmail Hakkı DEMİRCİOĞLU	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Dekanı	Üye	Ankara
Prof. Dr. Orçun İMGA	Polis Akademisi Başkanlığı	Üye	Ankara
Doç. Dr. Coşkun TAŞTAN	Polis Akademisi Başkanlığı	Üye	Ankara
Doç. Dr. J. Alb. Cenker Korhan DEMİR	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi	Üye	Ankara
Doç. Dr. Tekin AVANER	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi	Üye	Ankara

Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Ali Osman ÖZTÜRK	Hitit Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Birol AKGÜN	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Bünyamin BEZCİ	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. İbrahim KAYA	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Mahmut BİLEN	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞIRAN	Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Muhittin ATAMAN	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Muhsin KAR	Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Mustafa ÇUFALI	Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Orhan GÖKCE	Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Ömer ANAYURT	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Sedat MURAT	Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Tarkan OKTAY	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK	Polis Akademisi Başkanı
Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN	Aksaray Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi Üyesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Altındağ Belediye Başkanı
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	Muş Valisi
Doç. Dr. Mustafa YAYLA	Polis Akademisi Başkanlığı
Dr. Can Ozan TUNCER	İç Güvenlik Stratejileri Dairesi Başkanı
Vali Abdullah AYAZ	Çankırı Valisi

**Türk İdare Dergisi'nin 491. Sayısında Yayımlanan Makalelerin
Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler**

Doç. Dr. Rasim	AKPINAR	Manisa Celal Bayar Üniversitesi
Doç. Dr. M. Fatih Bilal	ALODALI	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Doç. Dr. İlhan	ARAS	Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi
Doç. Dr. Sevim	ATILLA DEMİR	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer	AYTAÇ	Fırat Üniversitesi
Doç. Dr. Cenay	BABAOĞLU	Selçuk Üniversitesi
Doç. Dr. Fatih	ÇETİN	Ömer Halis Demir Üniversitesi
Prof. Dr. Sefa	ÇETİN	İstanbul Gedik Üniversitesi
Prof. Dr. Berkan	DEMİRAL	Trakya Üniversitesi
Doç. Dr. M. Zeki	DUMAN	Yüzüncü Yıl Üniversitesi
Doç. Dr. Salih	DURSUN	Karadeniz Teknik Üniversitesi
Prof. Dr. Nuray	ERTÜRK KESKİN	Ondokuz Mayıs Üniversitesi
Prof. Dr. Erol	ESEN	Akdeniz Üniversitesi
Prof. Dr. Fatma Neval	GENÇ	Adnan Menderes Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa	GÖRÜN	Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
Prof. Dr. Muhsin	HALİS	Kocaeli Üniversitesi
Doç. Dr. Hakan	İNANKUL	Emniyet Genel Müdürlüğü
Prof. Dr. Ferit	İZCİ	Yüzüncü Yıl Üniversitesi
Doç. Dr. Bülent	KARA	Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
Prof. Dr. Naci	KARKIN	Pamukkale Üniversitesi
Prof. Dr. Muharrem	KILIÇ	Akdeniz Üniversitesi
Doç. Dr. Zeynel Abidin	KILINÇ	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Özer	KÖSEOĞLU	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Mustafa	LAMBA	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
Doç. Dr. İsmet	PARLAK	Pamukkale Üniversitesi
Doç. Dr. İsmail	SEVİNÇ	Necmettin Erbakan Üniversitesi



TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

Araştırma Makalesi / Research Article

ALGA, Dr. Erdal

Cam Tavan Sendromu ve Bölgesel Boyut: Bir Kamu Bankası Örneği

Glass Ceiling Syndrome and the Regional Dimension: An Example Of a Public Bank

11

Araştırma Makalesi / Research Article

ECER, Dr. Kübra

Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Davranışsal İktisadın Rolü

The Role of the Behavioral Economics in Public Policy Making

41

Derleme Makalesi/Review Article

EFEÖĞLU, Doç.Dr.İbrahim Efe - ATAŞ, Öğr.Gör. Hüseyin

İşletmelerin İnsan Çevresi Üzerindeki Kirlenici Etkisi: Sosyal Kirlilik

Pollution Effect of Businesses on Human Environment: Social Pollution

65

Derleme Makalesi/Review Article

ERBAŞ, Dr. M.Serdar - KUTLU, Prof.Dr. Önder

Kamu Kurumları ve Çalışanları için Bireysel Performans Değerlendirme ve Yönetim Sistemi Çerçevesi

A Framework for an Individual Performance Appraisal and Management System in Public Institutions and Employees

87

Araştırma Makalesi / Research Article

GÖKMEN, Prof.Dr. Ertan

Bir Yerel Yönetim Uygulaması Olarak 1913 Yılı Aydın Vilayeti Umumi Meclisi Toplantısı ve Müzakereleri

An Application, the Meeting and Negotiations of Aydın Provincial General Council Held in 1913

123

Araştırma Makalesi / Research Article

GÜNER, Dr.Öğr.Üy. Oğuz

Arnavutluk'un Avrupa Birliği Üyelik Sürecindeki Siyasi Zorlukları: Hukukun Üstünlüğü ve Yolsuzluk Örnekleri

Political Challenges of Albania in the European Union Accession Process: Cases of Rule of Law and Corruption

163

Araştırma Makalesi / Research Article

KILAVUZ, Dr. Öğr.Üy.Raci - KAYACI, Arş.Gör. Müslüm

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Memurlar Tarafından Algılanması

Perceptions of Officers About Guidelines For Ethical Behavior Principles of Public Officer

203

Araştırma Makalesi / Research Article

ÖZTÜRK, Prof. Dr. Namık Kemal

Bürokratlar Nasıl Lider Olur?

How Bureaucrats Become Leaders?

233

Araştırma Makalesi / Research Article

TEKİNER, Doç. Dr. Mehmet Ali - KAYABAŞI, Dr. Cem

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Polis Meşruiyeti ve Polisle İşbirliği

Police Legitimacy and Cooperation with the Police in the Turkish Republic of Northern Cyprus

265

Araştırma Makalesi / Research Article

UYGUN, Doç. Dr. Serdar Vural

Managerial Proxemia in The Public Institutions and Its Impact on the Public Personnel Motivation

Kamu Kurumlarında Yönetmelik Proxemi Ve Personelin Motivasyonuna Etkisi

307

Araştırma Makalesi / Research Article

YILMAZ, Dr. Öğr. Üy. İbrahim

Seçim Sistemlerinin Etkin Parti Sayısı ve Orantısızlık Derecesine Etkisi: Türkiye Örneği, 1950-2018

Impact of Electoral Systems on Effective Number of Parties and Disproportionality Rate: Case of Turkey, 1950-2018

337

Araştırma Makalesi / Research Article

ZEREN, Doç. Dr. Halim Emre - ÇUBUK, Arş. Gör. Ecem Buse Sevinç

Türkiye'de Mahalli İdare Birliklerinin Bugünü ve Geleceğine Yönelik Bir Değerlendirme

An Evaluation of The Current and Futureposition of Local Administrative Unions in Turkey

365



İdareciler,

bana içten sevgilerini haykırırlar;

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 ilmi telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış

ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.





İdarecilerimiz, sadece devletin gücünü değil, aynı zamanda şefkatini de temsil ederler. Sizler, Devletin ve Hükümetin o illerdeki, ilçelerdeki eli, ayağı, gören gözü, duyan kulağı, hisseden kalbi konumundasınız. Vatandaşımız, devlet deyince ilçesinde kaymakamı, vilayetinde valiyi bilir; onları sorumlu görür.

Recep Tayyip ERDOĞAN
Cumhurbaşkanı



Araştırma Makalesi/Research Article

CAM TAVAN SENDROMU VE BÖLGESEL BOYUT: BİR KAMU BANKASI ÖRNEĞİ

Erdal ALGA*

Öz

Kadın erkek eşitsizliği, dünyadaki bütün toplumlarda olduğu gibi Türk toplumunda; toplumun her alanında olduğu gibi örgütler dünyasında da yoğun bir şekilde gözlemlenmektedir. Kadınların çalışma yaşamında kapladığı alanın oranı; meclis, mahkemeler, bakanlıklar, belediyeler, üniversiteler, şirketler vb. gibi birçok kamu ve özel sektör örgütünde erkeklerin kapladığı alanın oranının çok gerisindedir. Bu oranın, orta düzey yönetici pozisyonlarında belirli ölçüde; üst düzey yönetici pozisyonlarında ise dramatik bir şekilde düştüğü görülmektedir. Kadınların üst düzey yönetim pozisyonlarına gidildikçe düşen oranı görünmeyen engellerin metaforlaştırılmış hali olan cam tavan sendromu kavramıyla açıklanır.

Bu çalışmanın öncelikli amacı bir kamu bankasında çalışmakta olan üst ve orta düzey kadın yönetici ve kadın çalışan oranlarının cam tavan sendromu açısından incelenmesidir. Çalışmanın bir diğer amacı ise aynı bankanın şubelerinde çalışan orta düzey kadın yönetici ve çalışan oranlarının coğrafi bölgeler açısından farklılık gösterip göstermediğini ortaya koymaktır. Çalışmanın örneklemini bir kamu bankasının çalışanları oluşturmaktadır. Çalışanlara ilişkin veriler ilgili bankanın telefon rehberi üzerinden elde edilmiştir. Verilerin aritmetik ortalama ve yüzde teknikleriyle analiz edilmesi sonucunda, kadın çalışanların oranı %33,78, orta düzey kadın yöneticilerin oranı %34,45 ve üst düzey kadın yöneticilerin oranı ise %7,54 olarak tespit edilmiştir. Araştırmanın bulguları, cam tavan sendromunun araştırmaya konu kamu bankası örnekleminde üst düzey ve orta düzey yönetim pozisyonları için doğrulandığını ortaya koymuştur. Araştırmanın bir diğer bulgusu, orta düzey kadın yönetici ve çalışan oranlarının coğrafi bölgelere göre farklılıklar göstermesidir. Araştırmanın bir diğer bulgusu da, bazı işlerin erkek işi olduğuna ilişkin anlayışın bankanın güvenlik işleri için belirgin bir biçimde doğrulandığını ortaya koymasındır.

Anahtar Kelimeler: Cam Tavan Sendromu, Kadın Çalışanlar, Kamu Bankası.

* Dr., Uzman, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Diyarbakır Şubesi, Diyarbakır/Türkiye, erdalalga@yahoo.com, ORCID: 0000-0001-7102-071x

GLASS CEILING SYNDROME AND THE REGIONAL DIMENSION: AN EXAMPLE OF A PUBLIC BANK

ABSTRACT

Inequality between women and men is in Turkish society as in all societies of the world and in the world of organizations as in all areas of society. Proportion of the areas occupied by women in working life in many public and private sector organizations such as parliament, courts, ministries, municipalities, universities, companies, is far behind the area covered by men. It is observed that this ratio has decreased to a certain extent in the mid-level management positions and dramatically in the top-level executive positions. The decreasing rate of women as they go to senior management positions is explained by the concept of glass ceiling syndrome, which is the metaphorized form of invisible obstacles.

In this study, it is aimed to examine the rates of senior, middle level female managers and female employees working in a public bank in terms of glass ceiling syndrome. Another aim of the study is to reveal whether the rates of middle level female managers and employees working in the branches of the same bank differ in terms of geographical regions. As a result of analyzing the data obtained from the phone book of the public bank that constitutes the sample of the study, the rate of female employees is 33.78%, the rate of middle level female managers is 34.45%, and the rate of senior female managers is 7.54%. The findings of the study revealed that the glass ceiling syndrome was confirmed for senior and mid-level management positions in the public bank, sample of the study. Another finding of the study is that the rates of female employees and middle level female managers differ according to geographical regions. In addition, the findings of the study show that the approach that some jobs are male jobs has been substantially confirmed for the bank's security affairs.

Keywords: Glass Ceiling Syndrome, Female Employees, Public Bank.

GİRİŞ

Hızla değişen modern dünya kadınların ekonomik ve sosyal yaşamda aldıkları rolleri de değiştirmiş ve erkek rollerine yaklaştırmıştır. Modern anlamda kadının çalışma hayatında yer alması ve ücretli işçi statüsünü kazanması Sanayi Devrimi ile gerçekleşmiştir (Korkmaz, 2016: 96). Geçmişten günümüze gelindikçe dünya genelinde, kadınların çalışma hayatına katılımında büyük artışlar yaşanmasına ve eğitim durumlarının yükselmesi karşın, kadınların kariyer ilerlemelerinde aynı oranda bir artış söz konusu olamamıştır (Ersoy, 2009: 217; Uzun, 2005: 23). Yapılan araştırma sonuçları kadınların örgütlerde bir seviyeye (orta kademeye) kadar yükseldiklerini ve orada durduklarını göstermektedir. Yönetim seviyelerine bakıldığında kadınların sayısının az olması yaşanan bütün değişimlere rağmen toplumdaki “erkeklerin yöneten; kadınların ise yönetilen” olduğuna ilişkin geleneksel algının yıkılmadığının göstergesi niteliğindedir (İnel vd., 2014: 4).

Dünyada ve Türkiye’de kadınların üst yönetimde düşük oranlarda yer aldığını gösteren birçok veri söz konusudur. Bunun en bariz örneklerinden birisi Fortune 1000’de yer alan firmalardan sadece ikisinin CEO’sunun kadın olmasıdır (Örücü vd., 2007: 119). Bir başka örnek ise Avusturalya’da CEO ve yönetim kurulu üyesi olarak çalışan kadınların oranının %2,5 olmasıdır (Areni ve Holden, 2014: 2). Uluslararası bağımsız denetim şirketlerinden Grant Thornton’un yaptığı araştırmaya göre, 2015 yılında Dünya genelinde kadınların üst yönetimde temsil oranı %22’dir (Aktaran Korkmaz, 2016: 99). Bu oran Rusya’da %40, Gürcistan’da %38, Letonya’da %36, Estonya’da %35, Litvanya ve Fransa’da %33, Ermenistan’da %29, İsveç’te %28, Yunanistan ve Güney Afrika’da %27, Türkiye’de %26, Nijerya’da %21, Endonezya’da %20, Yeni Zelanda’da %19, Hollanda’da %18, Bostvana ve Arjantin’de %16, Brezilya ve Hindistan’da %15, Almanya’da %14 ve Japonya’da %8’dir (Grant Thornton, 2015 Aktaran Korkmaz, 2016: 98).

Devlet Personel Başkanlığı’nın 2015 yılı verilerine göre, Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personelin %35,2’si kadın, %64,8’i erkektir. Türk bürokrasinde üst düzey yöneticilerin %9,8’i kadın, 90,2’si erkektir (Korkmaz, 2016: 99). 2018 yılında görevde olan 16 bakanın 2’si (%12,5) (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1980-2018), 81 valinin 3’ü (%3,7), 790 kaymakamın 15’i (%1,9) (İçişleri Bakanlığı, 2010-2018), 253 büyükelçinin 56’sı (%22,1) (Dışişleri

Bakanlığı, 1982, 1990,1996,2000-2018), 13.794 hakim 6.169'u (%44,7), 6.076 cumhuriyet savcısının 790'ı (%13) (Hakimler ve Savcılar Kurulu, 2006-2008), 197 rektörün 20'si (%10,2), 26.453 profesörün 8.356'sı (%31,59), 15.451 doçentin 6.102'si (%39,49), 166.228 akademik personelin 74.391'i (%44,75), 600 milletvekilinin 104'ü (%17,3) (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1935-2018), 1.396 belediye başkanının 40'ı (%2,9), 20.498 belediye meclisi üyesinin 2.198'i (%10,7), 1.251 il genel meclisi üyesinin 60'ı (%4,8) (İçişleri Bakanlığı-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1999, 2004, 2009, 2014) kadındır (www.tuik.gov.tr).

Türkiye İstatistik Kurumu'nun 2009 yılında yaptığı Türkiye'deki 111 işletmeyi kapsayan çalışmasında, 85.427 çalışanın 12.260'ının (% 14'4) kadın olduğu tespit edilmiştir. Avrupa Birliği genelinde 2009 yılı baz alındığında büyük şirketlerin yönetim kurulu başkanları içerisinde kadınların oranı %3, TİSK'in yaptığı araştırmada ise bu oran %14'tür. Ayrıca büyük şirketlerin yönetim kurulu üyeleri içerisinde kadınların oranı AB genelinde %11; Türkiye'de ise bu oran %23'tür. (Korkmaz, 2016: 102)

Dünyadan ve Türkiye'den kamu ve özel sektörde birçok alanda kadınların istihdam edilmesi veya görevlendirilmesine ilişkin düşük oranlar kadınların iş yaşamında arka planda kaldığını göstermektedir. Kadının iş yaşamındaki görünürlüğüne ilişkin oran, orta düzey yönetici pozisyonlarında belirli bir ölçüde, üst düzey yönetici pozisyonlarında ise çok daha belirgin bir biçimde düşmektedir. Bu araştırmanın amacı, bir kamu bankasında istihdam edilmiş olan kadın- erkek çalışan oranlarını, üst ve orta düzey yönetici pozisyonlarındaki kadın-erkek oranlarını merkez ve şube ayırımı da dikkate alarak incelemek, Şubeleri esas alarak toplamda istihdam edilenlerin ve orta düzey yönetici pozisyonlarında bulunanların kadın-erkek oranının Türkiye'deki coğrafi bölgeler bakımından farklılık oluşturup oluşturmadığını ortaya koyabilmektir. Bu çalışmanın benzer çalışmalardan farklılığı, bir kamu bankasında istihdam edilmiş olan çalışanların ve yöneticilerin kadın-erkek cinsiyetleri bakımından dağılımını merkez ve şubeler ayırımı dikkate alarak ve coğrafi bölgeler temelinde karşılaştırmalar yapılmasına izin verecek şekilde ele almasıdır.

1. CAM TAVAN SENDROMU

Cam tavan kavramı ilk defa 1986 yılında Witz ve Scheldart tarafından Wall Street Journal'da yayınlanan bir makalede kullanılmıştır (Üçyıldız, 2017: 17). Cam tavan sendromu, kadın çalışanların üst kademe yönetim pozisyonlarına ulaşmalarını engelleyen davranışsal ve örgütsel önyargılardan kaynaklanan görünmez kariyer engelleridir (Öğüt, 2006: 58). Sezen'e (2008: 22) göre, cam tavan kadınların iş hayatında başarılarının göz ardı edilerek üst kademelere çıkmalarının engellenmesidir. Cam tavan, kadın çalışanların özlük hakları bakımından aynı yetkinliklere sahip erkek çalışanlardan daha fazla engelle karşılaşmalarıdır (Cho vd., 2014: 57). Birçok ülkede gözlemlenen cam tavan, bazı konularda kadına yapılan cinsiyet ayrımcılığıdır (Fang ve Sakellariou, 2015: 215). Cam tavan örgütlerde kadınların üst yönetimde bulunmalarını engellemek amacıyla, belirli bir noktadan sonra kurumsal merdivenin basamaklarından yukarıya çıkmalarını engelleyen şeffaf (maddi olarak var olmayan) engellerdir (Gönül, 2015: 16; Bombuwela ve Chamaru, 2013: 6; Cotter vd., 2001: 656). Wirth'e (2001: 1) göre ise cam tavan; örgütsel önyargılar ve kalıplar tarafından oluşturulan, kadınların üst düzey yönetim pozisyonlarına varmalarını engelleyen, görünmez ve yapay engellerdir.

Cam tavanın varlığına ilişkin önemli kriterlerden biri, yaşam boyunca çoğalan kadına yönelik eşitsizliktir. Bununla anlatılmak istenen ise kadınların henüz kariyerinin başındayken engellere ve engellenmelere maruz kalması ve ilerleyen süreçte de bunların giderek artmasıdır (Akpınar Spósito, 2013: 490).

Cam tavan kavramının bileşenlerinden olan "tavan" yukarıya doğru çıkmanın engellenmesini, "cam" ise görünmeyen resmi ve yazılı bir politikanın parçası olmamalarına karşın kendilerini hissettiren engelleri simgelemektedir (Bilican Gökaya, 2014: 377). Cam metaforunun görünmez engelleri simgelemesi, kadınların bu pozisyonlara ulaşmalarında apaçık bir engelin söz konusu olmamasındandır (Akdöl, 2009: 59). Birçok ülkede cinsiyet eşitliğini hüküm altına alan düzenlemeler bulunmasına karşın, görünmez engeller uygulamalarda kendini göstermektedir (Akbaş ve Korkmaz, 2017: 75). Cam tavan kamu kurumlarında, şirketlerde, eğitim kurumlarında ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarda yükselerek üst pozisyonlara gelmeyi hedefleyen ve bu doğrultuda çaba sarf eden kadınların karşılaştıkları engellerdir (Örücü vd., 2007: 118). Cam tavan; kadınların üst

düzey pozisyonlara gelmelerinin önünü kesen prosedürler, güç ilişkileri, inanç ve alışkanlıkların neden olduğu engellerdir (Menteş, 2010: 98).

Cam tavan aslında sadece kadınlarla sınırlandırılabilir bir konu değildir. Etnik azınlıklar (Zeng, 2011: 312; Lockwood, 2004: 2), farklı ırktan olanlar (Yap ve Konrad, 2009: 594; Cotter vd., 2001: 661) cinsel azınlıklar, engelliler ve yaşlılar (Soysal ve Baynal, 2016: 227; Gül ve Oktay, 2009: 426) kariyer ilerlemesi sürecinde benzer engellerle karşılaşabilmektedir. Ancak cam tavana ilişkin literatürde, kavramın yoğun ve belirgin bir biçimde örgütler dünyasındaki kadınların kariyer yolu ve basamaklarında karşılaştıkları engeller olarak ele alındığı ve yerleştiği görülmektedir.

Cam tavan kavramının anlamına yönelik en yerinde açıklamalardan birisi, pirelerle ilgili yapılan deneydir (Korkmaz, 2014: 8). Bu deney, bilim insanlarının pirelerin farklı yükseklikte zıplayabildiklerini tespit etmeleri ile başlar. Pireler 30 cm yüksekliğindeki cam fanusun içine yerleştirilir, metal zemin ısıtıldıktan sonra pireler zıplayarak kaçmak isterler ve cam tavana çarparak düşerler. Zemin sıcak olduğu için tekrar zıplarlar ve sonuç yine aynı olur. Tekrar tekrar zıplarlar, sonuç değişmez ve pireler kendilerini neyin engellediğini bir türlü anlayamazlar. Fakat 30 cm'den fazla zıplamamayı öğrenirler. Pirelerin hepsi 30 cm'den fazla zıplamamayı öğrenince deneyin ikinci safhasına geçilir. Bu safhada, cam tavan kaldırılır, zemin tekrar ısıtılır, ancak pireler 30 cm yüksekliğe zıplamaya devam ederler. 30 cm'den yükseğe zıplama ve kaçıp kurtulma imkanı olmasına rağmen pireler buna cesaret edemezler ve denemezler. Pirelerin göremedikleri engel zihinlerindedir artık. Yukardaki pireler deneyden de anlaşılacağı üzere, kadınların kariyer yolunda karşılaştıkları görünmez engeller, bizzat kendilerinin statükoyu kabul etmeleri ve içselleştirmeleriyle zihinlerine yerleşir.

Kadınların örgüt içinde yükselmelerinin örgüt kültürünün insanı, performans değerlendirmesini, düşük güç mesafesini ve cinsiyet eşitliğini esas alan uygulamaları ile olumlu yönde ilişkili olduğu belirtilmektedir (Ergeneli ve Akçamete, 2004: 89; Bajdo ve Dickson, 2001: 409-410).

2. CAM TAVAN SENDROMUNUN OLUŞMA NEDENLERİ

Cam tavan sendromunun oluşmasının nedenlerine bütüncül olarak bakıldığında bireysel, örgütsel ve toplumsal olmak üzere üç temel nedenin

olduğu söylenebilir (Akdemir ve Çalış Duman, 2017: 518; Taşkın ve Çetin, 2012: 21; Karaca, 2007: 53; Dreher, 2003: 542). Yönetim kademelerinin uzun çalışma saatlerini ve şehir dışı seyahatleri gerektirmesi, kadınlar için büyük ölçüde çocuklarından ve evliliklerinden feragat etmesi anlamına geldiğinden, kadınlar yönetsel pozisyonları tercih etmemektedir (Tükeltürk ve Perçin, 2008: 115; Ögüt, 2006: 66). Kadın yöneticilerin çocukları ve eşleri için istenen yer ve zamanda hazır olmayı benimsemiş olmaları, kendi zamanlarını ve sınırlarını tanımlayamamalarına neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak da kadın çalışanlar kariyerlerinde yükselmenin sorumluluklarını göze alamayabilmekte veya almayabilmektedir (Barutçugil, 2002: 58).

Cam tavan sendromunun oluşmasına yol açan bireysel nedenler arasında kadınların kişilik özellikleri, kişisel tercih ve algıları, çoklu rol üstlenmeleri ve eşlerinin mesleği yer almaktır (Kara, 2015: 107; Taşkın ve Çetin, 2012: 21). Kadınların iş ve aile yaşamı arasında denge kurma zorlukları ile kadınların aile yaşamında erkeklere nazaran daha fazla sorumluluk almaları, kadınların yönetim kademelerinden uzak kalmalarına neden olan önemli faktörlerdir (Tükeltürk ve Perçin, 2008: 113). Kadının üstlendiği çoklu rollerin ürettiği gerilimler, zaman baskısına dayalı çatışan rollerle ve her rolün birbirinden farklı davranış istemesi ile ilgilidir (Aytaç, 2001: 75). Bu gerilimler, kadınları kariyerine odaklanıp “süper kadın” olma veya dişil özelliklerini koruyabilme uğruna kariyerini sonlandırma seçenekleri arasında bir seçim yapmaya zorlar. (Tunç, 2016: 62)

Örgütsel nedenler örgüt kültürü, örgüt iklimi, örgüt politikaları, mentör eksikliği ve informal iletişim ağlarına katılamama gibi nedenlerdir (Erdirençelebi ve Karakuş, 2018: 99; Dimovski vd., 2010: 61; Jain ve Mukherji, 2010: 23). Örgüt kültürü örgütün davranış normlarını ve işleyişini gösteren, örgüt içindeki birey ve grupların paylaştıkları ve davranışlarını önemli ölçüde şekillendiren değerler ve inançlardır (Desphande ve Webster, 1989: 4; Schwartz ve Davis, 1981: 33). Örgütlerin çalışanlarının çoğunluğunun ve yöneticilerinin ise büyük çoğunluğunun erkeklerden oluşması, örgütlerin kültürlerinin ataerkil ve erkek egemen olmasında etkilidir. Nitekim ataerkil ve erkek egemen toplumsal kültürde yetişmiş olan erkeklerin bu değerleri örgütün dışında bırakmaları beklenemez. Bu bağlamda örgütteki bireylerin ve grupların davranışları, ataerkil ve erkek egemen kültür tarafından belirlenmektedir. Bunun önemli sonuçlarından biri kadınların kariyer yollarının tıkanması, yani cam tavan sendromudur.

Örgüt kültürünün örgütte yarattığı atmosfer ve hava olan örgüt iklimi (Varol, 1989: 220), örgüt kültürüne çok benzemekle birlikte örgüt kültüründen farklı noktalara vurgu yapmaktadır. Örgüt kültürü örgütte işlerin nasıl yapıldığı ile ilgili iken; örgüt iklimi ise örgütteki bireylerin iş çevresini algılama biçimleridir (Halis ve Yaşar Uğurlu, 2008: 113). Örgüt iklimi de örgüt kültürü gibi örgüt çalışanlarının davranışlarını belirlemektedir (Griffin, 2001: 220). Örgütteki inanma, güven, güvenlik, açıklık, içtenlik, yardımlaşma, katılım, doyum, umut ve beklenti duygu durumunu içeren örgüt iklimi (Halis ve Yaşar Uğurlu, 2008: 112); kadın çalışanların kariyer yollarının açılmasına veya tıkanmasına neden olabilecek özellikler taşıyabilmektedir.

Kadın çalışanların informal iletişim ağlarına katılmamalarının nedeni, erkek yöneticilerin yönetim kademelerine hakim olmalarının ve erkek kulübü olarak adlandırılabilir bir yaklaşımı benimsemeleridir. Argonun çok konuşulduğu bir dil ve şakalaşma anlayışı, işyerinin dışında ve işyerinin devamı tarzında birlikte yapılan sosyal ve sportif aktiviteler, erkek kulübü yaklaşımının kapsamındadır. Bu tarz aktivitelerin yapıldığı erkek kulübüne kadın çalışanların katılmamaları, katılmamaları, davet edilmemeleri veya katılmaya istekli olmamaları kadın çalışanların kariyerlerini olumsuz etkileyebilmektedir (İnel vd., 2014: 3).

Toplumsal faktörlerden kaynaklanan nedenler ise cinsiyete dayalı mesleki ayırım ve kalıplaşmış önyargı olan stereotiplerdir (Akdemir ve Çalış Duman, 2017: 519, KSSGM, 1998 aktaran Mızrahi ve Aracı, 2010: 217). Mesleki ayırım toplumdaki işlerin kadın işi ve erkek işi olarak ayrılmasıdır. Kadınlara toplum tarafından merhametli, insancıl ve pasif olma, duygularla mantığı birbirine karıştırma gibi özellikler yüklenmesi kadınların üst düzey yönetici olmaları yolundaki önemli engeller ve önyargılardır (Bedük, 2005: 113). Çocuk sahibi kadınların erkeklere nazaran daha fazla çocukla ilgilenmek zorunda kalmaları, kadınların çalışma hayatına uyum sağlamaları konusunda bir takım sorunlar yaşamalarına neden olur (Gül ve Oktay, 2009: 426). Çalışma hayatı nedeniyle kadınların evdeki sorumluluklarını aksatmaları evli çiftler arasında sorunlara neden olmakta ve kadınları iş ile ev arasında bir seçim yapmaya zorlamaktadır (Anafarta vd., 2008: 116). Ev ve çocuk sorumluluğunun daha çok kadının sorumluluğu olarak görülmesi, kadınların eğitim ve yetenek düzeyleri uygun olsa bile üst düzey yönetim kadrolarında erkeklerin kadınlara göre daha çok tercih edilmelerine neden olmaktadır (Önder, 2013: 52). Kadınlar hakkında kalıplaşmış önyargılar; kadınların

örgütlerde ilerlemelerine ve yönetici pozisyonuna gelen kadın rol modellerinin ortaya çıkmasını engellemektedir. Bu rol modellerinin ortaya çıkmaması da kadınlar hakkında kalıplaşmış önyargıları beslemektedir (Deemer ve Fredericks, 2006: 89). Erkeklerin koydukları engeller kültürel ve örgütsel engellerle birleşince kadınların kariyer basamaklarında yükselmeleri zorlaşmaktadır (Rishani vd., 2015: 678-691). Toplumsal yapıda erkeğe yüklenen kadını kollama ve gözetme rolü de, kadının kariyer gelişimine önemli bir engel teşkil etmektedir (Sezen, 2008: 25).

Toplumsal faktörlerden kaynaklanan nedenlerin oluşmasında belirleyici olan ataerkil sistemin kadını ve erkeği şekillendirmesi, Navaro (1997: 29) tarafından yapılan çalışmada şöyle belirtilmiştir: “*Edilgen, yumuşak, uyum gösteren, güçsüz, kabullenici, kararsız, başarı peşinde koşmayan, bağımlı, çaresiz*” sıfatları kadının “ol”ları, erkeğinse “olma”ları arasında iken; “*etkin, sert, hükmeden, güçlü, yargılayıcı, kararlı, başarılı, bağımsız, hırslı ve çözüm getiren*” sıfatları ise kadının “olma”ları ve erkeğin “ol”ları arasındadır. Tunç (2016: 7-8), kadın ve erkeğe ilişkin bu yüklemeleri ataerkil sistem tarafından kadının güçsüzleştirilmesi ve kadın kimliğinin olumsuz etkilenmesi; erkeğin ise karar verici ve güçlü kabul edilmesi doğrultusunda bir yükleme olarak değerlendirmektedir. Bunun doğal sonucu da, ataerkil sistemde kadının ikincil olarak konumlandırılmasıdır.

Kadınların üst düzey yönetsel pozisyonlara ulaşmalarında erkek yöneticiler, kadın yöneticiler ve kendileri tarafından konulan engeller olmak üzere üç tür temel engelden bahsedilebilir (Aytaç, 2006 Aktaran Örucü vd., 2007: 119). Erkek yöneticiler tarafından kadınlara konulan engeller, erkeklerin bir takım önyargılarından kaynaklanmaktadır. Bu önyargılar; erkeklerin kadınların verilen üst düzey işleri yapamayacaklarına, kişilik, azim ve kararlılık açısından yetersiz olduklarına, kadınlarla iletişim kurmanın zor olduğuna ilişkin görüşleri ve gücü ellerinde tutma istekleridir.

Kadın yöneticiler tarafından konulan engellerin başlıcaları, kendini referans alma yanılgısı ve kraliçe arı sendromudur. Kendini referans alma yanılgısı, kadın yöneticilerdeki “ben bu pozisyona nasıl geldiysem başkaları da aynı şekilde gelsin, özel bir çabaya gerek yok” mantığıdır. Kraliçe arı sendromu ise tepe yönetimde yer alan tek kadın olmanın verdiği başarı ve ayrıcalık hissidir. Bu nedenle kadın yöneticiler diğer kadın çalışanların yükselmeleri için destek vermeye pek istekli olmayabilirler (Tükeltürk ve Perçin, 2008: 117). Amerika

Birleşik Devletleri'ndeki Amerikan Yöneticiler Birliği'nin verilerine göre, kadınların %95'i kariyer basamaklarının belli bir noktasında hemcinslerinin engellemesine ve kraliçe arı sendromuna maruz kalmıştır (İnel vd., 2014: 3). Kadın yöneticiler çalışma hayatında yükseldikçe rakip olarak gördükleri hemcinslerine karşı kraliçe arı sendromuna bağlı davranışlar sergileyebilirler (Derks vd., 2015: 476). Shakir ve Siddiqui (2014: 59) yönetim kademesindeki kadınların kendilerine rakip olarak gördükleri iddialı kadın çalışanlara onların yükselmesini engellemek için kötü muameleye varan uygunsuz davranışlar sergileyebildiklerini saptamıştır. Kadınların hatayı kendilerinde araması, ayrıcalık istememesi ve ayrımcılığın getirdiği olumsuzlukların üstesinden gelebilmek için bireysel olarak çaba göstermesi gerektiği kraliçe arı sendromu taşıyan kadınların bakış açılarına hakim olan anlayıştır (Zel, 2002: 42).

Kadınların iş hayatına başlarken ve çalışmaya devam ederken kendilerine koydukları engeller; toplumsal değerleri sorgulamadan içselleştirmeleri, cinsiyet rollerine ilişkin kalıpları kabullenici tutumları, özgüven eksiklikleri, ne istediklerini bilmemeleri, kariyerde yükselme gereklerini ve zorunluluklarını göze almamaları, kariyerde yükselmeyi tercih etmemeleri, kariyer yönelimli olmamaları ve sistemi destekleme zorunluluğu hissetmeleridir (Aycan, 2006: 42).

3. CAM TAVAN SENDROMUNUN ÜSTESİNDEN GELME STRATEJİLERİ

Cam tavan sendromunun üstesinden gelmek için bireysel ve örgütsel olmak üzere iki ana stratejinin varlığından bahsedilebilir. Bireysel stratejiler genel eğitim düzeyini yükseltme, mesleki eğitim alma, mentörden yararlanma, sosyal ilişki geliştirme, yüksek performans göstermek için çaba sarf etme, rol çatışmasını çözmedir (Taşkın ve Çetin, 2012: 23-24).

Cam tavan sendromunun oluşumunda mesleki eğitim ve deneyim eksikliği vurgulandığından (Lockwood, 2004: 8), kadınların kariyer engellerini aşabilmeleri için mutlaka eğitim almaları ve kendilerini geliştirmeleri gerekmektedir (Ibarra vd., 2013: 60-66). Kadınların iyi bir eğitim almaları ve kendilerini geliştirmeleri her şeyden evvel kendilerine olan özgüvenlerini geliştirecek ve kariyer yolunda önlerine çıkan engelleri aşma konusunda onları güçlendirerek onlara dirayet kazandıracaktır. Mesleki eğitim alma ve kendini geliştirme kadınların sadece kendileri dışından kaynaklanan engelleri aşmalarında değil, aynı zamanda kendilerinden kaynaklanan engelleri de aşmalarında faydalı olabilecek bir stratejidir. İyi mesleki eğitim alan ve

kendini geliştiren kadın çalışanlar, hem diğerlerine hem de kendilerine yöneticiliği hak ettiklerini ispat etmiş olurlar (Korkmaz, 2014: 11).

Mentörden yararlanma stratejisi usta çırak ilişkisi kurarak tecrübeli ve işinde ustalaşmış kişilerin deneyimlerinden yararlanmayı sağlar (Yoğun Erçen, 2008: 41). Mentörlerin çoğu, çalışanlar için rol model işlevi görmektedir (Gibson, 2004: 140). Mentörlük ilişkisinde belirleyici olan özellik; ilişkinin aktif, samimi, yardıma yönelik, öğretme ve öğrenmenin önemli yer tuttuğu bir rehberlik ilişkisi olmasıdır (Korkmaz, 2016: 109). Mentörden yararlanma kişisel temelde yani gayri resmi bir şekilde olabildiği gibi, örgütsel temelde yani resmi bir şekilde de olabilmektedir (İmamoğlu, 2016: 39). Biçimsel olmayan mentörlük programlarının kadınların üst yönetim kademelerine yükselmelerine yardımcı olduğu bilinmekle birlikte, biçimsel programların daha etkin olduğu belirtilmektedir (Andrea ve Fagenson, 1995: 47-48).

Kadınların uygulabilecekleri önemli stratejilerden biri de özellikle erkeklerle sosyal ilişkiler kurma, erkekleri rahatsız etmeyecek davranış ve üsluplar geliştirmeleridir (Ragins vd., 1998: 35). Kadınların sosyal ilişki ağı kurmaları, erkeklerce kabul edilen üslup ve iş davranışları geliştirmeleri, kadının sosyal ilişki ağı içerisinde ne kadar bulunduğu ile ilgilidir (Knutson ve Schmidgall, 1999: 64-75). Kadınların örgüt içinde erkeklerle sosyal ilişkiler geliştirmesi, erkek egemen iş dünyasına ve örgüt ortamına olan adaptasyonlarını kolaylaştırır (Yoğun Erçen, 2008: 52).

Kadın çalışanların üst yönetimde önemli pozisyonlara gelebilmeleri için, diğer çalışanlara göre daha fazla performans göstermeleri ve özel yeteneklerini geliştirmeleri gerekmektedir (İnel vd., 2014: 5). Kadınların farklı departmanlarda ve pozisyonlarda görev yaparak deneyim kazanmaları, kariyer basamaklarında yükselmelerini kolaylaştırmaktadır (Taşkın ve Çetin, 2012: 24).

Kadın çalışanların rol çatışmasını çözme stratejisi, işte verimliliklerini arttırmaları ve cam tavan engellerini aşmada özel yaşamlarından fedakarlık yapmaları üzerine kuruludur. Kadın çalışan yönetici olabilmek için 1) aile kurmayı reddedip kendini kariyerine adayabilir, 2) az çocuk sahibi olup sosyal ilişkilerini kısıtlayabilir, 3) önce çocuklarını büyütüp, sonra iş hayatına girebilir ve 4) çocuk ve aileye ilişkin sorumluluklarını yerine getirirken eş, aile veya profesyonel yardımcılardan destek alabilir (Taşkın ve Çetin, 2012: 24).

Cam tavan sendromunun üstesinden gelmede örgütsel stratejiler; erkek egemen örgüt kültürünü değiştirmek, aile dostu işyeri uygulamaları, kariyer geliştirme programları düzenlemek ve pozitif ayrımcılıktır (Taşkın ve Çetin, 2012: 24-25). Örgüt kültürü, kadına ve genel olarak insana değer vermesiyle kadınların cam tavanı aşmalarında önemli bir faktördür. Bu nedenle erkek egemen olan örgüt kültürünün değiştirilmesi gerekmektedir. Halihazır uygulamada gerçekleşen ise kadınların erkek egemen örgüt kültürüne uydurulmaya çalışılmasıdır (Taşkın ve Çetin, 2012: 25). Erkek egemen örgüt kültüründe yöneticilerin büyük çoğunluğunun erkek olması ve mentörlük uygulaması yapılan örgütlerde kadın çalışanlara dahi erkek yöneticilerin mentörlük yapmaları, cam tavan sendromunu güçlendirici etki yapmaktadır. Bu nedenle dişil değerleri göz ardı etmeyen bir örgüt kültürünün tesis edilmesi ve kadın çalışanlar için kadın yöneticilerin mentörlük yapmalarının sağlanması gereklidir.

Aile dostu işyeri uygulamaları; analık iznini, babalık iznini, ailenin de korunması amacı ile çocuk bakımına destek olunmasını ve esnek çalışmaların düzenlenmesini kapsamaktadır (Topgöl, 2017: 55; Knutson ve Schmidgall, 1999: 64-75). Kadının evli olması, çocuğu olması veya anne olma olasılığı, kadın istihdamının önünde önemli birer engeldir (Üçyıldız, 2017: 20; Demirkol vd., 2004: 74). Bu nedenle bütün bunların farkında olan kadınlar baştan iş gücüne katılma eğilimi gütmeyebilirler. Bu da, örgütlere katkısı olabilecek rekabet gücü yüksek, zeki, çalışkan, yaratıcı ve verimli kadın çalışanlardan örgütlerin mahrum olması (Mızrahi ve Aracı, 2010: 150) anlamına gelebilecektir. Aile dostu işyeri uygulamalarını benimseyen ve uygulayan örgütlere ise, iş-aile dengesini kurmalarına imkan verebildiği için kadınların bakışları farklı olacaktır.

Pozitif ayrımcılık, kadınlara yönelik ayrımcılığı aşmak ve iş gücü piyasasındaki ayrımcılığı kısa vadede azaltmak ve uzun vadede yok etmek için önemli bir politikadır (Akdöl, 2009: 83). Pozitif ayrımcılık; toplumlarda ayrımcılığa maruz kalan ve bu nedenle bazı haklara erişimi zor ve sınırlı olan kişi ve gruplar lehine geliştirilen politika, strateji, yöntem ve uygulamaları kapsayan bir kavramdır (Akbaş ve Şen, 2013: 167). Pozitif ayrımcılık, ayrımcılığa uğramış olan kadın işgücü için denkleştirici bir strateji olarak uygulanabilir. Kadın çalışanlar ve yöneticiler için örgütlerde genel kotalar belirlenebileceği gibi, departmanlara, iş türüne veya sektöre göre de özel kotalar belirlenebilir.

Kariyer geliştirme programları, kadınların yönetim programlarına geçişini ve uyumunu kolaylaştırır (Yoğun Erçen, 2008: 40). Kadın çalışanlara mesleki eğitim sunulması ve özel görevler verilmesi, kariyer geliştirme programlarından ikisidir (Yoğun Erçen, 2008: 41). Kariyer geliştirme programları; performansları ve potansiyeli yüksek, gelecek vaat eden çalışanlar için örgütlerin yaptıkları yatırım ve üstlendikleri maliyettir (Chen, 2005: 73 aktaran İmamoğlu, 2016). Kariyer programları sırasında eğitmeniyle mentörlük ilişkisi de kurabilen kadın çalışanların kariyer ilerlemeleri, daha kolay olacaktır (Apospori vd., 2006: 512).

4. ARAŞTIRMANIN KONUSU VE AMACI

Bu çalışmanın ilk amacı, bir kamu bankasında çalışan üst düzey yöneticilerin (genel müdür yardımcısı ve üzerindeki pozisyonlardakiler), orta düzey yöneticilerin (müdür ve müdür yardımcısı pozisyonlarındakiler) ve çalışanların sayı ve oranlarının cam tavan sendromu yaklaşımı açısından cinsiyet farkı esas alınarak incelenmesidir. İlgili kamu bankasında şubeler önemli bir yer işgal etmekte, yöneticileri (müdür ve müdür yardımcısı pozisyonlarındakiler) orta düzey yönetim pozisyonlarını oluşturmaktadır. Bu çalışmanın ikinci amacı, ilgili kamu bankasının şubelerindeki kadın çalışanların ve kadın yöneticilerin sayı ve oranlarının cam tavan ve coğrafi bölgeler bakımından farklılık oluşturup oluşturmadığının incelenmesidir. Araştırmanın üçüncü ve son amacı ise, kadınların ağırlıklı olarak görevlendirildikleri veya çok az görevlendirdikleri alanların olup olmadığının tespit edilmesidir. Bu çalışmayı benzer çalışmalardan farklı kılan özelliği, kadın çalışanların ve orta düzey kadın yöneticilerin sayı ve yüzdelerinin coğrafi bölgeler bakımından farklılaşıp farklılaşmadığını belirleyerek cam tavan kavramının anlaşılmasına yeni ve farklı bir boyut getirme çabasıdır.

5. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ, ÖRNEKLEMİ VE VERİLERİ

Araştırmada nicel araştırma yöntemi kullanılmış olup, araştırmanın örnekleme kararsal örnekleme tekniğine göre belirlenmiştir (Altunışık vd., 2004: 130). Kararsal örnekleme tekniği araştırmacının araştırma problemine cevap alacağını düşündüğü elemanları örneklem olarak belirlediği olasılığa dayalı olmayan örnekleme tekniklerinden biridir. Araştırmaya konu kamu bankası çalışanlarının, üst düzey yöneticilerinin (genel müdür yardımcısı ve üzeri pozisyonlardakiler) ve orta düzey yöneticilerinin (müdür ve müdür yardımcısı

pozisyonundakiler); cinsiyet, şube, servis ve coğrafi bölge açısından dağılımlarına ilişkin veriler ilgili bankanın online ortamda yer alan iletişim rehberi üzerinden elde edilmiştir. 2019'un son çeyreğine ait olan bu veriler toplamda 21 şubesi bulunan kamu bankasının bütün şubelerini kapsamakta olup, çalışanların, üst ve orta düzey yöneticilerin toplam ve kadın-erkek cinsiyetlerine göre frekansları ve yüzdeleri hesaplanmıştır. Hesaplanan bu yüzdeler genelin yüzdesi ile karşılaştırmalı olarak analize tabi tutulmuş ve genelin yüzdesinin ne kadar üstünde ve altında olduğuna göre değerlendirmeler yapılmıştır.

6. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Araştırmaya konu kamu bankadaki kadın-erkek çalışan, kadın-erkek üst düzey yönetici; şubelerin bulunduğu illere göre, şubelerde çalışılan servise göre ve şubelerin bulunduğu coğrafi bölgeye göre kadın-erkek çalışan; şubelerin bulunduğu coğrafi bölgeye göre kadın-erkek yönetici (müdür ve müdür yardımcısı) sayı ve yüzdeleri tablolar halinde aşağıda sunulmuştur.

Tablo 1: Bankanın Kadın-Erkek Çalışan Sayı ve Yüzde Dağılımı

	Personel Sayısı	Kadın Sayısı	Erkek Sayısı	Kadın Yüzdesi	Erkek Yüzdesi
Merkez Birimleri	2.249	894	1.355	39,75	61,25
Şubeler	1.620	413	1.207	25,49	74,51
	3.869	1.307	2.562	33,78	66,22

Tablo 1'den görüldüğü gibi, araştırmaya konu olan kamu bankasında çalışan toplam 3.869 çalışanın 1.307'si kadın, 2.562'si ise erkektir. Kadın çalışanların toplam çalışanlara oranı %33,78, erkek çalışanların toplam çalışanlara oranı ise %66,22'dir.

Tablo 2: Bankanın Kadın-Erkek Üst Düzey Yönetici Sayı ve Yüzde Dağılımı

	Üst Düzey Yönetici Sayısı	Kadın Sayısı	Erkek Sayısı	Kadın Yüzdesi	Erkek Yüzdesi
Genel Müdür Yardımcısı ve üzeri grubunda yer alanlar	53	4	49	7,54	92,46

Tablo 2’den görüldüğü gibi, araştırmaya konu olan kamu bankasının genel müdür yardımcısı ve üzerindeki unvan gruplarında bulunan 53 üst düzey yöneticisinin 4’ü kadın, 49’u ise erkektir. Genel müdür yardımcısı ve üzeri unvan grubundaki üst düzey kadın yöneticilerin oranı %7,54, üst düzey erkek yöneticilerin oranı ise %92,46’dır.

Tablo 3: Bankanın Kadın-Erkek Orta Düzey Yönetici Sayı ve Yüzde Dağılımı

Orta düzey yöneticiler	Orta Düzey Yönetici Sayısı	Kadın Sayısı	Erkek Sayısı	Kadın Yüzdesi	Erkek Yüzdesi
Merkez Birimleri	60	20	40	33,33	66,67
Şubeler	59	21	38	35,59	64,41
Toplam	119	41	78	34,45	65,55

Tablo 3’ten görüldüğü gibi, araştırmaya konu olan kamu bankasının müdür ve müdür yardımcısı unvan gruplarında bulunan 119 orta düzey yöneticisinin 41’i kadın, 78’i ise erkektir. Kamu bankasında orta düzey kadın yöneticilerin oranı %34,45, orta düzey erkek yöneticilerin oranı ise %65,55’tir.

Tablo 4: İllere Göre Bankanın Şubelerdeki Kadın-Erkek Çalışan Sayı ve Yüzde Dağılımı

Şubeler	Personel Sayısı	Kadın Sayısı	Erkek Sayısı	Kadın Yüzdesi	Erkek Yüzdesi
Adana	65	18	47	27,69	72,31
Ankara	191	65	126	34,03	65,97
Antalya	67	15	52	22,39	77,61
Bursa	78	16	62	20,51	79,49
Diyarbakır	52	3	49	05,77	94,23
Denizli	59	13	46	22,03	77,97
Edirne	41	9	32	21,95	78,05
Erzurum	48	5	43	10,42	89,58
Eskişehir	59	19	40	32,20	67,80
Gaziantep	60	9	51	15,00	85,00

İskenderun	42	10	32	23,81	76,19
İstanbul	308	99	209	32,14	67,86
İzmir	123	43	80	34,96	65,04
İzmit	69	20	49	28,99	71,01
Kayseri	55	13	42	23,64	76,36
Konya	45	9	36	20,00	80,00
Malatya	52	8	44	15,38	84,62
Mersin	56	11	45	19,64	80,36
Samsun	61	12	49	19,67	80,33
Trabzon	48	10	38	20,83	79,17
Van	41	6	35	14,63	85,37
Toplam	1.620	413	1.207	25,49	74,51

Tablo 4'ten görüldüğü gibi, araştırmaya konu olan kamu bankasının şubelerinde çalışan toplam 1.620 çalışanın 413'ü kadın, 1.207'si ise erkektir. Kadın çalışanların toplam çalışanlara oranı %25,49'dur. Kadın çalışanların oranının ortalamasının üzerinde yer aldığı şubeler; yüksekten düşüğe doğru sırasıyla %34,96 ile İzmir, %34,03 ile Ankara, %32,20 ile Eskişehir, %32,14 ile İstanbul, %28,99 ile İzmit ve %27,69 ile Adana Şubeleridir. Kadın çalışanların oranının ortalamasının altında ve en düşük olduğu şubeler ise sırasıyla %5,77 ile Diyarbakır, %10,42 ile Erzurum, %14,63 ile Van, %15 ile Gaziantep, %15,38 ile Malatya ve %19,74 ile Mersin Şubeleridir.

Tablo 5: Bankanın Şubelerinde Çalışılan Servise Göre Kadın-Erkek Çalışan Sayı ve Yüzde Dağılımı

Şubelerdeki Servisler	Personel Sayısı	Kadın Sayısı	Erkek Sayısı	Kadın Yüzdesi	Erkek Yüzdesi
Vezne	522	170	352	32,57	67,43
Güvenlik	341	1	340	0,29	99,71
Diğer (Bankacılık ve Muhasebe)	680	219	461	32,21	67,79
Toplam	1.543	390	1.153	25,28	74,72

Tablo 5'ten görüldüğü gibi, araştırmaya konu olan kamu bankasının şubelerinde çalışan ve yönetici pozisyonunda olmayan toplam 1.543 çalışanın 522'si vezne, 341'i güvenlik ve 680'ni bankacılık ve muhasebe işleri ile uğraşan servislerin çalışanlarından oluşmaktadır. Vezne işlerini yapan servislerde görevli olan 522 çalışanın 170'i (%32,57) kadın, 352'si (%67,43) ise erkektir. Güvenlik işini yapan servislerde görevli olan 341 çalışanın 1'i (%0,29) kadın, 340'ı (%99,71) erkektir. Bankacılık ve muhasebe işlerini yapan servislerinde görevli olan 680 çalışanın 219'u (%32,21) kadın, 461'i (%67,79) ise erkektir.

Tablo 6: Bankanın Şubelerinin Bulunduğu Bölgelere Göre Kadın-Erkek Çalışan Sayı ve Yüzde Dağılımı

Şubelerin Bulunduğu Bölge	Personel Sayısı	Kadın Sayısı	Erkek Sayısı	Kadın Yüzdesi	Erkek Yüzdesi
Akdeniz	230	54	176	23,48	76,52
Doğu Anadolu	141	19	122	13,48	86,52
Ege	182	56	126	30,77	69,23
Güneydoğu Anadolu	112	12	100	10,71	89,29
İç Anadolu	350	106	244	30,29	69,71
Karadeniz	109	22	87	20,18	79,82
Marmara	496	144	352	29,03	70,97
Toplam	1.620	413	1.207	25,49	74,51

Tablo 6'dan görüldüğü gibi, araştırmaya konu olan kamu bankasının şubelerinde çalışan toplam 1.620 çalışanın 496'sı Marmara, 350'si İç Anadolu, 230'u Akdeniz, 182'si Ege, 141'i Doğu Anadolu, 112'si Güneydoğu Anadolu ve 109'u Karadeniz Bölgesi'ndeki şubelerde çalışmaktadır. Marmara Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 496 çalışanın 144'ü (%29,03) kadın, 352'si (%70,97) erkek; İç Anadolu Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 350 çalışanın 106'sı (%30,29) kadın, 244'ü (%69,71) erkek; Akdeniz Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 230 çalışanın 54'ü (%23,48) kadın, 176'sı (%76,52) erkek; Ege Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 182 çalışanın 56'sı (%30,77) kadın, 126'sı (%69,23) erkek; Doğu Anadolu Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 141 çalışanın 19'u (%13,48) kadın, 122'si (%86,52) erkek; Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki şubelerde görevli

olan 112 çalışanın 12'si (%10,71) kadın, 100'ü (%89,29) erkek ve Karadeniz Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 109 çalışanın 22'si (%20,18) kadın, 87'si (%79,82) erkeklerden oluşmaktadır. Kadın çalışan oranının ortalamanın üzerinde yer aldığı bölgeler yüksekten düşüğe doğru sırasıyla %30,77 ile Ege Bölgesi, %30,29 ile İç Anadolu Bölgesi ve %29,03 ile Marmara Bölgesi'dir. Kadın çalışan oranının ortalamanın altında yer aldığı bölgeler düşükten yükseğe doğru sırasıyla %10,71 ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi, %13,48 ile Doğu Anadolu Bölgesi, %20,18 ile Karadeniz Bölgesi ve %23,48 ile Akdeniz Bölgesidir. Kadın çalışan oranı ortalamanın altında olmasına karşın Akdeniz ve Karadeniz Bölgeleri ortalamaya yakındır. Ancak Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu Bölgeleri'nde kadın çalışan oranları ortalamadan çok uzak ve belirgin bir biçimde düşüktür.

Tablo 7: Bankanın Şubelerinin Bulunduğu Bölgelere Göre Kadın-Erkek Müdür Sayı ve Yüzde Dağılımı

Şubelerin Bulunduğu Bölge	Müdür Sayısı	Kadın Sayısı	Erkek Sayısı	Kadın Yüzdesi	Erkek Yüzdesi
Akdeniz	4	3	1	75,00	25,00
Doğu Anadolu	3	1	2	33,33	66,67
Ege	2	0	2	0	100,00
Güneydoğu Anadolu	2	0	2	0	100,00
İç Anadolu	4	3	1	75,00	25,00
Karadeniz	2	0	2	0	100,00
Marmara	4	2	2	50,00	50,00
Toplam	21	9	12	42,86	57,14

Tablo 7'den görüldüğü gibi, araştırmaya konu olan kamu bankasının şubelerinde toplam 21 müdürün 4'ü Akdeniz, 4'ü İç Anadolu, 4'ü Marmara, 3'ü Doğu Anadolu, 2'si Ege, 2'si Güneydoğu Anadolu ve 2'si Karadeniz Bölgesi'ndeki şubelerde çalışmaktadır. Akdeniz Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 4 müdürün 3'ü (%75) kadın, 1'i (%25) erkek; İç Anadolu Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 4 müdürün 3'ü (%75) kadın, 1'i (%25) erkek; Marmara Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 4 müdürün 2'si (%50) kadın, 2'si (%50) erkek; Doğu Anadolu Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 3 müdürün 1'i (%33,33) kadın, 2'si (%66,67)

erkek; Ege, Güneydoğu Anadolu ve Karadeniz Bölgeleri'ndeki şubelerde görevli 2'ser müdürün tamamı erkektir. Kadın müdür oranının ortalamasının üzerinde yer aldığı bölgeler yüksekten düşüğe doğru sırasıyla %75 ile Akdeniz Bölgesi ve İç Anadolu Bölgesi, %50 ile Marmara Bölgesi'dir. Kadın müdür oranının ortalamasının altında yer aldığı bölgeler %33,33 ile Doğu Anadolu Bölgesi ve hiç kadın müdürün olmaması ile Ege, Güneydoğu Anadolu ve Karadeniz Bölgeleridir.

Tablo 8: Bankanın Şubelerinin Bulunduğu Bölgelere Göre Kadın-Erkek Müdür Yardımcısı Sayı ve Yüzde Dağılımı

Şubelerin Bulunduğu Bölge	Müdür Yardımcısı Sayısı	Kadın Sayısı	Erkek Sayısı	Kadın Yüzdesi	Erkek Yüzdesi
Akdeniz	4	0	4	0	100,00
Doğu Anadolu	4	1	3	25,00	100,00
Ege	4	0	4	0	100,00
Güneydoğu Anadolu	4	1	3	25,00	75,00
İç Anadolu	8	2	6	25,00	75,00
Karadeniz	3	1	2	33,33	66,67
Marmara	11	7	4	63,64	36,36
Toplam	38	12	26	31,58	68,42

Tablo 8'den görüldüğü gibi, araştırmaya konu olan kamu bankasının şubelerinde toplam 38 müdür yardımcısının 11'i Marmara, 8'i İç Anadolu, 4'ü Akdeniz, 4'ü Doğu Anadolu, 4'ü Ege, 4'ü Güneydoğu Anadolu ve 3'ü Karadeniz Bölgesi'ndeki şubelerde çalışmaktadır. Marmara Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 11 müdür yardımcısının 7'si (%63,64) kadın, 4'ü (%36,36) erkek; İç Anadolu Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 8 müdür yardımcısının 2'si (%25) kadın, 6'sı (%75) erkek; Akdeniz Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 4 müdür yardımcısının 0'ı (%0) kadın, 4'ü (%100) erkek; Doğu Anadolu Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 4 müdür yardımcısının 1'i (%33,33) kadın, 3'ü (%66,67) erkek; Ege Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 4 müdür yardımcısının 0'ı (%0) kadın, 4'ü (%100) erkek; Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'ndeki şubelerde görevli olan 4 müdür yardımcısının 1'i (%25) kadın, 3'ü (%75) erkek; Karadeniz Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 3 müdür yardımcısının 1'i (%33,33) kadın; 2'si (%66,67)

erkektir. Kadın müdür yardımcısı oranının ortalamanın üzerinde yer aldığı bölgeler yüksekten düşüğe doğru sırasıyla %63,74 ile Marmara Bölgesi ve 33,33 ile İç Anadolu Bölgesi'dir. Kadın müdür yardımcısı oranının ortalamanın altında yer aldığı bölgeler %25 ile Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu, İç Anadolu ve %0 ile Akdeniz ve Ege Bölgeleri'dir.

Tablo 9: Banka Şubelerinin Bulunduğu Bölgelere Göre Kadın-Erkek Orta Düzey Yönetici Sayısı ve Yüzde Dağılımı

Şubelerin Bulunduğu Bölge	Yönetici Sayısı	Kadın Sayısı	Erkek Sayısı	Kadın Yüzdesi	Erkek Yüzdesi
Akdeniz	8	3	5	37,50	62,50
Doğu Anadolu	7	2	5	28,57	71,43
Ege	6	0	6	0	100,00
Güneydoğu Anadolu	6	1	5	16,67	83,33
İç Anadolu	12	5	7	41,67	58,33
Karadeniz	5	1	4	20,00	80,00
Marmara	15	9	6	60,00	40,00
Toplam	59	21	38	35,59	64,41

Tablo 9'dann görüldüğü gibi, araştırmaya konu olan kamu bankasının şubelerinde toplam 59 yöneticinin (müdür ve müdür yardımcıları) 15'i Marmara, 12'si İç Anadolu, 8'i Akdeniz, 7'si Doğu Anadolu, 6'sı Ege, 6'sı Güneydoğu Anadolu ve 5'i Karadeniz Bölgesi'ndeki şubelerde çalışmaktadır. Marmara Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 15 yöneticinin 9'u (%60) kadın, 6'sı (%40) erkek; İç Anadolu Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 12 yöneticinin 5'i (%41,67) kadın, 7'si (%58,33) erkek; Akdeniz Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 8 yöneticinin 3'ü (%37,50) kadın, 5'i (%62,50) erkek; Doğu Anadolu Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 7 yöneticinin 2'si (%28,57) kadın, 5'i (%71,43) erkek; Ege Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 6 yöneticinin 0'ı (%0) kadın, 6'sı (%100) erkek; Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'ndeki şubelerde görevli olan 6 yöneticinin 1'i (%16,67) kadın, 5'i (%83,33) erkek; Karadeniz Bölgesi'ndeki şubelerde görevli olan 5 yöneticinin 1'i (%20) kadın; 4'ü (%80) erkektir. Kadın yönetici oranının ortalamanın üzerinde yer aldığı bölgeler yüksekten düşüğe doğru sırasıyla %60 ile Marmara Bölgesi,

%41,67 ile İç Anadolu Bölgesi ve %37,50 ile Akdeniz Bölgesi'dir. Kadın yönetici oranının ortalamanın altında yer aldığı bölgeler düşük yüke doğru sırasıyla %0 ile Ege Bölgesi, %16,67 ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi,%20 ile Karadeniz Bölgesi ve %28,57 ile Doğu Anadolu Bölgesi'dir.

SONUÇ

Araştırmanın bulgularına göre, araştırmaya konu olan kamu bankasının merkez birimleri ve şubelerinde çalışan kadınların oranı %33,78, orta düzey yönetici pozisyonlarında görevli olan kadınların oranı %34,45 ve üst düzey yönetici pozisyonlarında görevli olan kadınların oranı ise %7,54'tür. Bu bulgulara göre, ilgili banka örnekleminde cam tavan sendromunun üst düzey ve orta düzey yönetici pozisyonları için doğrulanmış olduğu söylenebilir. Orta düzey yönetici pozisyonlarındaki kadın oranı erkek oranına göre oldukça düşük olmakla birlikte, kadın çalışan oranından daha yüksektir. Bu, kadın çalışanların bir kısmının cam tavan sendromunu orta düzey yönetici pozisyonları için zorladıkları ve aşabildikleri şeklinde yorumlanabilir. Araştırmaya konu olan kamu bankasında üst düzey yönetici pozisyonlarında bulunan kadınların oranı %7,54 ile 2015 yılında gerçekleştirilen Grant Thornton'un araştırmasının sonuçlarına göre %26 olan Türkiye'deki üst düzey yönetici pozisyonlarındaki kadınların genel temsil oranının ve %22 olan dünya ortalamasının çok altındadır.

Araştırmanın bulgularına göre, merkez birimlerinde istihdam edilen çalışanların %39,75'i ve orta düzey yöneticilerin %33,33'ü; Şubelerde istihdam edilen çalışanların %25,49'u ve Şube yöneticilerinin %35,59'u kadınlardan oluşmaktadır. Bu oranlar, istihdam edilen kadın çalışan oranının erkek çalışan oranına göre oldukça düşük olduğunu göstermekte; aynı zamanda merkez birimlerinde ve şubelerde görev yapan orta düzey yönetici pozisyonları için cam tavan sendromunu doğrulamaktadır.

Araştırmanın kadın-erkek çalışanların servislere göre dağılımını gösteren bulguları, Şubelerde servis olarak adlandırılan ve aynı zamanda temelde üç farklı iş türünü ifade eden vezne, güvenlik ve bankacılık-muhasebe işlerini yürüten çalışanlardan vezne ile bankacılık-muhasebe işlerini yürütenlerin yaklaşık %32'sinin kadın olması, diğer taraftan güvenlik işlerini yürütenlerin ise sadece %0,29'nun kadın olması bazı işlerin kadın veya erkek işi olarak ayrıldığına bir

göstergesi niteliğindedir. Buradan bu üç farklı iş türü içinden güvenlik işlerinin erkek işi olarak algılandığı veya değerlendirildiği sonucuna varılabilir.

Araştırmanın diğer bir bulgusu örneklemdeki bankanın Diyarbakır, Erzurum, Van, Gaziantep, Malatya gibi Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu Bölgelerinde yer alan Şubelerinde istihdam edilen kadın çalışan sayısı, aynı bankanın şubeleri baz alındığında Türkiye ortalamasının altındadır. Aynı zamanda bu illerdeki şubeler kadın istihdamının en düşük olduğu şubeler konumundadır. Bu bulgu, kadın-erkek istihdamının bölgeler temelinde belirgin bir şekilde farklılaştığını göstermektedir. Toplumsal faktörler, özellikle ataerkil ve geleneksel değerler bunda belirleyici olmuş olabilir. Diğer taraftan İzmir, Ankara, İstanbul ve Adana gibi kentleşmenin ve nüfusun daha yüksek olduğu illerde istihdam edilen kadın çalışan oranının bankanın şubeleri bazında Türkiye ortalamasının üzerinde olması, ataerkil yapı ve geleneksel değerler gibi toplumsal faktörlerin bu büyük şehirlerde belirli ölçüde gevşemiş olmasıyla açıklanabilir.

Şubelerde kadın yöneticinin en çok olduğu bölge %60 ile Marmara Bölgesi, en düşük olduğu bölge ise hiç kadın yöneticinin olmaması nedeniyle Ege Bölgesi'dir. Gelişmişlik düzeyi yüksek bu iki bölge arasındaki farkta örgütsel faktörlerin veya örgütün iç dinamiklerinin etkili olduğu söylenebilir. Ayrıca, kadın yöneticilerin yüksek ve ortalamanın üzerinde olduğu bölgelerin, Marmara, İç Anadolu ve Akdeniz Bölgeleri; düşük olduğu bölgelerin ise Güneydoğu Anadolu, Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgeleri olması, yönetici atamalarında toplumsal faktörlerin ve bölgesel farklılıkların dikkate alındığına ilişkin bir gösterge olabilir.

Örnekleminin bir kamu bankası ve şubelerinin üst düzey yöneticileri, orta düzey yönetici ve çalışanlarından oluşması ve verilerinin sayı ve yüzde dağılımlarının ortalamaları ile kıyaslamalar yapılarak değerlendirilmesi, bu çalışmanın sınırlılıklarıdır. Bu nedenle özellikle cam tavanın coğrafi bölgeler bakımından farklılaşıp farklılaşmadığının bankacılık sektöründe ve diğer sektörlerde daha geniş örneklemelerde araştırılması faydalı olacaktır. Ayrıca cam tavanın coğrafi bölgeler bakımından farklı nedenlerinin olup olmadığının tespiti açısından farklı coğrafi bölgelerde faaliyet yürüten farklı örgütlerde yapılacak nitel araştırmaların ilgili literatüre katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akbaş, G. ve Korkmaz, L. (2017). “Kadın Yöneticiler: Görünmez Engellerin Gölgesinde Yükselme Çabası”, *İş ve İnsan Dergisi*, 4(2), 73-86.
- Akbaş, K. ve Şen, İ.G. (2013). “Türkiye’de Kadına Yönelik Pozitif Ayrımcılık: Kavram, Uygulama ve Toplumsal Algılar”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Hukuk Fakültesi 20. Yıl Özel Sayısı, 165-189.
- Akdemir, B. ve Çalış Duman, M. (2017). “Kadın Çalışanların Performansında Cam Tavan Sendromu Engeli!”, *International Journal of Academic Value Studies*, 3(15), 517-526.
- Akdöl, B. (2009). *Cam Tavan ve Kurumsal Bir Strateji Pozitif Ayrımcılık; İlaç Sektöründe Bir Sınıflandırma*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi.
- Akpınar Sposito, C. (2013). “Career Barriers For Women Executives and The Glass Ceiling Syndrome: The Case Study Comparison Between French And Turkish Women Executives”, *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 75, 488-497.
- Altunışık, R., Coşkun, R., Bayraktaroğlu, S. ve Yıldırım, E. (2004). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*, Geliştirilmiş 3.Baskı, Sakarya Kitapevi, Sakarya.
- Anafarta, N., Sarvan, F. ve Yapıcı, N. (2008). “Konaklama İşletmelerinde Kadın Yöneticilerin Cam Tavan Algısı: Antalya İlinde Bir Uygulama”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 15, 111-137.
- Andrea, E.L. ve Fagenson, E.A. (1995). “Strategies For Developing Women Managers: How Well Do They Fulfill Their Objectives?”, *Journal of Management Development*, 14(2),39-53.
- Apospori, E., Nikandrou, I. ve Panayopoulou, L. (2006). “Mentoring and Women’s Career Advancement in Greece”, *Human Resource Development International*, 9(4), 506-527.
- Areni, C.S. ve Holden, S.S. (2014). *The Other Glass Ceiling: Fahter Stepping Up, Mothers Letting Go*, Sydney: Sydney University Press.

Aytaç, S. (1997). Çalışma Yaşamında Kariyer Yönetimi Planlaması Geliştirilmesi Sorunları, 1. Baskı, İstanbul: Epsilon Yayıncılık.

Barutçugil, İ. (2002). İş Hayatında Kadın Yönetici, İstanbul: Kariyer Yayınları.

Bajdo, L.M. ve Dickson, M.W. (2001). "Perceptions of Organizational Culture and Women's Advancement in Organizations: A Cross-Cultural Examination", *Sex Roles: A Journal of Research*, 45 (5-6), 399-414.

Bedük, A. (2005). "Türkiye'de Çalışan Kadın ve Kadın Girişimciliği", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(12),106-117.

Bilican Gökkaya, V. (2014). "Cam Tavan, Kadın ve Ekonomik Şiddet", *The Journal of Academic Social Science Studies*, 26, 371-383.

Bombuwela P.M. ve Chamaru D.A.A. (2013). "Effects of Glass Ceiling on Women Career Development in Private Sector Organizations Case of Sri Lanka", *Journal of Competitiveness*, 5(2), 3-19.

Cho, J., Lee, T. ve Jung, H. (2014). "Glass Ceiling in A Stratified Labor Market: Evidence From Korea", *Journal of the Japanese and International Economies*, 32(June), 56-70.

Cotter, D.A., Hermesen, J.M., Ovadia, S. ve Vanneman, R. (2001). "The Glass Ceiling Effect", *Social Forces*, 80(2), 655- 682.

Deemer, C. ve Nancy Fredericks, N. (2006). *Cam Tavan Üstünde Dans*, Sinem Özer (Çev.), İstanbul: Optimist Yayınları.

Demirkol, Ş., Fidan, F. ve Pelit, E. (2004). "Turizm Sektöründeki Bayan İşgörenlerin Karşılaştıkları Sorunlar ve Otel İşletmelerinde Bir Uygulama", *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(8): 71-88.

Dreher, G.F., (2003). "Breaking The Glass Ceiling: The Effects of Sex Ratios and Worklife Programs on Female Leadership at The Top", *Human Relations*, 56(5), 541-562.

Deshpande, R. ve Webster, F.E. (1989). "Organizational Culture and Marketing: Definig The Research Agenda", *The Journal of Marketing*, 53(1), 3-15.

Dimovski, V., Skerlajav, M. ve Man, M.K. (2010). "Comparative Analysis of Mid-Level Women Manager's Perception of The Existence of Glass Ceiling in Singaporean and Malaysian Organizations", *International Business and Economics Research Journal*, 9(8), 61-77.

Erdirençelebi, M. ve Karakuş, G. (2018). "Kadın Çalışanların Cam Tavan Sendromu Algılarının İş Tatminleri ve Örgütsel Bağlılıkları Üzerindeki Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Araştırma", *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 10(3), 95-119.

Ergeneli, A. ve Akçamete, C. (2004). "Bankacılıkta Cam Tavan: Kadın ve Erkeklerin Kadın Çalışanlar ve Kadınların Üst Yönetime Yükselmelerine Yönelik Tutumları", *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 22(2), 85-109.

Ersoy, E. (2009). "Cinsiyet Kültürü İçerisinden Kadın ve Erkek Kimliği", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(2), 209-230.

Fang, Z. ve Sakellariou, C. (2015). "Glass Ceilings versus Sticky Floors: Evidence from Southeast Asia and An International Update", *Asian Economic Journal*, 29(3), 215-242.

Gibson, D.E. (2004). "Role Models in Career Development: New Directions for Theory and Research", *Journal of Vocational Behavior*, 65, 134-156.

Gönül, A.F. (2015). *Kadınların Siyasi Tarihinde Cam Tavan*, Ankara: Bence Kitap.

Gül, H. ve Oktay, E. (2009). "Türkiye'de ve Dünya'da Kadınların Çalışma Hayatında Yaşadıkları Cam Tavan Algısı Üzerine Kavramsal Bir Araştırma", *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 18, 421-436.

Griffin, M. (2001). "Job Satisfaction among Detention Officers Assessing The Relative Contribution of Organizational Climate Variables", *Journal of Criminal Justice*, 29, 219-232.

Halis, M. ve Yaşar Uğurlu, Ö. (2008). "Güncel Çalışmalar Işığında Örgüt İklimi", *İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 10(2), 101-123.

İnel, M., Garayev, V. ve Bakay, A. (2014). "Kurum Yapısının Cam Tavana Etkisi: Türkiye'nin Ege Bölgesi Kurumları", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1(1), 1-14.

İmamoğlu, D. (2016). *Cam Tavan Sendromu ile Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişki: Kadın Çalışanlar Üzerine Bir Araştırma*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: İstanbul Arel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Ibarra, H., Ely, R. ve Kolb, D. (2013). “Women Rising: The Unseen Barriers”, *Harvard Business Review*, 91, 60–66.

Jain, N. ve Mukherji, S. (2010). “The Perception of Glass Ceiling in Indian Organizations: An Explatory Study”, *South Asian Journal of Management*, 17(1), 23-42.

Kara, B. (2015). *Kadınların Üst Düzey Yönetici Olmalarını Engelleyen “Cam Tavan Sendromu”na İlişkin Eğitim Yöneticilerinin Görüşleri*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü.

Karaca, A. (2007). *Kadın Yöneticilerde Kariyer Engelleri: Cam Tavan Sendromu Üzerine Uygulamalı Bir Araştırma*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Knutson, B.J. ve Schmidgall R.S. (1999). “Dimensions of The Glass Ceiling In The Hospitality Industry”, *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, 40(6), 64-75.

Korkmaz, H. (2014). “Yönetim Kademelerinde Kadına Yönelik Cinsiyet Ayrımcılığı ve Cam Tavan Sendromu”, *Asos Journal*, 2(5), 1-14.

Korkmaz, H. (2016). “Yönetimde Kadın ve Cam Tavan Sendromu”, *Alternatif Politika*, Toplumsal Cinsiyet Özel Sayısı II, 95-112.

Laar C., Belle D., Ellemers N. ve Raghoe G. (2015). “Extending the Queen Bee Effect: How Hindustani Workers Cope

with Disadvantage by Distancing The Self from The Group”, *Journal of Social Issues*, 71(3), 476-496.

Lockwood, N., (2004). “The Glass Ceiling: Domestic and International Perspectives”, *Human Resource Magazine Research Quarterly*, 49,1-10.

- Menteş, A. (2010). "Cam Tavan Sorununun Tespitinde Nitel Unsurların Önemi: İmkb 100 Endeksi Şirketleri Üzerine Bir Çalışma", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 43, 97-108.
- Mızrahi, R. ve Aracı, H. (2010). "Kadın Yöneticiler ve Cam Tavan Sendromu Üzerine Bir Araştırma", *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2(1), 216-223.
- Navaro, L. (1997). *Tapınağın Öbür Yüzü*, Yayın No: 6, İstanbul: Varlık Yayınları.
- Öğüt, A. (2006). "Türkiye’de Kadın Girişimciliğin ve Yöneticiliğin Önündeki Güçlükler: Cam Tavan Sendromu", *Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 1(1), 56-78.
- Önder, N. (2013). "Türkiye’de Kadın İşgücünün Görünümü", *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 1(1), 35-61.
- Örücü, E., Kılıç, R. ve Kılıç, T. (2007). "Cam Tavan Sendromu ve Kadınların Üst Düzey Yönetici Pozisyonuna Yükselmelerindeki Engeller: Balıkesir İli Örneği", *Yönetim ve Ekonomi*, 14(2), 117-135.
- Ragins, B., Townsend, B. ve Matis, M. (1998). "Gender Gap in The Executive Suite: CEO's and Female Executives Report on Breaking the Glass Ceiling", *The Academy of Management Executive*, 12(1), 28-42.
- Rishani, M., Mallah, M., Sarwat, H. ve Hussein, I. (2015). "Lebanese Perceptions of The Glass Ceiling", *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 34(8), 678-691.
- Schwartz, H. ve Davis, S.M. (1981). "Matching Corporate Culture and Business Strategy", *Organizational Dynamics*, 10, 30-48.
- Sezen, B. (2008). *Örgütlerde Kadın Çalışanların Karşılaştıkları Cam Tavan Engeli: Orta ve Büyük Ölçekli Otel İşletmelerinde Bir Araştırma*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale: On Sekiz Mart Üniversitesi.
- Shakir, K. ve Siddiqui, S.J. (2014). "Glass Ceiling in Pakistan: A Myth or Reality?", *European Journal of Business and Management*, 6(1), 47-54.

Soysal, A. ve Baynal, T. (2016). “Sağlık Kurumlarında Cam Tavan Sendromu: Kayseri Özel Sağlık Kurumlarında Bir Araştırma”, *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(2), 225-262.

Taşkın, E. ve Çetin, A. (2012). “Kadın Yöneticilerin Cam Tavan Algısının Cam Tavanı Aşma Stratejilerine Etkisi: Bursa Örneği”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 33, 19-34.

Tunç, S. (2016). *Kadın Çalışanların Cam Tavan Engelleri ile Algılanan Örgütsel Adalet Arasındaki İlişki: Eskişehir Bankacılık Sektöründe Bir Uygulama*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir: Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Topgöl, S. (2017). “Aile Dostu Politikalar ve İş Yaşamının Uyumlaştırılması Çerçevesinde Uygulamaların Değerlendirilmesi”, *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 12(1), 45-66.

Tükeltürk, Ş.A. ve Perçin, N.Ş. (2008). “Turizm Sektöründe Kadın Çalışanların Karşılaştıkları Kariyer Engelleri ve Cam Tavan Sendromu”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 6(2), 113-128.

Uzun, G. (2005). *Kadın Yöneticileri Motive ve Demotive Eden Faktörlerin Tespitine Yönelik Bir Araştırma*, Basılmamış

Yüksek Lisans Tezi, Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Üçyıldız, U.H. (2017). *Kadın Çalışanların Cam Tavan Sendromu Algılamaları Ege Bölgesinde Faaliyet Gösteren Seyahat Acentalarında Bir Araştırma*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin: Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Varol, M. (1989). “Örgüt Kültürü ve Örgüt İklimi”, *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*, 44(1), 197-222.

Wirth, L. (2001). *Breaking Through The Glass Ceiling: Women in Management*, Geneva: International Labour Office.

www.tuik.gov.tr (Erişim Tarihi: 08.01.2020).

Yap, M. ve Konrad, A. M. (2009). "Gender and Racial Differentials in Promotions: Is There a Sticky Floor, a Mid- Level Bottleneck, or a Glass Ceiling?", *Industrial Relations*, 64(4), 593-619.

Yoğun Erçen, A.E. (2008). Kadınların Cam Tavanı Aşma Stratejileri: Büyük Ölçekli Türk İşletmelerinde Bir İnceleme, Basılmamış Doktora Tezi, Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Zeng, Z. (2011). "The Myth of The Glass Ceiling: Evidence From A Stock-Flow Analysis of Authority Attainment", *Social Science Research*, 40, 312-325.

Zel, U. (2002). "İş Arenasında Kadın Yöneticilerin Algılanması ve Kraliçe Arı Sendromu", *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 39-48.



Araştırma Makalesi / Research Article

KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA DAVRANIŞSAL İKTİSADIN ROLÜ

Kübra ECER*

Öz

Neoklasik iktisadın rasyonel insan varsayımı, iktisadi alanlar başta olmak üzere diğer alanlarda da baskın bir düşünce haline gelmiş ve uygulanacak politikaların da temelini oluşturmuştur. Ancak rasyonel insanın gerçekliğinin sorgulanması ile birlikte psikolojinin yöntemleri iktisadi alanlarda kullanılmaya başlanmıştır. Davranışsal iktisat, neoklasik iktisadın aksine iktisadi olayları açıklamada gerçekçi ve daha iyi anlaşılabilir bir yaklaşıma sahip olması nedeniyle iktisada yeni bir boyut kazandırmıştır. Son yıllarda özel sektör, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve nihayetinde kamu kurumları da yaptıkları çalışmalarda davranışsal iktisattan faydalanmaktadır. Bir ülkede uygulanacak olan kamu politikalarının başarısı, o ülke vatandaşlarının karar ve tercihlerinin iyi anlaşılmasına bağlıdır. Davranışsal iktisat, politika yapıcılara vatandaşların tercih ve karar alma eğilimleri ile ilgili yol göstermenin yanı sıra problemlere gerçekçi çözüm önerileri de sunmaktadır. Ayrıca dürtme ve davranışsal içgörü yeni bir kamu politikası aracı olarak kamu politikalarının etkinliğini de arttırmaktadır. Bu nedenle davranışsal kamu politikalarının uygulanmasının nihayetinde toplumsal refahı artırıcı etkisi olacağı düşünülmektedir.

Bu çalışmada davranışsal iktisadın ortaya çıkışı ve gelişiminden bahsedilmekle birlikte dünya ve Türkiye’de uygulanan davranışsal kamu politikalarından yola çıkılarak, toplumsal refahı artırma da davranışsal kamu politikalarının önemine binaen Türkiye’ye politika önerileri sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Davranışsal İktisat, Davranışsal Kamu Politikası, Dürtme, Davranışsal İçgörü.

* Dr., İletişim Uzmanı, T.C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, kubra. ecer@iletisim.gov.tr
ORCID: 0000-0002-6519-2803

THE ROLE OF THE BEHAVIORAL ECONOMICS IN PUBLIC POLICY MAKING

ABSTRACT

The rational human assumption of neoclassical economics has become a dominant thought in various fields, particularly in economic fields, and has been the basis of the policies which will be implemented. However, by means of the questioning of the actuality of rational human beings, the methods of psychology have started to be used in economic fields. Behavioural economics has brought a new dimension to economics as it has a realistic and better understandable approach to explaining economic events, unlike neoclassical economics. In recent years, the private sector, non-profit organizations and ultimately public institutions have also benefited from behavioural economics in their practises. The success of public policies to be implemented in a country depends on a good understanding of the decisions and preferences of the citizens of the country. Behavioural economics not only gives policy makers clues about citizens' preferences and decision-making tendencies, but also offers realistic solutions to problems. In addition, nudge and behavioural insight increase the effectiveness of public policies as a new public policy tool. For this reason, it is thought that the implementation of behavioural public policies will ultimately have an augmenter impact on social welfare.

The study elaborates appearance and the development of behavioural economics and presents policy recommendations for Turkey based on behavioural public policies implemented in the world and Turkey, considering the importance of behavioural public policies in improving the social welfare.

Keywords: Behavioral Economics, Behavioral Public Policy, Nudge, Behavioral Inside.

GİRİŞ

Davranış bilimi, insan davranışlarının derinliklerinde yer alanları anlamayı sağlamaktadır. Günümüzde ekonomi, siyaset, psikoloji ve sosyoloji gibi birçok alanda bireylerin davranışlarını öngörmek ve ortaya çıkacak kararları tahmin etmek oldukça önemli hale gelmiştir. Psikoloji ve iktisadî bir araya getiren davranışsal iktisat çalışmaları ile neoklasik iktisadın gerçekte karşılaşılmaması pek de mümkün olmayan rasyonel insan varsayımı eleştirilmeye başlanmış, bireylerin her zaman rasyonel olmadığı, sınırlı rasyonel ve hatta bazen de irrasyonel olabileceği ortaya konulmuştur. Davranışsal iktisat, etki altında karar veren bireylerin rasyonellikten uzak olduğunu iddia etmektedir. Davranışsal iktisat ana akım iktisadın aksine bireylerin rasyonel olmadığını savunmakta ve yapılan analizleri günlük yaşama adapte edebilme çabasını sürdürmektedir. Bireyler bazı zamanlarda sınırlı rasyonel olabildiği gibi bazı zamanlarda ise irrasyonel kararlar alabilmektedir. Yapılan birçok araştırma bireylerin daima fayda maksimizasyonu amacıyla kararlar almadığını göstermektedir. Bu nedenle bireylere seçim özgürlüğü tanıyarak hem kendi hem de yaşadığı toplum ve devlet için daha doğru kararlar alabilmesi için dürtmek gerekecektir.

Ülkeler uygulayacakları kamu politikalarında davranışsal iktisattan yararlanmakta ve kamu politikalarını davranışsal öğelerle yeniden şekillendirmektedir. Geçmişte bireyin rasyonel olduğu varsayımı, her alanda olduğu gibi kamu politikaları üzerinde de etkili olmuş ve belki de bu nedenle kamu politikalarının etkinliği bazı alanlarda sınırlı kalmış ve istenen etkiyi yaratamamıştır. Sonucu öngörülemeyen kamu politikaları istenen etkiyi yaratamamış, mali krizler ve nihayetinde yaşanan ekonomik gerileme gibi önemli sorunlara da neden olmuştur. Davranışsal kamu politikaları sayesinde, kamu yararına yönelik uygulamalarda bireylerin davranışlarını yönlendirebilmek mümkün hale gelmektedir. Böylelikle politika yapıcılar varsayımdan ziyade, kanıtlara dayalı olarak politika geliştirebilmektedir. Kamu politikaları davranışsal öğelerle yeniden tasarlanırken, mevcut politikaların iyileştirilmesi için öneriler getirebilir ya da ilgili politikalara yönelik ortaya çıkabilecek tepkileri en aza indirmek için açıklamalarda bulunabilir.

Bu çalışmada literatür taraması yapılarak davranışsal iktisat ile davranışsal kamu politikaları hakkında gelişmelere yer verilmiş ve davranışsal iktisat öğelerinin

kamu politika tasarımı üzerindeki etkisi incelenmiştir. Çalışmada; kamu politikaları üzerindeki davranışsal iktisat etkisinin mevcut kamu politikalarını daha etkin hale getirmesi nedeniyle, ülkelerin refah düzeyini artırma bakımından önemli olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca dünya ve Türkiye’de uygulanan davranışsal kamu politikaları değerlendirilerek, Türkiye’de davranışsal kamu politika uygulamalarının teori ve yönetsel gelişimi için önerilerde bulunulmuştur.

1. DAVRANIŞSAL İKTİSADIN GELİŞİMİ

İktisat, sosyal bilimler içinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Ana akım iktisat üretim, tüketim ve bölüşüm ilişkilerini içinde bulunduğu toplumdaki bağımsız olarak bazı varsayımlar çerçevesinde açıklamaya çalışmaktadır. Bu durum aslında özünde insan ve insan davranışlarını barındıran iktisadın yıllarca doğru ve gerçekçi bir yaklaşım geliştirmesine engel olmuştur. İktisat kendi içindeki gerçekliği sürdürebilmesi için insan ve içinde yaşadığı toplumu teorilerine dahil etmelidir (Ercan, 2001:23).

Neoklasik iktisadın başlıca varsayımlarından biri; insanın rasyonel olarak kabul edilmesi ve bu nedenle fayda maksimizasyonu peşinde koşmasıdır. İktisadın temelinde insan yer alır ancak yıllarca psikolojik faktörler hesaba katılmadan birçok analiz yapılmıştır. İktisadın geliştirdiği fayda-değer kuramı ile değer yargısı, psikolojik ve sosyolojik olgulardan bağımsız bir birey *homo economicus* kavramıyla sınırlandırılmıştır.

İktisat ve psikoloji arasındaki ilişkinin başlangıcı, Adam Smith’in ‘Ulusların Zenginliği’ ve ‘Ahlaki Duygular Kuramı’ eserlerine dayandırılır. Adam Smith 1759 yılında yayınlamış olduğu ‘Ahlaki Duygular Kuramı’ adlı kitabında bireysel davranışların psikolojik etkilerini ortaya koymaktadır. Smith’e göre insan davranışlarının belirleyici ilkesi sempattır ve sempati; insanın başkalarının duygularına ortak olması durumu olarak açıklanır. Bu sebeple insanlar, kendilerine nasıl davranılmasını istiyorsa sempati kurarak başka insanlara da benzer şekilde davranmaktadır. Piyasalar sempati üzerine kurulduğu takdirde adil şartlarda rekabet edebilecek ve böylelikle ekonomik refah seviyesi yükselecektir (Ruben ve Dumludağ, 2015: 5). 1776 yılında yayınlanan Adam Smith’in ‘Ulusların Zenginliği’ kitabı bütünüyle bir ekonomik disiplini başlatmış ve düşüncesi tamamen değişmiştir. Ulusların Zenginliği kitabında; bireylerin sempati kurarak değil,

kişisel çıkarları doğrultusunda hareket ettiğini öne sürmektedir. Davranışlar iyi ya da kötü olsun, kendi içsel değerlerini taşımamaktadır. Sonuçları itibarıyla haz, fayda sağlamak dışında bir değere sahip değildir. İyilik davranışın amacı değil, yalnızca hazzı ulaşma aracıdır (Sedlacek, 2017: 206). İnsanların bireysel olarak rekabet etmesinin toplumun sosyal ve ekonomik durumuna katkıda bulunacağını da belirtmiştir (Matsuyama, 2009'dan aktaran Eser ve Toigonbaeva, 2011:289).

Neoklasik iktisat, insanların iktisadi faaliyetlerde tam bilgiye sahip, akılcı, tutarlı ve faydasını maksimize etme peşinde olduğunu kabul etmektedir. Uzun yıllar boyunca iktisat bu varsayımlardan hareketle, insanların karar süreçlerinde daima rasyonel olduğunu öne sürerek psikolojik etmenleri geri plana itmiştir.

İktisadi düşüncede rasyonellik bir ön kabul olarak değerlendirilir ancak bireylerin hangi faydayı maksimize edeceği konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. (Sen, 1982:5'den aktaran Karakaya, 2007:23). İnsanlar kendi çıkarını düşünerek aslında kendilerini içgüdüsel olarak korur ve bu durum rasyonelliğin özünde bireyci ve çıkarıcı bir anlayış olduğunu sergilemektedir. Klasik iktisattan miras kalan rasyonellik varsayımı Neoklasikler için aksi iddia edilmesi mümkün olmayan bir kabul haline gelmiştir. Bu kabul ile bireyler fayda düzeylerini duygularını gözözetmeksizin rasyonel olarak değerlendirir.

Rasyonel davranan kişi, vereceği bir kararın kendisine kazandıracaklarını ve kaybedeceklerini hesaplayarak hareket eden yani kendi çıkarını gözözeterek davranan kişi olarak tanımlanmaktadır (Dumludağ vd. 2015:108). Bireyin akıl ve mantık yoluyla karşısına çıkan tüm alternatiflerden en iyisini seçeceği homo-economicus varsayımı ile mümkün olmaktadır. Gerçek hayatta insanlar homo-economicus mudur yoksa bu durum yalnızca bir varsayımdan ibaret midir? Bireyin homo-economicus olduğu kabul edildiğinde; tüm ekonomik konularda tam bilgiye sahip olduğu, fayda ya da verimini maksimize ettiği ve rasyonel kararlar aldığı, herhangi bir hata yapması durumunda da hızlı bir şekilde durumu düzeltmeyi öğrendiği varsayılır. Rasyonel insan, piyasa, mallar ve diğer ekonomik birimler konusunda tam bilgiye sahiptir. Rasyonel birey faydayı maksimize etmeye çalışırken, rasyonel üretici kârını maksimize etmeye çalışmaktadır. Daha çoğu her zaman daha aza, diğer bir ifadeyle daha fazla tatmini sağlayanı, daha az tatmin sağlayanı seçmektedir (Thaler, 2000).

Bentham'ın 1789 yılında yayınlanan 'Ahlak ve Yasama İlkelerine Giriş' kitabında bencil insan faydacılık felsefesiyle yeniden tanımlanır. Birey bencilce faydasını artırmaya odaklanır. Bu yolda daima akılcı davranarak faydasını en çoklaştıracak imkanları kullanmaya çalışır (Dumludağ vd. 2015:38). Bireyin yalnızca kendi çıkarlarına göre davranarak faydasını artırması, toplumun tamamı için fayda sağlamayacak durumları da ortaya çıkarır (Karabulut, 2017:30).

"Rasyonalizmi en çok eleştiren düşüncelerden başında irrasyonelizm gelmektedir. İrrasyonelizmin kelime anlamı akıl dışılıktır ve irrasyonelizm rasyonalizm kavramına karşıt olarak ortaya çıkmıştır. İrrasyonelizm rasyonalizme karşı olan eleştirilerini 'Akıl Çağı' olarak adlandırılan Aydınlanma dönemini takip eden 19. yüzyıl ve 20. yüzyılın başlarında ortaya koymuştur (Thilly, 1913:107). "Malthus'a göre, bireylerin irrasyonel olmalarının sebebi onların tutkularının ve iradelerinin davranışlarını etkilemesinden kaynaklanır. Kimileri akılcı gerçeklere odaklanarak mantıklı hareket edebilirse de bu her zaman pek mümkün değildir. Çünkü duygular davranışların yönünü önemli ölçüde değiştirebilecek güce sahiptir. Kişiler duygularının ve çevrelerinin etkisiyle irrasyonel yani akla karşıt davranışlarda bulunabilirler. Çünkü tutku gibi güçlü irrasyonel dürtüler çoğu zaman rasyonel karar vermenin önüne geçmektedir"(Zafirovski, 2008: 797- 798). Ancak irrasyonelizm sınırlı rasyonellik kavramı kadar sık kullanılmamaktadır. H. Simon'un 1955 yılında yayınlanan makalesinde "geleneksel iktisattaki homoeconomicus tanımının kapsamlı ve köklü bir düzeltmeye ihtiyacı olduğunu ve bu düzeltmeyle ilgili olarak da birtakım öneriler ortaya koyacağından söz etmektedir. Ona göre küresel rasyonellik gerçekçi değildir. Çünkü insanın kendine ait olan kabiliyet ve bilgisi sınırlı rasyonelliğe neden olacaktır. Simon, küresel rasyonellik modellerinden ziyade sınırlı rasyonellik modelleri ile ilgilenmektedir" (1955:112-113). Kısaca bireyin bilgisinin ve yeteneğinin sınırlı olması nedeniyle tercihlerinin de tam anlamıyla rasyonel olması beklenemez. "Sınırlı sorun çözme yeterliliğine dikkat çeken sınırlı rasyonelite, eksik olan beyin gücü ve sınırlı zaman içinde, büyük ve karmaşık hususlara rasyonel çözümler getirmeyi engellerken, insanları bilişsel kestirme yollar kullanmaya yöneltir ve düzenli hataları da getirmektedir" (Thaler ve Mulliathan, 2008:1). "Bir bilgisayar belleğindeki bütün bilgi ve bu bilgiler ışığında tüm ihtimalleri hesaplayarak bir sonuca varabilir ancak bireyin bellek düzeyi bu durumu gerçekleştirme yeterliliğinde değildir. İnsan zihni kestirme yollar kullanarak çalışmaktadır" (Kahneman, Slovic ve Tversky,

1984). Gerçek hayatta tam bilgi ve matematiksel hesaplamaların tümüne hakim olmaktan ziyade Simon'un da söz ettiği gibi, sınırlı bilgi irade ile birtakım kararlar alınmaktadır. Simon'un literatüre yaptığı bu katkı neticesinde neoklasiklerin ütöpik varsayımı olan homo-economicus yerine daha gerçekçi olan ve mekanik olmayan bir birey tanımı ortaya çıkmıştır. Bu katkısından dolayı 1978 yılında Nobel Ekonomi ödülü verilen Simon, sınırlı rasyonellik kavramıyla ana akım iktisadın insandan aldığı duygularını kendisine iade etmiştir. Simon ayrıca sınırlı rasyonellik kavramı ile sofistike meselelerin formüle edilmesi ve sonuca bağlanmasında bireyin akli kapasitesinin sınırlı(1957:198) kaldığını belirtmektedir. İnsanlar tabii olarak hızlı karar almaya yarayacak kestirmelere yönelecektir fakat bu durum hata yapmaya açıktır ve bu yüzden insanlar sınırlı rasyonel olmasının yanı sıra irrasyonel de olabilmektedir (Simon,1982). “Ancak, birey yanlış durumlara bakarak ya da göz ardı etmemesi gereken durumları göz ardı ederek seçim yapmaya çalışıyorsa beklenti oluşturmak ya da belirsizliği adapte etmek için doğru metotları uygulamıyorsa bunlar, irrasyonelite değil sınırlı rasyonelliğin farklı görünüşleri olarak değerlendirilmektedir” (Dumludağ vd. 2015:123). Gerçek hayatta tam bilgi ve matematiksel hesaplamaların tümüne hakim olmaktan ziyade Simon'un da söz ettiği gibi, sınırlı bir irade ile birtakım kararlar alınmaktadır (Ecer, 2020: 50)

Neoklasik iktisatta, insan davranışı ile ilgili varsayımlar insan davranışlarının analizi için faydalı bir başlangıç gibi görünse de, bu varsayımların çoğu insan davranışı için yanlış ve gerçekçi olmayan tasvirlerdir. “Neoklasik iktisat yaklaşımın aksine,

- Bireylerin hesaplama yetenekleri sınırlıdır (örneğin; sınırlı rasyonellik, zihinsel muhasebe),
- Gerçek eylem maliyetlerini sistematik olarak yanlış algılarlar veya hiç algılamazlar,
- Özdenetim konusunda sınırlarla karşılaşmaktadırlar,
- Seçimlerinde çerçevelemeden etkilenir (örneğin; referans noktaları, kayıptan kaçınma, risk davranışı),
- Kararların alındığı sosyal ortam ve süreçten etkilenirler,
- Yalnızca kişisel çıkarları değil, aynı zamanda adalet, yurtseverlik, toplumsal kabuller, örf ve adetler, güven, utanma gibi diğer birçok etken tarafından motive edilirler” (Alm, 2010: 637).

“Davranışsal iktisada göre bireyler her zaman rasyonel, hedefe kilitlenen, kendini kontrol edebilen, bencil ve egoist değildir” (Dumludağ vd. 2015:129). Davranışsal iktisat literatüründe bireylerin tutarsız seçimler yaptıkları, hatalar sonucu öğrendikleri ve sınırlı rasyonel davrandıkları görülmektedir. Sınırlı rasyonellik kavramı çerçevesinde bireylerin çoğu zaman en iyi seçimi yapabilecek durumda olmadığı anlaşılmaktadır (Kahneman ve Kruger,2006).

20. yüzyılın ikinci yarısında tekrar başlayan iktisat ve psikoloji birlikteliğinde, psikolojide meydana gelen değişimler de önemli rol oynamaktadır. Davranışsal iktisat yaklaşım ve yöntemlere göre ikiye ayrılmaktadır. İngiltere’de Oxford Üniversitesi ile Stirling Üniversitesi, Amerika Birleşik Devletleri’nde ise Michigan Üniversitesi ile Carnegie Mellon Üniversitesi eski davranışsal iktisada katkı yapan okullardır. Oxford Üniversitesi’nde belirsizlik, koordinasyon; Stirling Üniversitesi’nde seçimler ve entegrasyon; Carnegie Üniversitesi’nde firma davranışları, sınırlı rasyonellik; Michigan Üniversitesi’nde ise tüketim davranışları ve makroekonomik sorunlar açısından psikolojiyi kullanarak araştırmalar yapılmıştır(Eser ve Toigonbaeva, 2011: 296). Ancak davranışsal iktisadın yükselişi yeni davranışsal iktisatçılar sayesinde gerçekleşmiştir. 1970’lerde başlayan yeni dönemin öncülükleri Daniel Kahneman, Amos Twersky ve Richard Thaler olarak sayılmaktadır.

Kahneman ve Tversky, beklenen fayda kavramının açıklanmasında psikolojik ilkeleri kullanmıştır. Ayrıca beklenti teorisi, çerçeveleme etkisi, belirsizlik durumlarında karar alma ve çıpalama etkisi ile davranışsal iktisadın gelişmesine önemli ölçüde katkı sağlamıştır. Thaler ise Sendhil Muallainathan ile birlikte, Kahneman ve Tversky’in beklenti teorisini geliştirmiştir(Ruben ve Dumludağ, 2015). “Ana akım iktisat ve davranışsal iktisat arasında üç hususta farklılık bulunmaktadır. Buna göre; bireyler sınırlı rasyoneldir, sınırlı iradelerinin olması nedeniyle daima uzun dönem faydalarına uygun seçim yapacak iradeleri bulunmamaktadır ve bireyler başkalarına yardımcı olabilmek adına kendi faydalarını geri plana atabileceklerdir”(Şentürk ve Fındık, 2014: 130). Thaler, insanların gerçek hayatta sanıldığı gibi aksine rasyonel olmadıklarını ifade ederken var olandan daha iyi bir tahminde bulunmaya olan inanç ve geleceğe yönelik fazlaca iyimserlik, bir takım kısıtlar neticesinde bilinen daha az şeyin, bilinmeyen daha fazla şeyin önüne geçmesi gibi bazı önyargıların ya da kısa yolların insanların

karar alma sürecinde rasyonel davranmalarından sapmalara neden olduğunu ifade etmektedir (Thaler, 2000).

Davranışsal iktisat, başta psikoloji olmak üzere diğer sosyal bilimlerin yöntemlerini iktisada uygulamaktadır. Yapılan tahmin ve teoriler ise deneylerle test edilmektedir. “Davranışsal iktisat, deneysel iktisat ile ortak bir zemini paylaşmasına rağmen aynı şey değildir. Başlangıçta davranışsal ekonomi, psikolojik ve ekonomik deneylerde üretilen ampirik kanıtlara dayanmaktaydı. Ancak günümüzde, davranışsal iktisat daha geniş olarak, var olan davranış modellerinin sınırlarını araştırmak ve mevcut davranışı mevcut modellerden daha iyi bir şekilde açıklayabilen psikoloji ve diğer bilim dallarından kanıtlar da içeren bir yaklaşım haline gelmiştir”(Riedhl, 2010:6). Laboratuvar deneyleri, geleneksel iktisadın varsayımlarının aksine insanların çoğunlukla sınırlı rasyonel, özgecil ve dayanışmacı gibi özelliklerinin baskın olduğunu göstermektedir (Rosenau, 2005: 66’dan aktaran Eser ve Toigonbaeva, 2011:310).

Psikolojik faktörlerin iktisatta kullanılmaya başlanılmasından bugüne değin davranışsal iktisadın etki alanı oldukça genişlemiştir. Özel sektör, uluslararası kuruluşlar, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve kamu kurumlarının davranışsal iktisat öğelerinden faydalananak yol haritalarını çizmeleri davranışsal iktisat alanındaki çalışmaları artırmaktadır (Foote vd., 2009: 3’den aktaran Eser ve Toigonbaeva, 2011:310).

2. DAVRANIŞSAL KAMU POLİTİKALARI

Kamu politikaları, toplumun tüm alanlarını her bakımdan etkilemektedir. Kamu politikalarının toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilmesi kadar toplum tarafından benimsenmesi de oldukça önemlidir.

Davranışsal kamu politikası, özellikle davranışsal iktisat ve davranış bilimi öğelerinin daha geniş bir tasarımla politikalara uygulanmasıdır (Oliver, 2019:1). Birçok farklı yaklaşım olmasına rağmen hakim olan görüş kamu müdahalesinin negatif dışsal maliyetleri üzerine durmaktadır. Ancak davranışsal iktisada göre bilişsel sınırlılıklar çerçevesinde kamu müdahalesi gerekli görülmektedir (Altman,2008: 62’den aktaran Kılıç, 2020:10) Bazıları politika müdahalelerinin özel olarak hedeflediği kişilerin refahını geliştirmeye odaklanırken, diğerleri başkalarının zararlarını azaltmaya ve başkalarının faydalarını artırmaya odaklanmaktadır (Oliver, 2015).

Ana akım iktisadın temel varsayımı olan rasyonel insan ile gerçek hayatta karşılaşabilmek mümkün değildir. Bireyler her zaman fayda maksimizasyonu peşinde koşmaz aksine sık sık hata yaparlar. Hata yapma tüm olasılıklarının hesaplandığı en bilinçli olunan anlarda bile gerçekleşebilir. İnsanlar rasyonel olarak sahip oldukları tüm bilgileri analiz ederek tam anlamıyla mantıklı ve doğru kararlar alamazlar. İnsanların çoğu ne Gandhi iradesine ne de Einstein düşüncesine sahiptir hatta uzun çarpma bölme işlemlerini dahi hesap makinesi olmadan yapamadıkları gibi en basit yıl dönümlerini bile unutabilirler. Çünkü insanlar sadece insandır homo economicus değildir (Thaler ve Sustain, 2008). Bu nedenle insanların karar ve davranışlarını etkileyecek politikalar oluştururken onların rasyonel olmadığını bilerek, onları doğru seçimlere dürtmek gerekecektir. Bu nedenle insanların rasyonel olduğu varsayımının aksi olan bu gerçekliğe uygun olarak uygulanacak politikaların tasarlanması politikaların başarı düzeylerini arttıracaktır. Kamu politikaları, vatandaşların davranışlarının rasyonel olduğu varsayımı ile oluşturulduğundan, arzulanan hedeflere çoğunlukla ulaşamaz ve bu nedenle uygulanan politikalarda revize ihtiyacı duyulur. Ancak politikalarda yapılan revizeler, vatandaşların politika yapıcılara karşı güvenini sarsmaktadır. Kamu politikaları uygulanmadan önce, söz konusu politikalara karşı vatandaşlardan gelecek tepkiler test edilerek değerlendirildiğinde ve buna bağlı olarak vatandaşların kolaylıkla özümseyeceği şekilde düzenlendiğinde daha etkin olacaktır.

Dünyanın dört bir yanında hükümetler, vatandaşları faydalı davranış biçimlerini benimsemeye teşvik edebilecek dürtülerin tasarımı için davranışsal iktisat yöntem ve araştırmalarını kullanmaktadır. Önde gelen iktisatçılar, psikologlar ve akademisyenler, davranışsal iktisat araçlarının sağlık, eğitim, çevre, ekonomi gibi alanlarda politika girişimlerinin tasarlanmasına yardımcı olmak için nasıl kullanılabileceği üzerine çalışmaktadır. Bu politikaların özünde insan odaklı politikaları uygulama anlayışı bulunmaktadır. Ayrıca bu anlayışı vazgeçilmez yapan bir diğer unsur ise kanıta dayalı politikalar oluşturmaktır. Ülkeler, uygulayacakları kamu politikalarında artık davranışsal iktisattan yararlanmakta ve kamu politikalarını davranışsal öğelerle yeniden şekillendirmektedir. Geçmişte insanın rasyonel olduğu varsayımı her alanda olduğu gibi kamu politikaları üzerinde de etkili olmuş ve belki de bu yüzden kamu politikalarının etkinliği bazı alanlarda sınırlı kalmış ve isteyen etkiyi yaratamamıştır. Ülkelerin uyguladıkları politikaların

daha başarılı olabilmesi için birçok değişkeni birlikte değerlendirmesi gerekir. Kamu politikalarının oluşturulma sürecinde merkeze insanı almak büyük fark yaratmaktadır. Davranışsal kamu politikaları sayesinde artık kamu yararına yönelik uygulamalarda bireylerin davranışını yönlendirebilmek mümkün hale gelmektedir. Politika yapıcılar varsayımdan ziyade kanıtlara dayalı olarak politika geliştirebilmektedir. Kamu politikaları davranışsal öğelerle yeniden tasarlanırken, mevcut politikaların iyileştirilmesi için öneriler getirebilir ya da ilgili politikalara yönelik ortaya çıkabilecek tepkileri en aza indirmek için açıklamalarda bulunabilir.

Davranışsal iktisat yaklaşımını benimseyenler, yapılan deneylerle bireylerin daha doğru kararlar vermeleri için yönlendirilmesi gerektiğini ve bu yönlendirmenin de dürtme ile mümkün olacağını ileri sürmektedir. “Dürtme, insanların yansız olmadığı ve sınırlı bilişsel kapasiteye sahip olmasını temeline dayanmaktadır” (Thaler ve Sustain, 2008). Dürtme, bireylerin karar alma özgürlüklerine müdahale edilmeksizin seçim mimarlarının yardımı ile doğru karara yönlendirilmelerini de açıklamaktadır. Ayrıca bireylere farklı seçenekler karşısında tercihlerini oluşturma konusunda yardımcı olmaktadır (Madrian, 2014:676’dan aktaran Kılıç, 2020:10). Kamu yönetiminde iyi yönetim kavramı yerini davranışsal kamu politikalarının en önemli aracı olan dürtme kavramına bırakmıştır. “Dürtme politikasında, önceden var olan davranışlarını rasyonel olarak seçen ve bu davranışlara devam etmek isteyenlere herhangi bir yük getirilmemelidir. Bu nedenle, yaklaşım düzenleme veya yasaklara izin vermemektedir” (Oliver, 2015:4).

Bireyleri, hem kendilerinin hem de yaşadıkları toplumun yararına yönelik doğru karar almaları ve doğru seçimler yapmaları için dürtmek gerekir. Dürtmenin temelinde Kahneman’ın bilişsel sistemi ikiye ayırması bulunmaktadır. “İnsanlar; bir yandan kontrolsüz, zahmetsiz, çağrışımsal, bilinçsiz ve hızlı olarak karar verdiği sistem 1, diğer yandan da çaba ile, tımdengelimli, kendini tanıyan ve yavaş çalışan kontrollü sistem 2 şeklinde iki karar alma mekanizmasına sahiptir” (Kahneman, 2011). Thaler ile birlikte bu iki durum econ ve insana atfı yapar. Sistem 1’i insan devralırken sistem 2’yi ise econ devralmaktadır (Zuidhof, 2016: 5). Örneğin, ana dilde konuşurken gösterilen çaba ile öğrenilmeye çalışılan dili kullanırken gösterilen çaba aynı değildir. Ana dilde konuşurken sistem 1 devrede iken yeni öğrenilen dil kullanılırken sistem 2 devrededir (Thaler ve Sustain, 2008). Otomatik ve hızlı bir şekilde hayatı kolaylaştıran sistem 1, az çaba ile doğru kararlar alınmasını

sağlar. Fakat bazı durumlarda karar vermede bazı sapmalara da neden olabilir, bu nedenle sistem 1 ile kararlar almak hatalara yol açacaktır. Çünkü sistem 1 aşına olunan bilgilerden yola çıkarak bir çıkarım yaparken, sistem 2 ise sistem 1 in karar mekanizması üzerinde öz denetim yapmaktır (Kahneman, 2011). Dürtme, bireyin kendisine sunulan seçenekler arasında kendisi için en doğru olanını seçmesini destekleyecek şekilde, sunuş şeklinin düzenlenmesidir. Bu düzenleme seçim mimarları tarafından yapılmaktadır. “Seçim mimarisi, insanların tercihlerine yön vermek amacıyla seçeneklerin planlı olarak sunulması şeklinde tanımlanabilir. Hayat boyu insanların karşısına çıkan formlar, açık büfe yemek seçenekleri, web siteleri, marketlerdeki raf dizaynları, sunulan sağlık sigortası seçenekleri seçim mimarisine örnek olarak gösterilebilir” (T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2018:83). Etkin bir seçim mimarisi için altı temel prensibi göz önünde tutmak gerekir. Bunlar; teşvikler, planlamayı anlamak, geri bildirim, hatayı kabul etme, hazır bulunan seçeneklere yatkınlık, karmaşık seçimleri planlamaktır. İnsanların en iyi kararları alabilmesi amacıyla yönlendirilmesi için de dürtüler kullanılmalıdır (Thaler ve Sustain, 2008).

Akademik çalışmaların kamu politikaları üzerinde etkin olmasında uluslararası kuruluşların da etkisi bulunmaktadır. Örneğin, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) 2005 yılından bu yana hükümetlere vatandaşların kendileri ve toplum lehine karar almalarını sağlayacak şekilde politika tasarımlarına yardımcı olacak konferans, yayın ve raporlamalar içeren çalışmalar yürütmektedir. Benzer bir misyon Dünya Bankası tarafından da üstlenilmiştir (Zuidhof, 2016:19). Böylelikle davranışsal kamu politikaların yaygınlaştırılması mümkün olmuş ve birçok ülkenin de dikkatini çekmiştir.

OECD davranışsal içgörülerin kamu politikasına uygulanması hususunda ‘Davranışsal İçgörüler ve Kamu Politikası’ raporunu hazırlamıştır. Bu rapor davranışsal kamu politikaları alanındaki geniş kapsamlı ilk rapordur (OECD 2017’den aktaran T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2018:129). Dünya çapında resmi otoriteler dışında özerk kuruluşlar, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve özel kuruluşlar davranışsal öğeleri kamu politikalarını uygulamak üzere çalışmaktadır.

3. DÜNYA VE TÜRKİYE'DE UYGULANAN DAVRANIŞSAL KAMU POLİTİKALARI ÖRNEKLERİ

Davranışsal kamu politikaları üniteleri birçok ülkede başkanlık ya da başbakanlık makamlarına bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu üniteler, bireylerin karar alma özgürlüklerine müdahale etmeden hem kendileri hem de toplumlarının yararına olacak şekilde kararlar almaları için müdahale etmektedir. Bu müdahaleler oldukça küçük olmakla birlikte bazen bir kısa mesaj bazen bir raf dizilimi bazen de form dizaynı olarak karşımıza çıkarlar. Bu alanda çalışmalarını başlatan ve bir çok ülkeye davranışsal kamu politikaları hususunda bilgilendirme yapan ve hükümet içerisinde kurulan ilk birim 'Davranışsal İçgörü Takımıdır' (Behavioral Insight Team-BIT) (T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2018:11). "Yapılan bir çok müdahale tasarımı bulunmakla birlikte BIT, Başbakanlık ve Eğitim Bakanlığı işbirliği ile İngiltere'de yaptıkları bir araştırmada, lise bitirme sınavından (GCSE) yüksek puan alan birçok öğrencinin, kendi puanından daha düşük puanlı öğrenci kabul eden yerel üniversitelere başvurmayı tercih ettiği tespit edildiğinden, bu davranışın yoğun olarak gözlemlendiği okullarda bulunan 11.104 öğrenci için bir müdahale geliştirilmiş ve öğrenciler iki deney grubu ile bir kontrol grubuna ayrılmıştır. Öğrencilere, kendileri ile benzer bir başarı geçmişine sahip, şu anda ülkenin en iyi üniversitelerinde okumakta olan başka öğrencilerden, seçtikleri okulun kendilerine ne kadar büyük katkı yaptığını anlatan mektuplar gönderilmiştir. Mektuplar, birinci deney grubundaki öğrencilerin evlerine, ikinci deney grubundaki öğrencilerin okullarına, üçüncü deney grubundaki öğrencilerin ise hem evlerine hem okullarına postalanmış, kontrol grubuna ise mektup gönderilmemiştir. Deney sonucunda, hem evine, hem okuluna mektup gönderilen öğrencilerin en başarılı üniversitelere başvuru oranı, hiç mektup gönderilmeyen öğrencilere kıyasla %17 daha fazla olmuştur. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), Başkan Barack Obama 2015 yılında bir sosyal ve davranış bilimleri ekibi kurulması ve federal programlara davranış bilimi içgörülerini uygulamaları talimatını vermiştir. Avustralya Hükümeti'nin Davranış Ekonomisi Ekibi (BETA), tüm kamu politikalarında davranışsal iktisat bağlamında tasarlanmasını hedefleyen ilk birimdir ve Başbakanlık ve Kabine İşleri Bakanlığı içerisinde yer almaktadır" (T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2018:131).

Tüm dünyada olduğu gibi Avrupa Birliği'nde de (AB) davranışsal kamu politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Avrupa Komisyonu, 2008'den beri politika

yapımında davranışsal iktisat öğelerini kullanmaktadır. Dokuz politika alanındaki çalışmalar bu yöntemle yapılmıştır. Avrupa Komisyonu'nda davranışsal kamu politikaları, resmen uygulanmaya 2009 yılında Tüketici Hakları Direktifi ile başlamıştır. Kanıta dayalı politika oluşturma aşamasında, araştırmacı bir örneklem üzerinden toplumun geneli için anlamı bir istatistiki sonuca ulaşabilecektir. Bu, zaman ve para tasarrufu sağladığı için politika için özellikle çekici bir özelliktir. Ancak, tek bir denemenin AB'nin tüm üyelerine uygulanıp uygulanamayacağı açık bir soru olmaya devam etmektedir. Bazı sonuçlar (örneğin, kayıptan kaçınma) tüm üye devletlere eşit olarak uygulanabilirken, diğerleri (örneğin işbirliğine ilişkin sosyal normlar) farklı kültürlerle göre farklılık gösterebilir. AB'de ekonomi, sosyal politika, enerji, sağlık gibi alanlarda bulunan davranışsal kamu politikaları uygulamaları içeren son çalışmalardan bazıları şu şekildedir (Straßheim, 2019):

- Sürdürülebilir tarımın benimsenmesi,
- Balıkçılık ve su ürünleri yetiştiriciliğinde gönüllülüğün artırılması,
- Alım-satımın dijitalleşmesi üzerine çalışma,
- Tüketicilerin döngüsel ekonomiye katılımı üzerine davranışsal çalışma,
- Avrupalıların adalet algısı,
- Güven duygusunu iyileştirme,
- Şeffaflık.

Bu uygulamalar dışında her ülke için, davranışsal içgörüler tarafından şekillendirilen politika örnekleri bulunmaktadır. Davranışsal içgörülerin uygulanması kamusal alanda yer alan kilit kurumlar ve bu alanda gerçekleşen ağlar ve işbirlikleri ile birlikte uygulanmaktadır. Üye ülkelerin davranışsal kamu politikalarını hangi alanda ve hangi kurumlarda uyguladıkları farklılık göstermektedir. Almanya'da kamu kurumları araştırma enstitüleri ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar işbirliği ile kamu politikalarını davranışsal öğelerle şekillendirmektedir. Bu politikalar bölgesel ve ulusal düzeyde uygulanmaktadır. Ayrıca tüketicinin korunması, sağlık ve istihdam alanındaki kamu politikalarında da aynı yöntem benimsenmiştir. Yapılan çalışmalarda hükümet dışı kurum ve kuruluşlarla ortak çalışmalarda yürütülmektedir.

AB bazında uygulanan davranışsal kamu politikalarının yanı sıra üye ülkeler de kendi ülkeleri için davranışsal kamu politikalarını etkin bir biçimde kullanmaktadır. Üye ülkelerden Almanya'da istihdam alanında Bonn Üniversitesi

ile Federal İstihdam Bürosu (IAB) ve İstihdam Araştırmaları Enstitüsü arasındaki işbirliği sonucunda; iş arama stratejilerinin üzerinde büyük ölçekli bir saha çalışması yapılmıştır. İş arayanları iş arama stratejileri ve işsiz kalmalarının sonuçları hakkında bilgilendirici bir broşürün etkisi test edilmiştir. Sonuçlar, broşürün çoğunlukla uzun süreli işsizlik riski bulunanlar üzerinde olumlu bir etkiye sahip olduğunu göstermiştir. Elde edilen sonuçlara istinaden özellikle uzun vadeli işsizleri işgücü piyasasına yeniden kazandırmak için oldukça etkili bir politika aracı olabileceği sonucuna varılmıştır (Lourenço vd., 2016). Yapılan küçük bir müdahalenin etkisi beklenenden etkili olabilmektedir.

Bir diğer üye ülke İtalya’da ise davranışsal kamu politikalarının uygulama alanının oldukça geniş olduğu görülmektedir. İtalya’da bankacılık, tüketicinin koruması, eğitim, enerji, çevre, sağlık, vergi gibi alanlarda uygulamalar bulunmaktadır. Örneğin eğitim alanında öğrenciler arasında matematikteki performansı artırma üzerinde yapılan bir çalışma bulunmaktadır. 2015 yılında, İtalya’da eğitimden sorumlu bakanlık ilkokullar başta olmak üzere okullarda satranç uygulamalarını teşvik etmek için bir deney başlatmıştır. Bu çalışma İtalyan Satranç Federasyonu ile birlikte yürütülmüştür. Yapılan çalışmada mevcut kanıtlar, satranç pratiğinin matematikteki performansı, özellikle orta düzey öğrenciler için % 17 artırdığını göstermiştir. Bu sonuca göre eğitim sisteminde uygulanan deney sonucuna göre müfredatın geliştirmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır (Lourenço vd., 2016).

Davranışsal iktisat ve dürtme AB’nin politika yapım sürecini de etki etmektedir. 2008’den bu yana, AB politikalarında davranışsal iktisat öğeleri ile şekillendirildiği görülmektedir. İlk olarak özellikle “Tüketici İşleri ve Sağlık Politikası” alanlarında uygulama başlamıştır. 2015’te ‘Daha İyi Düzenleme Gündemi’nin kabul edilmesiyle, bir dizi davranışsal içgörü, vazgeçilmez uygulamalar haline gelmiştir. AB politika alanında davranışsal iktisat öğeleri ve davranışsal içgörünün artan önemi, AB politika yapımında davranışsal iktisadın yükselişi olarak değerlendirilmektedir (Zuidhof, 2016:4). AB’de diğer tüm üye ülkeler birden fazla alanda davranışsal kamu politikaları uygulamakta ve her geçen gün uygulama alanları genişlemektedir.

AB’nin davranışsal kamu politikalarını uygulamasının bir de siyasi yönü bulunmaktadır. AB’de davranışsal kamu politikalarını uyguladığı alanlar,

AB'nin daha sınırlı bir yetkinliği olduğu alanlardır. Para ve rekabet politikasına ilişkin münhasır yeterliliğin aksine, AB'nin tüketici, sağlık veya çevre politikası alanlarında sınırlı bir yetkisi vardır. AB'nin bu alanlarda yasal olarak bağlayıcı eylemlere geçebilme gücü daha azdır. Davranışsal kamu politikası uygulamasının AB'nin karar alabilme yeterliliğinin daha az olduğu alanlarda ortaya çıkmasının nedeni, doğrudan düzenlemenin sınırlı olduğu bir politik ortama çok daha uygun olmasıdır. AB, sigara içenleri vergilendiremezken, sigaraların etiketlenmesi ve paketlenmesi hakkında bir direktif yayınlayabilmektedir. Bu nedenle AB'nin doğrudan müdahale etmesinin mümkün olmadığı alanlarda davranışsal kamu politikalarına başvurulması dikkat çekicidir (Zuidhof, 2016:16).

Türkiye'de ise davranışsal kamu politikaları sınırlı alanlarda da olsa uygulanmaktadır. Dünya Bankası ile Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı tarafından “İşe Alımlarda Yanlılığı ve Önyargıları Anlamak”, Dünya Bankası ile Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR) tarafından “İş Arayanları İş Arama Sürecinde Desteklemek”, Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından “Daha Yeşil Bir Türkiye’yi Birlikte İnşa Edelim Seferberliği”, “Bireysel Emeklilik Otomatik Katılım Sistemi” uygulanan davranışsal kamu politikalarına örnek olarak gösterilebilir (T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2018). Bu uygulamalardan en bilineni olan Bireysel Emeklilik Otomatik Katılım Sistemi’nde; bireylerin yeniliklere karşı önyargılı olması, prosedürlerin fazla olduğunu düşünerek üşenme ve erteleme alışkanlıkları, güvensizlik hissi gibi varsayımlara karşı bireylerin daha az efor sarf etme ve önceden belirlenmiş olan seçenekleri değiştirmeme eğilimleri gibi bazı davranışsal öğeler kullanılarak bireysel emeklilik sistemi yeniden düzenlenmiştir. Böylelikle sisteme dahil edilenlerin büyük çoğunluğunun sistemde kalması sağlanmıştır. Bir diğer uygulama örneği olan Daha Yeşil Bir Türkiye’yi Birlikte İnşa Edelim Seferberliği’nde ise vatandaşlara fidan tohumu, seferberliği anlatan bir broşür ve cumhurbaşkanının mektubu posta yoluyla gönderilmiştir. Gönderilen broşürde devlet olarak ağaçlandırma çabası anlatılmış, zarfa konulan fidan tohumu ile ağaçlandırma sorumluluğu vatandaş ile paylaşılmıştır. Böylelikle işbirliği mesajı verilerek vatandaşın ağaçlandırma seferberliğine destek olmasını sağlamak amaçlanmıştır. Ayrıca cumhurbaşkanı tarafından gönderilen mektubun el yazısı ile sonlandırılması ile de vatandaşların postanın kendilerine özel olarak hazırlandığı algısını oluşmasına katkı sağlamıştır.

Türkiye’de davranışsal kamu politikalarının resmi bir kimlik kazanması ise 2018 yılında T.C. Ekonomi Bakanlığı bünyesinde İhracat Genel Müdürlüğü’ne bağlı Davranışsal Kamu Politikaları ve Yeni Nesil Teknolojiler Dairesi’nin kurulmasıdır. Bu daire şu anda T.C. Ticaret Bakanlığı’na bağlı olarak çalışmalarını sürdürmektedir. Söz konusu daire başkanlığı görev alanı itibarıyla yalnızca ihracat konusu üzerine çalışmalar yapabilmektedir ve bu nedenle görev alanı oldukça kısıtlıdır. Ancak buna rağmen “‘Türkiye’de Ekonomik Reformların Güçlendirilmesi: Davranışsal Tekniklerin Kamu Politikası Yapım Süreçlerine Entegrasyonu’ projesi kapsamında görev alanlarına girecek potansiyel davranışsal müdahalelerin tasarımı üzerine çalışmaları bulunmaktadır. Ayrıca ‘Türkiye’nin e-Ticaret ve e-İhracat Performansının Geliştirilmesi’, ‘İhracatta Ara Mali İthalat Bağımlılığının Azaltılması’, ‘Sürekli İhracatçı Sayısının Artırılması’ ve ‘Potansiyel Yabancı Yatırımcılar Nezdinde Yatırım Ortamı Algısının Güçlendirilmesi’ gibi projeler üzerinde çalışmaları sürmektedir” (T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2018). Ticaret Bakanlığı, tüm bu projelerin yanı sıra 2019 yılında düzenlediği ‘1. Ulusal Davranışsal Kamu Politikaları Konferansı’ ile ülke genelinde davranışsal kamu politikaları uygulamalarına ilgi çekmeyi hedeflemiştir.

Davranışsal kamu politikalarının dünyadaki uygulamaları değerlendirildiğinde, kamu politikalarının etkinliğinin arttığı ve aynı zamanda kamu politikalarının maliyetinin azaldığı görülmektedir. Geleneksel anlamda kamu politikalarının merkezinde insan bulunmadığından, gerçekten kopuk olarak tasarlanan ve uygulanan yöntemler elbette başarılı olamamaktadır. Davranışsal kamu politikaları ise gerçek hayata etki eden faktörleri göz önünde bulundurarak kamu politikalarının etkinliğini artırmaktadır (Kuehnhanss, 2019) Ülkelerde politika oluşturma sürecinde davranışsal iktisattan faydalanılmasının bir etkisi de uygulanan politikaların siyasi tartışmadan korunmasıdır. Davranışsal araştırmanın temel amacı, işe yarayan politika seçenekleri sunmaktır (Zuidhof, 2016:17).

Yapılan tüm çalışmalara rağmen, politika müdahalelerinin etkilerinin büyüklüğü ve belirli bağlamlardaki müdahalelerin gerçek sonuçlarının ölçülmesi hala zordur. Bir deneyden elde edilen sonuçlar, farklı bir bağlama veya daha geniş bir nüfusa ayırım gözetmeden genelleştirilemez. Sorun, insan davranışının karmaşıklığı ve onu etkileyen faktörlerin çeşitliliğidir. Buna rağmen, dürtme, içeriğe özgü davranıştaki değişiklikleri teşvik etmek için yararlı bir stratejidir. Dürtme, diğer politika araçlarını geliştirebilen ve diğer politika araçları tarafından

ele alınmayan davranışları hedefleyen düşük maliyetli bir araçtır, çünkü davranışlar otomatik, sezgisel ve kasıtsız düşünmeye dayalıdır. Dürtme araçları, yasaların, düzenlemelerin ve ekonomik araçların yerine geleneksel politika araçlarının bir tamamlayıcısı olarak değerlendirilmelidir (Mont, Lehner ve Heiskanen, 2014:8).

Özet olarak davranışsal kamu politikalarının amacı; bireylerin seçme hakkını koruyarak, doğru yönde karar almalarına yardımcı olmak amacıyla yönlendirilmelerine olanak sağlamaktır. Ancak bir ülkede uygulanan ve başarılı olan yöntem diğer ülkede başarılı olmayabilir. Davranışsal kamu politikaları uygulanacak ülkeye, hatta bölgeye göre farklılık gösterebileceğinden her politika uygulanacak alan ve topluma özel olarak tasarlanmalıdır.

SONUÇ

Geçmişte kamu politikaları tasarlanırken, vatandaşların rasyonel olduğu varsayımı ile hareket edildiğinden, amaçlanan hedef ve sonuçlara çoğunlukla ulaşamamıştır. Başarısız olan kamu politikalarının yetersiz yönleri gözden geçirilerek yeniden yürütülmeye çalışılmış ancak politikalarda yapılan değişiklikler vatandaşların politika yapıcılara karşı güveninin sarsılmasına neden olmuştur. Kamu politikaları uygulanmadan önce, söz konusu politikalara karşı vatandaşlardan gelecek tepkiler test edilerek değerlendirildiğinde ve vatandaşların en kolay şekilde çözümseyeceği halde tasarlandığında şüphesiz daha etkin olacaktır.

Kamu politikalarını bir testten geçirdikten sonra uygulamak, vatandaşların alacakları kararları yönlendirme imkânı sunarken uygulanacak politikaların etkinliğini de artıracaktır. Vatandaşlar karar alırken ya da bir kamu politikasına karşı tepki gösterirken her zaman akılcı davranmazlar, pek çok sosyal, kültürel ve psikolojik etki altında karar verirler. Bu nedenle dünya da birçok ülke davranışsal iktisadın kullandığı yöntemlerin önemini kavramış ve politika geliştirme sürecinde davranışsal iktisat öğelerini kullanmaya başlamıştır.

Davranışsal iktisat öğelerinin kamu sektöründe uygulanmasının bir yönü de dürtmedir. Dürtme vatandaşları özellikle toplum ve ülke yararına karar vermeleri konusunda yönlendirebilmeye olanak sağlamaktadır. Böylelikle dürtme; vatandaşların seçme hakkı korunarak, doğru yönde karar almalarına yardımcı olmak amacıyla yönlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Dürtme, diğer politika araçları ile kıyasla düşük maliyetli bir araçtır, çünkü davranışlar otomatik

ve sezgiseldir. Bireylerin kararlarını ikna etme ya da cezalandırma yöntemiyle baskıyla değiştirmek yerine, seçim mimarlarının oluşturacağı küçük ve basit ortam değişiklikleri ile dürtülmesi mümkündür. Böylelikle bireylerin kararlarına doğrudan müdahale edilmemekte; kişiler, seçme kararına müdahale edilmeden yalnızca farkındalık yaratacak basit müdahalelerle yönlendirilmektedir.

Davranışsal iktisat; teori, kanıt ve politika ile ilgili sonuçlar arasında dinamik bir etkileşime dayanmaktadır. Davranış değişikliği hakkındaki teorik bilgi, çeşitli aktörlerin daha iyi seçimler yapmasına nasıl yardımcı olacağına dair bir dizi seçenek oluşturmaya yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla, bir politika müdahalesinin etkinliğini belirli bir bağlamda değerlendirmek için, politika yapıcılarının, maliyet-fayda analizine ve politikanın sürdürülebilirlik düzeyine dikkat etmeleri gerekmektedir.

Davranışsal kamu politikalarının başarılı olması için önemli bir husus da yürütülen kamu politikasının vatandaşlar tarafından benimsenmesidir. İnsan davranışı elbette karmaşıktır. Davranış değişikliği gerektiren veya dürtme içeren politikalar tasarlamak için, insanların farklı durumlarda ve bağlamlarda nasıl davrandıklarının anlaşılması ve bu bağlamda bireylerin karar vermelerini etkileyen faktörlerin de doğru analiz edilmesi gerekir.

Dürtme ile kamu politikasının tasarımında ve yürütülmesinde insan davranışı temel alınmaktadır. Bu kamu politikalarının etkinliğini arttıracaktır. Ayrıca insanların belirli davranışları bu yolla test edilebileceğinden insanların seçimlerinde meydana gelecek bir değişiklik de gözlemlenebilecektir. Böylelikle daha güçlü kamu politikaları tasarlamak mümkün olacaktır.

İnsan davranışlarını etkileyen psikolojik ve sosyolojik faktörler çok çeşitlidir. Bu nedenle davranışsal kamu politikalarına temel oluşturması bakımından yapılan deneylerden elde edilen sonuçlar genelleştirilmemelidir.

Kamu politikalarının tasarımında ve yürütülmesinde gün geçtikçe daha fazla davranışsal iktisat öğeleri kullanılmaktadır. Çünkü bu yöntemle politika yapıcılar, yalnızca birey davranışını ve davranış değişikliğini etkileyen faktörlerini daha iyi anlamakla kalmamakta, refah artırıcı ve daha etkili politikalar geliştirebilmektedir.

Dünyada davranışsal kamu politikaları oldukça geniş bir perspektif ile neredeyse tüm kamusal alanda uygulanmaktadır. Türkiye’de ise davranışsal

kamu politikalarını uygulama bağlamında T.C. Ticaret Bakanlığı bünyesinde İhracat Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak Davranışsal Kamu Politikaları ve Yeni Nesil Teknolojiler Daire Başkanlığı çalışmalarını sürdürmektedir. Söz konusu daire başkanlığı görev ve yetki alanı itibariyle yalnızca ihracat alanında çalışmalar yapabilmektedir. Birçok ülkede davranışsal kamu politikaları üniteleri başkanlık ya da başbakanlık makamına bağlı olarak görevlerini sürdürmektedir. Bu nedenle etki alanı bakımından oldukça geniş bir görev tanımı olan davranışsal kamu politikaları ünitesinin Cumhurbaşkanlığı makamına bağlı olarak çalışmalarını sürdürmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Böylelikle davranışsal kamu politikaları ünitesi tüm bakanlıkların görev alanına giren konularda politika yapım sürecine destek olabilecektir. Tüm kamu kurumlarının uygulayacağı politikalara hem kaynak sağlaması hem de vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi bakımından önemli bir misyon yüklenecek olan davranışsal kamu politikaları ünitesi, vatandaşların kamu politikalarına daha kolay uyum sağlamasını da sağlayacaktır.

Davranışsal içgörünün eğitim, sağlık, enerji, ekonomi, çevre, sanayi, finans, adalet ve istihdam gibi alanlarda yürütülen tüm politika alanları ile kamu diplomasi faaliyetleri, basın faaliyetleri gibi alanlara uygulanabilmesi için, davranışsal kamu politikaları ünitesinin idari yapılanma içindeki yeri oldukça önemlidir.

Vatandaşların doğru kararlar almalarını ve doğru eylemlerde bulunmasını sağlamak amacıyla ya da bir diğer deyişle kendileri ve toplum için daha iyi kararlar almalarına yardımcı olmak gayesiyle, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde görev yapabilen ve örnek ülkelerde belirtildiği gibi Cumhurbaşkanlığı bünyesinde çalışmalarını sürdüren bir davranışsal kamu politikaları ünitesinin Türkiye için faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Alm, J. (2010). "Testing Behavioral Public Economics Theories In The Laboratory" National Tax Journal, December, 63 (4), 635–658.

Dumludağ, Ö. Gökdemir, L. Neyse, & E. Ruben (ed.). İktisatta Davranışsal Yaklaşımlar, İmge Kitapevi, İstanbul.

Ecer, K. (2020). Uluslararası Emek Piyasasında İşgücü Talebi ve Ayrımcılık, Akademisyen Kitabevi, Ankara.

- Ercan, F. (2001). *Toplumlar ve Ekonomiler*, 2. Basım, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- Eser, R.; Toigonbaeva, D. (2011). “Psikoloji ve İktisadın Birleşimi Olarak, Davranışsal İktisat” *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Nisan, 6(1), 287-321.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*, Macmillan.
- Kahneman D.; Krueger, A.B. (2006). “Developments in the Measurement of Subjective Well-Being”, *Journal of Economic Perspectives*, V. 20, N.1, 3–24.
- Kahneman, D. T., Slovic, P., ve Tversky, A. (1984). “Judgment Under Uncertainty: Heuristics And Biases”, Cambridge University Press, New York. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511809477>.
- Karabulut, G.(2017). *Mutluluk ve İktisat*, Derin Yayınları, İstanbul.
- Karakaya K. (2007). “Yorum bilgisi ve İktisat: Rasyonel Seçim Teorisine Yorum Bilgisel Bir Bakış” (Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi), Marmara Üniversitesi/İktisat Anabilim Dalı, İstanbul.
- Kılıç, E. (2020). “Kamu Politikalarında Davranışsal İktisadın Önemi: Dünya ve Türkiye’den Uygulama Örnekleri” *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi* 4(1), 237-262.
- Kuehnhanss, C. (2019). “The Challenges of Behavioral Insights for Effective Policy Design” *Policy and Society*, 38 (1), 14-40.
- Lourenço, J.S., Ciriolo, E., Almeida, S.R. ve Dessart, F.J.(2016). “Behavioural Insights Applied to Policy: Country Overviews 2016”, European Union. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/10.02.2020>.
- Mont, O.; Lehner, M. ve Heiskanen, E. (2014). “Nudging a Tool for Sustainable Behaviour?”, The Swedish Environmental Protection Agency.
- Oliver, Adam (2015). “Nudging, Shoving and Budging: Behavioural Economic-Informed Policy”, *Public Administration* 93(3): 700–714. <https://doi.org/10.1111/padm.12165>
- Oliver, A. (2019). “Towards a New Political Economy of Behavioural Public Policy” *Public Administration Review*, ISSN 1540-6210. <https://doi.org/10.1111/puar.13093>

Raphael, D. D. (2014). Adam Smith, Ekrem Erdem ve A. Aslıhan Çelenk (çev), Liberte Yayınları, İstanbul.

Riedhl, A. (2010). "Behavioral and Experimental Economics Do Inform Public Policy" Public Finance Analysis, Vol. 66, No. 1, 65-95.

Sedlacek, T. (2017). İyi, Kötü & Ekonomi (Çev. A. S. Erdoğan) Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Simon, H. A. (1955). "A Behavioral Model of Rational Choice", The Quarterly Journal of Economics, 69 (1), 99-118.

Simon, H. A. (1957). Models of Man: Social And Rational, John Wiley and Sons, New York, ABD.

Straßheim, H. (Ed.) (2019). "Handbook of Behavioural Change and Public Policy", Helmholtz-Centre for Environmental Research – UFZ, Leipzig, Almanya.

Şentürk, F.; Findık, H. (2014). "Rasyonel Karar Alan Ekonomik Birimin Risk Altında Verdiği Kararlara Davranışsal Yaklaşım: Kahneman Ve Tversky Beklenti Teorisi Perspektifinden Eleştirel Bir Bakış", Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi, 11(42), 127-139.

Thaler, R. H.(2000). "From Homo Economicus to Homo Sapiens" Journal of Economic Perspectives V.14 N.1 133-141.

Thaler, R. H. ve Mullainathan, S. (2008). "How Behavioral Economics Differs from Traditional Economics" The Concise Encyclopedia of Economics, Second ed. (çevrimiçi) <http://www.econlib.org/library/Enc/BehavioralEconomics.html> 24.04.2020

Thilly, F. (1913). "Romanticism and Rationalism", The Philosophical Review, C: 22, No: 2, 107-132.

Zafirovski, M. (2008). "Classical and Neoclassical Conceptions of Rationality Findings of an Exploratory Survey", The Journal of Socio-Economics, C: 37, No: 2, 789-820.

Zuidhof, P.W. (2016). "Behavioralizing Europe: How Behavioral Economics Enters EU Policymaking", Council of European Studies 23rd International Conference of Europeanists, Resilient Europe?, Philadelphia, A.B.D.



Derleme Makalesi / Review Article

İŞLETMELERİN İNSAN ÇEVRESİ ÜZERİNDEKİ KİRLLETİCİ ETKİSİ: SOSYAL KİRLİLİK

İbrahim Efe EFEOĞLU*

Hüseyin ATAŞ**

ÖZ

Sosyal kirlilik kavramı zamanımızın belki de en önemli problemi olan, iş ve işlerden kaynaklanan, toplumu olumsuz yönde değiştiren, insanların mental sağlığına zarar veren iş kültürüne odaklanmaktadır. Ekonomik ve sosyal bakımdan zenginleşmek isteyen ülkeler için istikrarlı ailelere ve ailelere karşı sorumlu işletmelere büyük ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda iş dünyası toplumun gelişimi için önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. İşletmelerin çevre üzerindeki kirlletici etkisinin uzun yıllar göz ardı edilmesi gibi günümüzde işletmelerin “insan çevresi” üzerindeki kirlletici etkisi de son derece göz ardı edilen bir durumdur. Bu göz ardı edilmiş işletmelerin çalışanlarına zarar veren ve onların mental sağlığını bozan uygulamaları ile kendi örgütlerini ve içerisinde faaliyet gösterdikleri toplumlarını kirlletmesine neden olmaktadır. Bu kirlilik türü aile birliğini, insanların doğal yaşam alanlarını ve en nihayetinde sosyal sermayeyi üreten insanı zayıflatmaktadır. Bu çalışma, sosyal kirlilik kavramını tanıtmaya, yapılan çalışmaları ele alma ve bu şekilde kavram ile ilgili bir farkındalık oluşturarak geleceğe yönelik bir altyapı inşa etmeyi amaçlamaktadır. Çalışma yöntemi derleme makalesine uygun şekilde ilgili uluslararası literatürü tarayarak, nitel ve nicel araştırmaları raporlamaya dayanmaktadır. Sosyal kirlilik kavramı uluslararası literatürdeki anlamı ile Türkiye’de tanınmaması sebebiyle bu çalışma özgündür. Ayrıca İşletme alanında uluslararası güncel bir konudaki gelişmeleri ve tartışmaları tanıtmaya bakımından güncel bir değer sahiptir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Kirlilik, Çevre, İnsan Çevresi.

* Doç. Dr. Adana Alparslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Üniversitesi, İşletme Fakültesi, e.efeoglu@atu.edu.tr ORCID : 0000-0003-3928-4568

** Öğr. Gör, Adıyaman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, huseyinataş@gmail.com ORCID : 0000-0003-3201-7360

POLLUTION EFFECT OF BUSINESSES ON HUMAN ENVIRONMENT: SOCIAL POLLUTION

ABSTRACT

The concept of social pollution focuses on the business culture, which is perhaps the most important problem of our time, which is caused by work and jobs, changes the society negatively and harms people's mental health. There is a great need for stable families and businesses responsible to families for countries that want to prosper economically and socially. In this context, the business world emerges as an important element for the development of society. Just as the polluting effect of businesses on the environment has been ignored for many years, the polluting effect of businesses on the "human environment" is also an extremely neglected situation. This neglected enterprises cause harm to their employees and impair their mental health and pollute their own organizations and the communities in which they operate. This type of pollution weakens the human who produces family unity, natural habitats of people and ultimately social capital. This study aims to introduce the concept of social pollution, to discuss the studies and thus to create an awareness about the concept and to build a future-oriented infrastructure. The study method is based on reporting qualitative and quantitative researches by scanning the relevant international literature in accordance with the review article. The concept of social pollution in Turkey due to the recognition by the meaning of this study is unique in the international literature. In addition, it has a current value in terms of introducing developments and debates on an international current issue in the field of Business.

Keywords: Social Pollution, Environment, Human Environment.

GİRİŞ

Günümüzde sürdürülebilir organizasyonlar oluşturmaya yönelik kamuda ve özel sektörde yoğun bir ilgi bulunmaktadır. Örgütsel sürdürülebilirlik ile ilgili çalışma sahasında “Organizasyonlar ve Doğal Çevre” diye bir çalışma başlığı ve literatür de bulunmaktadır (Pfeffer, 2010). Sürdürülebilirlik esasen fiziksel kaynakların yanı sıra beşeri kaynaklara da odaklanmalıdır. Teoride “sürdürülebilirlik için insan kaynakları” uygulamaları olsa da sosyal çevre yerine fiziksel çevrenin üzerinde daha fazla durulmaktadır. Yönetim ve Organizasyon literatürüne bakıldığında sürdürülebilirlik ile ilgili çalışmaların büyük çoğunluğunun da örgüte ve onun fiziksel çevresine odaklandığı görülmektedir (Pfeffer, 2010). Örgütsel faaliyetlerin sosyal etkileriyle ilgili endişeler olsa dahi, bu kaygılar genellikle yönetim uygulamalarının bireyin sağlığı üzerindeki etkilerine değil daha ziyade ekonomik kalkınma ve kaynak kullanım sonuçlarına yöneliktir (Pfeffer, 2010).

İşletmeler daha çevreci olmak için adeta birbirleriyle yarışırken, hatta çevresel faaliyetlerini birçok halka açık şirket yıl sonu faaliyet raporlarında paylaşarak bunu topluma yönelik bir imaj oluşturma faaliyeti olarak değerlendirirken, örgütsel davranış yazınında çalışanların huzur, refah ve sağlık koşullarına yönelik teorik çok sayıda yayın olmasına rağmen işletmeler bazında bu ve benzeri konuların yeterince ele alınmayarak göz ardı edildiği görülmektedir. Çevre ile ilgili etkinliklerin faaliyet raporunda paylaşıldığı duruma benzer bir açıklama çalışanlara yönelik yapılan faaliyetleri de kapsayacak şekilde tasarlanmış olsa böyle bir tutum şirketin sürdürülebilirliği ve çalışanlarına yönelik tutumları hakkında da bilgilendirici olabilecektir. Doğal çevreyi korumak gibi insan kaynaklarını ve insan çevresini korumak da işletmeler için bir kaygı sebebi olmalıdır. Zira işgücünün sağlık durumu, özellikle insan sürdürülebilirliği ve refahın önemli bir göstergesidir (Pfeffer, 2010). Sosyal kirlilik ile çevre kirliliği arasında ilginç ve ilgili bir paralellik olduğu savunulmaktadır. Nitekim bundan onlarca yıl önce doğaya verilen zarar anlaşılmış ve toplum buna karşı koymuştur. Toplumun direnci ve tepkisi işletmeleri çevreye karşı duyarlı olmaya zorlamıştır (Rucker, 2018).

Bilimsel yazının anahtarı sadeliktir (Day, 2000). Akılda kalıcı, derinlik içeren, vurucu tanımlamalar sosyal bilimlerin belki de karmaşık problemlerini özetleyen bir nevi formülasyon türüdür denilebilir. Sosyal kirlilik kavramı da bu

tür tanımlamalara örnek olarak gösterilebilir. Sosyal kirlilik kavramı zamanımızın belki de en önemli problemi olan, işe ve işlerden kaynaklanan, toplumu olumsuz yönde değiştiren hatta insanlıktan çıkaran iş kültürüne odaklanmaktadır (Chinchilla, 2008).

İlk kez 2008’de tanımlanan sosyal kirlilik kavramı (Chinchilla, 2008), günümüz insanının yaşadığı iş sorunlarının insan üzerindeki etkilerine odaklanırken, işin insan hayatındaki olumsuz etkilerine de dikkat çekmektedir. Sosyal kirlilik, üretkenliği desteklemeyen, iş bağımlılığına, tükenmişliğe, fiziksel ve duygusal devamsızlığa ve işe bağlılıkta eksikliğe sebep olan iş ortamlarını tanımlamaktadır (Chinchilla, 2008). Pfeffer (2018)’e göre sosyal kirlilik; işverenin, çalışanın iş-yaşam dengesini kaybetmesine neden olan, çalışanların psikolojik ve fiziksel olarak olumsuz bir şekilde etkilendiği iş yeri uygulamalarını ele almaktadır. Diğer bir deyişle sosyal kirlilik, toksik işyeri uygulamalarının tümünü kapsar. Chinchilla (2008)’nın tanımlamasından sonra birçok nitel ve nicel araştırmaya konu olan sosyal kirlilik kavramı, Stanford Üniversitesi Örgütsel Davranış bölümü profesörü Jeffrey Pfeffer’in “Dying for a Paycheck” kitabında bu kavramı kendi yorumu ile ele alması sonrası özellikle Amerika’da ciddi olarak tartışılmaya başlanmıştır. Pfeffer (2018), sosyal kirlilik kavramını, sağlık maliyeti boyutunu da ele alarak yorumlamıştır. Pfeffer (2018)’in Eurofound (2012) ve OECD (2017) raporlarından yorumladığı şekli ile ABD’de çalışanların %7’sinin sosyal kirlilik kaynaklı nedenlerle hastanelerde yattığını, sosyal kirliliğin ABD’ye sağlık maliyetinin 300 milyar dolar olduğunu göstermekte ve kirli çalışma ortamının ABD’de 120.000’den fazla, Çin’de ise yaklaşık 1 milyon insanın ölümüne sebep olabileceği ileri sürmektedir (Eurofound, 2012; OECD, 2017; Pfeffer, 2018). Tüm bu bilgiler ışığında sosyal kirlilik kavramı, toplumun üç temel taşı olan insan, örgüt ve toplum üzerindeki olumsuz etkilerinin farkında olunmaması sebebiyle son derece büyük bir önem arz etmektedir (Chinchilla, 2008). Sosyal kirlilik, “21. yüzyıldaki en büyük on değişim”den birisi olarak değerlendirilmektedir. 20. yüzyılda büyük işletmeler uygulamaları ile çevreyi kirletirken, 21. yüzyılda aynı işletmeler insan çevresini kirletmektedir (Forty Global, 2018). Bu önemine rağmen Türkçe literatürde sosyal kirlilik henüz kavram olarak değinilmemiş bir konudur. Bu nedenle Türkiye’deki zorlu çalışma koşullarının sosyal kirlilik bağlamında geniş bir perspektifle ele alınması, problemin tespiti ve çözümü için önemli olacaktır.

Bu çalışmada Türkçe olarak literatürde karşıladığı anlamı ile henüz kullanılmayan sosyal kirlilik kavramı, sosyal kirlilik faktörleri ve insan çevresi için önemi ele alınacaktır.

1. SOSYAL KİRLİLİK KAVRAMI

1.1. Chinchilla'nın Sosyal Kirlilik Yaklaşımı

Aile, işletme ve toplum sürekli gelişen, bir üçgenin üç farklı kenarına benzetilebilir. Bu üç bağımsız alanda alınan her bir karar ve edinilen her bir deneyim diğerlerini etkilemektedir. Ekonomik, beşeri ve sosyal sermaye bakımından zenginleşmek ve sürdürülebilir bir refah düzeyine ulaşmak için istikrarlı ailelere ve ailelere karşı sorumlu işletmelere ihtiyaç duyulmaktadır (Chinchilla ve Torres, 2006). Bu bağlamda iş dünyası toplumun gelişimi için çok önemli bir kurumsal bütünlüğü temsil etmektedir. İşletmelerde çevre bilincinin yerleşmesi ve faaliyetlerinin neden olduğu çevresel kirliliğin tespit edilmesi onlarca yıl almıştır. Bugün bu konuda oluşan farkındalık ve yasal düzenlemeler ile bu kirliliğin olumsuz etkilerinin azalmakta olduğu, en azından bu konuda bir bilinç oluştuğu söylenebilir. Aynı şekilde günümüzde bilgideki artış, buna paralel olarak teknolojiye gelişmeler ve değişen yaşam koşulları işletmelerin “insan çevresi” üzerinde de bir kirliliğe neden olmuştur. Ancak bu kirlilik gerek toplum gerek işletmeler tarafından çoğu zaman göz ardı edilmektedir. Oysa işletmeler çalışanlarına zarar veren ve insanlıktan çıkaran uygulamaları ile kendi örgütlerini ve toplumlarını kirliletmektedir. Bu kirlilik türü aile birliğini, insanların doğal yaşam alanlarını ve en nihayetinde insanların sağlığını zayıflatmaktadır (Chinchilla, 2008).

1.2. J. Pfeffer'in Sosyal Kirlilik Yaklaşımı

Sosyal kirlilik; uzun mesai saatleri, ekonomik güvenlik eksikliği, tükenme, büyük bir ekonomide hayatta kalma çabası, ebeveyn desteğinin eksikliği ve bugün birçok sanayileşmiş ülkede iş yaşamını karakterize eden yüksek stres anlamına gelmektedir (Conscuioused, 2019). Sosyal kirlilik kavramının popüler hale gelmesi Pfeffer (2018)'in “Dying for a Paycheck” kitabında sosyal kirliliği yüksek sağlık bakım maliyeti değişkenini de içeren bir yaklaşım ile ele alması sonrası olmuştur. İşletmelerin yarattığı ve iş kültüründen kaynaklanan bu kirliliğin uzun çalışma saatlerine, çalışanların çok az ya da hiç tatil yapmamlarına, boşanmalara ve aile hayatının bozulmasına neden olduğunu ileri süren Pfeffer, sosyal kirlilik ile ilgili

atılacak adımların sürdürülebilirliğe odaklanmış toplumsal bir hareket çağrısı olduğu belirtilmiştir.

Yapılan araştırmalar sosyal kirliliğin ABD’de en yüksek beşinci ölüm sebebi olduğunu göstermektedir. Sosyal kirliliğin ABD’ye sağlık maliyeti bütçenin yaklaşık %8’ine denk gelmektedir (Pfeffer, 2018).

Pfeffer (2018), kitabında ayrıca modern iş yaşamının insanlığı kirlletici etkisi ile dünyanın birçok yerinden çarpıcı kanıtlar sunmaktadır. Ayrıca alınabilecek güçlü önlemler ile ABD’deki ölümlerin 60 bininin ve sağlık maliyetinin üçte birinin engellenebileceği savunulmaktadır.

Amerikan işyerleri ve yönetim uygulamaları bireysel ve örgütsel sağlığı mahvetmektedir. İşverenler sağlık krizinin nedenidir. Sağlık hizmeti harcamalarının çoğu kronik hastalıklara yapılmakta, kronik hastalıklar çoğunlukla stresten kaynaklanmakta ve stres ise işyerinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, ABD’deki sağlık krizini düzeltmek için başlanacak yer çalışma ortamı olmalıdır (Pfeffer, 2018). Mevcut işletmelerin ölçme-değerlendirme sistemleri sadece verimliliği ve üretkenliği ölçmektedir. Çalışanların sağlık durumları ölçülmeye başlanırsa sosyal kirliliğin etkileri o zaman görülmeye başlanacağı savunulmaktadır. Pfeffer (2018)’e göre işletmelerin yarattıkları sağlıksız ortamın maliyeti dışsallaştırılmıştır ve büyük oranda bu maliyet toplum tarafından ödenmektedir. Daha sağlıklı iş yerleri için kamuoyunun bilgilendirilmesi ve sosyal bir baskı kurulması gerekmektedir. Bazı yenilikçi şirketlerde uygulanan yoga meditasyonları ve uyku araları bu sağlıksız iş ortamlarına çözüm olarak düşünülmemelidir, bu tür çözümler sadece yara bandı etkisi yapacaktır (Pfeffer, 2018).

Sanayi çağında oluşan ve halen geçerli olan iş kültürü, uzun çalışma saatlerinin daha fazla üretim anlamına geldiğini varsaymaktadır. Sanayi çağı için bu varsayım geçerli kabul edilse de günümüz bilgi çağında yaratıcılık, problem çözme ve takım çalışması en öne çıkan gereksinimler olarak kabul edilmektedir. Çalışanların iyi dinlenebildiklerinde, aileleriyle vakit geçirebildiklerinde daha yenilikçi, üretken ve düşünceli oldukları tespit edilmiştir. Bu gereksinimler göz önüne alındığında verimlilik, fazla mesai yapıldığında azalmaktadır. Çalışanlar daha az çalıştıklarında üretkenlikleri daha fazla olmaktadır (Pfeffer, 2018).

İş kültürü ve işletmelerin oluşturduğu sosyal kirlilik sebebiyle oluşan bunca sağlıksız duruma rağmen çalışanların niçin o iş ortamından ayrılmadıklarına dair

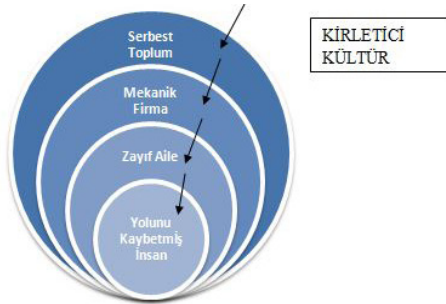
teori ise oldukça çarpıcıdır. Pfeffer makul bir insanın kendisini ölüme götüren işi bırakamamasının sebebinin ego olduğunu ileri sürmektedir. Ego’yu, “eğer iyi iseniz iş taleplerini ve yarattığı stresi kaldırabilirsiniz” diyen iç ses şeklinde tanımlayan Pfeffer, birçok çalışanın bu sese çok duyarlı olduğunu, ayrılmalarını bir başarısızlık olarak gördüklerini bu sebepten de ayrılmadıklarını savunmaktadır. Bu durum “altın kelepçe” benzetmesi ile de tarif edilmektedir (Hikspoors, 2019).

Kirliliğin sebep olduğu sağlıksız sonuçlar nüfusa eşit olarak dağılmamaktadır. Zira daha düşük eğitim düzeyine sahip çalışanların çalışma saatlerini ve işlerini kontrol edebilme imkânları daha kısıtlıdır ve bu sebepten maruz kaldıkları sağlık sorunları daha da büyüktür.

2. SOSYAL KİRLİLİK YAKLAŞIMININ TEZİ VE ANTİTEZİ: ZENGİNLEŞTİRİCİ VE KİRLETİCİ İŞ DÖNGÜLERİ

2.1. Kirlетici İş Kültürünün Negatif Döngüsü

Dünyada hâlihazırda geçerli olan iş kültürü paradigması aileyi ve toplumu kirlетmektedir. Bu kirlilik bireyi de yalnızlaştırmaktadır. İşletmelerin insan ve toplum üzerindeki kirlетici etkisi negatif bir döngü içerisinde sürmektedir. Negatif kirlетici döngü işletmeleri mekanikleştirmekte, aileyi zayıflatmakta ve bireyi yalnızlaştırmaktadır.

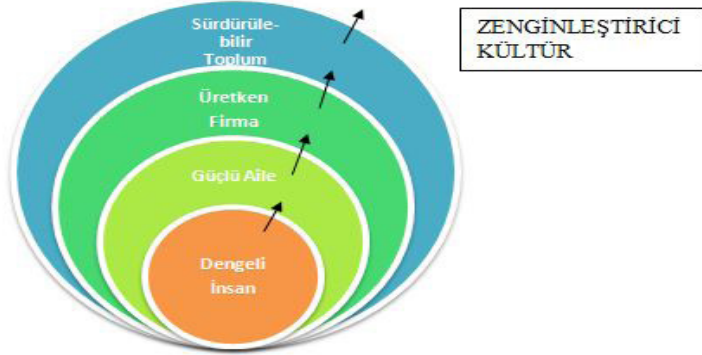


Şekil 1: Kirlетici İş Kültürünün Negatif Döngüsü

2.2. Zenginleştirici İş Kültürünün Pozitif Döngüsü

Kirlетici etkinin antitezi zenginleştirici iş kültürüdür. Zenginleştirici bir iş kültürü; bireyi dengeli, aileleri güçlü, işletmeleri daha üretken ve toplumu da sürdürülebilir kılacaktır. Zenginleştirici bir iş kültürüne geçiş için en kritik sorumluluk liderlere düşmektedir. Finansal ve insani sürdürülebilirlik için

liderlerin daha esnek ve daha duyarlı olmaları gerekmektedir. Gerçek lider iş, aile ve toplumu uyumlulaştıran, zenginleştiren ve dengeli şekilde zenginleşmesini sağlayan liderdir.



Şekil 2: Zenginleştirici İş Kültürünün Pozitif Döngüsü

2.3. Kırletici Olmayan Bir İş Kültürü İçin 5F ve 10C Formülü

Sürdürülebilir toplum ve işletmeler inşa edebilmek için her türlü siyasi ve ekonomik karar ve yönetim uygulamasında gözetilmesi gereken beş kriter bulunmaktadır. Her bir kriterin gerçekleştirilmesi için amaçlanması gereken ikişer alt boyut bulunmaktadır. Belirtilen kriter ve alt boyutların İngilizce baş harflerinden dolayı Chinchilla (2019) tarafından bu yöntem 5F-10C şeklinde formüle edilmiştir. Siyasi ve yönetsel kararlarda kadın, aile, esneklik, bağlılık ve kardeşlik gözetildiği taktirde zenginleştirici bir iş kültürü sağlanabilecektir.

Tablo 1: Sürdürülebilir Toplum ve İşletmeler İçin Hedefler

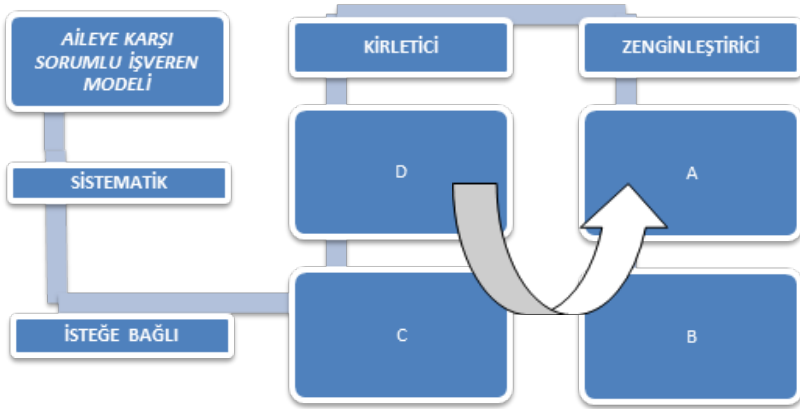
KADIN	AİLE	ESNEKLİK	BAĞLILIK	KARDEŞLİK
Tamamlayıcılık	Ortak Sorumluluk	Taahhüt	Tutarlılık	Paylaşım
Özen	Yeterlik	İşbirliği	Güven	Uyum

3. SOSYAL KİRLİLİK KAVRAMINA ULUSLARARASI YAKLAŞIMLAR

3.1. Aileye Karşı Sorumlu İşletmeler Endeksi (IFREI)

Sosyal kirlilik ile ilgili en kapsamlı uluslararası çalışma, kavramın tanımlayıcısı Chinchilla öncülüğünde Navarra Üniversitesi IESE Business School bünyesindeki Uluslararası Çalışma ve Aile Merkezi tarafından geliştirilen Aileye Karşı Sorumlu İşletmeler Endeksi (IFREI)'dir. IFREI Projesi, işletmelerin "yalnızca aileye karşı

sorumlu davranırlarsa işletmelerin ve toplumun büyük ölçüde gelişebileceği” tezinden hareketle geliştirilmiştir (IESE, 2019). Bu endeks, işletmelerdeki esneklik, iş-aile uzlaşma politikalarının uygulama seviyesi ve çalışanlarına etkilerini tespit etmekte kullanılmaktadır. IFREI projesi, işletme politika ve kültürünün, denetim otoritesinin yönetim tarzının ve çalışanların kişisel özelliklerinin örgütsel ve bireysel performanstaki etkilerini analiz etmektedir. Ayrıca işletmelerin iç ve dış çevrelerini ne ölçüde uzlaştırmaya ya da kirlетici olduklarını da değerlendirmeye imkân tanımaktadır. Her yıl uygulanan ve rapor edilen IFREI endeksi en son 2.0 sürümüyle 23 ülkede uygulanmış ve kıyaslanmıştır.



D: Aileye karşı sorumlu politikalar yok

A: Aileye karşı sorumlu bir kültür

C: Bazı sorumluluklar var ancak sorunlu

B: Sorumlulukların farkında ve uyguluyor

Şekil 3: Aileye Karşı Sorumlu İşveren Model

Kaynak: <https://ifrei.iese.edu/en/ifrei-project/history>

Şekil 3'te Aileye Karşı Sorumlu İşveren Endeksi modelinde bulunan D seviyesi, işletmelerin örgütsel uygulamalarının insan çevresine verdikleri zararın farkında olmadıkları ve herhangi bir sorumluluk üstlenmediklerini ifade etmektedir. Bu kategorideki işletmeler "sistematik olarak kirlетici" olarak değerlendirilmektedir. C seviyesi, şirketin "isteğe bağlı olarak kirlетici" olduğunu ifade etmektedir. Bu seviyedeki işletmeler, iş-aile dengesine aykırı uygulamalara sahip olmakla birlikte insan çevresinin korunmasına yönelik sorumluluğun bir kısmını üstlenmektedir. B seviyesi, işletmelerin çalışanlarının birden fazla sorumluluğu olduğunu kabul ettiği ve kirlетici değil insan çevresini "isteğe bağlı zenginleştirici" olarak tanımlandığı düzeydir. Çalışanların ailelerine karşı

sorumluluklarını dengelemeye yardımcı olunmaktadır. A seviyesi ise işletmelerin, aile-iş kültürünün bir parçası olarak insan ekolojisini koruma ve destekleme düzeyini ifade etmektedir. Şirket ve çalışanlar esneklik ihtiyacını anlamakta ve çevreye karşı hassas olmaktadır. Bu seviye bugünün ve gelecekteki toplumun sağlığı için en faydalı işletme düzeyidir. “Sistematik zenginleştirici” olarak tanımlanan A seviyesi, işletmelerin ulaşabileceği en zor düzeydir.



Şekil 4: Aileye Karşı Sorumlu İşveren Modeli Elementleri

Kaynak: <https://ifrei.iiese.edu/en/ifrei-project/history>

Şekil 4'te Aileye Karşı Sorumlu İşveren İndeksi modelinin elementleri gösterilmektedir. İşletmenin sonuçları esnek ve sorumlu bir kültürün varlığını ifade etmektedir. Sorumlu işletme politikalarını uygulayabilmek ve kültürel bir değişim sağlamak için kolaylaştırıcılara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu öğelerden her birisi işletmenin durumunu test etmek ve gelişimini teşhis etmek için veridir. Politikalar, çeşitli uygulamaların kullanılabilirliğini ve formalizasyon derecesini göstermektedir. Kolaylaştırıcılar şirketin belirlediği hedeflere ulaşmasına yardımcı olan etmenlerdir. İşletmelerin sorumluluk seviyesini geliştirebilecek tek bir formül bulunmamaktadır. Her işletme kendi kirlilik seviyesine göre bir politika belirlemelidir. Aileye Karşı Sorumlu İşveren İndeksi dünyada işletmelerin sosyal kirlilik düzeyleri ile ilgili veri sağlayan en kapsamlı çalışmadır.

3.2. Uluslararası İnsan Kaynakları Enstitüsü (Institute of HRM)

Dvorakova ve Fedorova (2015) öncülüğünde yeni bir sosyal kirlilik teorisi geliştirmek ve kirliliğin toplum ve insan üzerindeki etkilerini giderebilecek çözümleri tespit edebilmek amacıyla Çek Teknik Üniversitesi İnsan Kaynakları (İK) Enstitüsü bünyesinde uluslararası bir çalışma grubu kurulmuştur (Institute of

HRM, 2019). Her yıl düzenli olarak çalışma grubu içerisinde yer alan ülkelerde anket yoluyla sosyal kirlilik faktörleri ve düzeyleri belirlenerek kıyaslamalı analizleri içeren bir proje kitabı yayınlanmaktadır. Bu çalışma grubu Rus hükümeti tarafından da bilimsel proje olarak desteklenmektedir. Çalışma grubunun araştırmaları sosyal kirliliğin doğasını anlamada fayda sağlamaktadır (A. Fedorova, Dvorakova ve Kacane, 2019). İtalya, Çekya, Letonya, Rusya, Pakistan ve Kazakistan'dan araştırmacılar bu çalışma grubunun içerisinde yer alarak ülkelerinin çalışan ve işveren iş ilişkilerini araştırmaktadır.

3.3. Sosyal Kirlilik Konusu ile İlgili Uluslararası Ampirik Çalışmalar

İşletmelerin çalışanlar üzerindeki olumsuz etkilerinin daha geniş bir perspektifle sosyal kirlilik olgusu bağlamında ele alınmasına yönelik ilk çalışma Fedrova ve Menshikova (2014) tarafından gerçekleştirilmiştir. Araştırmada Rusya'daki sosyal kirlilik düzeyi ve kirlilik faktörleri ele alınmıştır. Örgütsel çevrenin faaliyetlerinin çalışanlar üzerindeki etkilerini içeren literatürde öne çıkan değişkenler şu şekildedir: Fiziksel ve psikolojik sağlık üzerine etki, işle ilgili tutum ve davranış değişiklikleri, işyerinde stres, daha az memnuniyet ve bağlılık, yüksek düzeyde iş bırakma, ölümler. Sosyal kirlilik yaklaşımı tüm bu literatürü de içeren bir olgu ile konuya yaklaşmayı mümkün kılmaktadır. Geliştirilen sosyal kirlilik ölçeği ile Rusya'nın Novouralsk şehrindeki çalışanların örgütsel faaliyetlerden kaynaklanan kirlilik faktörleri tespit edilmiştir. Bulgular neticesinde dört ana kirlilik faktörü tespit edilmiştir: 1) İş kanunu ihlalleri, 2) Maaşlar arası eşitsizlik, 3) Personel azaltıcı yönetim faaliyetleri, 4) İşletmelerdeki toksikite seviyesi (Alena Fedorova ve Menshikova, 2014). Araştırmanın dar bir çevrede yapılmış olması bu araştırmanın eleştirisi olmakla birlikte yaklaşımı sebebiyle önem arz etmektedir.

Fedorova ve ark. (2015), İtalya ve Rusya'daki toksik iş çevresinin çalışanlar üzerindeki etkisini sosyal kirlilik bağlamında ele almışlardır. Karşılaştırmalı olarak yapılan ampirik analizler sonucunda şu bulgulara ulaşılmıştır (Alena Fedorova, Vishnevskii ve Menshikova, 2015):

- Çalışanların büyük kısmı işin fiziksel durumları üzerinde olumsuz etkisi olduğuna inanmaktadır,
- Çalışanların çoğu baş ağrısı, uykusuzluk ve sinir sistemi hastalıkları yaşamakta ve bu sağlık sorunlarının işlerinin doğrudan bir sonucu olduğuna inanmaktadır,

- Çok sayıda çalışan, iş güvencesi ile ilgili korku ve umutsuzluk yaşamakta, geleceğe dönük kaygılar taşımaktadır.

Fedorova ve Dvorakova (2015), Çekya ve Rusya'daki işletmelerde organizasyon için sosyal kirliliği karşılaştırmalı olarak analiz etmişlerdir. Araştırma sonuçları Çekya ve Rusya'daki işletmelerde bazı kirlilik sebeplerinin ortak olduğunu göstermiştir:

- İş sözleşmesindeki ihlallerin büyük çoğunluğu işveren tarafından kaynaklanmaktadır,
- Sözleşme ihlallerinin birçoğu ücretlerdeki bir artış olmadan iş yükündeki artışla ilişkilidir,
- Ücretlerin tam ödenmediği ve ödemelerin de gününde yapılmadığı sözleşme ihlalleri bulunmaktadır,
- Çok sayıda çalışan mevcut işlerinde endişe ve olumsuz duygular hissetmektedir,
- Ücretli çalışanların büyük bir yüzdesi, işyerinde aşırı stres, gerginlik yaşamakta ve iş ile kişisel yaşam dengesi kurmakta zorlanmaktadır,
- Yüksek sayıda işçi, işgücü gelirlerinin ve manevi desteklerinin azalması sebebiyle gelecekle ilgili tehdit hissetmektedir,
- Çalışanların büyük bir kısmı niteliklerini kendi imkânları ile geliştirmek zorunda kalmaktadır,
- Çalışanların büyük bir çoğunluğu, belirtilen iş tanımının dışında görevler ve fazla mesai karşılığı ücret alamamaktadırlar,

Belirlenen bu sosyal kirlilik faktörleri, organizasyon için uygulamaların çalışanları iş ilişkilerinde savunmasız bırakmakta, refah düzeylerini ve yaşam kalitelerini düşürmektedir (Alena Fedorova ve Dvorakova, 2015).

Polents ve Fedorova (2016), kurumsal sosyal politika uygulamalarının sosyal kirlilik seviyesini etkilediğini belirtmektedirler. Bu çalışma kurumsal sosyal politika uygulamalarını sosyal kirlilik bağlamında ele alan literatürdeki ilk çalışmadır. İşletmelerin sosyal politikaları çalışanların refahını etkileyen önemli bir değişken olarak değerlendirilmektedir. Şirketin sosyal politika uygulamaları, kurum içi ve dışındaki çalışanları için daha yüksek yaşam standartları yaratan, gönüllü sosyal hizmetler ile ilgili hedefleri ve faaliyetleri içeren İK politikasının bir parçası olarak kabul edilmektedir (Celma ve Martinez-Garcia, E., Coenders, 2014).

Sosyal politikaların iki yönü bulunmaktadır: iç sosyal politika ve dış sosyal politika uygulamaları. İç sosyal politikalar kurumun varlık seviyesi ile ilgiliyken dış sosyal politikalar yerel topluma, devlete ve işletmelere karşı sorumlulukları içermektedir. Bu kapsamda Rusya'da Novouralsk şehrinde faaliyet gösteren nükleer enerji şirketi UralsElectroChemical Works (UECW)'un 2010-2014 dönemindeki verileri analiz edilmiştir. Kurumsal sosyal politika uygulamalarının sosyal kirlilik düzeyindeki etkisini değerlendirebilmek için şu göstergelere bakılmıştır: 1) personel gelişimi, 2) sağlık teşviki, iş güvenliği ve kaza önleme, 3) sosyal politika yönetimi, 4) şirketin sosyal sorumluluk faaliyetlerinin yeniden yapılandırılması, 5) yerel topluluk gelişimi, 6) bilinçli iş uygulamaları. Bulgular UECW'nin sosyal politika odaklı uygulamalar için ayırdığı bütçenin giderek azaldığını bunun da işletme çalışanları ve faaliyet bölgesindeki sakinlerin refah düzeyini düşürdüğünü göstermektedir. Ele alınan beş yıllık dönemde işlerin sürekli azalması, sosyal uygulamalara yönelik fonların azalması işletme çalışanları ve bölge sakinleri için yüksek bir sosyal kirliliğe sebep olmaktadır (Polents ve Fedorova, 2016) the analysis of the corporate social policy efficiency is an essential tool to obtain information for taking management decisions concerning social pollution issues at the entity and regional levels. The authors' method implies that the estimation of the analysis indicators of the corporate social policy efficiency is based on the economic performances of a business entity. The testing of the method had been carried out by the authors for several years at a large Russian enterprise. The evaluation indicators of the corporate social policy efficiency are divided into the following groups: 1. İşletmeler sosyal politika uygulamalarında yaptıkları kesintiler için küresel ekonomik yavaşlamayı bahane olarak kullanmaktadırlar. Bir sosyal kirlilik faktörü olan kurumsal sosyal politikaların bu tür gerekçelerle etkin olarak uygulanmaması ve sonuçları, geçmişte daha fazla üretim için doğayı ve çevreyi umarsızca kirlleten işletmelerin sığındığı gerekçelere benzemektedir.

Fyodorova ve ark. (2016), özel istihdam ilişkilerini sosyal kirlilik bağlamında ele almışlardır. Güvencesiz istihdam sosyal kirliliğin sistematik faktörlerinden birisi olarak kabul edilmektedir (Conscuioused, 2019). İstihdam ilişkilerindeki sosyal kirlilik olgusu, işgücü maliyetlerinin azaltılması ve toksik İK uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Çalışma kapsamında ilk olarak 2014'te Rusya'da geliştirilen ölçek ile işçi ve işveren ilişkiler araştırılmıştır. 2015'te Sverdlovsk şehrindeki çalışan çeşitli sektörlerdeki işçilere geliştirilen ölçek uygulanmıştır. Çalışma, iş

güvencesizliğinin çalışanların fiziksel ve ruhsal sağlığına verdiği zararı ortaya koymaktadır. İş güvencesizliği sadece çalışanlar için değil tüm toplum için büyük bir kirlenici faktör olarak değerlendirilmektedir. Rusya’da piyasa ekonomisine geçişten sonra sözlü iş sözleşmeleri, kuralsız çalışma günü ve esnek çalışma saatleri sosyal olarak kabul edilmekte ve normal karşılanmaktadır. Bu durum iş güvencesizliğinin neden olduğu korkuyu arttırmaktadır (Fyodorova, Katashinskikh ve Dvorakova, 2016).

Bulgular güvencesiz işlerin çalışanlar üzerinde şu sonuçlara sebep olduğunu göstermektedir (Fyodorova ve diğerleri, 2016):

- Çalışanların refahını azalmaktadır,
- Çalışanların iş yerinde kaygı ve diğer olumsuz duygular yaşamalarına sebep olmaktadır,
- Gelecekleri hakkında güvensiz hisseden çalışanların normal görevlerinin yanı sıra ek işler yapma ihtiyacı hissetmelerine neden olmaktadır.

3.3.1. ABD’de Sosyal Kirlilik ve Sağlık ile İlişkisi

Pfeffer (2018), Goh ve Zenios, ABD’de insan sağlığını ve ömrünü etkileyen işveren kaynaklı sosyal kirlilik faktörlerini tespit etmeye yönelik geliştirdikleri ölçek ile 10 faktör tespit etmişlerdir. Bu faktörler şunlardır;

- İşten çıkarılmak,
- Sağlık sigortasına sahip olmamak,
- Düzensiz iş vardiyaları,
- Haftada 40 saatten fazla çalışmak,
- İş güvencesizliği,
- İş-yaşam çatışmaları,
- İş ve iş ortamı üzerinde düşük kontrole sahip olmak,
- Yüksek iş talepleri,
- İşyerinde düşük sosyal destek,
- Haksız durumlara maruz kalmak,

Örneğin 1980 ve 90’lı yıllarda İngiltere’deki hükümet işçileri ile gerçekleştirilen Whitehall II araştırması, çalışana daha fazla kontrol sağlayan iş ortamının ve kişisel takdir ile bağımsızlığa sahip çalışanların bunlara sahip olmayan

işçilere göre daha sağlıklı olduklarını ortaya koymuştur. Ayrıca iş seviyesinin kalp hastalığının gelişmesinde en önemli sebep –sigaradan daha fazla- olduğu ileri sürülmüştür (Head ve diğerleri, 2006)job demands, and work social supports were measured in 1985/88 and in 1991/93. Analyses included 3817 British civil servants with sickness absence records at baseline (1985-89. Bu bulgular Pfeffer ve arkadaşlarının tespit ettiği 10 kirlilik faktöründen birisi olan “iş ve iş ortamı üzerinde düşük kontrol” faktörünü desteklemektedir.

Diğer taraftan sosyal kirlilik faktörlerinden bir diğeri olan uzun mesai saatleriyle ilgili yapılan bir araştırma, uzun bir süre boyunca günde 10 saat çalışan insanların kalp krizi geçirme olasılığının diğerlerine göre %45 daha fazla olduğunu ortaya koymaktadır (Pfeffer, 2018). ABD’de yapılan birçok araştırma, insanların sosyalleşmesinin sağlıkları bakımından hayati önem arz ettiğini tespit etmiştir. Yeteri kadar pozitif anlamda sosyalleşmemenin günde 15 sigara içmek kadar olumsuz sağlık etkileri bulunmaktadır (Business Books, 2018).

Tespit edilen sosyal kirlilik faktörlerinden toplumsal anlamda son derece önemli olan diğer ikisi ise iş güvencesizliği ve işten çıkarılmaktır. Bazı gelişmiş ülkelerde yapılan ampirik çalışmalar işten çıkarılmalarla ölüm oranları arasında pozitif yönde anlamlı bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. ABD’de 1992-2010 arasında kalp krizi geçiren hastalar üzerine yapılan bir çalışmada, 13.000 yetişkinden yaklaşık %70’inin kriz geçirmeden kısa süre önce işlerinden çıkarıldığı görülmüştür. Benzer bir sonuç İsveç’te yapılan bir çalışmada da gözlenmiştir. Bu çalışmaya göre işten çıkarılanların alkol tüketim oranları %400 oranında artmıştır (Workforce, 2019).

Bir diğer önemli sosyal kirlilik faktörü sigortasız çalışmaktır. Yapılan çeşitli çalışmalar, sigortasız çalışanların, sigortalı çalışanlara göre %40 oranında daha yüksek ölüm riski taşıdıklarını göstermektedir. Benzer şekilde meme kanseri hastalığına yakalanan kadınların sigortasız olduklarında hayatlarını kaybetme olasılıkları diğerlerine nazaran %49 daha fazladır (Conscuioused, 2019). İş yerinde haksızlığa maruz kalmanın da sağlık bakımından çarpıcı sonuçları bulunmaktadır. Bu konuya dair yapılan araştırmalar, iş yerindeki adaletsiz tutumların çalışanların zihinsel sıkıntı, psikiyatrik bozukluk ve hastalıklara sebep olduğunu göstermektedir (Huffpost, 2017).

Normal şartlarda insanların strese tepkisi karşı koymak yahut uzaklaşmak şeklinde olmaktadır. Ancak sosyal olarak kirli bir işletmede sürekli strese maruz kalan bir insanın bu stresle baş ederek, uyum sağlayarak çalışmaktan başka çaresi bulunmamaktadır. Bunun sonucunda stres kronikleşmeye ve beyin ile vücut sağlığına zarar vermeye başlamaktadır. Bunun en bilinen sonuçları zihinsel yaşlanma, bağırsak problemleri, hormonal dengesizlikler, obezite, kardiyovasküler hastalıklar ve bağımlılıklardır (Pfeffer, 2018). Tiroid bezinde hasara yol açan düşük tiroid hormon seviyesi, hipotiroid ile birleştiğinde tiroid bezinde hasara yol açar. Vücudun ihtiyacı kadar tiroid hormonu salgılanmadığında yorgunluk, iştahsızlık, depresyon, kuru cilt, saç dökülmesi, kabızlık ve yüksek kolesterol görülebilmektedir. ABD’deki son çalışmalar sosyal kirliliğin Hasmoto’nun Troidi olarak da bilinen düşük tiroid hormonu salgılanmasına sebep olabileceğini göstermekte ve araştırmacıların ilgisini sosyal kirlilik-sağlık arasındaki ilişkiye daha çok çekmektedir (Redd, 2018).

4. TÜRKİYE’DE İŞLETMELERİN SEBEP OLDUĞU SAĞLIK MALİYETİ VE SOSYAL KİRLİLİK KAVRAMI

Pfeffer (2018)’in Eurofound (2012) ve OECD (2017) verilerini kullanarak gerçekleştirdiği tahmin sonuçlarına göre Türkiye 19 gelişmiş ülke içerisinde en düşük kişi başı milli gelire sahip ülke olarak, iş yerinden kaynaklı ölümler sıralamasında İspanya ve Slovakya’nın ardında, üçüncü sırada yer almıştır. Türkiye’de iş yerinden kaynaklı ölüm sayısı 100 bin kişide yaklaşık 78 olarak tahmin edilmiştir. Türkiye milli gelirine oranla iş yerinden kaynaklı sağlık harcamalarında gelişmiş 19 ülke arasında, yaklaşık 600 dolar kişi başı sağlık harcaması ile en fazla sağlık harcaması yapan ülkedir. Türkiye’yi iş yerinden kaynaklı sağlık harcamalarında yaklaşık 580 dolar kişi başı harcama ile ABD takip etmektedir (Pfeffer, 2018). Bu veriler Türkiye’de işletmelerin insan çevresi üzerindeki kirlетici etkisi hakkında fikir vericidir. Zira iş yerinden kaynaklı sağlık harcamalarının boyutu sosyal kirlilik düzeyini gösteren değişkenlerden birisidir. Türkiye’de sosyal kirliliğin sağlık maliyeti dışsallaştırılmıştır ve bu kirlilikten kaynaklanan sağlık harcamaları hükümet ve toplum tarafından karşılanmaktadır.

Sosyal kirlilik olgusu Türkiye’de hâlihazırda uluslararası literatürde belirtilen anlamı ile kullanılmamaktadır. ABD’de, İspanya’da ve Rusya’da sosyal kirlilik ve kirliliğe karşı insanın ve toplumun nasıl korunacağına dair oldukça sert tartışmalar

yaşanmakta, iş kültüründeki paradigmanın değişmesi gerektiği şeklinde radikal öneriler dile getirilmektedir. ABD’de sosyal kirlilikten kaynaklanan sağlık sorunları ve kişi başı sağlık harcamaları Türkiye’den daha az olsa da oluşan farkındalık sayesinde daha fazla tartışılmakta ve çözüm önerileri getirilmektedir.

SONUÇ

Türkiye’de genel olarak örgütsel çevrenin insana ve topluma karşı kirlletici etkileri sosyal kirlilik olgusu bağlamında ele alınırsa daha geniş bir perspektif ile olay ve sorunları değerlendirebilmek ve çözüm önerileri getirmek mümkün olabilecektir. Türkiye’de de işin, insanı, toplumu ve aileyi nasıl etkilediği önemli bir sorunsaldır ve daha fazla araştırılmaya muhtaç bir alandır. Sosyal kirlilik olgusuna Chinchilla (2008) daha çok aile, toplum ve kadının açısından bakarken, Pfeffer (2018) kirliliğin sağlık maliyeti ve toplum sağlığı yönüne odaklanmıştır. Türkiye’de artan boşanma sayıları, psikolojik rahatsızlıklar, iş yerindeki kirliliğe bağlı kalp krizi başta olmak üzere diğer sağlık sorunları vb. başlıklar sosyal kirlilik bağlamında ele alınarak incelenebilir. Bu tür araştırmalar sosyal kirliliğin Türk insanı üzerindeki etkilerini açıklayabilir.

Türkiye’de, sosyal kirlilik faktörlerinden güvencesiz işçilik, sigortasız çalıştırılma özellikle tarım sektöründe görülmektedir. Emek yoğun sektörlerde fazla mesai ve hafta sonu çalışmaları Türkiye’de kabul görmüş ve normal karşılanan bir durum haline gelmiştir. Türkiye’de emek yoğun sektörlerdeki kirlilik düzeyinin tespit edilmesi araştırılmaya değer bir alandır.

Bununla beraber sosyal kirliliğin oluşmasına engel teşkil edecek bir takım uygulamaların hayata geçirilmesi önemlidir. Bu uygulamalar; yöneticilerin toksik uygulamalarını engellemek, iş yerlerindeki fiziksel ortamı iyileştirmek, sosyal desteği arttırmak, çalışanlara daha fazla iş kontrolü ve özerklik tanımadır (Pfeffer, 2018). Dünyada çalışanlara esneklik, özerklik ve daha fazla zaman tanıyan bazı mesai uygulamaları denenmektedir. Bu uygulamalar maaşların sabit tutularak mesainin haftada dört gün yapılmasından, mesai süresinin beş saate düşürülmesine kadar çeşitlilik göstermektedir. Bu ve benzeri uygulamalar çalışanların iş tatmininde, verimliliklerinde ve işbirliğinde önemli artışlara neden olmaktadır (Chakrabartty, 2018).

Türkiye'nin gelişmiş ülkelere kıyasla en düşük kişi başı milli gelire sahip olmasına rağmen iş yerinden kaynaklanan sağlık harcamaları hususunda en fazla harcama yapan ülke olması sürdürülebilir bir durum değildir. İşletmelerin insan ve toplum üzerindeki kirletici etkisinin sağlık harcamaları maliyeti Türkiye'de araştırılması gereken konulardan birisi olarak dikkat çekmektedir. Örgütsel davranışın çevreye etkisi kadar insana, topluma ve sağlık harcamalarına etkisi Türkiye'de de daha fazla araştırılması gereken bir alandır.

Sosyal kirliliğin önlenmesi için iş kültürü anlamında acil bir paradigma değişikliği gerektiğini savunan Chinchilla (2008), işletmelere, medyaya ve politikacılara bu konunun öneminin hep birlikte anlatılması gerektiğini, bu sayede işletmelerin daha uzlaşmacı ve aileden sorumlu olmaya başlayacağını ileri sürmektedir. Ayrıca sosyal sorumluluğa değer verilen bir dönemde işletmelerin aileye karşı sorumluluğunun daha da anlamlı olacağını ifade etmektedir. Yeni nesil çalışanlar eski tip çalışan profiline kıyasla iş yerlerine bağımlı olmak istememektedirler. En iyi çalışanları işe almak ve işte tutmak isteyen işletmeler çalışanlarına karşı esnek olabildiği sürece bunu başarabileceklerdir. Sosyal kirliliğin önlenmesini sağlayacak paradigma değişimi, yasalar üzerinden caydırıcılık sağlanarak değil bu uzlaşmanın toplumun ve işletmelerin faydasına olduğuna inanarak içsel olarak gerçekleşmelidir. Yasalarla iş kültüründe bir paradigma değişikliği oluşturmaya çalışmak işletmeleri belki kısıtlamak suretiyle paradoksal olarak esneklik tanımalarına izin veremeyecektir (Chinchilla, 2008). Belirtilen sorunlar işletmeler için etik boyuta da sahiptir. İşletmeler, çalışanlarının anne, baba, eş, evlat. vb. rollerini başarıyla yerlerine getirmelerini de misyon edinmelidirler. Sosyal kirliliği önleyecek esnek bir iş kültürü stratejik bir nitelik de taşımaktadır. Araştırmalar, çalışanların işletmeleri tarafından varlık olarak değil de insan olarak görüldüklerinde daha yaratıcı, verimli olduklarını, iş yerinde uzlaşmacı ve esnek bir yaklaşıma muhatap olduklarında ise daha az fiziksel devamsızlık yaptıklarını göstermektedir (Chinchilla, 2008). Çalışanların fiziksel olarak işte olup zihinsel olarak kendilerini verememelerini ifade eden zihinsel devamsızlıkları sonucu oluşan maliyet ise halen Türkiye dahil birçok ülkede pek de tespit edilebilen bir veri değildir.

Avrupa toplumu uzun yıllardır çok düşük doğum oranı ortalamasına sahiptir. AB doğum oranı 2017'de ortalama 1.59 olarak gerçekleşmiştir (AA, 2019). Uzun yıllardır süregelen düşük doğum ortalamaları "demografik kış" olarak da

ifade edilmektedir. Çocukların olmaması daha az üretici, tüketici ve devam ederse toplumun ölümü anlamına gelebilecektir. Avrupa’da devam eden bu uzun demografik kış, kadınların işgücüne toplu halde girmesi ve kendilerini katı cinsiyet rollerinin olduğu erkeklere göre tasarlanmış bir iş modelinde bulmalarıyla da ilişkilidir. Bu durum birbirlerinden kopuk yaşayan bireyci kültürün de bir sonucudur. Aile üyeleri birlikte yaşamaz, birlikte aile içinde becerilerini geliştirme vakitlerine sahip olamaz ise toplumun ihtiyaç duyduğu çok yönlü insanlar da yetişemeyecektir. Aileyi, bireylerin iş ortamında da gerekli olan takım çalışması, empati kurabilme, delege edebilme, iletişim kurma, organize etme ve odaklanma gibi becerileri öğrendiği ilk “okul” olarak nitelendiren Chinchilla (2008), bu nedenle bireylerin aileleri ile geçirdiği zamanın işletmelerin ve toplumun geleceği için önemli bir unsur olduğunu ve aileyi ihmal etmenin toplumu zayıflatacağını ve hatta toplumun geleceğini tehlikeye atacağını ifade etmektedir. Türkiye’de de benzer problemlerin sosyal kirlilik bağlamında ele alınarak, çözüm önerileri üzerinde tartışmak en azından başlangıç olarak; bireyi, aileyi ve toplumu işletmelerin kirlletici etkisi hakkında koruma adına farkındalık oluşturmak yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

AA. (2019). Türkiye doğum oranında AB ülkelerini geride bıraktı. 30 Ekim 2019 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/turkiye-dogum-oraninda-ab-ulkeleri-ni-geride-birakti/1415732> adresinden erişildi.

Business Books. (2018). *Are American Workers Dying for a Paycheck?*

Celma, D. ve Martinez-Garcia, E., Coenders, G. (2014). Corporate Social Responsibility in Human Resource Management: An analysis of common practices and their determinants in Spain. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 21(2), 82–88.

Chakrabartty, P. (2018). *Is the way we work killing us?*

Chinchilla, N. (2008). FEMM. *The Women’s Committee of the European Parliament* içinde (ss. 3–9). Brussels.

Chinchilla, N. ve Torres, E. (2006). Why Become A Family-Responsible Employer? *IESE Business School- University of Navarra*, 3(06), 1–18.

Conscioused. (2019). Dying for a Paycheck. 1 Kasım 2019 tarihinde <https://conscioused.org/books/dying-for-a-paycheck-jeffrey-pfeffer-review-summary> 6/8 adresinden erişildi.

Day, R. A. (2000). *Bilimsel Makale Nasıl Yazılır ve Yayımlanır?* (4. bs.). Tübitak.

Eurofound. (2012). *Fifth European Working Conditions Survey*. Luxembourg.: Publications Office of the European Union. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1182en.pdf adresinden erişildi.

Fedorova, A., Dvorakova, Z. ve Kacane, I. (2019). *MONITORING CHANGES IN LABOR RELATIONS BETWEEN EMPLOYEES AND EMPLOYERS: 2015-2018* (1. bs.). Sedlčany: Ústav personalistiky.

Fedorova, Alena ve Dvorakova, Z. (2015). SOCIAL POLLUTION OF THE INTRA-ORGANIZATIONAL ENVIRONMENT IN CZECH AND RUSSIAN ENTERPRISES : A COMPARATIVE ANALYSIS. *The 9th International Days of Statistics and Economics* içinde · Prague.

Fedorova, Alena ve Menshikova, M. (2014). SOCIAL POLLUTION FACTORS AND THEIR INFLUENCE ON PSYCHOSOCIAL WELLBEING AT WORK. *Sociology and healthcare*, 1–9.

Fedorova, Alena, Vishnevskii, Y. ve Menshikova, M. (2015). TOXIC ORGANIZATIONAL ENVIRONMENT ON THE ITALIAN AND RUSSIAN ENTERPRISES : AN INTER-COUNTRY COMPARISON. *Proceedings of ADVED15 International Conference on Advances in Education and Social Sciences* içinde (ss. 262–269). İstanbul.

Forty Global. (2018). *The 10 Big Shifts of the 21st. Century*. <https://www.fortyglobal/> adresinden erişildi.

Fyodorova, A. E., Katashinskikh, V. S. ve Dvorakova, Z. (2016). Precarious Employment Relations as a Factor of Social Pollution. *R-economy*, 2(3), 335–343. doi:10.15826/recon.2016.2.3.030

Head, J., Kivimäki, M., Martikainen, P., Vahtera, J., Ferrie, J. E. ve Marmot, M. G. (2006). Influence of change in psychosocial work characteristics on sickness absence: The Whitehall II study. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60(1), 55–61. doi:10.1136/jech.2005.038752

Hikspoors, F. (2019). Dying to get to work or getting to work to die? *Nowadays and Future Jobs*, 2(1), 1–3. doi:10.21511/nfj.2.2019.01

Huffpost. (2017). *Work can be sickening*.

IESE. (2019). IFREI Project. 30 Ekim 2019 tarihinde <https://ifrei.iese.edu/en/ifrei-project/objectives-and-benefits> adresinden erişildi.

Institute of HRM. (2019). Project: Monitoring the transformation of labor relations in the context of social pollution. 5 Kasım 2019 tarihinde http://inper.academy/research_projects/prekarizace-prace/ adresinden erişildi.

OECD. (2017). *OECD Health Statistics 2017*. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=9> adresinden erişildi.

Pfeffer, J. (2010). Building sustainable organizations: The human factor. *Academy of Management Perspectives*, 24(1), 34–45. doi:10.5465/AMP.2010.50304415

Pfeffer, J. (2018). *Dying for a Paycheck* (1. bs.). HarperBusiness.

Polents, I. ve Fedorova, A. (2016). Corporate Social Policy As a Factor of Social Pollution Reduction: Entity and Regional Levels. *10th International Days of Statistics and Economics* içinde (ss. 1502–1511). Prague.

Redd, J. (2018). Is work stress and “social pollution” hindering your Hashimoto’s low thyroid healing? *RedRiver Health and Wellness Center*. 2 Kasım 2019 tarihinde <https://www.redriverhealthandwellness.com/is-work-stress-and-social-pollution-hindering-your-hashimotos-low-thyroid-healing/> adresinden erişildi.

Rucker, M. (2018). Interview with Dr. Jeffrey Pfeffer about Dying for a Paycheck. 2 Kasım 2019 tarihinde <https://michaelrucker.com/thought-leader-interviews/jeffrey-pfeffer-dying-for-a-paycheck/> adresinden erişildi.

Workforce. (2019). *Author Addresses Dying for a Paycheck — Literally*.



Derleme Makalesi / Review Article

KAMU KURUMLARI VE ÇALIŞANLARI İÇİN BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRME VE YÖNETİM SİSTEMİ ÇERÇEVESİ¹

M. Serdar ERBAŞ*

Önder KUTLU**

Öz

Çalışma kamu çalışanlarının bireysel performanslarının yönetim ve değerlendirilme sistemi kamu kurumlarının amaç ve hedeflerine ulaşmasında, görevlerin yerine getirilmesinde ve etkinliğin sağlanabilmesinde karşılaşılan sorunların çözümüne katkı sağlayabileceğini ortaya koymaktadır. Türkiye’de kamu çalışanları için bireysel performans değerlendirme ve yönetim sistemi çerçevesinin tasarlanarak uygulanması kamu yönetimine önemli katkılar sağlayabilir. Kurumların stratejik planlarının varlığı bu noktada önem taşımaktadır. Makale bireysel performans yönetim sisteminin nasıl kurulacağı ve çalışacağına dair bir çerçeve oluşturulması amacıyla sunulmuştur. Bu kapsamda, performans planlaması, değerlendirme kriter ve standartları ile gerekli yetkinlikler, en etkin değerlendirme dönemi ve değerlendirmeyi kim/kimlerin yapacağı, kurumun ve çalışanların durumu dikkate alınarak en etkin bireysel performans değerlendirme yöntemi seçilmesi, bireysel performans değerlendirme sürecinde mevcut durum ile standartların karşılaştırılması, değerlendirme görüşmesi ve değerlendirme sonuçlarının ortaya konması, sonuçların performans geliştirme ve uygun yönetsel işlemlerde kullanılması konuları açıklanmıştır. Değerlendirme sonuçları hakkında çalışanlara geribildirim yapılması, performans değerlendirme sürecinde kırtasiyecilikten nasıl kaçınılacağı, bilgisayar tabanlı değerlendirme programları ve iletişim araçlarından yararlanılması ile yüz yüze iletişiminin önemi vurgulanmıştır. Performans değerlendirmesi sonucunda performans eksikleri belirlenmesi ile performans geliştirme faaliyetlerinin önemi vurgulanmıştır. Kamu kurumlarında

¹ Dr. M. Serdar ERBAŞ tarafından hazırlanan “Kamu Kurumlarında Bireysel Performans Yönetimi ve Değerlendirme Sistemi: Kamu Çalışanları ile Yapılan Bir Araştırma” konulu Doktora tezinden yararlanılmıştır.

* Dr. M. Serdar ERBAŞ, Başmüfettiş, Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, mserdar.erbass@saaglik.gov.tr; ORCID : 0000-0002-2865-0166

** Prof. Dr. Önder KUTLU, NEÜ, SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, okutlu@konya.edu.tr; ORCID : 0000-0002-7533-9960

kamu çalışanlarının performanslarının değerlendirilmesi ve yönetilmesinin doğru yöntem seçildiğinde, stratejik planlarda belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmaya ve görevlerin yerine getirilmesine önemli katkı sağlayabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bireysel Performans Yönetimi ve Değerlendirmesi, Bireysel Performans Değerlendirme Kriter, Standardı ve Yöntemi, Performans Geliştirme.

A FRAMEWORK FOR AN INDIVIDUAL PERFORMANCE APPRAISAL AND MANAGEMENT SYSTEM IN PUBLIC INSTITUTIONS AND EMPLOYEES

ABSTRACT

This paper proves that individual performance management and appraisal systems help development of a mechanism in which public administration meets its goals, performs its responsibilities and obtains efficiency and solves problems occurring in public institutions. Through designing and eventually implementing a general framework, Turkish public administration can potentially improve its functions. Availability and facilitation of strategic plans for organisations are crucial so as to have a basis of managerial needs. This article aims at producing an individual performance management system to expose the formation process as well as launching a well-functioning apparatus in due course. Besides, it deals with the issues of performance planning, appraisal criteria and standards and essential competencies, the actors for effective evaluation management and the right time period for examination, deploying the correct method in setting standards and comparing the outcome. The paper further reiterates the importance of providing a feedback to employees, exterminating the red-tape in evaluation, teaching the essentials of a computer-based program, conveying of communication technology and vitality of face-to-face correspondence. As long as correct means and methods are installed, performance appraisal of public workers in public administration would bear fruitful results in meeting the goals set by strategic plans and in performing responsibilities assigned by appropriate authorities.

Keywords: Individual Performance Management and Appraisal, Individual Performance Appraisal Criteria, Standards and Methods, Performance Development.

GİRİŞ

Kamuda performans değerlendirmesi ve yönetimi, yeni kamu yönetimi bağlamında ortaya çıkan toplam kalite yönetimi, kamu işletmeciliği gibi yaklaşım ve uygulamaların kamu yönetimine yansımalarıdır. Günümüzün gelişen ve karmaşıklaşan kamu yönetimi Bilgi İletişim teknolojilerinden faydalanmak suretiyle sorumluluklarını yerine getirmek durumundadır. Vatandaşın daha kaliteli kamu hizmeti talebinin artması, kamu yönetiminin ve kamu kurumlarının daha kaliteli kamu hizmeti sunmak için yeniden yapılanmasında etkili olmaktadır. Çalışmada, kamu kurumlarının stratejik planlarında belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşmasında ve görevlerin yerine getirilmesinde yeterliliğin sağlanmasında karşılaşılan sorunların çözümü için çalışanların bireysel performanslarının yönetilmesi ve değerlendirilmesi uygulamalarının hangi çerçevede nasıl katkı sağlayabileceği tartışılmaktadır.

Kamu yönetiminin temelini kamu kurumları, kamu kaynakları ve bu kaynakları kullanan kamu çalışanları oluşturur. Kamu kurumlarının ve bir bütün olarak kamu yönetiminin amaçlarını doğru belirleyip zamanında ulaşması yani başarılı olabilmesi, kamu görevlilerinin performanslarının belli bir düzeyde olmasını gerekli kılmaktadır. Kamu yönetimi ve hizmetinin sosyal yönü dikkate alındığında kamu işletmeciliği yaklaşımı tartışmalı olsa da kamu kurumlarının stratejik planlarında belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmada ve görevlerin yerine getirilmesinde yeterlilikleri için kurumsal ve bireysel performansın değerlendirilerek, yönetilmesi önem taşımaktadır. Kamu yönetiminin harcadığı emek ile başarı ya da başarısızlığının ölçülüp, değerlendirilmesi ve karşılığının tam olarak verilebilmesi, güvenilir ve tarafsız performans değerlendirmesine bağlıdır.

Yöneticiler çalışanları hakkında kendilerince bir fikir sahibi olsalar da, çalışanlara ve kamu kurumuna ilişkin kararlarını adil biçimde verebilmeleri için iyi bir performans yönetim sistemine ihtiyaç duyarlar. Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile kamu yönetiminde yasal dayanağa kavuşan performans konusu, 10. Kalkınma Planı ve orta vadeli programlar gibi üst politika belgelerinde vurgulanmaya başlanmıştır.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, maliyet etkinliği önemli olmakla beraber, vatandaş memnuniyet ve kamu yararı da ön planda olmaktadır. Kamu

kurumlarında başarıyı gösteren performans kriter ve standartlarını farklı şekilde ele almak gerekmektedir. Vatandaşların kamu yönetimi ve görevlilerinin kurumsal ve bireysel performanslarından memnun olmaları ve yine stratejik planlarda ve performans programlarında belirlenen amaç ve hedeflere ulaşılması, ülkenin kalkınma ve gelişmesini yani doğrudan toplumsal refahı etkilediğinden kamu görevlilerinin bireysel performanslarının değerlendirilmesi önem taşımaktadır.

Çalışmada, kamu kurumlarında bireysel performans değerlendirme sisteminin kurulup, uygulanabilmesinin temel çerçevesi verilmektedir. Bu kapsamda, kamu çalışanları bireysel performans yönetim sistemi ve performans değerlendirmesi kavramları açıklanarak performansın planlanması, bireysel performans değerlendirme kriter ve standartları, bireysel performans değerlendirmesinin kim tarafından yapabileceği, bireysel performans değerlendirme yöntemleri, bireysel performans değerlendirme süreci, geri bildirim, bireysel performansın geliştirilmesi ve değerlendirme sonuçlarının uygulanması konuları değerlendirilmek suretiyle bu boyutlara ilişkin farklı yönler ele alınmıştır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

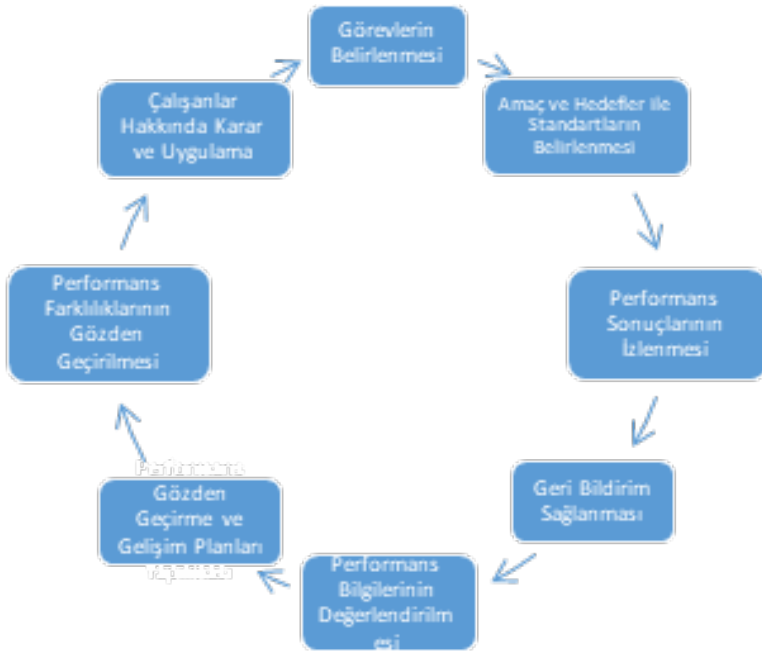
Çalışmanın temelini oluşturan bireysel performans yönetim ve bireysel performans değerlendirmesi kavramları esasen bu modelin gereklerini ve bileşenlerini değerlendirme anlamında son derece önemli analiz başlıklarıdır. Yönetim kavramı aslında denetim boyutunu da bünyesinde barındırır. Ancak, performans literatüründe yönetim ve denetim boyutları ayrı ayrı ele alınmakta, birbiri içine geçmiş kavramlar müstakil biçimde tartışılmak suretiyle performans metodolojisi değerlendirilmektedir.

1.1. Bireysel Performans Yönetim Sistemi

Performans Yönetim Sistemi, gerçekleştirilmesi beklenen kurumsal amaçlara ve çalışanların bireysel performansına ilişkin ortak bir kültürün kurumda yerleşmesi ve çalışanların kurum amaç ve hedeflerine yönelik gösterdikleri çabanın ve yaptıkları katkının düzeyini artırıcı biçimde yönetilmesi, değerlendirilmesi, ücretlendirilmesi ya da ödüllendirilmesi ile geliştirilmesi sürecidir (Barutçugil, 2015: 125). Bir diğer tanıma göre, performans yönetimi süreci, kurumun vizyonu doğrultusunda hedeflerin belirlenmesi, bu hedefler doğrultusunda performans

planlamasının yapılması ve performans değerlendirmesinin planlanan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını test etmek amacıyla gerçekleştirilmesi, sonuçların değerlendirilerek performans geliştirme önlemlerinin alınması, yeni hedeflerin belirlenmesi süreciyle devam eden sürekli mükemmellik arayışında olan döngüsel bir yönetim sürecidir (Akyol, 2011: 83).

Performans yönetim süreci, Şekil’de görüldüğü gibi görevlerin, stratejik amaç ve hedeflerin, plan, proje ve faaliyetlerin belirlenmesi, yıllık performans hedefleri ile performans gösterge ve ölçütlerinin ve gerekli bütçenin tespiti, bireysel performansın kriterlere göre standartlarla karşılaştırılarak ölçülmesi, performans sonuçlarının izlenmesi, geri bildirim sağlanması, gözden geçirme ve gelişim planları yapılması, performans farklılıklarının gözden geçirilmesi, performans sonuçlarının değerlendirilerek sonuçların uygulanması, çalışanlar hakkında karar verilmesi ve sonrasında gelecek dönem performansının yeniden planlanması aşamalarından oluşan bir yönetim döngüsü olarak açıklanabilir.



Şekil 1: Performans Yönetim Sistemi Döngüsü

Kaynak: Demirbaş, 2013: 36.

1.2. Performans Değerlendirme Sistemi

Performans değerlendirme, bir kurumda çalışanların belirlenen amaç ve hedeflere ne kadar etkili ve verimli bir şekilde ulaştıklarının ya da kendilerine verilen görevleri yerine getirmede başarı derecelerinin ölçülmesi ve değerlendirilmesi sürecidir. Performans düzeyinin belirlenebilmesi için yürütülen faaliyetlerin değerlendirilmesi gerekir (Turhan, 2009: 76).

Performans değerlendirmenin, stratejik planlama gibi yönetsel süreçlerle birlikte değerlendirilmesi gerektiği açıktır. Bu şekilde performans değerlendirme süreci (Barutçugil, 2015: 211):

- Kurum için vizyon ve misyonunun belirlenmesi,
- Stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi ile stratejik planların hazırlanması,
- Birimler için kilit sonuç göstergelerinin tanımlanması,
- Gösterge ve etkinlik kriterlerinin belirlenmesi,
- Çalışanlar için bireysel hedeflerin belirlenmesi,
- Her hedef için performans standartları belirlenmesi,
- Her çalışan için eylem planları yapılması,
- Her hedefin/standartın durumunun dönemsel olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi,
- Performans açıkların ortaya çıkması halinde bunları kapatmak için rehberlik ve eğitim verilmesi,
- Yapılan değerlendirme ve sıralamanın resmi olarak çalışanların kayıtlarına aktarılması şeklinde özetlenebilir.

Amaçlara göre yönetim anlayışında, performans değerlendirme sürecinde çalışanlara bireysel hedefler verilmesi ve bu hedeflere ulaşma derecesinin biçimsel olarak ölçülmesi süreçleri ana unsurdur. Performans değerlendirme sürecinin başlangıç noktası, kurumsal hedeflerin bireysel hedeflere dönüştürülmesidir. Belirlenen bu hedeflerin de başarılabılır nitelikte olması zorunludur. Hedeflerin ast ile üst arasında yapılan görüşmelerde tartışılıp birlikte belirlenmesi, uygulamada tercih edilen bir durumdur. Hedefler ve standartların yazılı hale getirilmesi gereklidir. Sonra çalışanlara kendilerinden neler beklediği bildirilmelidir. Çalışanlara uygun kaynaklar sağlanmalıdır. Değerlendirme dönemi sonunda, değerlendirci ve çalışan birlikte performans standartları ile ortaya çıkan durumu

karşılaştırır. Bu şekilde çalışanların standartlara ne ölçüde ulaştıkları belirlenir, eksikliklerin nedenleri ortaya konur ve sorunları düzeltmek için bir plan geliştirilir (Bingöl, 2014:379).

Performans değerlendirme sisteminin amacı, çalışanın yükselme potansiyelini ölçmekten çok performansını değerlendirmektir (Altan, 2005: 73-74). Performans değerlendirmesi, performans yönetimi ile aynı şey değildir; performans yönetiminin bir parçasıdır. Sadece performansı değerlendirmek yerine, performans yönetim sistemi daha bütüncül bir yaklaşımdır (Özkaya, 2013: 29). Performans değerlendirme, çalışanların belli bir dönemdeki başarı durumlarını ve gelişme potansiyelini belirlemeye yönelik olup, çoğunlukla çalışanların performansının belli dönemlerde değerlendirilmesidir. Performans yönetimi sistemi ise daha geniş kapsamlı olup yönetici ve çalışanın beklentilerini karşılıklı olarak aktardıkları, performansı planladıkları, planlara ulaşmaya çalıştıkları, geri besleme sağlanan ve sürecin sonunda da değerlendirmenin yapıldığı bir süreçtir (Uyargil, 2017:2-3). Performans yönetimi ve performans değerlendirmesi kavramları karşılaştırmalı olarak Tablo 1.'de yer verilmektedir. Tablo'da açıkça görüldüğü gibi, performans yönetimi ve denetimi kavram ve süreçleri oldukça farklı teknik ve araçlardan yararlanırlar.

Tablo 1: Performans Yönetimi-Performans Değerlendirmesi Karşılaştırması

Performans Değerlendirme	Performans Yönetimi
Değerlendirme notu kullanımı yaygın	Değerlendirme notu kullanımı daha az yaygın
Yılda bir kez değerlendirme görüşmesi	Sürekli görüşme vardır
Hiyerarşik değerlendirme	Karşılıklı etkileşimli görüşme ile değerlendirme
Tek parça sistem	Esnek süreç
Sayısal hedeflere odaklanma	Hedeflere olduğu kadar değerlere ve davranışlara odaklanma
Çoğunlukla ücretlendirme ile ilişkili	Çoğunlukla ücretlendirme ile doğrudan ilişkisi olmaması
Bürokratik ve karmaşık belgelendirme	Minimum belgelendirme
İnsan kaynakları biriminin sorumluluğundadır.	Yöneticilerin sorumluluğu daha belirgindir

Kaynak: Uysal, 2014: 9.

2. AŞAMALAR VE DEĞERLENDİRME

Performans yönetim sistemi özellikle kamu yönetimi gibi olağanüstü yetkilere sahip, devletin eli-kolu yerinde olan kurumlarda son derece önemli bir değerlendirme başlığıdır. Sorumlu yönetim yaklaşımı çerçevesinde hareket etmesi ve toplumsal sorunların üstesinden gelinmesi için hayati fonksiyonlar icra etmek üzere görevlendirilmiş olması nedeniyle kamu yönetimi ve kamu kurumları performanslarına dikkat etmek durumundadırlar. Bu bağlamda performansın ne düzeyde olduğu kadar yönetim ve denetim sürecinin nasıl işlediği de dikkate alınması gereken başlıklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda temel performans bileşenleri şu şekilde sıralanabilir:

- Kurumsal hedeflere bağlamında hedef belirleme görüşmeleri yapılarak bireysel performansın planlanması,
- Performans değerlendirme yöntemi ile bireysel performans kriter ve standartlarının belirlenmesi,
- Belirlenen performans değerlendirme yöntemi çerçevesinde performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi,
- Performansı değerlendirilen çalışan ile görüşme yapılarak performansına ilişkin geri bildirim sağlanması,
- Çalışana yapılan geri bildirim ile çalışanın performansının geliştirilmesi için çalışanın yönlendirilmesi,
- Performans değerlendirme sonuçlarının çalışana ilişkin kararların alınmasında temel oluşturması, olarak sayılmaktadır (Uyargil, 2017: 5).

Bu başlıkların teker teker değerlendirilmesi performans sürecini sağlıklı biçimde analizi için zorunludur.

2.1. Sürecinin Planlanması

Performans planlanması aşamasında çalışan, değerlendirme sürecinde yöneticinin kendisinden neler beklediğini, hangi kriter ve standartlara göre performansının değerlendirileceğini önceden öğrenmiş olur. Konuya ilk olarak Peter Drucker'in 'The Practice of Management' adlı kitabında değinilmiştir. Değerlendirme farklı kişi ve kuruluşlarla beraber yürütülebilir. Süreç çalışan ile birlikte yapıldığında birey daha çok çalışacaktır. Çalışanların hata yapma ihtimali azalacak, kaynaklar önceden planlanmış olacaktır (Uyargil, 2017: 70). Performans

değerlendirmeden beklenen faydaların sağlanması, rastgele bir değerlendirme yapmak yerine sistemli bir bireysel değerlendirme planının geliştirilmesine ve sistematik bir sürecin izlenmesine bağlıdır. Planın, değerlendirmeden beklenen amaçları gerçekleştirebilecek şekilde düzenlenmesi ve yöneticilerin planın değerine inanmaları ön şarttır. Aynı zamanda planlar, değerlendirilecek grubun özellikleri dikkate alınarak yapılmalıdır. Ayrıca planlar, değerlendirilenlerin özelliklerini açıklayıcı ve yol gösterici nitelikte olmalıdır (Bingöl, 2014:379-380).

Performans planlamanın başlıca aşamaları olarak kurum stratejik planında yer alan amaç ve hedeflerin incelenmesi, çalışanların iş tanımının incelenmesi, çalışanların güçlü/güçsüz yönlerinin ortaya konması, kurumun iç ve dış çevresinin değerlendirilmesi ile kesin performans planlarının oluşturulması sayılmaktadır. Kurum hedeflerinin incelenmesi aşamasında, kurum ve bölüm hedeflerinin gözden geçirilmesi gerekmektedir. Stratejik plan var ise birimlerin hedefleri de dikkate alınarak çalışanların her biri için bireysel planlar yapılarak bireysel hedefler belirlenir. Kurum yönetiminin amaç birliği ilkesine uygun olarak çalışanlar için bireysel olarak belirlenen hedefler, kurumun temel hedefleri ile bütünlük ve uyum içinde olmalıdır. Yönetici öncelikle kendi performansını planlamalı ve hazırlıklı olmalıdır (Uyargil, 2017: 71).

Hedeflerin işe özel (*specific*), ölçülebilir (*measurable*), ulaşılabilir (*achievable*), gerçekçi (*realistic*), süreli (*time-bound*) olup olmadığına ilişkin SMART analizinin bu dönemde yapılması önemlidir. Ayrıca hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli etkinlik planları ile iş programlarının hazırlanması, plan sorumluları, süre ve kaynakları belirlenmelidir. Faaliyet planları, kısa ve orta dönemli olup amaç ve hedeflerle faaliyetler arasındaki bağlantıyı ortaya koymalıdır (Akyol, 2011: 85).

Performans planlama aşamasında görev ve iş tanımlarının güncellenmesi, yöneticiler için çok önemli bir araçtır. İş tanımları ile birlikte önceki döneme ait hedeflerden de yararlanmak suretiyle yönetici, çalışanların geliştirilmesi ve kurumsal hedeflere ulaşmak için gerekli proje ve faaliyetler üzerinde çalışmaya başlayabilecektir. Bu aşamada çalışanın görev ve bireysel hedeflerinin ayrıntılı şekilde listelenmesi gerekmektedir.

Yönetici her bir kurumsal hedefin başarılması için çalışanların ne tür bilgi, beceri ve yetkinliklere sahip olması gerektiğini düşünmek ve planlamak

zorundadır. Çalışanların bilgi, beceri ve yetkinlikleri ile ihtiyaç duyulan bilgi, beceri ve yetkinlikler arasındaki boşluk belirlenerek gerekiyorsa çalışanların eğitilmesi yoluyla bu mümkün değilse gerekli bilgi, beceri ve yetkinliklere sahip kişilerin işe alınması yoluyla ihtiyaç bilgi, beceri ve yetkinlikler planlanmalı ve karşılanmalıdır. Bazı durumlarda çalışanların başarısızlığı, kendisi dışındaki çevresel bazı nedenlerden kaynaklanıyor olabilir. Bu noktada, çalışanların dış dinamiklerden kaynaklanan sorunları aşması için ihtiyaç duyacağı mali imkânlar diğer çalışanların yardımı gibi önlemler tartışılmalıdır.

Taslak modelin geliştirilmesi ile performans ölçüm ve değerlendirme sisteminin tasarımı ve geliştirilmesini müteakiben performans planları kesinleştirilir (Akyol, 2011: 85-86). Performans planlama aşamasının tamamlanmasından sonra yönetici ile çalışanın toplanarak kesin plan ve hedefleri belirleyip yazılı hale getirmeleri performans değerlendirme sisteminin etkinliğini artırmaktadır. Kesin hedef belirleme toplantılarında, hem yöneticilerin hem çalışanların hazırlıklı olmaları hem de uzlaşmacı tutum sergilemeleri önem taşımaktadır. Uzlaşma sağlanamaması halinde yöneticinin kararları belirleyici olacaktır (Uyargil, 2017: 71-74).

2.2. Kriter ve Standartların Belirlenmesi

Performans değerlendirmesi sürecinde, öncelikle kimlerin değerlendirileceğinin, değerlendirme kriterlerinin ve değerlendirmeyi etkileyen unsurların ortaya konması önemlidir. Performans değerlendirme sürecinin aşamaları olarak (Akyol, 2011: 90-94):

- Öncelikle her görev ve pozisyona ilişkin performans standartları ve değerlendirme göstergeleri geliştirilmesi,
- Performans değerlendirmesinin hangi dönemde, nasıl, hangi sıklıkta ve kim ya da kimler tarafından yapılacağını gösteren performans değerlendirme politikasının ortaya konması,
- Değerlendiriciler tarafından çalışanların önceki dönemlere ilişkin performansı hakkında bilgi toplanması,
- Çalışanın performansının uygun bir yöntemle değerlendirilmesi,
- Performans değerlendirme sonuçlarının çalışanlara geribildirimi,
- Değerlendirme sonuçlarının ve bu sonuçlara dayanarak alınan kararların insan kaynakları bilgi yönetim sistemine kaydedilmesi sayılabilir.

Performans değerlendirme kriterlerinin iş analizi yapılarak belirlenmesi gerekmektedir. Kişisel faktörler önemli olmakla birlikte, değerlendirmede işle ilgili faktörlerin kullanılması faydalı olacaktır (Uysal, 2014: 90). Kurumlarda performans yönetimi sisteminin kurulmasında, performans kriterlerinin belirlenmesi belki de en önemli aşamadır. Kriterlerin doğru belirlenmesi, performans yönetimi sistemi ile elde edilen verilerin güvenilirliği ve geçerliliğini etkileyecektir. Elde edilen bilgilerin doğruluğu ve ölçülmek istenen özellikleri ölçebilmesi ancak performans kriterlerinin doğru belirlenmesi ile mümkündür. Belirlenecek performans kriterleri, öncelikle iş için gerekli ve önemli olmalıdır. Kriterler belirlenirken iş analizleri genelde ihtiyaç duyulan bilgiyi sağlamaktadır. Ancak bazen iş analizleri doğru kriterin belirlenmesi için tek başına yeterli olmayabilir. Bu durumda tamamlayıcı nitelikte bazı çalışmalara gerek duyulabilir. Performans kriterleri aşağıda sunulan üç gruba ilgili olarak ele alınabilirler: Kişilik özellikleri, Performans ve Sonuçlara/hedeflere ulaşma. Değerlendirme kriterlerinin seçiminde son dönemlerde ağırlık kazanan eğilim, kişilikle ilgili kriterlerden çok sonuçlarla ilgili kriterlerin kullanılması yönündedir.

Seçilecek kriterlerin işin başarı ya da başarısızlığında etkili, yönetici tarafından gözlemlenebilir ve tarafsız şekilde değerlendirilebilir, çalışan tarafından işi ile ilgili ve gerekli, diğer kriterler ile çakışma ya da tekrür halinde olmayan, değerlendirme kriterlerine ilgili pozisyon ya da iş açısından taşıdığı öneme bağlı olarak çeşitli ağırlık katsayısı verilmiş olmalıdır. Her bir etken, verilen puan katsayısı ile çarpılıp bu puanlar toplanarak nihai performans puanına ulaşılır.

Kriter belirlenirken amaç ve hedeflere ulaşma, görevi yerine getirme, hizmet değerlendirmesi ve vatandaş memnuniyeti gibi yöntemler kullanılabilir. Kurum stratejik planları, bireysel planlar ve hedefler haline dönüştürülerek kurumsal amaçlar bir sistematik içerisinde gerçekleştirilmelidir. Performans yönetimi sisteminin en önemli aşamalarından olan bireysel performansın hedef belirleme yolu ile planlanması, kurumların stratejik planları ile yakından bağlantılı olup her iki sistemin başarısı önemli ölçüde birbirine bağlıdır (Uyargil, 2017:2-3).

Çalışanın görevini yerine getirmesi sonucunda elde edilen çıktılar yani görev çıktıları, değerlendirmede esas alınmalıdır. Sonuçlara araçlardan daha fazla önem verilmesi halinde, görev çıktıları değerlendirilebilecek uygun bir kriter haline gelir. Kurumun amaçlarına uygun belirlenmesi şartıyla önceden belirlenmiş çıktıların elde edilip edilmediği ölçülmeye çalışılır (Bingöl, 2014: 381-383).

Bireysel performans değerlendirmesinde, vatandaşın amaçları ve beklentileri, kurumun temel amaçları ile tam olarak örtüşmese de hizmet kalitesi, vatandaş memnuniyeti, tutum, davranış, bilgi beceri yeterliliği gibi konularda vatandaşlardan ve müşterilerden güvenli ve geçerli bilgi edinilmelidir. Bu değerlendirmeler, mülakatların yanı sıra anketler veya telefon görüşmeleri aracılığıyla da yapılabilmektedir (Barutçugil, 2015: 201). Kamu kurumlarının finansmanı vergi gelirleri ile doğrudan vatandaştan yapılmakta olduğundan vatandaşların değerlendirmeleri performans yönetim sisteminde kesinlikle değerlendirilmelidir. Bu kamu kurumlarının ve genel olarak kamu yönetiminin, vatandaş nezdinde meşruiyetinin sağlanması açısından da önem taşımaktadır.

Pfeffer ve Sutton tarafından yapılan araştırma (2009: 272-3, 282-3) sonucuna göre, liderlerin ve yöneticilerin belli bir etkiye sahip olmalarına rağmen en iyi ve en kötü kurumlar arasındaki performans farklılıklarının ancak % 10 kadarının liderlerin eylemleriyle açıklanabildiği sonucuna ulaşmıştır. Bazı sonuçlar liderlikle performans arasındaki bağıın sanıldığı kadar güçlü olmayabileceğini göstermektedir. Bunun nedeni de liderin hiç değiştiremeyeceği ya da ancak kısmen değiştirebileceği kısıtlamalar olmasıdır. Pek çok durumda liderlik ve yöneticilik de farklılaştığından ve yöneticilik özel bazı yetkinler gerektirdiğinden yöneticiler ve çalışanlar için farklı performans değerlendirme kriterleri belirlenmelidir.

Performans standardı; verimlik, etkinlik ve tutumluluğun ölçülmesi ve değerlendirilmesi için bir referans noktası ya da ölçme yapmak için kullanılan bir ölçüt oluşturmaktadır. Bunlar, kurumlarca umulan performansın makul bir düzeyini temsil ettiği düşünülen normal ve yıllık hedeflerdir (Sayıştay, 2000: 52). Kriter ve standart kavramları birbirinden tamamen farklıdır. Kişinin yaptığı işin miktar, süre, kalite, maliyet vb. unsurlarına ilişkin olarak kendisinden bekleneni belirleyen ölçüyü performans standardı olarak tanımlarsak standardın kriterden farklı olarak bir değer, ölçü içermesi gerektiği anlaşılmaktadır. Performans standartları, karşılaştırmalı standartlar ve mutlak standartlar olarak ikiye ayrılabilir. Karşılaştırmalı standartların kullanıldığı değerlendirmelerde, çalışanlar birbirleriyle karşılaştırılarak kendi aralarında bir sıralamaya tabi tutulurlar. Mutlak standartların kullanıldığı değerlendirme yöntemlerinde ise yönetici her bir çalışanını diğer çalışanlarının performanslarından bağımsız olarak çeşitli değerlendirme kriterleri çerçevesinde değerlendirir. Mutlak standartlar da kendi içinde nitelik ve nicel mutlak standartlar olarak ikiye ayrılırlar (Uyargil, 2017: 30-31).

Pek çok kurumda etkili hedefler ve standartlar belirlenirken kullanılan kriterlerin taşınması gereken niteliklerin kısaltması “SMART” olarak adlandırılmaktadır. Bu kriter özellikleri kısaltmasının açılımı Tablo 2.’de gösterilmektedir.

Tablo 2: Bireysel Performans Standartlarının Özellikleri (SMART)

Specific	Belirli: Açık, kesin, basit, anlaşılır olmalıdır.
Measurable	Ölçülebilir: Nicel, nitel, zaman/para vb. değişkenlerle ölçülebilmelidir.
Achievable	Başarılabilir: Çaba gerektirmekle birlikte başarılabilir olmalıdır.
Relevant	İlişkili: Kurumun amaçlarıyla ilişkili olmalıdır.
Timely	Zamanında: Tamamlanması için kararlaştırılmış zamanlama olmalıdır.

Kaynak: Çetin vd, 2015:155.

2.3. Dönemin Belirlenmesi

Yöneticilerin zamanlarının kısıtlı ve değerli, ancak performans değerlendirmesinin çoğu kez zaman alıcı ve çok da kolay olmayan bir sorumluluk olması süreci ve zaman boyutunu anlamlı hale getirmektedir. Bu nedenle performans değerlendirme çalışmalarının çok sık yapılması verimli bir yöntem olmayacaktır (Öz, 2017: 18). Genel kabul gören dönem bir yıllık uygulamalardır. Her yılın belli bir döneminde çalışanın bir yıllık performansının, başarı ya da başarısızlığının gözden geçirilip değerlendirme formlarına işlenmesi uygundur (Barutçugil, 2015: 186).

Ayrıca, değerlendirmenin değişmeyen bir zaman aralığında yapılmasından çok belli durumlara bağlandığı örnekler de mevcuttur. Örneğin ücret artışlarının yapılacağı, terfi ve nakil kararlarının belirleneceği dönemlerde de değerlendirme yapılabilir (Bingöl, 2014: 390). Performans değerlendirmede bilgi sistemlerinin kullanıldığı durumlarda, iş veya görevin yürütülmesiyle eş zamanlı olarak da performansın değerlendirilmesi mümkün olabilmektedir.

2.4. Kim Tarafından Yapılacağıın Belirlenmesi

Performans değerlendirme sisteminin kurulum ve yönetimini kimin yapacağı çok önemli yapısal bir karardır. Performans değerlendirmesi yapma ve uygulama işlemlerinin kim tarafından yapılacağıın belirlenmesinde ilk yöntem, bütün kurum genelinde bu işlemleri yürütecek özel bir birim kurmaktır. Bu durum personel yetersizliği sorunlarına neden olabilir. İkinci yöntem, bütün

kamu kurumlarının bireysel performans değerlendirme işlemlerinin merkezi bir ajans benzeri kurum tarafından yürütülmesidir. Üçüncü yöntem ise her bir bakanlık, ajans ya da kurum içerisinde performans yönetim birimlerinin kurulmasıdır (Peters, 2007: 23-25). Bazı kurumlar tarafından dış değerlendirme kurumlarından değerlendirme işlemlerinin yapılması için danışmanlık hizmeti de satın alınabilmektedir. Bir yöneticinin en fazla 20 kadar çalışanını etkili şekilde değerlendirebileceğine dikkat edilmelidir (Barutçugil, 2015: 185).

Kurum içinde çalışanın yükselmesinde, ilk amiri olan yöneticinin etkili olması daha kolay ve makul uygulamadır. Astlar genellikle kariyerlerinde, ilk derece yöneticilerinin etkili olmasını isterler. İlk derece yönetici, tarafsız bir değerlendirme yapabildiği zaman astı ile arasındaki ilişkiler daha da gelişecektir (Göksel, 2013: 46). Çalışanın, işini nasıl yaptığını, başarılı ya da başarısız olduğu noktaları, kendini hangi konularda nasıl geliştirilmesi gerektiğini en iyi bilen kişi genelde çalışanın ilk üst yöneticisidir (Uyargil, 2017: 31-32). Bazı durumlarda birden fazla yöneticinin değerlendirmeye katılması yöntemi tercih edilebilmektedir.

Çalışanın performansının iş arkadaşı tarafından değerlendirilmesi ya da değerlendirme sürecine iş arkadaşlarının dâhil edilmesi bir başka usuldür. Gerekli eğitim verildiğinde ve değerlendirmeye temel alınacak değişkenler net olarak belirlendiğinde takım arkadaşlarının değerlendirmeleri çok tutarlı olabilmektedir (Barutçugil, 2015: 197-199). Ancak kişilerin arkadaşlık derecesi, değerlendirmeyi etkileyebildiğinden bu değerlendirme sonuçları ücret ile ödüllendirme kararlarında tercih edilmemeli ancak kilit görevlere atamalarda dikkate alınmalıdır (Akyol, 2011: 97).

Uygulamada sadece kişinin kendini değerlendirmesine dayanan sistemlere rastlanmamaktadır, ancak ilk üst amirin ya da üstlerin yaptığı değerlendirmeler ile birlikte çalışanın kendini değerlendirmesi yönteminin kullanılması da pek çok kurumda başvuru bir yöntemdir (Uyargil, 2017: 33). Bu yöntem özellikle yöneticiler açısından uygulanabilir. Çalışanlar özellikle de yönetici olanlar bazen dışarıdan yapılan değerlendirmelere önyargı ile yaklaşabilmekte, düzeltici önlemler yerine mevcut durumu savunma pozisyonuna geçebilmektedirler. Öz değerlendirme yönteminin en önemli avantajı savunmacı davranışları ortadan kaldırmasıdır.

Yöneticiler çoğunlukla çalışanları tarafından değerlendirilmekten hoşlanmaz ve bu uygulamaları tepkiyle karşılarlar. Bu yöntemin başarılı olması şartları, ast olan çalışanın performans değerlendirme konusunda eğitilmiş olması ve yöneticilerin de astların önerilerinin yararlı olabileceğine inanmalarıdır (Göksel, 2013: 47). Ancak yönetici ile sorun yaşayan astların kasıtlı olarak olumsuz değerlendirme yapması olasılığı, bu yöntemin en önemli dezavantajıdır (Akyol, 2011: 97-98). Uygulamada, astların değerlendirmeleri üstlerin liderlik, yetki devri, motivasyon, iletişim becerilerinin değerlendirilmesinde dikkate alınabilmekteyken planlama, koordinasyon, yönetim ve kontrol işlevlerinde dikkate alınmamalıdır (Özgen ve Yalçın, 2010: 223).

Yöneticinin astını sürekli gözlemleyemediği durumlarda kullanılan vatandaş memnuniyeti ölçümünde, çalışanların işe ilgisi, vatandaşa yaklaşım tarzı, iş yapma hızı ve kalitesi, vatandaş tarafından değerlendirilmektedir (Akyol, 2011: 99). Özellikle hizmet sektöründe, kamu çalışanlarının performanslarının değerlendirilmesinde vatandaş görüşlerinden yararlanılabilir. Vatandaşlardan görüş bildirmesi istendiğinde kişi görüş isteyen kuruma daha çok bağlanmakta ve çok daha uzun süreli güven ilişkisi gelişebilmektedir (Göksel, 2013: 47). Bu değerlendirmeler, yüz yüze görüşmenin yanı sıra anketler ve telefon görüşmeleri aracılığıyla da yapılabilmektedir (Barutçugil, 2015: 201).

Kurumun insan kaynakları birimi ya da kurum dışından belirlenecek uzmanlarca değerlendirme yapılması da yaygın kullanılan bir yoldur. Değerlendirme süreci ve sonuçlarının tarafsızlığının sağlanması, kişilerarası uyumun sağlanması, eğitim ihtiyacının belirlenmesi amaçlandığında, dışarıdan gelen uzmanlarca değerlendirme yapılması daha uygun olabilmektedir. Bu yöntem maliyet oluşturduğundan, genellikle sadece üst düzey yöneticilerin değerlendirilmesinde kullanılmaktadır (Barutçugil, 2015: 202).

Çalışan ile ilk derece amiri arasında yakın bir ilişki veya kişilik çatışması olduğu durumlarda, değerlendirmede tarafsızlığın sağlanması açısından daha üst seviye yöneticiler de değerlendirmeye dâhil edilebilmektedir (Akyol, 2011: 95). Örneğin performans değerlendirme işleminin çalışanın ilk derece yöneticisi ve diğer birim yöneticilerinden oluşan bir değerlendirme kurulu tarafından yapılması, sadece tek bir yöneticinin yapabileceği değerlendirmenin bazı sakıncalarını ortadan kaldırmaktadır (Özgen ve Yalçın, 2010: 222). Ayrıca, bilişim ve bilgi

sistemlerindeki gelişmeler, çalışanların performansına ilişkin verilerin sürekli olarak bilgisayarlar tarafından izlenip toplanmasına ve değerlendirilmesine imkân vermektedir. Yöntem yansız ve hızlı olsa da veri güvenliği ve gizliliği kaldırdığı gerekçesiyle tepkiyle karşılaşılabilmektedir (Sabuncuoğlu, 2016: 266).

2.5. Değerlendirme Yöntemleri

Kurumların ve çalışanlarının farklı alanlara yoğunlaşmaları, farklı nitelik ve beceriye sahip çalışanları bulunması nedeniyle performans değerlendirme yöntemleri kurumdan kuruma, çalışandan çalışana değişkenlik gösterebilmektedir. Kişilerarası karşılaştırmalara dayalı yöntemler, ortak performans kriter ve standartlarına dayalı yöntemler, karma yöntemler ya da 360 derece değerlendirme ya da yetkinliğe dayalı yöntemler kullanılabilir. Geçmiş dönemlerde yoğun olarak kullanılan bazı değerlendirme teknikleri (kritik olay, sıralama, metin değerlendirmesi gibi) günümüzde fazlaca kullanılmamaktadır. Günümüzde performans değerlendirme için 360 derece değerlendirme, amaçlara göre yönetim, değerlendirme merkezleri gibi teknikler tercih edilmektedir (Aggarwal ve Thakur, 2013: 617-618).

2.5.1. Kişilerarası Karşılaştırma Yaklaşımları

Bu yaklaşımda değerlendirme, çalışanların birbirleri ile karşılaştırılmaları suretiyle yapılır. Çalışanlar performans başarısına göre sıraya konulurlar. Planlama ve terfi kararlarında ve diğer değerlendirme yöntemlerin sonuçlarını destekleyici ya da kontrol edici mahiyette kullanılabilir (Uyargil, 2017: 44-46). Yöneticilerin, çalışanları performans başarılarına göre sıraladığı, *sıralama* yönteminde, kendi içinde sıralamanın nasıl yapıldığına göre farklılaşır. Basit sıralama yönteminde, çalışanlar yönetici tarafından en başarılı olandan en başarısız olana doğru sıralar. Değerlendirilecek çalışan sayısına göre bir tablo hazırlanır ve değerlendirmede kullanılacak nitelikler belirlenir. Sonra bu niteliğe göre en başarılı olan çalışanın ismi tablonun bir numaralı bölümüne yazılır, en başarısız olan çalışanın ismi de son bölüme kaydedilir (Çetin, 2006: 44).

İkili *karşılaştırma* yönteminde ise her bir çalışan diğer çalışanlarla birer birer karşılaştırılır. Her bir çalışanın bütün diğer çalışanlarla karşılaştırılması sonucunda, daha başarılı olan çalışanın yanına konan işaretler toplanır ve en çok işareti olandan en az işaret olana doğru bir sıralama yapılır. Bu yöntemin çok fazla

çalışanı olan kurum ya da gruplarda uygulanması zordur. Sıralama yönteminin kullanım alanı kısıtlıdır. Zira burada sadece bir kritere göre karşılaştırma yapılmaktadır (Uyargil, 2017: 44-45).

Zorunlu dağılım yönteminde çalışanların kişilik özelliklerindeki gibi performans olarak da normal dağılım eğrisine (çan eğrisi) uygun bir dağılım gösterecekleri varsayılmaktadır. Örneğin çalışanların % 5'inin en başarılı, % 5'inin e başarısız, % 25'inin yüksek derecede başarılı, % 40'ının orta derecede başarılı, % 25'inin düşük derecede başarılı olduğu varsayılmaktadır (Uyargil, 2017:45-46). Yöntemin en önemli faydası, sürekli olumlu veya ortalama puan verme eğilimine imkân vermemesidir (Özgen ve Yalçın, 2010:232).

2.5.2. Kriterlere Dayalı Yaklaşım

Ortak performans kriter ve standartlarına dayalı yaklaşımda çalışanın başarısı, diğer çalışanlardan ayrı olarak kendi iş tanımının görev ve sorumlulukları çerçevesinde değerlendirilir. Bu yöntemlerde çok sayıda değerlendirme kriteri kullanılmaktadır. Ölçülemeyen ve tarafsız kriterlere dayanmayan değerlendirmeler adil olarak kabul edilmezler. Çalışanların sistemin tarafsızlığına güven ve inancı ancak ölçülebilen kriterlerle mümkündür. Değerlendirme ölçeklerinde değerlendirme kriterlerine yer verilmektedir (Öz, 2017: 27).

Grafik değerlendirme ölçekleri (Graphic Rating Scales) olarak da adlandırılan geleneksel değerlendirme ölçekleri yöntemi, bazı kurumlarda kullanılmaktadır ve "Yetkinliklere Dayalı Performans Değerlendirme" ile benzerlikler göstermektedir. Bu yöntemde çalışanların performansları çeşitli kıstaslar kullanılarak bir skala ile ölçülmekte olduğundan bu ölçütler, değerlendirme kriterleri ya da değerlendirme faktörleri olarak isimlendirilir. Bu faktörler (Uyargil, 2017: 47-48) kişilik özelliklerine, işe dair davranışlara ve yapılan işin sonuç ve çıktılarına ilişkin etkenler olarak sınıflandırılabilirler.

Geleneksel değerlendirme ölçekleri yönteminin sakıncalarını gidermek ve davranış unsurunu değerlendirmeye almak için "Davranışsal Beklenti Ölçekleri" ve "Davranışsal Gözlem Ölçekleri" yöntemleri geliştirilmiştir. Davranışsal beklenti ölçekleri yöntemi, Smith ve Kendall tarafından geliştirilmiş olup "Davranışsal Temellere Dayalı Değerlendirme Ölçeği" (*Behaviorally Anchored Rating Scales*) olarak adlandırılmaktadır. Yöntem, çalışanları iş gereklerini yerine getirebilecek

davranışları gerçekleştirme derecesine göre değerlendirmektedir. Ancak her bir iş için ayrı ifade geliştirilmesi zaman alabilmekte ve maliyetli olmaktadır (Çetin, 2006: 53).

Davranışsal gözlem ölçekleri yönteminde, iş davranışlarına ilişkin kritik bazı olaylardan yararlanılmakta, değerlendirici gözlem sonuçlarına göre bu davranışları değerlendirmektedir. Bu yöntemin davranışsal beklenti ölçekleri yönteminden farkı, çalışanların beklenen davranışlara göre değil somut gözlenen davranışlarına göre değerlendirilmeleridir (Uyargil, 2017: 52-53).

Kritik olay yöntemi, ilk kez 1947 yılında Fitts ve Jones tarafından hava araçlarında pilotların hatalarına ilişkin tecrübelerinin sınıflandırılması için oluşturulmuştur. Başlangıçta “kritik olay” kavramı yerine “hata” kelimesi kullanılmaktaydı (Aggarwal ve Thakur, 2013: 617). Bu yöntemde yönetici çalışanı gözlemleyerek çalışanın başarı ya da başarısızlığına ilişkin özel çalışma davranışlarını ve kritik olayları kaydeder; bireysel özellikler yerine bazı özel davranışları dikkate alır. Yöntemde farklı iş grupları için farklı performans kriterleri geliştirilmelidir (Uyargil, 2017: 54). Çalışanın bir işte başarılı ya da başarısızlığını gösteren kritik olayları yapıp yapamadıkları belirlenmeye çalışılır. Değerlendiriciye, bir kılavuz verilerek gözlem ve kayıtlarında ilginç olay olarak belirlenen durumları kaydetmeleri istenir (Öz, 2017: 33-34). Yöntem çalışanın olağanüstü olumlu ya da olumsuz davranışlarının belirlenmesi ve değerlemenin sadece bu kritik olaylara göre yapılmasına dayanmaktadır (Akyol, 2011: 108).

İşaretleme (Kontrol) Listesi Yönteminde değerlendirilecek çalışanların nitelik ve davranışlarını gösteren bir tablo hazırlanır. Bu ifadeler, kritik olaylar esas alınarak geliştirilir. Değerlendiriciler çalışana uygun ifadeleri seçerek işaretlerler. Yöntemin ağırlıklı işaretleme listesi ve zorunlu seçim olarak adlandırılan iki türü vardır (Uyargil, 2017: 54-55). Kontrol Listesi Yöntemi (*Check List Method*) olarak da adlandırılan usulde değerlendirici, tabloda bulunan ifadelerden kişiye uygun olduğunu düşündüklerini (X) harfi ile işaretler.

Ağırlıklı işaretleme listesi yönteminde, işin uzmanları tarafından kritik olaylar ve bunların iş için önemini gösteren katsayılar belirlenir. Uygulanmasında yönetici, tablodaki çalışanın durumuna uyan ifadeleri işaretler ancak ifadenin katsayısından bilgisi olmaz. Zorunlu seçim yöntemi ise birtakım değerlendirme

hatalarının engellenmesi için kullanılır, değerlendirici iki ifadeden birini seçmek zorundadır. Bu yöntemde, geri besleme sağlamak oldukça zordur (Uyargil, 2017: 54-55).

2.5.3. Bireysel Performans Standartlarına Dayalı Yaklaşım

Bu yöntemlerde çalışanların, ulaştıkları hedeflere, gerçekleştirdikleri sonuç ve çıktılara göre belirlenen bireysel standartlarla değerlendirilmesi esastır. Direkt İndeks Yönteminde, performans standartları ya yönetici tarafından doğrudan ya da yönetici ile çalışanın ortak çalışması sonucunda belirlenir. Hangi yöntemle belirlenirse belirlensin performans standartları, işin çıktısına/sonuca göre genel nitelikte ve nesnel kriterlere dayanır. Yönetici ve çalışanların değerlendirildiği ölçütle farklıdır. Belirlenen hedeflere ulaşmadaki başarı düzeyi puanla gösterildiğinden bu sayısal değerlerin toplamı başarının sayısal indeksini gösterecektir.

Standartlar yöntemi direkt indeks yöntemine benzemekle beraber genel çıktı kriterleri ve sayısal göstergeler kullanılmak yerine ortaya çıkan sonuçlar daha önce belirlenmiş performans standartları ile karşılaştırılır. Bu yöntem literatürde amaçlara göre yönetim yaklaşımının yönetici olmayan çalışanlara uygulanması olarak kabul edilmektedir (Uyargil, 2017: 55-56).

Amaçlara göre yönetim, modern yöntemler arasındadır. Sonuçlara dayalı performans değerlendirme yaklaşımının en tipik örneğidir. Performans planlama sürecinde, hedef belirlemenin önemi bu yöntemi dikkat çekici hale getirmektedir (Uyargil, 2017: 56). Amaçlara göre yönetim, üst yöneticilerin orta ve alt yöneticilerle birlikte amaçları belirlemesi, kendilerinden beklenen sonuçlar çerçevesinde sorumluluklarının saptanmasını belirtmektedir. Buna göre, amaçlara göre yönetim yaklaşımı, altı temel süreçten oluşmaktadır. Bu süreçler (Öz, 2017: 38-39): Kurum hedeflerinin belirlenmesi; Bölüm-birim hedeflerinin ortaya konulması; Bölüm-birim hedeflerinin tartışılması; Faaliyet-proje planlaması; Sonuçların ölçümü ve değerlendirilmesi ve Geri bildirimdir (Feedback).

Tablo 3'te iş birimi, proje hedefi, beceri hedefi başlıkları altında hedef, gerçekleşen iş ve gerçekleşme oranı üzerinden amaç değerlendirme puanı belirlenmesini gösteren amaçlara göre performans değerlendirme formu örneğine yer verilmektedir.

Tablo 3: Amaçlara Göre Performans Değerleme Formu

I) KİŞİSEL BİLGİLER			
ADI-SOYADI		PERFORMANS DÖNEMİ VE YILI	/..../.....
BÖLÜMÜ		İŞE GİRİŞ TARİHİ	/..../.....
ÜNVANI-POZİSYONU		BÖLÜMDE İŞE BAŞLAMA TARİHİ	/..../.....
		SON TERFİ TARİHİ	/..../.....
II) AMAÇ DEĞERLENDİRME			
AMAÇ	GERÇEKLEŞEN	GERÇEKLEŞME ORANI	DEĞERLENDİRME ORANI
İŞ BİRİMİ			
PROJE HEDEFİ			
BECERİ HEDEFİ			
TOPLAM PUAN			
AMAÇ DEĞERLENDİRME PUANI (TOPLAM PUAN/AMAÇ SAYISI)			
DEĞERLENDİRİLEN (AST)			DEĞERLENDİREN (ÜST)
Tarih İmza			Tarih Ad-Soyad- Unvan-İmza

Kaynak: Sabuncuoğlu, 2016: 255.

Bazı kurumlarda yönetici çalışanlar ile yönetici olmayan çalışanların performanslarının farklı şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, çalışanların kurum içindeki pozisyon, unvan ve işlerinin nitelik olarak çok farklı olması ya farklı değerlendirme formları kullanılmasını ya da çalışanların pozisyonuna göre değerlendirme faktörlerinin farklı oranlarda ağırlıklandırılmasını gerektirmektedir. Bu ağırlıklandırmada, çalışanın görev unvanının yükselmesi ile yönetsel becerilerinin öneminin teknik bilgi ve becerilerine göre artacağı varsayılarak kriterler için görev ve unvanlara göre farklı katsayılar belirlenmelidir (Öz, 2017: 29).

2.5.4. Karma Yaklaşım

Kurum, yönetici ve çalışanların birbirlerinden farklı hedef ve beklentilere sahip olmaları ve özel ihtiyaçlara yönelik çeşitli değerlendirme yöntemlerinin mevcudiyeti nedenleriyle karar vericiler değerlendirme esnasında karma yaklaşımları tercih edilebilmektedirler. Karma yaklaşımı benimseyen kurumlar, performans planlama ve geri bildirim ağırlık veren amaçlara göre yönetim ile yönetici ve çalışanların beklentilerine cevap verirken geleneksel değerlendirme skalası ile de maaş, görevde yükselme vb. kararların alınmasına destek sağlamaktadır. Uygulama esnasında daha fazla alternatif sunması sebebiyle karma yaklaşımın, yerleşmiş bir performans yönetim sistemine sahip kurumlar tarafından yaygın biçimde uygulaması yapılabilmektedir (Uyargil, 2017: 58).

2.5.5. 360 Derece Geri Bildirim Yaklaşımı

Bu yaklaşım, ya da geri bildirim sistemi, bir çalışanın performansının farklı pozisyon ve hiyerarşide görev yapan birden çok değerlendirici tarafından değerlendirilmesini ifade etmektedir. Yaygın uygulamada, çalışma arkadaşları, astları, yöneticileri ve çalışanın kendisi hakkındaki değerlendirmelerini içerir. Yine vatandaş ya da müşteriler, kurum dışı uzmanlar da değerlendirme sürecine dâhil edilebilmektedirler (Akyol, 2011: 99). 360 derece değerlendirme yaklaşımı, kurumun tamamının ve bütün kişiler ile bütün iş ve işlemlerin herkes tarafından sürekli izlenip değerlendirilmesi mantığına dayanmaktadır (Uysal, 2014: 62).

2.5.6. Yetkinlik Modelleri

Yetkinlik kavramı, yönetim terminolojisindeki yerini, McClelland'ın "Testing for Competence Rather Than Intelligence" adlı makalesi ile almaya başlamıştır. McClelland, iş yetkinliği çalışmalarında, işi iyi yapmak için hangi özelliklere ihtiyaç duyulduğu hakkında, doğrudan işi yapan kişiden başlayarak açık uçlu davranışsal olay görüşmeleri ile işte başarıyı sağlayan kişisel özelliklerin belirlendiğini belirtmektedir (Budak, 2016: 49-50). Yetkinlik esasen "bir bireyin etkili iş performansına yol açacak temel bir karakteristik" olarak tanımlanmış olup çalışanın işinde yeterli ve başarılı olması için gerekli bireye ait özellikleri ifade eder. Ulaşılan sonuçlardan ziyade çalışanın etkili bir performans elde etmesi için gereken davranışlarla ilgilidir; kişilik, yetenek, ilgiler, motivasyon ve tecrübe ile şekillenen gözlemlenebilir davranış ve eylemlerden oluşur. Yetkinlik, çalışanın

başarılı olmasını sağlayan, bilgi, beceri ve davranışlarını kapsayan gözlemlenebilir özellikleri olarak da tanımlanmaktadır (Benligiray, 2003: 84-85).

Yetkinliğin beş özelliği vardır: Bilgi, beceri, gözlemlenebilir davranış, tutum ve üstün performanstır. Bir başka tanıma göre ise, üstün performansın elde edilmesinde belirleyici olan bilgi, beceri ve tutumları kapsayan gözlemlenebilir davranışlardır (Budak, 2016: 51-53). Burada önemli bir diğer kavram olan motor beceri ise, yüksek düzeyde becerikli olanlar ile düşük düzeyde becerikli olanları ayırt eden özellikler olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda beceri yetkinliği, en az enerji ya da zaman ile azami kesinlikle belli bir sonuca ulaşma becerisidir (Schmidt ve Wrisberg, 2012: 9).

Yapılan bir araştırma (Budak, 2016: 60-61) sonucuna göre, aşağıda sayılan 12 yetkinlik tüm meslekler ve pozisyonlar için başarıyı belirleyen ortak ölçüt olarak belirlenmiştir. Çalışmaya katılan kurumların tamamı söz konusu bu yetkinliklerin fark oluşturan, kuruma rekabet üstünlüğü sağlayan, başarıyı belirleyen yetkinlikler olduğunda ittifak etmişlerdir. Buna göre fark yaratan yetkinlikleri kişi, ekip ve süreç yönünden şu biçimde sıralamak mümkündür: Kişi; öğrenmeye açıklık, inisiyatif kullanma ve kontrollü risk alma, dürüstlük ve kişisel güven, esneklik ve özgüven – Ekip; problem çözme ve karar verme, ekip çalışmasına uygunluk, yenilikçilik/değişimcilik, iletişim ve etkileme – Süreç; iç ve dış müşteri ve taleplere duyarlılık, planlama ve kurumsallaştırma, kalite ve sonuç odaklılık.

Herhangi bir krizi yönetebilme ve sağduyulu kalabilme becerisi göstermek önemli bir yetkinliktir. Kriz ve olağanüstü durum yönetiminin etkin çalışması yönetim takımının performansına bağlıdır. Bu nedenle, her kurumda olağandışı kriz durumlarını yönetebilecek bir takım oluşturulmalıdır (Korkmazyürek ve Basım, 2009: 34). Bu takımlarda çalışacak kamu görevlilerinde kriz yönetimine ilişkin yetkinlikler aranır. Henri Fayol'un Genel ve Endüstriyel Yönetim kitabında temel meslek ve çalışan gruplarının her birine karşılık gelen nitelikler bulunduğu, bunların teknik yeterlilik, ticari yeterlilik, mali yeterlilik, yönetsel yeterlilik olduğu yönündeki beyanları ile uyumlu bir nitelendirme yapılmış olmaktadır (Fayol, 1911: 32).

Yöneticiler İçin Önemli Yetkinlikler çalışanları geliştirme, birinin ya da birilerinin gelişimine katkıda bulunma istek ve gayretini ifade eder. Bu yetkinliğe

sahip olan kişi, ihtiyaç analizleri ve diğer yöntemlerle kişilerin gelişim ihtiyaçlarını belirler, hisseder ve eğitim ihtiyacını karşılamak için etkin çaba gösterir. Bu çaba, düzenli bir eğitim verme veya çalışanların eğitimlere katılmasını sağlamaktan daha üst düzeyde bir faaliyeti ifade eder. Yönetmelik talimat verebilme, başkalarını kendi isteklerine göre yönlendirebilme ve yönetebilme istek ve yeteneğine karşılık gelir. Etkileyebilme yetkinliğinin ikna etme, nedensel olarak anlatma ve benzeri davranış göstergelerinin ötesinde bu yetkinlik sadece ‘ne yapacaklarının başkalarına söylenmesi’ gibi bir boyuta sahiptir. Talimat vermekten yaptırım uygulamaya kadar varabilen bu süreç, kişilik gücü ve pozisyonun verdiği gücün uygun şekilde ve etkili olarak kullanılması ile somut hale gelir. Takım çalışması ve işbirliği, tek başına veya rekabet ederek çalışmak yerine diğerleri ile yardımlaşarak birlikte çalışma, bir takımın parçası olma isteğini ifade eder. Bu yetkinlik, bir takımın üyesi olarak çalışılan durumlarda değerlendirilebilir. Takım liderliği, takım içindeki liderlik rolünü yerine getirme eğiliminde kendini gösterir. Diğerlerini yönlendirme istek ve yetkinliğini ifade eder ve genelde biçimsel otorite ile birliktedir. En başarılı uygulamalar, genelde takım çalışması ve iş birliği yetkinliği ile birlikte yapılabilmektedir (Budak, 2016: 57-58).

Başarı motivasyonu performansı geliştirmeye bir işi daha iyi yapmaya yönelik bir güdüdür. Kişiyi başarı için çalışmaya, kendisine sürekli yeni hedefler koymaya, diğer çalışanları yüksek performansa ve belirlediği standartlara ulaşmaya yönlendirir. Bu kişisel standartlar, daha önceki başarılarla, yöneticilerin koyduğu hedeflere, kişisel hedeflere veya yeniliğe genelde mükemmelliğe yöneliktir. Geliştirme çabası, bir işe ilişkin standartları aşmak veya istenmeksizin ve zorlama olmamasına rağmen önce işleri geliştirmeye, riskleri önleyip sorunları çözmeye, yeni amaç ve hedefler oluşturmaya ve uygulamaya yönelik faaliyetlerde bulunmaktır. Bu yetkinlik, kendini engellerle karşılaştığında mücadele etmek, fırsatları ortaya çıkarıp değerlendirmek, işin gerektirdiğinden fazlasını elde etmeye yönelik performans göstermek, diğerlerinin göremediği bir fırsat için önceden harekete geçmek şeklinde kendini gösterir. Disiplin ve kurallara uyma ile kalite ve düzen kaygısı, çalışma ortamında belirsizliği ortadan kaldırmaya yönelik bir yetkinlik türüdür. Hataların en aza indirgenmesi, işin ve bilginin kontrol edilmesi ile yüksek kalite standartlarına ulaşmak, kurumsallaşma amacıyla sistemler geliştirilmesi, bu yetkinlik kapsamındadır. İşin, bilginin kontrolü ve yönetilmesi, görev tanımlarının açık olması konusunda ısrar, bilgi sistemlerinin

kurulması ve sürekliliğinin sağlanması davranışlarıyla kendini gösterir (Budak, 2016: 56). Analitik düşünme, doğru karar alma, problem çözme ve sonuç odaklı olma, iletişim ve temsil yetkinlikleri, planlama, organizasyon ve koordinasyon yetkinlikleri yöneticilerde aranan yetkinliklerdir.

Yönetici Dışındaki Çalışanlar İçin Bireysel Performans Yetkinlik Kriter ve davranışlarını şu şekilde sıralamak mümkündür: *İş Bilgisi ve Kalitesi; İletişim ve İşbirliği, Ekip Çalışması; Görev Bilinci ve İş Alışkanlıkları; Disiplin ve Kurallara Uyma; Gelişime Açıklık* yetkinlikleri öne çıkmaktadır. Bu kapsamdaki performans ölçütlerini ise: Kişisel Ölçütler; Görev/İş Ölçütleri şeklinde ikiye ayrılmakta olup kişisel ölçütlerin % 40, görev/iş ölçütlerinin ise % 60 oranında ağırlıklandırılmakta olduğu ifade edilebilir (Bilgin, 2015: 238-239).

2.5.7. Değerlendirme Merkezleri ile Bireysel Performans Değerlendirmesi

Değerlendirme merkezi ile bir kurum çalışanlarının performanslarının değerlendirmesi, birden çok sayıda yetkin dış değerlendiricinin bir araya gelerek adayları ya da çalışanları çok farklı açılardan birden çok uygulama içerisinde gözlemlemesine dayanır. Uygulama sonrasında, değerlendiriciler bir araya gelir, aday ya da çalışanla ilgili gözlem ve değerlendirmelerini ayrıntılı olarak tartışır ve ortak bir sonuca varırlar. Değerlendirme merkezlerine ihtiyaç duyulmasının nedeni, yüksek rekabet ortamında başarılı olacak çalışanların birden çok yetkinlik ve özelliğe sahip olmasıdır (Baltaş, 2013: 171-172).

2.6. Bireysel Performansın Değerlendirilmesi

Performans yönetim sisteminde değerlendirme, planlama ve hedef belirleme süreçlerinden sonra yapılmalıdır. Performans önceden planlanmamış, hedefler belirlenmemiş ve bu hedefler kendisine bildirilmemiş bir çalışan, yöneticinin kendinden neler beklediğini, değerlendirme ölçüt ve standartların neler olduğunu ve standartları hangi oranda aşarsa başarılı kabul edileceğini bilemeyecektir. Performans değerlendirme süreci boyunca yönetici ve çalışan her an iletişim halinde olmalıdır; yönetici çalışana rehberliğe devam ederken onun performansını gözlemeye devam eder; aynı anda geri-besleme sağlamayı da sürdürür. Performans değerlendirmesi sadece bir form doldurmaktan ibaret değildir; dönem boyunca yapılan değerlendirmelerin derlenip özetlenmesi olarak nitelendirilebilir. Bu nedenle süreç oldukça dinamiktir (Uyargil, 2017: 78-79).

Yönetimde kontrol süreci, önceden belirlenen standartlar ile gerçekleşen durumun karşılaştırılmasıdır. Süreç reaktif ve proaktif kontrol olarak iki boyutta değerlendirilebilir. Reaktif kontrol, düzeltici önlemleri içeren kontrol olması nedeniyle, hedeflerden ya da istenen performanstan sapmalar olduğunda, düzeltici önlemler alınarak geri-besleme ile süreç yeniden başlatılır. Proaktif kontrolde ise, sapmalar önceden tahmin edilerek gerekli önlemler, sorunlar ortaya çıkmadan önce ele alınmaktadır (Uyargil, 2017: 79-84).

Performans görüşmeleri, değerlendirilen çalışana geçmiş performansı ile gelecekteki muhtemel performansı hakkında ortaya çıkan bilginin geribildirim yoluyla aktarıldığı görüşmelerdir. Görüşmeler yoluyla her çalışanla ayrı ayrı ilişki kurulmakta ve çalışanlar yöneticilerinin kendilerini nasıl değerlendirdikleri, eksiklerinin neler olduğu, işlerini daha iyi nasıl yapabilecekleri gibi konularda bilgi sahibi olmaktadır (Özgen ve Yalçın, 2010: 238).

Çalışan performansının ölçülmesi, izlenmesi ve gelişimini amaçlayan performans değerlendirme uygulamaları bazen dirençle karşılaşabilmektedir. Direncin bir kısmı, değerlendirme sürecindeki hatalardan kaynaklanabilmekteyken, bazen yöneticilerin performans değerlendirmesini kendi asli işleri olarak görmemeleri ve insan kaynakları formalitelerinden biri olan tali bir iş olarak değerlendirmeleri en sık rastlanan tepkilerdendir. Çoğu yönetici, performans değerlendirme sürecine ayıracak zamanları olmadığından yakınmaktadır. Performans değerlendirme sürecinde karşılaşılan sorunların önemli bir bölümü de sistemi bilmemekten ya da yeterince bilgilendirilmemiş olmaktan kaynaklanmaktadır (Öz, 2017: 40).

Bireysel performans değerlendirme sürecinde yapılabilecek hatalar; hale etkisi, belirli derecelere yönelme, yakın zamanda gerçekleşen olaylardan etkilenme, kontrast hataları, kişisel önyargılar, pozisyonundan etkilenme, açık görüşmede çatışma, atfı hataları olarak sayılabilmektedir. Bunlardan, *hale etkisi*, değerlendirme yapan kişinin, çalışanın performansındaki belirgin özellikler arasındaki farkları ayırt edememesi ve hatalı değerlendirme yapması anlamına gelmektedir. Bunun sebeplerinden ilki, ilk izlenime göre değerlendirme yapmak iken, diğer bir neden çalışanın performansının bir yönünün olağanüstü iyi ya da kötü olması ve bunun bütün değerlendirmeyi etkilemesidir (Öz, 2017: 40). Değerlendirme yapanın, performansını değerlendirdiği çalışanın genel imajına ve

durumuna dayanarak karar vermesinden kaynaklanmaktadır (Barutçugil, 2015: 230).

Bazı değerlendiriciler sürekli olarak performansını değerlendirdiği çalışanlara, performanslarının üzerinde ya da altında puan verme eğilimi gösterirler: “Düşük not” ya da “bol not”. Bu durum çalışanlarla alakalı olarak şu taleplerden kaynaklanabilir: Sevilme, çatışmadan kaçınma, Avantaj sağlama, Motive etme, Başarılı olduğunu gösterme, çalışanın başka bir birime geçmesini sağlama, başarılı çalışanın kendi yerini alacağı endişesi, zor beğenen yönetici olarak yansıtma ve standartların ulaşılamayacak ölçüde yüksek olması.

Bu hataların önlenmesi için zorunlu dağılım ilkesi ile normal dağılım eğrisine ulaşılması önerenler bulunmakla birlikte bu uygulamanın da sakıncaları vardır. Bir diğer eğilim ise çok yüksek ya da çok düşük puanlardan kaçınarak sürekli ortalama bir değerlendirme yapma isteğidir. Değerlendiren kişi, çalışanın performansı hakkında yeterli bilgiye sahip değilse ortalama puanlara yönelebilmektedir. Bazı sistemlerde ise çok düşük ya da yüksek değerlendirmelerden ek bilgi ve açıklamalar istendiğinden ve bu da yöneticilere ek iş yükü getireceğinden yöneticiler ortalama puan verme eğilimine girebilmektedirler. Bu durumların tamamı, gerçekçi performans değerlendirmesi yapılmasını zorlaştırır (Öz, 2017: 44). Ortalama değerler verme eğilimi hiçbir tarafa bir yarar sağlamaz ve karar vermeyi de zorlaştırır. Bu nedenle bu konu ile ilgili olarak değerlendiricinin eğitilmesi bir zarurettir (Barutçugil, 2015: 231).

Kurumlarda performans değerlendirmeleri çoğunlukla yılda bir kez yapılmaktadır. Bu süre zarfında, yöneticinin zihninde son birkaç ayda yaşananlar kalmaktadır. Bu hatadan kaçınmak için yöneticilere dönem boyunca performansla ilgili notlar tutmaları önerilmektedir. Ancak çalışan değerlendirme dönemi yaklaştığında performansını bilerek yükseltiyor ve sonrasında eski temposuna dönüyor ise yöneticilerin bu durumu fark etmeleri ve dikkate almaları gerekir (Öz, 2017: 44-45). Bu hatadan kaçınmak için geçmiş performansla son dönem performansı birlikte değerlendirilebilir (Barutçugil, 2015: 231).

Değerlendiricilerin çok sayıda çalışanın performansını değerlendirmek için kısa bir süresi var ise art arda yapılan bu değerlendirmelerde kişileri birbirleri ile karşılaştırarak değerlendirme yapma kaçınılmaz hale gelebilmekte ve bu durumda

her çalışan kendinden önce değerlendirilen çalışanın aldığı puandan olumlu ya da olumsuz olarak etkilenebilmektedir. Bu hatanın önüne geçebilmek için kişilerin rastgele belirlenen karışık bir sıralama ile değerlendirilmesi önerilmektedir (Öz, 2017: 46). Değerlendirilen kişi hakkında daha fazla bilgi edinmek bu hatanın etkisini azaltacaktır (Barutçugil, 2015: 232).

Bazı durumlarda, değerlendirici ile çalışan arasında geçmişteki ilişkiler, yaş, cinsiyet, din, ırka ilişkin önyargılar, değerlendirmeyi etkileyebilir. Sıralama yöntemi, bu hata için özellikle elverişlidir. Değerlendirmede, ayrıntılı iş tanımlarından faydalanmak bu noktada yardımcı olabilir. Bu konunun da eğitim müfredatına dâhil edilmesi değerlendirmelerin yansızlığının sağlanması açısından önemlidir (Öz, 2017: 46). Belli değerlendiriciler performans değerlendirmede, çalışanların bulundukları pozisyonun etkisinde kalarak kurumda önemli kabul edilen iş ve pozisyonlardaki kişileri yüksek, önemsiz kabul edilenleri düşük performans düzeyinde değerlendirebilirler. Sıralama yönteminde bu durumla da karşılaşılabilir (Uyargil, 2017: 91).

Gerek hedeflerin belirlenme gerekse değerlendirme sonuçlarının çalışana bildirilmesi sürecinde çalışanın güçlü bir memnuniyetsizliği söz konusu ise tartışma ve çatışma ortamına girilebilir. Değerlendirici değerlendirilen çalışanla yaptığı görüşmede, değerlendirme puanı, değerlendirmenin adil olup olmaması, tarafların iyi niyetli olup olmamaları, değerlendirme biçimi vb. konularda çatışma ve tartışma çıkması olasıdır. Bu çatışma, değerlendiriciyi, çalışanın performansını olduğundan daha düşük değerlendirmesine de neden olabilir; çatışmanın devamı çalışma ortamında huzursuzluk yaratabilir (Özmercan, 2016: 23).

Kişiler kendisinin ya da diğerlerinin davranışlarını açıklarken farkında olmadan da belli varsayımları ve önyargıları esas alabilir. Temel atf hatası, performans değerlendirmesi yaparken davranışların nedenlerini dışsal faktörleri dikkate almadan doğrudan çalışanın kişiliğine atfetmektir. Performans değerlendirme sürecinde karşılaşılacak olan ve kaçınılması gereken, diğer hata örneklerinden bazıları şunlardır (Barutçugil, 2015: 232-236):

- Çalışanların birbirleriyle karşılaştırılması,
- Değerlendirmenin iyileştirme amaçlı yapıldığının unutulması,
- Puanlama formunun nesnel bir araç olduğunun düşünülmesi,

- Ücreti etkilemiyorsa, değerlendirmenin önemsenmemesi,
- Değerlendirme toplantılarının ihmal edilmesi,
- Önemsiz hususların değerlendirilmesi,
- Çalışanların sürprizlerle karşılaşmaları,
- Çalışanların ve süreçlerin tamamının aynı usul ve ölçütlerle değerlendirilmesidir.

2.7. Değerlendirmede Güvenirlik ve Geçerlik Sağlanması

Performans değerlendirmesi çok sayı ve içerikteki değişkenin etkisine maruzdur. Bu etkileri en aza indirebilmek için, ölçütlerin bilimsel anlamda geçerlik ve güvenilirliklerine önem vermek gerekir (Yerli, 2006: 45). Performans yönetim sisteminde, değerlendirmeler neticesinde elde edilen bilgilerin güvenilirlik ve geçerlik testleri yapılmış olmalıdır. Veri uygulanabilirliği geçerli ve güvenilir olduğu sürece artacak, olmadığı durumlarda kurumsal etkinlik azalacaktır.

Performans değerlendirmede güvenilirlik, ‘aynı şartlarda farklı değerlendiricilerin aynı kişiyi ya da bir değerlendiricinin aynı şartlarda bir kişiyi birden çok kez değerlendirmesinden doğan sonuçlar arasındaki tutarlılık ve uyumluluk’ olarak ifade edilebilir. Güvenirliği artırmak için aynı kişinin birden çok değerlendirici tarafından değerlendirilmesi ve bu değerlendirmeler arasında tutarlılık olması beklenir. Bu durumda değerlendiricilerin tamamının çalışanı yakından tanımaları gerekir. Bir yönetici değerlendirmesinin diğer değerlendirmeleri etkileme olasılığı da güvenirliği olumsuz etkileyen bir etmendir. Değerlendirme yöntemleri ve hataları konusunda yöneticiler eğitildikçe güvenirliğin arttığı görülmektedir (Uyargil, 2017: 93-95).

Performansdeğerlendirmedegeçerlik kavramı, ‘çalışanlarında değerlendirilme sonuçları ile çalıştıkları kuruma yaptıkları gerçek katkıları arasındaki farkı’ ifade etmektedir. Bir başka deyişle, değerlendirme sonuçlarında ortaya çıkan bireysel performans farklılıkları, değerlendirilen kişilerin kurum amaçlarına katkı farklılıklarını gerçeğe yakın olarak yansıttığı ölçüde, bu değerlendirmenin geçerliği yüksek olacaktır. Bu tanıma göre, gerçekleşen performansa ilişkin performansın puanlanması halinde değerlendirmenin geçerlilik derecesi yüksek olacaktır (Uyargil, 2017: 95-96).

2.8. Değerlendirme Sonrası Geribildirim Yapılması

Geleneksel yaklaşımları benimseyen kurumlarda değerlendirme sonuçları, çalışanlara doğrudan bildirilmemekte, terfi ya da ücret artışı gibi dolaylı uygulamalar yoluyla sonuçlar iletilmektedir. Modern yaklaşımı benimsemiş kurumlarda ise çalışan ve yönetici arasındaki performans geribildirimini doğrudan biçimde yapılmaktadır. Vatandaşın alınan geribildirim kurum başarısının değerlendirilmesi, misyon, strateji ve amaç belirlenmesi açısından, çalışanlardan alınan geribildirim ise kurum amaçlarının çalışanlarla ilişkilendirilmesi ve çalışan beklentilerinin karşılanmasında kullanılmaktadır (Akyol, 2011: 92-93). Değerlendirme sonuçlarına ilişkin geribildirim anlaşılabılır ve akıcı bir rapora dökülmesi, sorunları çözmede olumlu yaklaşımlar geliştirilmesi, tarafsız olunması da önem taşımaktadır (Camgöz ve Alpten, 2006: 197-198).

Çalışanlar, performanslarının hangi düzeyde ve işlerinde ne kadar başarılı olduklarını bilmek isterler. Etkili bir değerlendirme sistemi çalışanlara sürekli olarak geribildirim sağlamalıdır. Performans değerlendirme çalışmalarından önce çalışmaların amacı ve akabinde ise değerlendirme sonuçları hakkında da bilgi verilmelidir. Yönetici ve çalışan arasındaki iletişim, performans değerlendirme dönemi dışında da sürekli olmalı, bilgiler çalışandan gizlenmemelidir (Uysal, 2014: 88).

2.9. Bireysel Performansın Geliştirilmesi

Çalışan performansını geliştirmek, kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı eder, insan kaynaklarının kalitesini artırır, sürekli öğrenme ve gelişim için gerekli ortamı oluşturur. Bu noktada, performans geliştirme planının önemi ortaya çıkmaktadır. Süreçte atılacak adımların belirlenmesi, çalışana yardımcı edecek kişilerin isimleri, nihai hedefler, başarının nasıl değerlendirileceğinin bir ifadesi yer almalıdır. Bireysel performansın geliştirilmesi için uygulanabilecek faaliyetleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Barutçugil, 2015: 256-258): Eğitim programları düzenleme, mesleki kurum faaliyetlerine katılım, rehberlik hizmeti alma, mesleki araştırmalar yapma, işbaşı eğitimi verme, sertifika programları düzenleme, eğitim ve danışmanlık kuruluşlarından yardım alma, uyum programları hazırlama, staj programlarına katılım, bilgisayara destekli eğitim verilmesi ve projelere katılımdır.

Performansın geliştirilmesi adına uygulanacak her eğitim programının başarılı olması için çalışan ve kurum hedefleri ile eğitim programı içeriğinin ilişkilendirilmiş olması önemlidir (Baltaş, 2013: 206-210). Performans düşüklüğünün çok önemli bir nedeni motivasyon düşüklüğü olabilir. Motivasyonun artırılması için çalışanın yaptığı işin takdir edilmesi, ona samimi şekilde ilgi göstermek, pozitif rekabet ortamı oluşturmak, onunla gurur duymak, yetki devri yapılması ve ücret ile ödüllendirme yöntemleri kullanılabilir (Barutçugil, 2015: 97-108). Çalışan mutluluk düzeyinin ölçülmesi, onların dinlenmesi, geri-bildirim, rehberlik ve danışmanlık; performans sorunlarının çözümünde ve bireysel performansın geliştirilmesinde kullanılabilecek önemli araçlardır. Performansın zayıf olduğunun anlaşıldığı ya da geliştirilmesinde fayda görüldüğü durumlarda, performans geliştirmede kullanılan stratejiler, personel danışmanlığı, eğitim faaliyetleri, özel rehberlik, koçluk, işe ilişkin değişiklikler, psikolojik sözleşme, engelli çalışanlara özel uygulamalar, disiplinle ilgili gelişme planı olarak sayılabilmektedir.

2.10. Değerlendirme Sonuçlarının Uygulanması

Performans değerlendirmesinin, performansının geliştirilmesi ve doğru kararların alınmasına katkı şeklinde iki ana fonksiyonu vardır. Performans değerlendirmesinin etkilediği en önemli alan performans artışıdır. Ancak önemli bazı yönetsel kararların alınmasında da etkili olmaktadır. Performans değerlendirme sonuçları ile çalışanların birbirlerini daha iyi tanıması ve kurum içi iletişim ile ilişkilerin gelişmesi sağlanmakta, geleceğe yönelik kararlar daha doğru ve etkin şekilde alınabilmektedir. Planlama ve kontrolün etkinliğini artmakta, kimlere yetki devri yapılabileceği belirlenebilmektedir. Performans değerlendirmesi, çalışanı işe yöneltici ve özendirici etki oluşturabildiği gibi çalışanda yüksek moral ve güven duygusu da oluşturmaktadır (Akyol, 2011: 110-111).

Çalışma performansı hakkındaki edinilen bilgiler, kurumsal aidiyetin ve motivasyonun artırılması, stratejik planlama, ücret artışının nasıl yapılacağı, eğitim ve geliştirme, personel seçme ve istihdam, terfi ve işten çıkarma gibi yönetsel kararlar da dikkate alınmaktadır (Bakan ve Kelleroğlu, 2003: 106-107). İnsan kaynakları yönetiminde performans ölçümü ve değerlendirilmesi tek başına yeterli değildir. Bu sonuçların çalışanlarla paylaşılması, çalışanların kariyer yönetiminde, ücret ve motive edici diğer maddi ve sosyal özendiricilerin

belirlenmesinde, yükselme, iş değişikliği, iş genişletme ve zenginleştirme, işten çıkarma, eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi gibi alanlarda kullanımı performans değerlendirmesini önemli hale getirecektir (Eryılmaz, 2015: 322-323). Performans ölçüm ve değerlendirme sistemleri, planlama, sorun çözme, karar verme, geliştirme, yönlendirme ve yönetme konularında idarelere bilgi sağlayarak katkıda bulunmaktadır (Halis ve Tekinkuş, 2003: 197-198). Performans değerlendirme sistemi diğer kullanım alanlarının yanı sıra; görev tanımlarının yeniden yapılandırılması, personeli uyarma, disiplin işlemleri ve işten çıkarma kararları, işgücü ihtiyacının belirlenmesi alanlarında da kullanılabilir (Kakan, 2010: 66).

Performansa dayalı ücret/maaş yaklaşımının benimsenmesi halinde ödenen ücret ile çalışanın performansı ilişkilendirilmektedir. Performansa dayalı maaş/ücret sisteminin uygulandığı kurumlarda ücret artışı, herkese eşit dağıtılan bir hak değil çalışanların kazanmak için çaba harcaması ve hak etmesi gereken bir ödül olarak değerlendirilmektedir. Bu sistem, çalışanların işlerini daha çok umursamalarını sağlamaktadır. Verimlilik artışının sağlanmasını ve rekabetçiliği özendirilmektedir (Barutçugil, 2015: 242-243).

SONUÇ

Kamu performans değerlendirme ve yönetimi, yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında belirginleşen toplam kalite yönetimi ve kamu işletmeciliği gibi yaklaşım ve uygulamaların kamuya yansımaları olarak ortaya çıkmış, yönetimin etkinliği için önemli ve vazgeçilemez bir değerlendirme usulü haline gelmiştir. Kamu yönetiminin en temel unsurları olarak kamu kurumları, kaynakları ile çalışanlarının bir bütün olarak planlanması, kamu yönetiminin amaçlarını doğru biçimde belirleyip amaçlarına zamanında ulaşması yani başarılı olabilmesi, kamu görevlilerinin performanslarının belli bir düzeyde olmasını gerektirmektedir. Kamu kurumlarının stratejik planlarında belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmada ve verilen görevlerin yerine getirilmesinde ortaya çıkan sorunların çözümü kapsamında, kurumların ve çalışanlarının yeterliklerinin sağlanması için performanslarının değerlendirilmesi ve yönetilmesi önemli bir araç olarak öne çıkmaktadır.

Türkiye’de kamu çalışanları için geçerli bir bireysel performans değerlendirme ve yönetim sistemi eksikliği hissedilmekle birlikte, kurum ve

birim hedeflerine göre bireysel hedeflerin belirlendiği çıktı ve sonuç odaklı, aynı zamanda davranışlar ve mesleki bilgi, beceriyi dikkate alan bir performans değerlendirme ve yönetim sistemi tasarlanarak uygulanması kamu kurumlarına kayda değer katkı sağlayabilir. Bireysel performans yönetim sisteminin kurulması ve çalışması için öncelikle performans planlaması yapılması bir zorunluluktur. Bunun için de stratejik plan ile kurumun amaçlarının belirlenmesi, sonrasında birimlerin hedefleri ile çalışanların bireysel hedeflerin tespiti önem taşımaktadır. Değerlendirme ölçüt ve standartları ile gerekli yetkinlikler, en etkin değerlendirme dönemi ve değerlendirmeyi kimin yapacağı belirlenmeli, kurumun ve çalışanların durumu dikkate alınarak en etkin bireysel performans değerlendirme yöntemi seçilmeli, bireysel performans değerlendirme sürecinde fiili durum ile standartlar karşılaştırılarak mümkünse değerlendirme görüşmesi yapılarak değerlendirme sonuçları ortaya konmalı, sonuçlar performans geliştirme ve uygun yönetsel işlemlerde kullanılmalıdır. Çalışanlara değerlendirme sonuçları hakkında geribildirim yapılmalıdır. Performans değerlendirme süreci kırtasiyecilik ve bürokrasi oluşturmamalı ve belgelerin doldurulması fazla zaman almamalıdır. Bilgisayar tabanlı değerlendirme programları ve iletişim araçlarından yararlanılmalı ancak yönetici ve çalışanın yüz yüze iletişiminin en etkin yöntem olduğu unutulmamalıdır. Değerlendirme sonucunda performans eksikleri belirlenerek gerekli önlemlerin alınması ile performans geliştirme çalışmaları yapılmalıdır.

Sonuç olarak, bu makalede ele alınan başlıklar performans yönetim ve denetim süreçlerinin oldukça zengin alternatif ve imkânları bulunduğunu göstermiştir. Toplumsal, yönetsel ve belli ölçüde siyasal sorumluluklar üstlenen kamu yönetiminin bu denli zengin bir platformda hizmet sunma şansına sahip olması kadar bu alternatifleri kamu performansının artırılması yönünde kullanması da önemlidir. Performans konusundaki baskı ve tercih edilen yöntem birbiriyle uyumlu olduğu durumlarda kamusal performansın yüksek olacağı aşîkârdır. Bu nedenle kamu yönetimi performans baskısını artırmak, buna uygun yol ve yöntemleri geliştirmek ve kendisine tahsis edilen kaynakları yerli yerince kullanmak durumundadır. Kamu yöneticilerinin birincil sorumluluğu da budur.

KAYNAKÇA

- Aggarwal, A., G. S. M. Thakur, (2013). "Techniques of performance appraisal", *International Journal of Engineering And Advanced Technology (IJEAT)* ISSN: 2249-8958, Volume-2, Issue-3, February. Erişim tarihi: 10 Nisan 2020, https://www.researchgate.net/publication/264458875_Techniques_of_Performance_Appraisal-A_Review
- Akyol, E. M. (2011). *Yetkinliğe dayalı performans yönetimi*, Ankara: Nobel Yayın.
- Altan, Y. (2005). *Türk Kamu Personel Yönetiminde Performans Değerlemesi Sistemi ve Çağdaş Bir Model Önerisi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Bakan, İ., H. Kelleroğlu, (2003). *Performans Değerlendirme Çalışanların Performans Değerlendirme Uygulamalarından Beklentileri Konusunda Bir Alan Çalışması*. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2003, Cilt:8, S.1.
- Baltaş, A. (2013). *İnsana ve işe değer katan yeni İK*, 3. Baskı, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Barutçugil, İ. (2015). *Performans yönetimi*, 3. Baskı, İstanbul: Kariyer Yayıncılık.
- Benligiray, S. (2003). Ücret Yönetimi, Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1462. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Kütüphane Dokümantasyon Merkezi.
- Bilgin, K. U. (2015). "İnsan Kaynakları Yönetimi ve Türk Kamu Personel Sistemi", Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları (Editör: Filiz KARTAL), 386 Nolu Yayın, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bingöl, D. (2014). *İnsan kaynakları yönetimi*, İstanbul: Beta Basım.
- Budak, G. (2016). *Yetkinliğe dayalı insan kaynakları yönetimi*, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Camgöz, S.M., İ. N. Alpterten, (2006). "360 Derece Performans Değerlendirme ve Geri Bildirim: Bir Üniversite Mediko-Sosyal Merkezi Birim Amirlerinin Yönetimsel Yetkinliklerinin Değerlendirilmesi Üzerine Pilot Uygulama Örneği", Yönetim ve Ekonomi, Cilt:13 Sayı:2 Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F.

Çetin, D. (2006). *Performans Yönetim Sistemi ve Performans Değerlendirme Süreci Sonuçlarının Çeşitli İnsan Kaynakları Yönetimi İşlevlerinde Karar Almaya Etkileri ve Bir Uygulama Örneği*. (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Eryılmaz, B. (2015). *Kamu yönetimi* (8. Baskı), Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Fayol, H., (Çev: M. A. Çolakoğlu), (1908). *Genel ve endüstriyel yönetim*, 5. Baskı (2016), Ankara: Adres Yayınları.

Göksel, A. (2013). *Performans değerlendirme sistemi tasarımı ve uygulama araçları geliştirilmesi örneği*, 2. Baskı, Ankara: Nobel Yayınevi.

Halis, M., M. Tekinkuş (2003). “Kamuda Performans Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Editörler: Asım BALCI, Ahmet NOHUTÇU vd.), Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kakan, G. (2010). *Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmesi ve Sağlık Sektöründe Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemi*. (Yüksek Lisans Tezi). Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Korkmazyürek, H., H. N. Basım (2009). *İş modeli ve kriz yönetimi*, Ankara: Siyasal Basın Yayın.

Öz, B. (2017). *İnsan kaynaklarında performans değerlendirme sistemi ve iş hukukuna yansımaları (Uygulamalı)*, Ankara: Ekin Yayınevi.

Özgen, H., A. Yalçın (2010). *İnsan kaynakları yönetimi stratejik bir yaklaşım*, Adana: Nobel Yayın.

Özkaya, S. (2013). *Performans Yönetimi ve Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi*. (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Beykent Üniversitesi, İstanbul.

Özmercan, C. (2016). *Performans Değerlendirme Sistemleri ve Sürdürülebilir Performans: Milli Eğitimde Bir Uygulama*. (Yüksek Lisans Tezi). Karabük Üniversitesi, Karabük.

Peters B. G., (2007). “*Performance Based Accountability*”, Editor: Anvar SHAH, Performance Accountability and Combating Corruption, The World Bank Publication, Washington: Library of Congress.

Pfeffer, J., R. I. Sutton (2009). *Yeni nesil yönetim* (Çeviri: İnci Berna Kalınyazgan), İstanbul: MediaCat Yayınları.

Sabuncuoğlu, Z. (2016). *İnsan kaynakları yönetimi*, 8. Baskı, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

Sayıştay Yayınları, (2000). *Performans ve Risk Denetim Terimleri*. Erişim tarihi: 11 Nisan 2020 https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/Performans_Risk_Denetim_Terimleri.pdf

Schmidt, R. A., C.A. Wrisberg, (2012). *Motor Öğrenme ve Performans, Motor Learning and Performance A Situation-Based Learning Approach*, 4. Edition (Çeviri Editörü: Ziya Koruç), USA: Human Kinetics, Ankara: Anı Yayıncılık.

Tural, M. (2007). *Örgütlerde Performans Yönetimi: Bir Kamu Kuruluşundaki Performans Değerleme Sisteminin İncelenerek Karşılaşılan Sorunların Tespit ve Çözümüne Yönelik Bir Araştırma*. (Doktora Tezi). Çukurova Üniversitesi, Adana.

Turhan, M. (2009). *Sayıştayın Performans Denetimi Görevi ve Performans Denetimini Uygulama Süreci*. (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Uyargil, C. (2017). *Performans yönetimi sisteminin geliştirilmesi*, 4. Baskı, İstanbul: Beta Basım.

Uysal, Ş. (2014). *Performans Yönetim Sistemi ve Kamu Kurumlarında Bireysel Performansın Değerlendirilmesine Yönelik Bir Model Önerisi*. (Doktora Tezi). Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.

Yerli, E (2006). *Performans Yönetimi ve Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi*. (Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.



Araştırma Makalesi / Research Article

BİR YEREL YÖNETİM UYGULAMASI OLARAK 1913 YILI AYDIN VİLAYETİ UMUMİ MECLİSİ TOPLANTISI VE MÜZAKERELERİ

Ertan GÖKMEN*

Öz

Vilayet umumi meclisleri Osmanlı vilayet idaresine ilk defa 1864 tarihli Tuna vilayeti nizamnamesi ile katılmıştır. Bu meclisler 1867, 1871 ve 1913 tarihli vilayet kanun ve nizamnamelerinde varlığını korumuştur. Danışma niteliğinde olan bu meclislere vilayete bağlı sancak ve kazalardan halkın seçtiği temsilciler katılıyordu. Meclis-i umumi toplantıları yılda bir defa yapılıyor ve bu meclisler en fazla kırk gün süreyle görev yapıyordu. Bu toplantılarda vilayeti ilgilendiren idari, mali, maarif, sıhhi vb. konular ele alınıyor, her dairenin bütçesi ayrı ayrı inceleniyor, bu inceleme sonunda kabul veya ret ediliyordu. Meclis toplantıları halka kapalı olarak yapılıyordu. Ancak mecliste yapılan müzakereler ve alınan kararlar yerel bir gazetede yayınlanıyordu. Meclisin aldığı bazı kararların uygulanabilmesi için merkezi hükümetten izin alınması gerekiyordu. 1913 yılında toplanan Aydın Vilayeti Umumi Meclisinin aldığı kararlar ve yaptığı müzakereler Ahenk gazetesinde yayınlanmıştır. Yapılan bu çalışmada da Ahenk gazetesinde yayınlanan meclis-i umumi kararları ve müzakereleri kullanılmıştır. Yaklaşık bir ay süren meclis-i umumi toplantısında meclise hangi konuların getirildiği, bu konularla ilgili nasıl müzakereler yapıldığı ve ne tür kararlar alındığı gazeteye yansıdığı kadarı ile farklı başlıklar altında incelenmiştir. Ayrıca çalışmada vilayet umumi meclislerinin Türkiye Cumhuriyeti Dönemi'nde anayasalarda ve yasalarda nasıl zikredildiği, hangi yasalarla yetkilerinden bir kısmını başka kurumlara devrettiği, 1913 tarihli kanunun ne zaman kaldırıldığı ve i genel meclislerinin hangi yasaya göre faaliyet göstermeye başladığı da ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Aydın, İzmir, Vilayet Umumi Meclisi, Yerel İdare, Osmanlı.

* Prof. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü,
ertan.gokmen@cbu.edu.tr ORCID: 0000-0001-9189-9960

A AN APPLICATION, THE MEETING AND NEGOTIATIONS OF AYDIN PROVINCIAL GENERAL COUNCIL HELD IN 1913

ABSTRACT

The provincial General Councils participated in Ottoman provincial administration for the first time with Regulation of Danube Province dated 1864. These councils remained in the provincial laws and regulations of 1867, 1871 and 1913. Representatives elected from the province, sandjaks and towns attended these advisory councils. The meetings of general councils were held once a year and could meet for a maximum forty days. In these meetings; administrative, financial, educational, sanitary etc. issues related to the province were handled, the budgets of each department were examined separately, at the end of the review, they were accepted or rejected. Council meetings were held closed to the public. However, negotiations held and decisions taken at council were published in a local newspaper. Permission from the central government was required to implement some of decisions taken by council. Decisions and negotiations of Aydın Provincial General Council convened in 1913 have been published in Ahenk newspaper. In this study, decisions and negotiations of general council published in Ahenk newspaper were used. What issues were brought to council, how these issues were negotiated and what kind of decisions were taken were discussed under different title at the meeting of general council which lasted for about a month. In article how provincial general councils were mentioned in constitutions and laws in the Period of Turkish Republic, by which laws they transferred some of their powers to other institutions, when the law of 1913 was repealed and according to which law provincial general councils started to operate were also discussed.

Keywords: *Aydın, Smyrna, Provincial General Council, Local Administration, Ottoman.*

GİRİŞ

II. Mahmut döneminde merkezi idarede başlayan yeniden yapılanma faaliyetleri Tanzimat sonrasında pek çok alanı içine alacak şekilde sürdürülmüştür. Bu dönemde merkezi yapılanma yanında taşra idaresinde de önemli değişiklikler yapılmıştır. İltizamın kaldırılmasından sonra sancak yönetimi mütesellimlerden alınarak muhassıllara verilmiştir. Muhassıllara yardımcı olmak için sancaklarda halkın temsil edildiği muhassıllık meclisleri kurulmuştur. Muhassıllık sistemi iki yıl uygulandıktan sonra 1842 yılında terk edilmiş ve vergilerin toplanmasında iltizam sistemine geri dönülmüştür.

Tanzimat'ın ilanı ile eyalet ve sancak merkezlerinde kurulan meclisler 1849 yılına kadar çalışmalarını muhassıllık meclisleri için çıkarılan yönetmeliğe göre sürdürmüştür. 1849 yılında çıkarılan Eyâlet Meclisleri Nizamnamesi de 1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi'ne kadar yürürlükte kalmıştır (Çadırcı, 1985: 213-216). Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nin Tuna vilayetinde başarılı bir şekilde uygulanması sonrasında bu başarılı modelin bütün imparatorlukta uygulaması amacıyla 1867 yılında Vilayet Umumi Nizamnamesi yayınlanmıştır (Seyitdanlioğlu, 1996: 89). Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile vilayet, sancak ve kaza idare meclisleri yanında vilayet umumi meclisi adı altında yeni bir meclis kurulmuştur (Çadırcı, 1985: 213-216). Bu meclisin kuruluşunda, görev ve yetkilerinde Fransız mülki idare kanunlarının etkisi bulunmaktaydı (Gözler, 2019; 1-32). Bu meclis, memleket halkının taleplerini vilayet yöneticilerine ileten ve ricada bulunan bir danışma meclisi niteliğinde idi. Bugün Türkiye'de bazı vilayetlerde bulunan il özel idarelerinin nüvesini bu meclis oluşturmaktadır. Meclisin, kesin karar alma ve uygulama yetkisi yoktu. Alınan kararların hayata geçirilebilmesi için hükümetten izin alınması gerekiyordu (Ortaylı, 2000: 89-90). Ülkenin değişik vilayetlerinden gelen talepler ilgili komisyonlara ve bakanlıklara havale edilir, isteklerden yapılması yerinde görülenler için mali kaynakla birlikte proje ve teknik destek verilerek uygulanmaya çalışılırdı (Çadırcı, 1991: 262). Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nin 25-28 ve 78. maddeleri meclis-i umumiler ile ilgili hususları ihtiva etmektedir (Düştur I. Tertip, c. 1, 1289: 612-613, 623). İlgili nizamnameye göre bu meclise vilayete bağlı sancakların her birinden dörder temsilci gönderilecekti. Meclis, yılda bir kere vali başkanlığında toplanacak ve kırk gün görev yapacaktı. Meclis bu toplantısında vilayet içerisindeki devlet yolları ile kaza ve köy yollarının inşa, bakım ve onarımını görüşecek, halkın talepleri yanında, ziraat ve ticaretin geliştirilmesi için yapılması

gereken önlemleri ve teşvikleri ele alacaktı. Meclisin aldığı kararlar yazılı olarak hükümete iletilecekti. Meclis-i Vâlâ'da ele alınan bu kararlardan uygun görülenler hayata geçirilecekti (Düstur, I. Tertip, c. 1, 1289: 623; Çadırcı, 1985: 213-216).

Tuna Vilayeti Nizamnamesi'ne göre oluşturulan Aydın Vilayeti Meclis-i Umumisi, 5 Ekim 1870 tarihinde vilayetin sorunlarına dair müzakereler yapmış ve bunların nasıl çözüleceğine dair önerilerini Şura-yı Devlet'e göndermiştir (BOA. İ. ŞD. 19-825). Vilayet Umumi Nizamnamesi hükümlerine göre Osmanlı vilayetlerinde oluşturulan vilayet umumi meclislerinin vilayette yapılması gereken işlere dair aldığı kararların uygulanabilmesi için bu kararların Şura-yı Devlet'te incelenmesi ve hükümet tarafından onaylanması gerekiyordu. Bu doğrultuda pek çok vilayet, umumi mecliste aldığı kararları Şûrâ-yı Devlet'e göndermiştir. Mesela, Bosna vilayeti 20 Mayıs 1869'da (BOA. İ. ŞD. 14-634), Ankara vilayeti 24 Mayıs 1869'da (BOA. İ. ŞD. 14-645), Girit vilayeti 2 Haziran 1869'da (BOA. İ. ŞD. 15-655), Trabzon vilayeti 12 Haziran 1869'da (BOA. İ. ŞD. 15-658), Edirne vilayeti 5 Mart 1870'te (BOA. İ. ŞD. 15-649), Yanya vilayeti 30 Eylül 1869'da (BOA. İ. ŞD. 16-708) ve Konya vilayeti 6 Ekim 1869 tarihinde (BOA. İ. ŞD. 17-713) vilayet umumi meclisinde aldığı kararları uygulayabilmek için hükümet merkezine göndermiştir.

22 Ocak 1871 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Nizamnamesi'nin 61. maddesine göre vilayetlerde daimi surette toplanan vilayet, liva ve kaza idare meclisleri bulunacaktı (Düstur, I. Tertip, c. 1, 1289: 639). Bunlardan başka vilayet mülhakatında nahiye meclisleri, köy ihtiyar meclisleri, şehir ve kasabalarda belediye meclisleri bulunacaktı (Düstur, I. Tertip, c. 1, 1289: 645, 647, 648). Nizamnamenin 62-75. maddeleri ise vilayet umumi meclisleri ile ilgilidir (Düstur, I. Tertip, c. 1, 1289: 629-631). 1913 yılına kadar yürürlükte kalan bu nizamnamede meclis-i umumilerin oluşumu, görevleri ve çalışma yöntemi hakkında bilgiler verilmiştir. Her vilayetin meclis-i umumisi mahalli durumlara göre uygun mevsimde toplanacak ve toplanma süresi kırk günü geçmeyecekti. Meclis-i umumi işin durumuna göre genel veya hususi olarak müzakerelerde bulunabilecekti. Meclis-i umumiye Vali başkanlık edecekti. Valinin geçerli bir mazereti varsa memurlardan birisi valiye vekâlet edecekti. Meclis, azasının üçte iki çoğunluğu sağlaması durumunda toplanacak ve müzakere yapacaktı. Meclis-i umumi, turuk, emlak ve maarif, ticaret ve ziraat hakkında geçen yılda yapılan faaliyetler ile gelecek senede yapılacak çalışmalar hakkında ilgili dairelerin hazırladıkları fezlekeleri esas alacaktı. Fezlekeleri hazırlayan daireler meclis-i umumiye gerekli izahları yapacaklardı.

Mecliste yapılan müzakereler vilayet idare meclisince belirlenen usullere göre kayda geçirilecekti. Meclis-i umumi, bir sene içerisinde vilayet tarafından yapılacak yolların mesafeleri, yapıma dereceleri, masrafları; vergilerin taksimi ve tadili, vergi oranlarının belirlenmesi; ticaret ve sanayinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi; hayvan cinslerinin ve tohumlarının ıslah edilmesi ve gelişme yollarının aranması; umuma ait meydan, çayır ve mesire gibi yerlerin satılması ve satın alınması veya mübadelesi; hastane ve ıslahhane gibi binalarda değişiklik yapılması, bunların yenilenmesi ve idaresi konusunda müzakere etmekle görevli idi. Liva ve kaza idare meclislerince vergilere dair hazırlanan mazbataları incelemek ve bunları hükümete sunmak meclis-i umuminin vazifelerindendi. Meclis-i umumi, vilayete ait vergiler artırıldığında bunların taksimi konusunu hükümet tarafından gönderilen emirlere göre müzakere ederdi. Meclis-i umumi, Bâb-ı Âli veya vali tarafından müzakere edilmesi için kendisine gönderilen hususlarda görüş belirtti (Düstur, I. Tertip, c. 1, 1289: 639-641).

1871 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Nizamâmesi 1913 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatî'nin çıkarılmasına kadar yürürlükte kalmıştır. 1876'da yürürlüğe konan Kânûn-ı Esâsî'nin 108. maddesinde:

“Vilâyâtın usûl-i idâresi, tevsî-i me’zuniyet ve tefrik-i vezâif kâidesi üzerine müesses olub derecâtı nizâm-ı mahsûs ile ta’yin kılınacaktır”

hükmü yer almaktadır. Vilayet yönetiminde tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif ilkesini hayata geçirmek için geç de olsa 1913 yılında İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatî çıkarılmıştır. Bu kanunla vilayet umumi meclisleri tüzel bir kişilik kazanmış ve bir karar organı haline gelmiştir. Bu tarihten sonra meclis-i umumiler çalışmalarını bu geçici vilayet kanununa göre gerçekleştirmiştir. Bu kanunla meclis-i umumilere *il özel idaresi* statüsü verilmiştir. Yılda bir defa toplanan vilayet umumi meclislerinin toplantı kararları hükümete rapor edildiği gibi bu raporlar kanun gereğince vilayet gazetesinde hatta Takvîm-i Vekâyî’de yayınlanıyordu (Ortaylı, 2000: 91). Aydın Vilayeti Umumi Meclisi tutanakları da Ahenk gazetesinde yayınlanmıştır. Ele aldığımız çalışmanın kaynağını da bu gazetede yayınlanan meclis-i umumi müzakereleri ve kararları oluşturmaktadır. Vilayet umumi meclisleri Cumhuriyet Dönemi’nde de varlıklarını korumuşlar ve Osmanlı dönemindekine benzer şekilde faaliyet yürütmüşlerdir (Demir, 2014: 59-86).

1. AYDIN VİLAYETİ UMUMİ MECLİSİ

1913 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatî'ne (Kaştan, 2016: 78-98; Tuncer, 2016 573-599; Tural, 2000) göre her vilayette bir meclis-i umumi bulunacak ve bu meclisin üyeleri kazalar tarafından seçilecekti. Her kazanın 12.500 erkek nüfusu için bir aza göndermek hakkı vardı. 12.500-18.750 arası nüfus için bir, 30.250'ye kadar iki, 37.500'e kadar üç ve 50.000'e kadar dört, bu sayının üstünde nüfusu olan yerler de belirtilen oranlarda aza seçeceklerdi. Nüfus 12.500'den az olan kazalar ise bir üye göndereceklerdi. Vilayet umumi meclisi üyeleri son Mebusan Meclisi seçiminde görevli müntahib-i sânilerle kaza merkezlerindeki belediye meclisini oluşturan heyetler tarafından seçilecekti (Düstur 2. Tertip, cilt 5, 1332: 207). İlgili kanunda belirtilen bu şartlara uygun olarak Aydın vilayeti sancak ve kazalarında seçimler yapılmış ve her kaza, nüfusu oranında vilayet umumi meclisi için üye seçmiştir. Meclise kırk iki farklı yerleşim yerinden toplam altmış bir üye seçilmiştir. Seçilen bu üyelerin dördü gayrimüslimdir. Köyceğiz, Tavas ve Garbikaraağaç kazaları üyelerinin henüz vilayete bildirilmediği gazete haberinde belirtilmektedir. Meclis üyeleri içerisinde davavekilleri ile eski müftülerin ve belediye reislerinin bulunması dikkat çekmektedir (Ahenk, 11 Temmuz 1913: 2).¹

¹ Ahenk Gazetesi, 28 Haziran 1329/11 Temmuz 1913, s. 2. Vilayete bildirilen meclis üyelerinin sayısı ile üyelerin seçildikleri yerlerin adları şu şekildedir: 1-İzmir: Tevfik Paşa, Rıza Bey, Muammer Bey, Bekir Behlül Bey, Mesrop Simonyan, Yosef Estergo (6). 2-Urfa: Davavekili Halit Efendi. (1). 3-Ödemiş: Hacı Mümtaz, Seropa Davidyan Efendi, Fahrettin Bey (3). 4-Aydın: Şahinzade Fuat Bey, Liva eski eski başmuhasebecisi İzzettin Efendi, Nuribeyzade Kazım Bey, Vali Bey (4). 5-Akhisar: Asador Efendi (1). 6-Eşme: Alaiyelizade Mahmut Bey (1). 7-Alaşehir: Hacı Musazade Eyüp Efendi (1). 8-Bergama: Yusuf Ağazade Rahmi Bey, Şakir Ağazade Fuat Bey, Terzizâde Mustafa Efendi (3). 9-Bayındır: Ali Beyzade Sadık Efendi (1). 10-Bozdoğan: Kaymakam-ı esbak Hasan Tahsin Efendi (1). 11-Buldan: Kantrağazade Ali Bey (1). 12-Bodrum: Milaslı davavekili Zeki Bey (1). 13-Tire: Urfalı İbrahim Beyzade Mustafa, Müderris Ekmekçizade Hacı İsmail Efendi (2). 14-Demirci: Serdarzade Mustafa Efendi (1). 15-Çeşme: Belediye Reisi Abdülatif Efendi, Eksenefon Anderidi Efendi (2). 16-Çine: Mustafa Asım Efendi (1). 17-Çal: Ziveli Hasan Efendi (1). 18-Denizli: Nakibüleşraf Ahmet Ziya Efendi, davavekili Belûli Yusuf Efendi (2). 19: Seferihisar: Hancızade Sabri Bey (1). 20-Söke: Belediye Reisi Ömer Ağazade Hasan Efendi (1). 21-Sarayköy: Müderris Hacı Halilzade İsmail Efendi (1). 22-Soma: Darülrifan Mektebi müessisi Yusuf Rıza Efendi (1). 23-Salihli: Davavekili Tefik Efendi (1). 24-Tavas: Vilayete henüz işâr olunmamıştır. 25-Garbikaraağaç: Vilayete henüz işâr olunmamıştır. 26-Foçateyn: Eski Müftü Sırrı Efendi (1). 27-Kuşadası: Hacı Mahmudzade Hasan Bey (1). 28-Karaburun: Kadızade İbrahim Refik Bey (1). 29-Karacasu: Hacı Alizade Mustafa Efendi (1). 30-Kasaba: Müderris Cevherzade Ahmet Efendi (1). 31-Kula: Gerezizade Ahmet Efendi (1). 32-Kırkağaç: Fahri Bey (1). 33-Gördes: Hacı Musazade Kazım Efendi (1). 34-Köyceğiz: Vilayete henüz işâr olunmamıştır. 35-Menemen: Değirmendereli Mahmut Fuat Efendi (1). 36-Manisa: Cevdet Efendi, Menemenizade Halit Efendi, Adanalizade Hasan Efendi, Doktor Arif Hikmet Efendi (4). 37-Muğla: Müftüzade Mehmet Efendi, Hacı Ali Efendizade Nazmi Efendi, Uralı Kanatzade Mehmet Efendi (3). 38-Mekri: Hacı Yani, Ali Kemal Efendi (2). 39-Marmaris: Dadyalı Mehmet Ali Efendi (1). 40-Milas: Hacı Ali Ağazade Hasan Efendi (1). 41-Nif: Limoncuzade Hasan Tahsin Efendi (1). 42-Nazilli: Sultanazade Sadık Efendi, Hacı Ali Efendizade Hacı Mehmet Efendi (2). Bkz. Ahenk Gazetesi, 28 Haziran 1329/11 Temmuz 1913, s. 2.

Meclis-i umumi azası seçilecek kişilerin kaza halkından olmaları şart değilse de vilayet ahalisinden olmaları gerekli idi (Düstur 2. Tertip, cilt 5, 1332: 207). Salihli kazası azasından olan Tevfik Bey'in aslen Ergirili olduğunun ve yabancılar defterinde kayıtlı bulunduğu Salihli kaymakamı tarafından bildirilmesi üzerine Zeki Bey meclis üyeliğinden istifa etmiştir (Ahenk, 3 Ağustos 1913: 2).

Meclis-i umumi yıllık toplantılarının yarısından fazlasına mazeretsiz katılmayanların üyelikleri ilgili kanuna göre düşürülüyordu (Düstur 2. Tertip, cilt 5, 1332: 207). Bu hususla ilgili olarak Ödemiş azası Serupa Davidyan Efendi'nin meclis-i umumi üyeliği belirtilen gerekçe ile düşürülmüştür. Davidyan Efendi mecliste yaptığı konuşmasında, meclise devam etmemesinin özel sebeplerden kaynaklandığını, mazeretleri sebebiyle istifa etmek istediğini ve bunu kaza kaymakamına bildirdiğini ancak istifanın kabul edilmediğini belirtmiştir. Davidyan Efendi'nin bu beyanlarından sonra mazeretinin kabul edilip edilmemesine dair mecliste gizli oylama yapılmış ve 12 kişi mazeretin kabulü, 32 kişi ise reddi yönünde oy kullanmıştır. Bu oylama sonrasında Davidyan Efendi'nin meclis üyeliği düşürülmüştür (Ahenk, 20 Ağustos 1913: 2). Konu ile ilgili olarak Seferihisar azası meclise devam etmeyenlerin durumunun ne olacağına dair bir sual sormuş ve meclis üyeleri de bunun sebeplerinin devam etmeyen üyelerden sorulmasına karar vermiştir (Ahenk, 7 Ağustos 1913: 2). Meclise devam edemeyecek olanlar mazeretlerini beyan ederek izin alabiliyorlardı. Bu şekilde bir izin talebi İzmir azası Simonyan Efendi'den gelmiştir. Simonyan Efendi'nin meclise sunduğu mazeret kabul edilmiş ve kendine bir haftalık izin verilmiştir (Ahenk, 8 Ağustos 1913: 2). Yine, Ödemiş azası Mümtaz Efendi'nin izninin uzatılmasına dair isteği meclis tarafından on sekizinci oturumda uygun bulunmuştur (Ahenk, 15 Ağustos 1913: 2). Bunun yanında İzmir azası Muammer Bey'in devamsızlığının hastalığından kaynaklandığı meclise sunduğu mazeretten anlaşılmaktadır (Ahenk, 18 Ağustos 1913: 2). Meclisin yirmi dördüncü son oturumunda Seferihisar azası Sabri Bey'in teklifi üzerine meclis toplantılarının yarısından fazlasına katılmayan azanın geçerli mazeretleri olmadığı takdirde üyeliklerinin düşürülmesine çoğunlukla karar verilmiştir (Ahenk, 23 Ağustos 1913: 2).

1913 tarihli kanununa göre, meclis-i umumi normal şartlar altında yılda bir defa 40 günlük süre ile toplanıyordu. Olağanüstü bir durumla karşılaşıldığında da meclis toplantıya çağrılabilirdi. Meclis üyelerine her toplantı için 50 kuruş

yevmiye ve aylık 150 kuruş harcırah veriliyordu. Meclis-i umumiye Vali başkanlık ediyordu. Meclis yaptığı ilk toplantısında yaptığı oylama ile ikinci bir başkan ve iki kâtip seçiyordu (Düstur 2. Tertip, cilt 5, 1332: 207). Aydın Vilayeti Umumi Meclisi 1 Temmuz 1913 Pazartesi öğleden sonra Vali Nazım Paşa başkanlığında toplanmıştır. Vali Paşa'nın açılış konuşmasından sonra yoklama yapılmış ve mecliste 48 üyenin bulunduğu anlaşılmıştır. Meclis yaptığı bu ilk toplantıda oluşturduğu seçim komisyonu nezaretinde gizli oylama ile Tefik Paşa'yı 23 oyla reis-i saniliğe/ikinci başkanlığa seçmiştir. Kanun gereği Aydın azası Vali Bey 29 oyla ve Bergama azası Rahmi Bey kâtip olarak seçilmişlerdir (Ahenk, 15 Temmuz 1913: 2). Meclis-i umumi 2 Temmuz'da yaptığı ikinci toplantısında bütçe komisyonunun seçimle mi yoksa aleni mi seçilmesi gerektiği hususunu müzakere etmiştir. Yapılan müzakerede bu işin uzmanlık gerektiren bir konu olduğu belirtilerek bu işe uygun olanların kendilerini aday göstermeleri istenmiştir. Bu teklif üzerine *bütçe komisyonu* oluşturulması için değişik sancak ve kazalardan 13 kişi aday olmuş ve yapılan gizli oylama ile aday olan kişilerden Hasan Tahsin Efendi (35), Cevdet Efendi (21), Kazım Bey (20), Vali Bey (18) oy ile bütçe komisyonu üyesi seçilmişlerdir. Vali Bey'in bütçe komisyonu üyeliğine itiraz edilmesi üzerine onun yerine Ödemiş azası Fahri Bey bu komisyona üye seçilmiştir (Ahenk, 16 Temmuz 1913: 2). Meclis-i umuminin bu ikinci içtimasında *Maarif Şubesi*, *Nafta Şubesi*, *Ziraat Şubesi* ve İdare Şubesi üyelerinin seçimleri yapılmıştır. Mecliste yapılan müzakerelerde bu şubelere üyelerin seçimle değil ihtisasa göre belirlenmesine karar verilmiştir. Alınan bu karar sonrasında her aza kendini hangi alanda uzman görüyor ise o şube için aday göstermiştir.

Benimsenen usule göre *Maarif Şubesi* için Müderris Hafız Ali Efendi (İzmir), Yusuf Rıza Efendi (Soma), Mustafa Asım Bey (Çine), Fuat Bey (Bergama), Osman Efendi (Çal), İsmail Efendi (Tire), Hasan Tahsin Bey (Bozdoğan), Hacı Mümtaz Bey (Ödemiş), Nakib Ziya Efendi (Denizli), Kazım Efendi (Gördes), Mustafa Efendi (Demirci), Ahmet Efendi (Kasaba) ve Arif Hikmet Bey (Manisa) olmak üzere 13 üye seçilmiştir.

Aynı usul ile *Nafta Şubesi* için Fahri Bey (Ödemiş), Emin Zeki Bey (Bodrum), Halil Efendi (Kula), Mustafa Efendi (Bergama), Tefik Naci Efendi (Salihli), Mehmet Ali Efendi (Marmaris), Ahmet Efendi (Garbikaraağaç), Ali Bey (Buldan), Fahri Bey (Kırkağaç), Sadık Efendi (Bayındır), Cevdet Efendi (Manisa) olmak üzere 11 üye seçilmiştir.

Benzer yöntemle *Ziraat Şubesi* için Kazım Bey (Aydın), Rıza Bey (İzmir), Hasan Efendi (Mekri), Hasan Bey (Kuşadası), Hüseyin Efendi (Çal), Hasan Efendi (Söke), İsmail Efendi (Tire), Simonyan Efendi (İzmir), Halit Bey (Manisa), Eyüp Efendi (Alaşehir), Mustafa Efendi (Tire), Rahmi Bey (Bergama) ve Hacı Mehmet Efendi (Nazilli) olmak üzere 13 üye seçilmiştir.

İdare Şubesi için ise Bekir Behlül Bey (İzmir), Ali Kemal Efendi (Köyceğiz), Hasan Sırrı Efendi (Foçateyn), İbrahim Refik Bey (Karaburun), Vali Bey (Aydın), Mahmut Bey (Eşme), Hasan Tahsin Bey (Bozdoğan) ve Tevfik Paşa (İzmir) olmak üzere sekiz üye seçilmiştir. Şube üyeleri bu şekilde belirlenmiş ise de bir şubeye seçilmiş üye eğer faydalı olacağını düşünürse diğer şubelerin çalışmalarına da katılabilecekti.

Belirlenen bu dört şubenin üyeleri aynı gün öğlenden sonra kendilerine sunulan layihaları incelemeye başlamışlardır (Ahenk, 16 Temmuz 1913: 2). Meclis bundan sonraki günlerde, şubelerin kendilerine havale edilen evrakı ve layihaları tetkik edip incelemeyi tamamlamasından sonra toplanmıştır.

Meclis toplantılarının devam ettiği günlerde Ramazan ayı girmiştir. Meclisin sekizinci içtima birinci celsesinde Ramazan ayının girmiş olması ve devam eden kolera sebebiyle meclis toplantılarının tatil edilip edilmeyeceği konusu gündeme gelmiştir. Bu konuda mecliste yapılan müzakerelerde meclisin tatil edilmesine gerek olmadığına, Ramazan dolayısı ile öğleden önce encümenlerde, geceleri ise teravihten sonra meclis-i umumide toplantıların yapılmasına karar verilmiştir. Vali Bey, meclis azasından olup koleradan vefat eden Menemenli Mahmut Fuat Efendi'nin vefatından dolayı duyduğu üzüntüyü mecliste dile getirmiştir. Meclis üyelerinden birinin teklifi üzerine merhumun ailesine ve Menemen Belediyesine taziye beyan edilmesine ittifakla karar verilmiştir (Ahenk, 3 Ağustos 1913: 2). Meclisin on dokuzuncu içtimasında meclisin tatil edilmesi hususu tekrar gündeme gelmiştir. Azalardan bir kısmı yapılacak daha çok iş bulunduğunu, bunların kırk günde değil seksen günde bile bitmeyeceğini belirtilerek, geri kalan işlerin oluşturulacak bir encümene havalesini istemiş ise de bazı azalar kanunen meclisin kırk gün çalışması gerektiğini belirterek buna karşı çıkmışlardır (Ahenk, 17 Ağustos 1913: 2).

Meclis üyelerine katıldıkları her toplantı için 50 kuruş yevmiye ve 150 kuruş harcırah veriliyordu (Düstur 2. Tertip, cilt 5, 1332: 207). İzmir'de oturan

Seferihisar azası Sabri Bey ve buna benzer kişilere uzak yerlerden gelen azalar gibi harcırah verilip verilmeyeceği hususu mecliste müzakere edilmiş ve bu şekilde İzmir’de ikamet eden üyelere harcırah verilmemesine karar verilmiştir (Ahenk, 17 Ağustos 1913: 2).

Meclis-i umumide görüşülecek konular öncelikle meclisin ilk toplantılarında oluşturulan şubelerde ele alınmış, buralarda olgunlaştırılmış ve sonra meclise getirilmiştir. Bu anlamda meclis çalışmalarının daha verimli yapılabilmesi için *Maarif Şubesi*, *Nafia Şubesi*, *Ziraat Şubesi* ve *İdare Şubesi* adlarında şubelerin oluşturulduğu ve buralara üyelerin seçildiği yukarıdaki satırlarda belirtilmişti. Meclis çalışmalarını değerlendirdiğimiz bu çalışmada, konular bu şubelerde ele alınan konular çerçevesinde ele alınmıştır.

2. MECLİS-İ UMUMİDE ELE ALINAN KONULAR

2.1. Meclis-i Umumide Ziraata Dair Ele Alınan Konular

Meclis-i umumide üzerinde görüşme yapılan konulardan en önemlisini vilayet ziraatına dair hususlar oluşturmaktaydı. Vilayette geniş ovaların, bu ovaları sulayabilecek nehirlerin ve üretilen ürünlerin taşınmasına imkân verecek demiryollarının bulunması vilayet iktisadi hayatında ziraatın önemli yer tutmasını sağlayan nedenler arasında yer alıyordu. Meclis üyelerinin çoğu da vilayetin sahip olduğu bu avantajları mecliste yaptıkları konuşmalarda dile getiriyorlardı.

1913 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkati’ne göre vilayetin sorunlarını iyi bilen ve meclis üyesi olmayan hükümet daire müdürlerinin meclis-i umumiye rapor sunmaları ve sorumlu oldukları dairelerin meseleleri görüşülürken mecliste bulunmaları gerekiyordu (Düstur 2. Tertip, cilt 5, 1332: 198). Kanunda belirtilen bu vazife kapsamında ziraat bütçesinin görüşülmesi sırasında Aydın Vilayeti Ziraat Müdürü Yeni Dünya Efendi tarafından meclis-i umumiye bir layiha sunulmuş ve bu layiha kendisi tarafından mecliste okunmuştur. Yeni Dünya Efendi bu layihasında vilayet ziraatının ıslahına ve terakkisine dair bilgiler vermiştir. Ahenk gazetesi başyazarı Şinasi, ziraat müdürünün mecliste raporunu okuduğunu ve raporun içinde faydalı bilgiler ve değerli öneriler bulunduğunu, raporun uzun olması sebebiyle hepsini gazetede yayınlamanın mümkün olmadığını ifade ederek bazı kısımlarını mealen ve önemli kısımlarını da aynen köşe yazısında zikretmiştir (Ahenk, 18 Temmuz 1913: 1).

Şinasi'nin ifadelerine göre Aydın Vilayeti Ziraat Müdürü mecliste mealen şunları ifade etmiştir: Ziraat Müdürü Yeni Dünya Efendi meclis-i umumide *"Muhterem Aza-yı Kiram"* diye başladığı konuşmasında, doğrudan doğruya azaya hitap edeceğini, ziraatın ıslah ve terakkisi hakkında konuşma yapacağını, söyleyeceği şeylerin az çok azalar tarafından bilindiğini, niyetinin azaya yol öğretmek ve ders vermek olmadığını belirtmiştir. Ziraat müdürü konuşmasının devamında, ziraatın her şeyden çok ıslaha muhtaç olduğunu, Osmanlıların yani Müslümanların çiftçi olduklarını, ahali arasında sanat ehli olup bununla geçinenlerin sayısının az olduğunu, yerli mal üreten fabrikanın az bulunduğunu, ülkede sanayileşme olmadığını ve halkta da sanayileşme konusunda hevesin uyanmadığını, zengin fakir pek çok kişinin arazi ürünleri ile geçindiğini ve halkın sahip olduğu serveti bu sayede elde ettiğini belirtmiştir. Ziraat müdürüne göre, devlet de vatandaştan farksızdır. Devlet, borçlarını ödemek, bütçesini ıslah etmek, ülkeyi Avrupa'nın ve yabancı hükümetlerin kontrolünden, esaretinden kurtarmak için muhtaç olduğu parayı ziraat sayesinde elde etmektedir. Devlet, elde ettiği gelirin dörtte üçünü zirai vergilerden temin etmektedir. Ziraat müdürüne göre, durum bu vaziyette iken şimdiye kadar hak ettiği şekilde ele alınmayan ve gelişmesi için çalışılmayan konu ziraattır. Beş senelik Meşrutiyet Dönemi'nde bile bu hususta ciddi çalışma yapılmamış ve idare-i maslahat yolu takip edilmiştir. Ona göre, meclis-i umumi azaları da İstanbul'a gönderilen vekiller gibi davranmamalı, ziraatın terakkisini sağlayacak vasıtaları temin etmeli ve bu iş için gerekli parayı bulmalıdırlar. Şayet üyeler bunu yapmazlar ise mecliste sarf edilecek emekler ve geçirilen saatler boşa gidecektir. Emeklerin boşa gitmemesi için azalar ziraata ait raporları iyi tetkik etmeli, bunlar arasından uygun ve isabetli olanları dikkatle ele alıp değerlendirmelidir. Gazeteci Şinasi'ye göre, Yeni Dünya Efendi uzun seneler vilayet ziraat müdüriyetinde bulunmuş, vilayet ziraatı hakkında incelemelerde bulunmuş tecrübeli bir kişidir. Bu yüzden vilayet ziraatı hakkında kaleme aldığı layiha ayrıntılı ve kapsamlı olup meclis üyelerince dikkate alınıp değerlendirilmelidir (Ahenk, 18 Temmuz 1913: 1).

Yeni Dünya Efendi layihasında, yukarıda belirtilenler dışında, Aydın vilayetinin konumuna, sahip olduğu imkânlarla dair şunları zikretmektedir:

"Mesâha-i sathiyesi 54.000 kûsûr kilometre murabba'ından 'ibâret ve en geniş vilâyâtta ma'dûd olan Aydın vilâyeti servet ve menâbi nokta-i nazarından da en ziyâde mazhar-ı iltifât bulunan bir arâzidir. Gediz,

Menderes ve Küçük Menderes ve buralara cereyân eden dereler ovaları irvâ ve her gûnâ mevrûât ve mahsûlâtın neşv ü nemâsına az çok yardım etmektedir. Bu mübârek arâzinin iklimine gelince, hemen münhasıran arâzimize mahsûs olan ba'zı cins mevrûât ile berâber her nev' zirâ'ate elverişli vesâit-i nakliyemiz dahi sâ'ir vilâyetlerinkine nisbeten fâ'iktir. Zirâ, mâlik olduğumuz iki şimendüfer şebekesi muhtelif kollar ile vilâyetin kâbil-i zirâ'at hemen bi'l-cümle ovalarından mürûr ve mahsûlâtımızın şarkın en büyük ticâret merkezlerinden biri olan İzmir'e nakl ve îsâlini teshîl eder. Ancak bu suhûletlere, vâsıtalara rağmen -bilâ-istisnâ- çiftçilerimizin gerek büyük arazi sahipleri olsun gerek ortakçı veya ufak tarla sâhipleri olsun kesb-i servet etmedikten ma'dâ seneden seneye borca girmekte ve arazilerini sırf zararına hars ve zirâ'at ederek en müsâ'id ve bereketli senelerde bile ancak te'mîn-i ma'îşet edecek kadar bir vâridât istihsâl eylemektedirler. Hal böyle iken zirâ'atın îslâhı için lâzım gelen tedâbir-i sâ'ibe bi'd-defâ'at makâm-ı vilâyet-i celîleden ve müdürîyet-i âcizîden ve şimdiye kadar in'ikâd eden meclis-i umumi tarafından ve erbâb-ı vukûfdan bulunan ba'zı zevât tarafından teklîf edildiği hâlde böyle vilâyetin hayât-ı zirâ'îye ve iktisâdiyesine te'alluk eden bu teklîfler ve teşebbûsât hep evrâk üzerinde kalub tedâbir-i müttehaze ve musîbe dâ'iresinde hiçbir icrâât vücûda getirilememiştir.” (Ahenk, 14 Temmuz 1913: 2).

Ziraat müdürünün layihesindeki bu tespitleri dile getiren Şinasi, idâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatî'nin tanıdığı *tevsi-i me'zûniyet*'ten dolayı bu senenin diğer yıllar gibi olmadığını, ahalinin meclis-i umumiden büyük beklentisi olduğunu belirtmiş ve Yeni Dünya Efendi'nin: “*Terakkiyât-ı zirâ'îyeye hâdim olacak tedâbir iki sınıfa taksîm edilebilir. Bunları biri idarî, diğeri fennî kısımdır.*” sözüne yer vermiştir. Yeni Dünya Efendi'nin İdari Kısımda zikrettiği hususlar arasında; mahsulatın korunması için deştân idarelerinin kurulması; malı ve mülkü kullanma hususunda “*hukûk-ı tasarrufiyenin te'mîni*”; incir, üzüm ve bunlara benzer sendikaların yasaklanması; zirai sermaye sağlanması; bütün köy ve kasabalardaki iptidai mekteplerde ziraat derslerinin okutulması meselesi yer almaktadır. *Fennî Kısımda* belirttiği konular arasında ise nehir ve ırmakların temizlenmesi; sulama faaliyetleri; bataklıkların kurutulması; çekirge itlâfı; Menteşe fidanlığının ıslahı; Seydiköy Ziraat Mektebi'ne ziraat muallimi tayini, bu mektebe demirhane inşası, mektebe bir kimyager tayini; ziraat tecrübe ve gösterme tarlalarının (tecrübe ve irâ'e tarlaları) kurulması; ziraat aletleri temini ve hayvan yarışları düzenlenmesi gibi hususlar bulunmaktadır (Ahenk, 14 Temmuz 1913: 1).

Gazeteci Şinasi, Yeni Dünya Efendi'nin layıhasındaki tespitlerin isabetli ve değerli olduğunu, zikredilen hususlardan bir kısmının bu sene olsun yapılması gerektiğini, hele hele parasız veya az masrafla yapılabileceklerin hemen yapılması gerektiğini belirtmektedir. Aksi takdirde belirtilen hususların da eskileri gibi evrak üzerinde kalacağını ve çekilen emeklere ve sarf edilen nefeslere yazık olacağını ifade etmektedir (Ahenk, 1 Temmuz 1913: 2).

Meclis-i umumi Yeni Dünya Efendi'nin vilayet ziraatı ile ilgili olarak idari anlamda yapılması gerekenler arasında zikrettiği *deştban idareleri* konusunu dördüncü içtimasında ele almış ve bu konu ile ilgili otuz maddelik bir düzenlemeyi yapılan müzakereler sonrasında kabul etmiştir. Deştban idaresi teşkilatının kanun hüviyetini kazanması için Bab-ı Ali'ye ve ilgili bakanlığa sunulması ve bunun için esbab-ı mucibe mazbatasının yazılması gerekiyordu. Meclis bu mazbatayı hazırlamak için kâtip Rahmi Bey'i görevlendirmiştir (Ahenk, 29 Temmuz 1913: 2).

1913 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatî'nin 78. maddesinde vilayetçe yapılması gereken işler belirtilmiştir. Bu işler arasında yolların yapımı ve tamiri; nehirlerin ıslahı; bataklıkların kurutulması; süresi kırk yılı geçmemek üzere hayvan, buhar ve elektrikle çalışan tramvayların inşa edilmesi; şehirlerin havagazı ile aydınlatılması; vilayet dâhilinde otomobil, otobüs ve omnibüs arabaların işletilmesi; sanayiye ait fabrikaların kurulmasına dair ruhsat verilmesi; numune ve tecrübe çiftlikleri, tarlaları ve fidanlıkları ile çiftçilik mektepleri açılması; damızlık hayvan temini; ziraat aleti depoları tesisi; ziraat sergileri açılması ve hayvan yarışları düzenlenmesi, yarışları kazananların ödüllendirilmesi; vilayet ziraatının ıslahı için ücretsiz tohum ve fidan verilmesi; herkesin istifade edeceği harman ve kalbur makineleri ile diğer ziraat aletlerinin temini ve bunların çiftçiye kiralanması; ziraat müzeleri açılması ve ziraat erbabının yardımlaşması için şirketler tesis edilmesi; ziraatın gelişmesi için her türlü tedbirin alınması; müsait yerlerde sanayi odaları ve sanayi mektepleri açılması ve buralarda ihtiyaca göre mahalli sanatların öğretilmesi; yerli üretimi teşvik için sergi açılması ve yarışlar düzenlenmesi; yerli sanayiye ait müzeler kurulması; temel eğitimi geliştirmek için ihtiyaca göre seyyar iptidai okullar ile rüştiye ve iptidai öğretmen okulları açılması; fakirlere yönelik gece mektepleri tesis edilmesi ve bunların ilgili kanununa göre idare edilmesi ve bunlara nezaret edilmesi gibi görevler bulunmaktadır (Düstur 2. Tertip, cilt 5, 1332: 200-202).

Meclisin sekizinci içtimasında çiftçilerin Ziraat Bankası'na olan borçlarının tecili söz konusu olmuştur. Bu konunun mecliste görüşülmesi sırasında mecliste hazır bulunan banka memuru tarafından bazı izahatlar yapılmış ve talep edilen tecilin uygun olmayacağı belirtilmiştir. Banka memurunun belirttiği bu düşünce bazı meclis üyeleri tarafından desteklenmiştir. Nihayet, Tevfik Paşa'nın teklifi üzerine çiftçilerin bankaya olan borçlarının bir yıl tecili yönünde meclisin aldığı kararın ilgili bakanlıktan sorulmasına, emlak, arazi ve vergi taksitlerinin olduğu gibi kalmasına karar verilmiştir (Ahenk, 3 Ağustos 1913: 2). Meclisin 2-3 Temmuz'da yaptığı onucu içtimada fasıl fasıl okunan ziraat bütçesi bir muhalif oya karşılık 44 oy ile kabul edilmiştir (Ahenk, 6 Ağustos 1913: 2).

Vilayet ziraatını en fazla etkileyen konulardan biri bu yıllarda Batı Anadolu'da hüküm süren çekirge felaketi idi (Gökmen, 2010: 127-180). Konu ile ilgili olarak meclisin on dokuzuncu içtimasında Ziraat Şubesi'nin çekirge meselesine dair hazırladığı rapor okunmuştur. Bu raporda, çekirge itlafları için harcanmak üzere otuz bin lira tahsisat istenmesi, çekirge bulunan hatlar boyunca dolaşmak ve gerekli teftişi yapmak için iki müfettiş tayin edilmesi ve harcırah olarak yevmiye usulü ile ücret ödenmesi teklif olunmuştur. Bu teklifle ilgili mecliste yapılan müzakerede daha önce vilayet makamı tarafından istenen ve henüz verilmeyen otuz bin liranın meclis-i umumi kararıyla tekrar istenmesine, müfettiş tayini meselesinde ise mülkiye memurlarının bu işle zaten görevli olduğu ifade edilerek ilave müfettiş tayinine gerek olmadığına, harcırah olarak da memurlara verilmekte olan maaşların yarısı kadar saat hesabı ile harcırah verilmesine karar verilmiştir (Ahenk, 17 Ağustos 1913: 2). Meclisin yirminci içtimasında çekirge itlafları için merkezi hükümetin içinde bulunduğu durum dolayısı ile istenilen otuz bin lirayı gönderemediği ve bu para gönderilmez ise itlaf çalışmalarının yapılamayacağı belirtilmiştir. Para konusuna çözüm bulunması hususunda Eşme azası Mahmut Bey, Aydın azası Vali Bey, İzmir azası Estergo Efendi ve bazı azalar tarafından çekirge bulunan mahallerdeki ahalinin çekirge talimatına göre bedeni mükellefiyetleri baki kalmak şartı ile bütün vilayet vergi mükelleflerinin emlak, arazi ve temettü vergilerinden "*küsurat-ı munzama*" alınması teklif edilmiş ve bu verginin konulma biçiminin gelecek toplantıda ele alınması kararlaştırılmıştır (Ahenk, 19 Ağustos 1913: 2). Çekirge itlafları için gerekli olan para ile ilgili olarak yirmi birinci içtimada Bozdoğan azası Hasan Tahsin Bey, çekirge itlafları için küsurat-ı munzama alınacak vergiler arasında temettü vergisinin de gösterildiğini ve bu uygulamadan temettü

vergisinin istisna edilmesi gerektiğini belirtmiş, bu görüşe vali ve bazı azalar da iştirak etmiş ve bu konuda yapılacak görüşmede defterdarın da bulunması gerektiği ifade edilerek konu gelecek toplantıya bırakılmıştır (Ahenk, 20 Ağustos 1913: 2). Meclisin yirmi ikinci içtimasında çekirge ile mücadelede kullanılacak para ile ilgili bir çözüm bulunmuştur. İzmir azası Rıza Bey çekirge itlafları için emlak vergisine küsurat zammının adaletine uygun olmadığını belirtmiş ise de bu görüş dikkate alınmamış, emlak ve arazi vergilerine %7,5 oranında zam yapılması on beş karşı oya karşılık kırk oyla kabul edilmiştir. Aynı toplantıda çekirge itlafları için Seferihisar azası Sabri Bey tarafından geçici olmak koşulu ile memur maaşlarından %7,5 kesinti yapılması teklif edilmiş ise de bu öneri uygun bulunmamıştır (Ahenk, 21 Ağustos 1913: 2). Çekirge itlafları için gerekli paranın tedariki ile uğraşıldığı sıralarda meclis, yirminci içtimasında Urla Fidanlığı'nın vilayet namına ferağ edilmesine karar vermiştir (Ahenk, 18 Ağustos 1913: 2).

2.2. Meclis-i Umumide Nafaya Dair Ele Alınan Konular

Meclis-i umumi çalışmalarının daha verimli ve hızlı yürütülebilmesi için meclis üyeleri arasından on bir üyeden oluşan bir Nafia Şubesi oluşturulmuştu. Bu şube çalışma sahası içine giren konuları kendi arasında müzakere eder ve aldığı kararları meclis-i umumiye sunardı. Nafia şubesi yaptığı toplantılar ve müzakereler sonrasında, aldığı kararlarla ilgili bir layiha hazırlamıştır. Hazırlanan bu layihada zikredilen konularından biri vilayet dâhilinde tamir edilmesi gereken yolların ne kadar olduğu ve bunların ne kadarlık bir harcama ile yapılabileceği hususudur. Diğerleri ise vilayetteki hususi yolların az zamanda mükemmel hale getirilmesi ve masraflarının yavaş yavaş karşılanması için yolların Avrupalı veya Osmanlı şirketlerine ihale edilmesi suretiyle inşa edilmesi hususuydu. Nafia Şubesi yollara dair hazırladığı bu raporu meclis-i umumiye arz etmiş ve meclis-i umumi de üzerinde gerekli görüşmeleri yapmıştır.

Meclis-i umumi altıncı içtima ikinci celsede nafia şubesi tarafından umumi ve hususi yollara dair hazırlanan cetvel incelenmeye başlanmıştır. Aydın azası Kazım Bey'in her liva ve kazanın tarik bedelinin doğrudan doğruya kendi mahalline ait olması gerektiğine dair teklifi meclisçe büyük çoğunlukla kabul edilmiştir (Ahenk, 30 Temmuz Ağustos 1913: 2). Aynı içtimada Manisa Belediyesi tarafından Manisa'nın elektrikle aydınlatılması için imtiyaz talebine dair meclise sunulan evrak okunmuş ve istenilen imtiyaz ve ruhsatın verilmesine karar verilmiştir (Ahenk, 30 Temmuz 1913: 2).

Meclisin yedinci içtima ikinci celsesinde Vali Nazım Paşa bir evvelki içtimada her liva ve kazanın tarik bedellerinin kendi mahallerinde kullanılmasına dair alınan karara itiraz etmiştir. Vali Bey, her yerin yola ihtiyacının farklı olduğunu belirterek Menteşe ve Denizli gibi yerlerin bu işten büyük zarar göreceğini, kabul edilen bu kararın tashih edilmesi gerektiğini, şayet alınan bu karar düzeltilmez ise Şûrâ-yı Devlet'e müracaat edeceğini belirtmiştir. Vali Bey'in bu itirazı üzerine bir önceki toplantıda alınan karar tashih edilmiştir (Ahenk, 1 Ağustos 1913: 2). Meclis, aynı celsede nafia bütçesini görüşürken başmühendis maaşının vilayet bütçesinden değil, atama ve azletme yetkisine sahip Nafia Nezareti tarafından ödenmesi gerektiğini belirtmiştir. Meclis bu teklife olumlu bakmış ve başmühendisin 1330 yılı maaşının vilayet bütçesinden, gelecek seneki maaşının ise nezaret tarafından ödenmesi gerektiğine dair alınan meclis kararının nezarete yazılmasına karar vermiştir (Ahenk, 1 Ağustos 1913: 2). Aynı toplantıda, merkez nafia odacısının ve mülhakat daireleri odacılarının maaşlarının düşük olduğunun belirtilmesi üzerine merkez odacı maaşının 250, mülhakatlıların ise 150 kuruşa çıkarılmasına karar verilmiştir. Meclis daha sonra 15 bin kuruş olarak gösterilen icar, tenvirat ve sair masrafları 10 bin kuruşa indirmiştir. Meclis aynı içtimada iki buharlı silindir alınmasına dair bir karar almıştır. Gazetede, meclis çalışmalarına dair verilen bilgilerde bu buharlı silindirlerin hangi yerleşim yeri için alındığı belirtilmemiştir. Meclis yedinci içtimasında maddeleri aynen uygun görülen nafia bütçesini kabul etmiştir. Buna göre meclis-i umumi, *nafia idaresinin* gösterdiği 5.175.735 kuruşluk bütçeyi ve odacılar için olan zamlı maaşları tasdik etmiştir (Ahenk, 1 Ağustos 1913: 2).

Meclis dokuzuncu içtima birinci celsesinde her liva ve kaza dâhilinde gelecek seneden itibaren inşaa ve tamir edilecek yolların derece ve önemleri belirlemek için bir komisyon oluşturulması hususu gündeme gelmiş ve bu komisyon için kaza ve livalardan ikişer azanın seçilmesi münasip görülmüştür. Daha sonra parasızlık yüzünden tamamlanamayan Denizli Gureba Hastanesi'ne tahsisat ayrılması hususu gündeme gelmiş ve bu hususta yapılan müzakereler sonucunda parayı temin için piyango tertip ve keşidesi kararlaştırılmış ve bu iş de İzmir Piyango İdaresi'ne havale edilmiştir. Meclis aynı celsede yapılan görüşmelerde palamut mahsulüne revaç kazandırmak ve palamut ihracatını artırmak için Aydın, Hüdevendigar ve Kale-i Sultani/Çanakkale sancaklarından seçilecek üyelerden müteşekkil bir komisyonun oluşturulması konusu gündeme gelmiş ise de Rıza

Bey'in bu ürünün en fazla Aydın vilayetinde yetiştüğünü belirtmesi ve bu vilayette alınacak kararların diğer yerlerde de aynen uygulanacağına dair görüş belirtmesi üzerine meselenin Rıza Bey'in görüşü doğrultusunda çözülmesine karar verilmiştir (Ahenk, 5 Ağustos 1913: 2). Yirmi üçüncü içtimada palamut konusu tekrar gündeme gelmiş ve palamut fiyatlarındaki durgunluğun incelenmesi ve giderilmesine dair oluşturulan komisyonun hazırladığı rapor okunmuş ve rapor üzerinde yapılan görüşmeler sonunda durumun ilgili bakanlığa yazılmasına karar verilmiştir (Ahenk, 22 Ağustos 1913: 2).

Meclisin dokuzuncu içtimasında Mekri'de otuz seneden beri mahalli ihtiyaca karşılık olarak alınmakta olan kordon resminin kaldırılmasına dair takrir okunmuş ve meselenin ilgili şubeye havalesine karar verilmiştir (Ahenk, 5 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on yedinci içtimasında tarik bedellerinin artırılması konusu ele alınmıştır. Bu hususta Seferihisar azası Sabri Bey tarik bedelini artırmanın uygun olmayacağını ifade etmiş ise de diğer üyeler bu görüşe karşı çıkarak tarik bedellerinin artırılması yönünde görüş belirtmişlerdir. Meclis her liva ve kazanın mevkiinin dikkate alınarak tarik bedelinin tarh ve tevzi olunması gerektiğine ve bu iş için tetkik komisyonu oluşturulmasına ve bu komisyona meclis-i umumi azasından her liva için iki üyenin seçilmesine karar vermiştir (Ahenk, 14 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on sekizinci oturumunda tarik bedelinin tespitine dair oluşturulmuş olan komisyonun hazırladığı mazbata okunmuştur. Bu mazbatada, vilayetin mıntikalara ayrılmasının mümkün olmadığı belirtilmiş ve yol bedeliyle mükellef olanlardan seyyanen alınmakta olan günlük beşer kuruştan yirmi kuruşun, yevmiye sekizer kuruştan 32 kuruşa çıkarılması istenmiştir. Komisyonun yol bedellerine dair aldığı bu karar oylamaya sunulmuş ancak kabul edilmemiştir. Konunun çözümü için ikinci bir komisyon teşkiline karar verilmiştir (Ahenk, 15 Ağustos 1913: 2). Yol bedeli konusu on sekizinci içtimada tekrar gündeme gelmiştir. Konu ile ilgili olarak Muhasebe-i Hususiye-i Vilayet Müdürü Tahsin Bey, ödenmeyen yol bedellerinin vilayet özel bütçesine dâhil edilmesi gerektiğini, ödenmeyen bu yol bedeli bakayası miktarı belirleninceye kadar yol bedelinin artırılması maddesinin ertelenmesinin münasip olacağını belirtmiş ve bu teklif meclis tarafından kabul edilmiştir (Ahenk, 15 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on dokuzuncu içtimainda Muhasebe-i Hususiye-i Vilayet Müdürü Tahsin Efendi, meclisi hayli zaman meşgul eden tarik bedeli zammının kesin bir sonuca bağlanmadığını, vilayet muhasebesinden çıkarttığı hesaplar gereğince vilayet özel bütçesine tarik bedelinden 1.116.289, aşardan 1.160.901, zebhiye resmi zammından 23.398 kuruş olmak üzere toplam 2.305.585 kuruş bakaya ilave edilmesi gerektiğini, ortaya çıkan bu rakama göre tarik bedeline az da olsa zam yapmaya gerek olmadığını belirtmiştir. Meclis, Tahsin Efendi'nin verdiği bu bilgilerden sonra tarik bedeline zam yapılmamasına karar vermiş, Vali Bey de meclis-i umumiye bu yönde aldığı karardan dolayı teşekkür etmiştir (Ahenk, 17 Ağustos 1913: 2).

Meclis, sancaklar ve kazalar arasında yapılacak yollar yanında şehir içinde yapılacak yollara dair de kararlar almıştır. Meclisin yirmi birinci içtimainda İzmir Belediyesi'nin bulvarlar açmak için istimlak kanununda bazı değişiklikler yapılmasına dair tavrı okunmuş ise de bu hususta Belediye Başkanı'nın izahat vermesi gerekli görülmüş ve mesele gelecek toplantıya bırakılmıştır (Ahenk, 20 Ağustos 1913: 2). Meclisin yirmi ikinci içtimainda bulvar yapılması için belediyenin İstimlak Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair yaptığı teklif uygun bulunmuş ve bu hususun Bâb-ı Âliye yazılmasına karar verilmiştir (Ahenk, 21 Ağustos 1913: 2).

Yerleşim yerlerinde kamu adına yapılacak her türlü altyapı hizmetleri için de meclis-i umumide kararlar alınıyordu. Bu hususla ilgili olarak meclisin yirmi üçüncü içtimainda Kuşadası kasabasının içme suyu yollarının tamiri ve inşasına dair yapılan müzakerelerde bu işler için yapılacak masrafa karşılık gerekli paranın tedarik edilmesine karar verilmiştir (Ahenk, 22 Ağustos 1913: 2). Aynı oturumda Kırkağaç kasabası suyollarının tamir ve inşası hususunda yapılan müzakerelerde zikredilen tamiratların yol amelesi mükellefiyeti ile yapılması kararlaştırılmıştır (Ahenk, 22 Ağustos 1913: 2).

Vilayet dâhilinde sanayi ve ticaretin gelişmesine hizmet edecek tesislerin kurulması için de meclis-i umumi tarafından izinler veriliyordu. Bu çerçevede Milas'ta birkaç kişi tarafından yağ fabrikası kurulmasına dair Milas İdare Meclisinin meclise sunduğu mazbata ele alınmış ve yerli üretimi teşvik babında bu fabrikanın beş lira ruhsat harcı alınarak açılmasına karar verilmiştir (Ahenk, 29 Temmuz 1913: 2).

Vilayet umumi meclisinin görevlerinden biri de şehir içlerinde veya şehirlerarasında taşımacılık yapacak şirketlere ruhsat vermek idi. Meclisin on beşinci içtimasında İzmir-Manisa arasında otomobil işletmek üzere imtiyaz talebinde bulunan Subhi Bey'in müracaatı ve hükümetin Subhi Beyle yaptığı mukavele okunmuştur. Bu konu üzerine yapılan müzakereler sonrasında zikredilen mukavelenin basılıp üyelere dağıtılmasından sonra incelenip karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir (Ahenk, 12 Ağustos 1913: 2). Meclisin on sekizinci içtimasında da Subhi Bey'in talep ettiği imtiyazla ilgili olarak meclise gelip bilgi vermesi gerektiğine karar verilmiştir (Ahenk, 15 Ağustos 1913: 2). Meclisin yirminci içtimasında İzmir-Manisa arasındaki tarife ücreti belirlenmedikçe bu konunun müzakere edilmemesi gerektiği ifade edilmiş ise de yapılan gizli oylamada bu husus belli olmadan da konunun görüşülebileceği yönünde karar verilmiştir. Bundan sonra verilecek imtiyazın başlangıç ve bitiş noktaları tespit edilmiştir. Yapılan tespite göre Manisa'nın dış mahalle köprüsü başlangıç, İzmir Bornova yoluyla Bornova istasyonundan geçildiğinde İzmir Çorakkapı'daki Bıçakçı Hanı da bitiş durağı olacaktır (Ahenk, 18 Ağustos 1913: 2). Suphi Bey'in imtiyaz talebi yirmi birinci içtimada yeniden gündeme gelmiş ise de bir sonuca bağlanmadığından meselenin gelecek toplantıda görüşülmesine karar verilmiştir (Ahenk, 20 Ağustos 1913: 2). Subhi Bey'in İzmir-Manisa arasındaki otomobil işletmesine dair imtiyazın mukavele maddeleri üzerindeki görüşmeler meclisin yirmi ikinci içtimasında uzun süren müzakereler sonunda tamamlanmış ve teklifin tamamı üzerinde yapılan oylama ile Subhi Bey'e istediği imtiyaz verilmiştir (Ahenk, 21 Ağustos 1913: 2).

Meclis-i umumi, otomobil işletmek üzere talepte bulunan Makinist Osman Nuri ve ortağı Veysizade Ali Efendi'ye de izin vermiştir. Verilen izin için beş lira harç alınması da mecliste kararlaştırılmıştır (Ahenk, 22 Ağustos 1913: 2). Osman Nuri Efendi'nin bu ruhsatı nerede kullanacağı hakkında gazete haberinde bilgi bulunmamaktadır.

Mecliste, karayollarının yapımı, tamiri ve bu konulardaki istekler ve şikâyetler ele alınabiliyordu. Vilayet dâhilinde işleyen demiryolları ile ilgili şikâyetlerin de meclise geldiği görülmektedir. Meclisin on altıncı içtimasında şimendiferler ve kumpanyalar hakkında özel bir komisyon tarafından hazırlanan mazbata okunmuştur. Bu mazbatanın okunmasından sonra bir aza kumpanyalar hakkındaki bazı şikâyetleri dile getirmişlerdir. Bu şikâyetler üzerine demiryolları

komiseri Fehmi Bey söz almış, dile getirilen konularla ilgili gerekli izahatı yapmıştır. Fehmi Bey, şikayetlere dair kumpanyalar tarafından yapılabilecek işlerin Demiryolları Komiserliğine havale edilmesini istemiş ve bu teklif meclisçe kabul edilmiştir (Ahenk, 13 Ağustos 1913: 2).

Bataklıkların kurutulmasına dair ruhsat ve imtiyaz verilmesi ve bunların sürelerinin uzatılması meclis-i umuminin görevlerindendi. Meclisin on beşinci içtimasında, Manisa eski mebusu İlhami Bey'in Aydın sancağındaki bataklığı kurutma için aldığı ruhsatın süresinin uzatılmasına dair sancak mutasarrıfının gönderdiği tahrirat okunmuştur. Konuya dair yapılan müzakereler sonucunda süre uzatımının ahalinin mülkiyet hukukunu zedeleyip zedelediğinin tespiti için meselenin mahallinden sorulması gerektiği belirtilmiş ve bu görüş gizli oylamaya sunulmuştur. Yapılan oylama sonucunda on beş aza sürenin gerekli tahkik yapılmadan, yirmi altı aza gerekli inceleme yapıldıktan sonra uzatılması yönünde oy kullanmıştır (Ahenk, 12 Ağustos 1913: 2).

2.3. Meclis-i Umumide Maarife Dair Ele Alınan Konular

Meclis-i umumide maarife dair ele alınacak konulara dair ön hazırlıkları yapmak amacıyla on üç kişilik bir Maarif Şubesi oluşturulmuştur. Bu şubeye değişik kazalardan üyeler dâhil edilmiştir. Meclis-i umumide maarifle ilgili olarak maarif bütçesi, Sanayi Mektebi, Darülmuallimin ve değişik yerlerde kurulacak olan ziraat mektepleri konuları ele alınmıştır.

Sanayi Mektebi ile ilgili olarak meclisin dokuzuncu içtimasında Sanayi Mektebi'nin masraflar bütçesi okunmak istenmiş ise de buna itiraz edilmiş ve mektebin öncelikle gelirlerinin okunması gerektiği belirtilmiştir. Soma azası Rıza Bey Sanayi Mektebi'nin kapatılmasını, buraya sarf edilecek para ile Avrupa'ya öğrenci gönderilmesini, ülkeye bu şekilde sanayi ithal edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu görüşe üyelerin büyük kısmı iştirak etmiş ancak mektebin hemen kapatılması durumunda pek çok çocuğun sokakta kalacağı ifade edilmiş, bunun yerine mektebin bir kısım gelirleri ile Avrupa'ya öğrenci gönderilmesinin daha uygun olacağı fikri benimsenmiştir. Bunun için de öncelikle Vali Bey, İbrahim Refik, Kazım Nuri ve Yusuf Rıza Efendilerden oluşan bir tetkik komisyonunun kurulması kararlaştırılmıştır. Karaburun azası Refik Bey, Sanayi Mektebi'ne ait Tire'de ve Seferihisar'da bulunan çiftliklerin satılarak bunların bedeli ile mektebe daha fazla gelir sağlayacak akar oluşturulması hususunda meclise bir takrir vermiştir. Takririn

mecliste okunmasından sonra gerekli incelemenin yapılması için konu tetkik komisyonuna havale edilmiştir (Ahenk, 5 Ağustos 1913: 2). Meclisin on ikinci içtimaında maarif bütçesinin bütün fasılları ile ilgili görüşmeler tamamlandıktan sonra bütçenin tamamı üzerinde oylama yapılmış ve bütçe üç muhalif oya karşılık 34 oyla kabul edilmiştir (Ahenk, 7 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on üçüncü içtimaında vilayet maarif bütçesi görüşmeleri yapılırken maarif gelirlerinin mahallinde mi yoksa vilayet bütçesine dâhil edildikten sonra mı pay edileceği konusunda şiddetli tartışmalar yapılmıştır. Konunun çözümü için Bergama azası Rahmi Bey, 1330 senesi bütçesi masraflarının merkezi bütçeden karşılanmasını; geri kalan kısmı için de yollar için kabul edilen usulün benimsenmesi suretiyle tartışma sebebi olan 1.621.000 kuruşun maarif müdüriyetiyle vilayet encümeninin gözetimi altında ve her yerin geliriyle orantılı olarak harcanmasını ve dağıtılmasını, ihtiyacın fazla olduğu kazalara ve acil inşaatlara sarfını teklif etmiştir. Bu teklif oya sunulmuş, kabul ve ret yönünde eşitlik ortaya çıkınca meclis başkanı teklifin kabulü yönünde oy kullanması ile mesele çözüme kavuşturulmuştur. Rahmi Bey'in teklif ettiği usul kabul edilince taşrada inşa edilecek iptidaiye ve rüştiye mektepleri masrafları karşılığı olarak bütçenin on dördüncü faslında gösterilen ve bütçe encümenince düşürülen 1.623.515 kuruşun tekrar bütçeye ilavesi uygun görülmüştür. Bu hususun belirtilen şekilde çözümlenmesinden sonra maarif bütçesinin on beşinci faslında zikredilen Darülmualimin'in İzmir'de mi yoksa taşrada uygun bir yerde mi yapılması gerektiği konusunda hayli münakaşa olmuş ve mektebin İzmir civarında havadar bir yerde inşa edilmesi görüşü benimsenmiştir (Ahenk, 10 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on beşinci içtimaında Musevi Eytamhanesi'ne vilayet hususi bütçesinden tahsisat ayrılması ve verilmesi hususunda Hahambaşı tarafından takdim edilen tahrir okunmuş, mesele mecliste etraflıca müzakere edilmiş ancak konu ile ilgili bir neticeye varılamamıştır. Aynı oturumda özel mekteplere verilecek ikramiyelerin tetkiki ve müzakeresi konusunun bütçe encümenine havale edilmesi kararlaştırılmıştır (Ahenk, 12 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on altıncı içtimaında Sanayi Mektebi'nin masraf bütçesinin incelenmesine başlanmış ve hayli tartışmadan sonra mektebin 861.247 kuruşluk masraf bütçesi dokuz muhalif oya karşılık 31 oyla kabul edilmiştir (Ahenk, 13 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on dokuzuncu içtimasında ahalinin Manisa'nın Koldere Çiftliği'nde bir Ziraat Mektebi açılmasına dair dilekçesi okunmuş ise de mecliste çoğunluk kalmadığından bu hususta gerekli görüşme yapılamamıştır (Ahenk, 17 Ağustos 1913: 2). Bir sonraki içtimada ise Koldere Çiftliği'nde Ziraat Mektebi açılmasına dair ahalinin talebi meclis tarafından uygun görülmüş ve konuyla ilgili Maliye, Ticaret ve Ziraat Nezaretlerine yazı yazılmasına karar verilmiştir (Ahenk, 18 Ağustos 1913: 2).

Benzer bir ziraat mektebinin Torbalı nahiyesinin Tepeköy Çiftliği'nde kurulması konusu meclisin yirmi üçüncü içtimasında gündeme gelmiştir. Tepeköy Çiftliği'nde bir ziraat mektebinin inşa edilmesine dair İzmir azası Ali Efendi tarafından meclise bir takrir verilmiştir. Mecliste, konuya dair verilen takrir okunmuş, üzerinde gerekli müzakereler yapılmış, teklif uygun görülmüş ve alınan kararın Maarif Nezaretine yazılmasına karar verilmiştir (Ahenk, 22 Ağustos 1913: 2).

2.4. Meclis-i Umumide Sağlığa Dair Ele Alınan Konular

Meclisin toplandığı aylarda vilayet dâhilinde kolera salgını hüküm sürüyordu. Vilayette yaygın bir şekilde devam eden salgınla ilgili olarak meclis-i umumi üyeleri cevaplanması için takrirler vermişlerdir. Konu ile ilgili olarak Urla, Foça ve Tire azaları şiddetlenen kolera sebebiyle neler yapıldığına dair meclise bir takrir vermişlerdir. Bu takrirlerin okunmasından sonra takrirlerde belirtilen hususlarla ilgili olarak Sıhhiye Müdürü vilayette gerekli tanzifat, tathirat ve tebhiraatın yapıldığını ve yapılmaya devam edileceğini belirtmesi şeklindeki yaptığı izahlar yeterli görülmüştür. Yine salgın sebebiyle İzmir suları ile ilgili de bir takrir verilmiş ve bu takirde belirtilen talepler doğrultusunda şehre su sağlayan Osman Ağa ve Vezir Suları'nın demir borular içine alınması hususunda belediyece gerekli harcamaların yapılmasına ve keşiflerin yaptırılmasına karar verilmiştir (Ahenk, 8 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on ikinci içtimasında Gureba-yı Müslimin Hastahanesi bütçesi fasıl fasıl tetkik edilmiş ve bütçe iki muhalif reye karşılık 44 oyla kabul edilmiştir. Meclis kararı ile hastane bütçesi 977.401 kuruştan 1.072.930 kuruşa yükseltilmiştir (Ahenk, 7 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on üçüncü içtimasında sıhhiye bütçesinin gerekçeli raporu okunmuştur. Raporu okuyan Sıhhiye Müdürü Şükrü Bey, verem, sıtma ve frengi gibi hastalıklara karşı altı adet seyyar tabibin yapacakları hizmetlere temas etmiş ve bu durum azanın hayli dikkatini çekmiştir. Şükrü Bey'in bu tabipler yanında Sıhhiye Mektebi mezunu on iki kişinin istihdam edilmesine dair isteği meclisçe kabul edilmiştir. Frengi hastalığı ve diğer hastalıkların tedavisi için alınacak ilaç masraflarına dair hususların incelenmesi hususu bütçe encümenine havale edilmiştir. Yine Şükrü Bey'in Frengi Hastanesi bitişindeki arsa üzerinde 92.000 kuruş sarf edilerek elli yataklı hastane binası yapılmasına, vilayet, liva ve kazalarının her birine birer tebhîr/buhar makinesi alınması için 123.000 kuruş verilmesine ve Emrâz-ı Sâriye Hastanesi inşaatının tamamlanması için 250.000 kuruş tahsisat ayrılmasına dair teklif de bütçe encümenine havale edilmiştir. Frengi Hastanesinin ıslahında ve geliştirilmesinde gösterdiği hizmetlerden dolayı hastane baştabibinin maaşının artırılması teklif edilmiş ise de hastane gelirlerinin yetersizliği sebebiyle bunun gelecek seneki toplantıda ele alınması kararlaştırılmıştır. Meclis bu görüşmelerden sonra bir muhalif oya karşılık 38 oyla sıhhiye bütçesini, yedi çekimser oya karşılık 32 oyla da Frengi Hastanesi bütçesini kabul etmiştir (Ahenk, 11 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on altıncı içtimasında halkı ciddi anlamda tehdit eden kolera ile ilgili olarak mecliste hazır bulunan Sıhhiye Müdürü Şükrü Bey, salgının memleket içinde en çok kalabalık yerlerde görüldüğünü, kalabalık sebebiyle yaşanan izdihamları hafifletmek gerektiğini, bunun için de mevcut 150 çadıra ilaveten 300 çadırın daha temin edilmesi lazım geldiğini belirtmiştir. Bunun üzerine belediyece istenen çadırların birkaç gün içinde tedarik edilmesi ve sıhhiyeye müdüriyetine teslim edilmesi ve şayet paraya ihtiyaç varsa belediyeye bu hususta borçlanma izni verilmesi konusunda Belediye Başkanlığına tezkire yazılmasına karar verilmiştir (Ahenk, 13 Ağustos 1913: 2).

2.5. Meclis-i Umumide İdari Yapılanmaya Dair Ele Alınan Konular

İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatî'ne göre liva ve kaza merkezlerinin değiştirilmesi, sınırlarının tadili ve tashihi, kaza ve nahiyelerin birbirinden ayrılması meclis-i umumi-i vilayetin kararı ve Dahiliye Nezareti'nin tensibi ve padişahın iradesi ile mümkün idi (Düstur 2. Tertip, cilt 5, 1332: 187). Bu hususla ilgili olarak meclisin on sekizinci oturumunda Menteşe sancağının

müstakil liva haline getirilmesine dair mahallinden düzenlenen mazbata ile encümen kararı okunmuş ve konu ile ilgili mazbatanın üst yazı ile ilgili bakanlığa sunulmasına karar verilmiştir (Ahenk, 13 Ağustos 1913: 2).

Meclisin yirmi üçüncü içtimasında ise Çeşme kazasındaki *Yeni* nahiyesinin lağvedilerek yerine Sıradam köyünde bir nahiye oluşturulmasına dair mahallinden gönderilen mazbata okunmuş ve mazbatada talep edildiği şekilde yeni nahiye oluşturulmasına karar verilmiştir (Ahenk, 22 Ağustos 1913: 2).

2.6. Meclis-i Umumide Farklı Konulara Dair Alınan Kararlar

Meclis-i umumide yukarıdaki başlıklar altında zikredilen hususlar dışında farklı konulara dair meseleler de ele alınmış ve bunlarla ilgili kararlar verilmiştir. Farklı konulara dair olan bu hususların bu başlık altında değerlendirilmesi uygun görülmüştür.

Meclisin onuncu içtimasında vilayet matbaası bütçesi üzerinde görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmede vilayet matbaasının gelir ve giderlerinin tetkikine başlanmış ise de matbaanın hükümetin değil Sanayi Mektebi'nin malı olduğu belirtilerek, öncelikle matbaanın mektebe devredilmesi ve sonrasında bütçesinin görüşülmesi istenmiştir. Ancak Muhasebe-i Hususiye-i Vilayet Müdürü Tahsin Bey, matbaa ister hükümetin ister mektebin mülkü olsun buranın idaresinin doğrudan doğruya Muhasebe-i Hususiye-i Vilayete ait olduğunu belirterek bu işi mektep müdüriyetine havale etmenin doğru olmadığını ifade etmiş ise de konunun nasıl çözüme kavuşturulacağı hususu bu içtimada tam olarak kararlaştırılamamıştır (Ahenk, 6 Ağustos 1913: 2). Matbaa bütçesi bir sonraki içtimada tekrar ele alınmış ve matbaaya ait masraflar tek tek okunduktan sonra bütçenin geneli üzerinde oylama yapılmış ve bütçe iki muhalif oya karşılık 45 oyla kabul edilmiştir (Ahenk, 7 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on birinci içtimasında gündeme gelen konulardan biri piyango keşidesi ile ilgilidir. Mecliste İzmir Piyangosunun tekrar keşidesi hakkında Piyango İdare Şubesi tarafından tanzim edilen layiha mecliste okunmuş ve üzerinde şiddetli tartışmalar yapılmıştır. Meclis üyeleri bu tartışmalarda piyangoonun genel ahlaka ve iktisadi hayata dair zararlarından bahsetmişlerdir. Bu tartışmalar sonrasında piyango keşidesinin gerçekleştirilip gerçekleştirilmemesi hakkında oylama yapılmış ve piyango keşidesi teklifi 11 kabul oyuna karşılık 35 oyla

reddedilmiştir. Piyango keşidesi ile ilgili meclisten böyle bir karar çıkınca, İzmir azası Estergo Efendi, piyango keşidesinin lağvından dolayı Musevî Eytamhanesine verilemeyecek olan piyango keşidesi payının vilayet özel bütçesinden verilmesini istemesi üzerine konu tekrar ele alınmak üzere İdare Şube'ye havale edilmiştir (Ahenk, 7 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on yedinci oturumunda Bozdoğan'da müstakil bir incir pazarı kurulmasına dair teklif üzerinde hayli müzakere yapılmıştır. Bu müzakerelerde böyle bir pazarın kurulmasının şahsi hürriyeti engelleyeceği ve satıcıların bu pazara sevk edilmesinin ticaret serbestisini kısıtlayacağı düşünüldüğünden incir pazarı kurulması teklifi reddedilmiştir (Ahenk, 14 Ağustos 1913: 2).

Meclisin on sekizinci oturumunda Saruhan sancağı Tahrir-i Musakkafât İstinaf Komisyonu azalıkları için mutasarrıftan gönderilen isim pusulaları kuraya konulmuş ve bu kura sonucunda Moralızade Hafız Ali, Bahur Kumul Efendi, Pamukzade Reşat Bey azalığa; Karakaş Yanko, Yavaşzade Hüseyin, Papazzade Agop Efendiler mülazımlığa tayin olunmuşlardır (Ahenk, 15 Ağustos 1913: 2).

Meclisin yirmi üçüncü içtimasında farklı konulara dair takrirler verildiği ve bunlarla ilgili bazı kararların alındığı görülmektedir. Bu takrirlerden biri İzmir'de tedavül eden Osmanlı sikkelerinin birleştirilmesine dair ilgili komisyon tarafından alınan kararla ilgilidir. Takrirdede ifade edilen konulara dair yapılan müzakereler sonucunda İzmir'de Mecidiye'nin yirmi, Osmanlı lirasının yüz sekiz kuruş üzerinden tedavül etmesi hususu dokuz reye karşılık 35 oyla kabul edilmiştir (Ahenk, 22 Ağustos 1913: 2). Meclisin aynı ictimasında Bozdoğan azası Hasan Tahsin'in vaktiyle İzmir'de tesis edilmiş olan fabrikalardan yeni vilayet kanunu gereğince yıllık ücret alınması gerektiğini ifade eden takriri okunmuş ancak meclis-i umumi Hasan Tahsin Efendi'nin teklifini kabul etmemiştir (Ahenk, 22 Ağustos 1913: 2). Aynı ictimada Seferihisar azası Sabri Bey, üyelerin istihkakları olan yevmiyelerinin yarısıyla hazine tahvilatı alınması suretiyle devletin içinde bulunduğu mali buhrana katkı yapılmasını teklif etmiş ise de bu teklife karşı mecliste derin bir sükût hasıl olmuş ve sonrasında diğer konulara geçilmiştir (Ahenk, 22 Ağustos 1913: 2). Azadan Ahmet Hamdi Efendi, Garbikaraağaç kazasında bulunan Karahöyük pazar yerinin belediyece loncaya dönüştürülmesi ve buradan belediyece vergi alınmasına dair bir takrir vermiştir. Takrir üzerine yapılan görüşmeler sonrasında konunun Maliye Nezareti'ne yazılmasına karar verilmiştir (Ahenk, 22 Ağustos

1913: 2). Meclisin yirmi üçüncü içtimasında ele alınan bir diğer konu Gördes'in tabur merkezi ittihaz edilmesi ile ilgilidir. Konuya dair İdare Şubesi'nden tanzim ve takdim edilen mazbata mecliste okunmuş ve mazbata belirtilen hususların kabulüne ve konunun Harbiye Nezaretine yazılmasına karar verilmiştir (Ahenk, 22 Ağustos 1913: 2).

3. VİLAYET HUSUSİ BÜTÇESİ

Vilayet hususi bütçeleri on iki aylık olarak hesaplanıyordu. Bütçe, Mart başlangıcından şubat sonuna kadarki vilayet gelir ve giderlerini kapsıyordu. Vilayetteki daireler kendi masraflarına ait bütçeleri hazırlamakta ve bunları gerekçeleri ile birlikte Vilayet Muhasebe Müdürüne bildirmekte idiler. Muhasebe müdürü kendi dairesine ait gelir ve giderleri de bütçeye ilave ederek vilayet bütçesini oluşturmakta ve haziran ayının birinci günü valiye sunmaktadır. Bütçe, valinin ve ardından da vilayet encümeninin onayını aldıktan sonra temmuz ayının birinden önce vilayet umumi meclisine gönderilirdi. Vilayet umumi meclisinde onaylanan bütçe önce Dâhiliye Nezaretine sunulur ardından padişahın onayının almasından sonra kesinlik kazanırdı (Tosun, 2018: 70-71).

Aydın vilayeti hususi bütçesi de yukarıda belirtilen usulde meclis-i umumiye sunulmuş ve kabul edilmiştir. Meclis-i umuminin dokuzuncu içtima, birinci celsesinde Muhasebe-i Hususiye-i Vilayet bütçesi baştan sona kadar fasıl fasıl ve madde madde okunmuş, üzerinde müzakereler yapılmış ve hazırlanan bütçe uygun görülerek olduğu gibi kabul edilmiştir. Vilayet encümeni maaşlarının 1000 kuruş mu yoksa 1500 kuruş mu olması gerektiği konusunda tartışma yaşanmış ve nihayet 1500 kuruş olmasında karar kılınmıştır. Bunun yanında vilayet hususi bütçe gelirlerinin liva ve kazalarda hesap işlerini tanzim ve takip etmek için her kazada muhasebe kâtibiyle liva merkezlerinde ikişer kâtibin istihdam edilmesine ve bunlara maaş tahsisine karar verilmiştir. Vilayet varidatından hükümet dairesi imamına 200, müezzine 100 kuruş maaş verilmesi kararlaştırılmıştır. Alınan bu kararlardan sonra Muhasebe-i Hususiye-i Vilayet Bütçesi mecliste yapılan bazı tadiller ve münakaşalar sonrasında üç karşı oya karşılık 45 oyla kabul edilmiştir (Ahenk, 5 Ağustos 1913: 2).

Meclisin daha sonraki içtimalarından birinde vilayet hususi bütçesi ile ilgili bazı sorular sorulmuştur. Meclisin on yedinci içtimasında varidat-ı hususiye-i vilayet bütçesi hakkında Bodrum azası Zeki Bey genel bütçelerin oluşturulmasında

vilayetin beş senelik varidat ortalaması dikkate alınarak oluşturulması gerekirken vilayet bütçesinin hazırlanmasında bu usule uyulmayıp üç senelik gelir ortalamasına göre oluşturulmasının sebebini sormuştur. Muhasebe-i Hususiye-i Vilayet Müdürü Tahsin Bey bu soru üzerine, bugün için bütçelerin üç senelik hesaplar dikkate alınarak hazırlandığını ifade etmiştir (Ahenk, 14 Ağustos 1913: 2).

4. VİLAYET ENCÜMENİ SEÇİMİ

İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatî'ne göre, Vilayet Encümeni, Meclis-i Umumi-i Vilayet tarafından her yıl yapılan toplantı sonunda kendi üyeleri arasından seçilen dört kişiden oluşmaktadır. Meclis-i umumi azası sekizden düşük olan yerlerde ise meclis-i umumi kararıyla vilayet encümeni iki kişiden oluşuyordu. Encümen azalarının seçiminde seçilecek üye sayısının iki katı kadar aday gösterilmekte ve bunlardan en çok oy alanların yarısı encümen üyesi olmaktadır. Aday gösterilip kazanamayanlar ise aldıkları oya göre mülahızım olmakta ve meclisin açık olmadığı zamanlarda sıra ile boşalan encümen üyeliğine getirilmektedirler. Şayet meclis-i umumi açık ise boşalan encümen üyeliği için yeniden seçim yapılmaktadır. Vilayet encümeni üyelerinin farklı kazalardan olması gerekiyordu. Encümen azalarının görev süreleri bir yıl idi. Vilayet encümenine vali veya vekili başkanlık etmekte ve lüzum görüldükçe vali tarafından encümen toplantıya çağrılmaktadır (Düstur 2. Tertip, cilt 5, 1332: 213-214). İlgili kanunun 144. maddesinde vilayet encümeninin görevleri şu şekilde belirlenmiştir: (Düstur 2. Tertip, cilt 5, 1332: 214-215).

1- Vali tarafından kendisine sunulacak vilayet bütçesini inceler ve değerlendirmesini bir mazbata ile beyan eder.

2- Vali tarafından her ay sonunda verilecek sarf cetvellerinin bütçeye uygun olup olmadığını tetkik eder, uygun olduğu takdirde bunları onaylar.

3- Vilayet bütçesi ve meclis-i umumi kararları gereğince yapılacak azaltma ve artırma şartları hakkında görüş belirtir ve bu hususta gerekli evrakı düzenler.

4- Olağanüstü harcamalara ait vilayet bütçesinde yazılı meblağın kullanım şeklini belirler ve bir fasıl dâhilinde maddelerin münakalesini sağlar. Fasıldan münakalat yapılması meclis-i umumi veya altıncı fıkraya göre encümen-i vilayet kararı sonrasında padişah iradesinin alınmasına bağlıdır.

5- Mahalli hizmetlerle alakalı meclis-i umumiye verilecek projeler hakkında görüş bildirir.

6- Acil durumlarda meclis-i umumi-i vilayetin alabileceği kararları meclis-i umuminin ilk toplantısında meclise arz koşulu ile alır.

7- Meclis-i umuminin her yılki toplantısının başında vilayet hususi idaresinin nasıl cereyan ettiğine ve geçmişte alınan kararların nasıl uygulandığına dair meclise bir değerlendirme sunar.

8- Bu kanun ile vilayete verilen hususi görevlerle ilgili valinin havale edeceği her türlü husus hakkında görüş bildirir.

9- Vilayet Encümeni bu kanun ile vilayete havale olmayan hususları kesinlikle müzakere edemez.

Yukarıda oluşumu ve görevleri hakkında bilgi verdiğimiz Aydın Vilayeti Encümeni için vilayet umumi meclisinin son yirmi dördüncü toplantısında seçim yapılmıştır. Bu içtima meclisin son toplantısı olduğundan üyeler encümen-i vilayet seçimi yapılması gerektiğini hatırlatmışlardır. Karaburun azası Refik Bey encümen üyeliğine seçilecek kişilerin resmi bir sıfat taşımalarının, ticaret ve sanatla meşgul olmalarının seçilmelerine engel olup olmadığını sormuştur. Bu soruya makam-ı riyasetten meclis üyeliğine engel olmayan bütün durumların ve vasıfların encümen azalığı için de engel teşkil etmeyeceği cevabı verilmiştir.

Seferihisar azası Sabri Bey encümen azalığına seçilecek kişilerin ayrı ayrı kazalardan olması gerektiğini hatırlatmış ve meclis başkanlığı da bu hatırlatmadan dolayı Sabri Bey'e teşekkür etmiştir. Bu hatırlatma ve teşekkürden sonra encümenin seçimine geçilmiş, Vali Bey seçime nezaret etmek, oyları tasnif edip saymak görevini Rıza Bey ile Ali Haydar Bey'e havale etmiştir (Ahenk, 23 Ağustos 1913: 2).

Vali Bey, izinli olarak İstanbul'a giden Aydın azası Kazım Nuri ile rahatsız bulunan İzmir azası Bekir Behlül Bey'in seçim varakalarının zarflı olarak kendisine teslim edilmesinden dolayı bunların oylamaya ilavesini istemiştir. Ancak bu duruma bazı üyeler itiraz etmiş ve her azanın seçim sırasında bizzat mecliste bulunması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu itirazlar karşısında bu iki üyenin oy pusulalarının seçime dahil edilmemesine karar verilmiştir (Ahenk, 23 Ağustos 1913: 2).

Meclis üyelerinin oylarını kullanmalarından sonra seçim pusulaları birer birer açılmış ve tasnif edilmiştir. Seçim sonuçlarına göre Aydın azası Vali Bey 31, Eşme azası Mahmut Bey 24, Denizli azası Yusuf Ziya Efendi 24, Bergama azası Rahmi Bey 22, Foça azası Sırrı Efendi 22 oy alarak mecliste hazır bulunan üyelerinin çoğunun oyunu almışlardır. Tire azası Mustafa Bey 21, Bayındır azası Sadık Efendi 15, Kasaba azası Ahmet Efendi 13 oy ile aza mülazımlıklarına seçilmişlerdir. Oyları eşit olan Sırrı Bey ile Rahmi Bey arasında kura çekilmiş ve kendine kura isabet eden Rahmi Bey encümen azalığına seçilmiştir (Ahenk, 23 Ağustos 1913: 2).

Vilayet encümeni seçiminin tamamlanmasından sonra sıra meclis-i umuminin gelecek sene ne zaman toplanacağına tespitine gelmiştir. Meclisin gelecek seneki toplanma süresinin ne kadar olacağı hususunda Vali Bey ile İbrahim Refik Bey arasında tartışma olmuş ve Eşme azası Mahmut Bey'in teklifi üzerine meclisin toplanma süresini belirleme konusunun vilayet encümenine havale edilmesine karar verilmiştir. Meclis, son toplantıda yapılan müzakerata dair zabıtların okunmasından ve kabul edilmesinden sonra Vali Bey'in azalara yönelik veda konuşması ile son bulmuştur (Ahenk, 23 Ağustos 1913: 2).

5. MECLİS-İ UMUMİDEN İL GENEL MECLİSİNE VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİNE

1913 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyat Kânûn-ı Muvakkati, 16 Mayıs 1987 tarihli ve 3360 sayılı “13 Mart 1913 Tarihli idarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun” adlı yasanın çıkarılmasına kadar büyük oranda yürürlükte kalmıştır (Resmî Gazete, 26 Mayıs 1987, Sayı, 19471: 1-7).

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 11. maddesinde Türkiye'nin idari olarak vilayetlere, vilayetlerin kazalara ayrıldığı kazaların da nahiyelerden oluştuğu belirtilmiştir. Anayasanın 13. maddesinde vilayet meclislerinin meslekler temsil edilmek üzere vilayet halkı tarafından seçilen üyelerden oluşacağı ve yılda iki defa toplanacağı ifade edilmiştir. 14. maddede ise meclis üyeleri arasından bir başkan ve değişik şubeleri idare edecek üyelerden oluşan bir idare heyetinin seçileceği ve icra yetkisinin bu heyette olacağı belirtilmiştir (Güneş, 2020: 252-253).

1924 tarihi Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 89. ve 91 maddelerine göre ise Türkiye idari olarak vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar da nahiyelere ayrılmıştır.

Nahiyeler ise kasaba ve köylerden oluşmaktadır. Vilayetlerin işleri yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre görülecektir (Sanal, 1998: 182). 1924 anayasasında vilayet işleriyle ilgili vilayet meclisinde kararlar alınacağına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Vilayet idaresi ile ilgili olarak 18.04.1929 tarihinde 1426 sayılı “Vilayet İdaresi Kanunu” çıkarılmış ve bu kanunda valilerin, vilayet umumi meclislerinin başkanı olduğu ifade edilmiş ve vilayet dahilinde kaza oluşturulması, kaldırılması, bir kazanın başka bir vilayete bağlanması; yeni köy oluşturulması, köylerin birleştirilmesi, köylerin bir başka nahiyeye bağlanması vilayet idare heyeti ile umumi meclisin görüşünün alınmasına ve bunun İçişleri Bakanlığına sunulmasına, sonrasında Cumhurbaşkanının onayına bağlanmıştır (Resmî Gazete, 5 Mayıs 1929, Sayı, 1184: 7159).

1921 Tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Osmanlı dönemindeki taşra idari yapılanmasını kaldırmış ve vilayetlerin livalardan değil kazalardan oluştuğunu belirtmiştir. Bu değişiklik vilayet umum meclisi üyelerinin sancaklardan seçilecek üyelerden değil kazalardan seçilecek azalardan oluşmasını zorunlu hale getirmiştir. 27 Kanunuevvel 1934 tarihinde çıkarılan 2630 sayılı kanun ile bu durum düzeltilmiştir. Bu yasa “İdarei Umumiyei Vilayat Kanunun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun” ismini taşımaktadır. Bu yasada her vilayette bir meclis-i umumi bulunacağı, meclis üyelerinin kazalar tarafından seçileceği, kazaların her on beş bin kadın ve erkek nüfus için bir üye göndereceği, on beş binden yirmi bine kadar bir, yirmi binden otuz bine kadar iki, otuz binden kırk bine kadar üç, kırk binden altmış bine kadar dört ve bundan sonra her yirmi bin için bir üye seçileceği, seçilen üyelerin dört yıl süre ile görev yapacağı ve süresini tamamlayanların tekrar seçilebilecekleri belirtilmektedir (Resmi Gazete, 27 Kanunuevvel 1934, Sayı: 2891: 4583).

10.06.1949 tarihinde kabul edilen 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” ile Türkiye idari olarak coğrafi durum, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınarak illere, ilçelere ve bucaklara ayrılmıştır (Sanal, 1998: 192). Bu kanunda kaza ve köy oluşturulması veya bunların başka bir idari birime bağlanması hususunda umumi meclislerde karar alınması gerektiğine dair bir hüküm bulunmamaktadır (Resmî Gazete, 18 Haziran 1949, Sayı 7236: 16429).

Türkiye’de merkezi ve yerel idarelerin nasıl kurulacağı 1961 anayasasının 115. ve 116. maddelerinde (resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf24.11.2020), 1982 anayasasının ise 126. ve 127. maddelerinde düzenlenmiştir (mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf. 24.11.2020).

Vilayet umumi meclislerinin oluşum ve çalışma esaslarını düzenleyen 13 Mart 1913 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkati, 1987 yılına kadar yapılan bazı küçük değişiklikler dışında aynı kalmıştır. 16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı “13 Mart 1913 Tarihli idarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun” ismiyle çıkarılan yasanın 1. maddesi ile *İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı*’nın adı “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir. Kanunun Ek-4. maddesinde de *Meclis-i Umuminin* adının “İl Genel Meclisi” olarak değiştirildiği belirtilmiştir. Kanunun 3. maddesinde İl Özel İdaresi gelirleri, 4. maddesinde ise giderleri düzenlenmiştir. 10. maddede ise İl Genel Meclisinin her yıl Mayıs ve Kasım ayının ilk haftasında toplanacağı ve bu toplantıların en fazla otuz gün süreceği zikredilmiştir. 13. maddede meclis üyelerinin nasıl oy kullanacağı, 16. maddede ise il encümeninin nasıl seçileceği belirtilmiştir. (Resmî Gazete, 26 Mayıs 1987, Sayı, 19471: 1-7).

13 Mart 1913 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkati ile vilayet umumi meclislerine verilen pek çok görev, yetki ve sorumluluklar Cumhuriyet Dönemi’nde çıkarılan bazı kanunlarla merkezi hükümet kurumlarına verilmiş ve bu meclisler sahip oldukları eski önemi ve imkanları kaybetmişler. Cumhuriyet Dönemi’nde çıkarılan 19 Ocak 1925 tarih ve 542 sayılı “Yol Mükellefiyeti Kanunu”, 22 Aralık 1926 tarih ve 789 sayılı “Maarif Teşkilatına Dair Kanun”; 7 Haziran 1926 tarih ve 904 sayılı “İslahî Hayvanat Kanunu”, 2 Haziran 1929 tarih ve 517 sayılı “Yabani Ağaçların Aşılınması Hakkında Kanun”, 12 Haziran 1929 tarih ve 1525 sayılı “Şose ve Köprüler Kanunu”, 24 Nisan 1930 tarih ve 1593 sayılı “Umumi Hıfzısıhha Kanunu”, 26 Mayıs 1934 tarihli “Nafia Vekaletinin Teşkilat ve Vazifelerine Dair kanun”, 4 Haziran 1937 tarih ve 3203 sayılı “Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu”, 11 Şubat 1950 tarih ve 5539 sayılı “Karayolları Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” ve benzeri yasalarla meclisi umumilerce yapılması karara bağlanan hizmetler merkezi yönetim kapsamına alınmıştır (Kartal, 2010: 99-100, 109). Yapılması gereken pek çok işin merkezi hükümet birimleri tarafından yerine

getirilmesi bu meclislerin gerekli olup olmadığı meselesini gündeme getirmiştir. Bu hususta yapılan müzakereler ve yapılan araştırmalar sonunda bu meclisler kaldırılmayarak 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yeniden düzenlenmiştir (Kartal, 2010: 112-115).

13 Mart 1913 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatî'ni tamamıyla ortadan kaldıran yasa ise 22.05.2005 tarihinde çıkarılmıştır. 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”nun 2. maddesi İl Özel İdaresini idari ve mali özerliğe sahip tüzel kişi olarak kabul etmiştir. Kanun, İl Özel İdaresinin; İl Genel Meclisini, İl Encümenini ve valiyi kapsadığını belirtmektedir. Kanunun 10. maddesi İl Genel Meclisinin görev ve yetkilerini, 12. maddesi İl Genel Meclisinin bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftasında toplanacağını, toplantı süresinin bütçe görüşmeleri için en fazla yirmi, diğer toplantılar için en fazla beş gün süreceğini, 15. maddesi meclis kararlarının on beş gün içinde valiye sunulması gerektiğini, valinin hukuka aykırı meclis kararları için yedi gün içerisinde gerekçeleri ile meclise geri gönderebileceğini, kesinleşen meclis kararları içinse on gün içinde yargıya başvurabileceğini belirtmektedir. Kanunun 16. maddesinde İl Genel Meclisi bünyesinde işlerin daha rahat görülebilmesi için ihtisas komisyonlarının kurulabileceği belirtilmektedir. Kanunun 21. maddesi özürsüz ve izinsiz olarak arka arkaya üç bileşim günü veya bir yıl içinde toplantıların yarısına katılmayan üyelerin savunmaları alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğu ile düşürülebileceğini amirdir. Kanunun 25. maddesine göre il encümeni beş üyeden oluşacak ve bu üyeler bir yıllık süre ile seçilecektir. Kanunun 29. maddesine göre vali İl Özel İdaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Kanunun 42. maddesi İl Özel İdaresinin gelirlerini, 43. maddesi giderlerini, 44. ve 45. maddeleri İl Özel İdare bütçesini düzenlemektedir. Kanunun 70. maddesi ise bu kanun ile daha önce çıkarılan bazı kanunların hükümleri arasında bir aykırılık varsa bu durumda bu kanun hükümlerinin uygulanacağını belirtmektedir. Kanunun 70. Maddesinde bu husus şu şekilde belirtilmiştir.

“Madde-70 Bu Kanunla, il özel idaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak, 24.4.1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, 4.7.1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu, 10.6.1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 2.7.1964 tarihli ve 492 sayılı Harçlar Kanunu, 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu,

14.6.1989 tarihli ve 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun, 27.5.2004 tarihli ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile 10.7.2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümleri uygulanır.”

denilmektedir. Kanunun 71. maddesi açık bir şekilde 13 Mart 1329/13 Mart 1913 tarihli kanun ile bu kanunun eklerinin ve değişikliklerinin yürürlükten kaldırıldığını belirtmektedir.

Bu başlık altında verilen bilgiler göz önüne alındığında 1913 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatî’nde bazı değişiklikler yapılsa da bu yasa 2005 yılına kadar yürürlükte kalmış, özellikle meclis-i umumilerin oluşum ve çalışma esasları bu kanun çerçevesinde yerine getirilmiştir. Yeni çıkarılan kanunlarla meclis-i umumilerin yerine getirdiği görevlerin bir kısmı yeni oluşturulan kurumlara devredilmiştir. Meclis-i Umumi 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Genel Meclisi adını almış ve faaliyetlerini de bu yasaya göre yürütmeye başlamıştır.

12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 1. maddesinin 1. bendinde zikredilen Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van’da, 2. bendinde belirtilen Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun’da ve 4. bendinde zikredilen İstanbul ve Kocaeli’nde Büyükşehir Belediyesi kurulduğu ve aynı maddenin 5. bendinde belirtilen illerde bulunan İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliğine son verildiği belirtilmektedir (Düster, 5. Tertip, C. 53, 2012: 11741). Artık bu yasadan sonra büyükşehirlerde İl Genel Meclisleri görevlerini büyükşehir olan illerde Büyükşehir Belediye Meclislerin devretmiş, Büyükşehir olmayan vilayetlerde ise İl Genel Meclisleri faaliyetlerini sürdürmeye devam etmiştir.

SONUÇ

Tanzimat sonrasında vilayet, sancak ve kazalarda halkı ve gayrimüslimleri temsil edecek şekilde oluşturulan yerel idare meclislerine 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile Vilayet Umumi Meclisi adı atında yeni bir meclis eklenmiştir. Bu meclis varlığını bundan sonraki zamanlarda taşra idaresi için çıkarılan bütün nizamname ve kanunlarda varlığını korumuştur. İcraya dair işlevi olmayan bu meclisler danışma organı olarak hizmet vermişlerdir. Vilayete bağlı sancak ve kazalardaki halkın talepleri yılda bir defa toplanan bu meclislerde kırk gün boyunca ele alınmış ve sorunlara çözüm bulunmaya çalışılmıştır. 1913 tarihinde çıkarılan İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatî'nde de meclis-i umumilere yer verilmiştir. Yeni çıkarılan bu kanun tevsî-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif esasları üzerine hazırlanmıştır. Kanunların izin verdiği ölçüde vilayet umumi meclislerine vilayet bütçesini hazırlama, hazırlanan bütçe üzerinde değişiklikler yapma hakkı verilmiştir. Vilayet umumi meclisi bütçeyi kabul etse bile, bütçe ilgili bakanlığın ve padişahın iradesi olmadan yürürlüğe girmezdi.

Vilayet umumi meclisleri her sancak ve kazanın nüfusu oranında seçilen üyelerden oluşuyordu. Aydın vilayetinde de kanuna uygun olarak seçimler yapılmış ve kırk iki farklı yerleşim yerinden almış bir üye bu meclise katılmıştır. Vilayet halkından olmayan bir kişinin meclis üyeliği kabul edilmemiştir. Kazalarında oturmayıp İzmir'de oturanlara harcırah ödemesi yapılmamıştır. Meclis toplantılarının yarısından fazlasına mazeretsiz olarak katılmayanların meclis üyelikleri düşürülmüştür. Meclis üyeleri içerisinde az da olsa gayrimüslim üye mevcuttu. Meclis, ilk toplantısında ikinci başkan ile iki kâtip seçmiştir. Bütçe komisyonu üyeliği yanında Maarif Şubesi, Nafia Şubesi, Ziraat Şubesi ve İdare Şubesi üyelikleri uzmanlık gerektiren konular olduğundan buralara şahısların kendilerinin aday olması istenmiş, bu komisyon ve şube üyelikleri bu hususlar dikkate alınarak oluşturulmuştur.

İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkatî meclis-i umumilere pek çok konuyu görüşme ve bunlara dair karar alma hakkı veriyordu. Vilayetin iktisadi, idari, sıhhi hayatına ve maarifine dair her türlü konu ilgili şubelerde olgunlaştırıldıktan sonra meclis-i umumiyeye getirilmiş, bu konular üzerinde gerekli müzakereler yapılmış ve kararlar verilmiştir. Bazı konular görüşülürken ilgili dairelerin ve şubelerin başkanları meclise çağırılmış ve kendilerinden gerekli

izahatlar alınmıştır. Gerektiğinde bir şahsı ilgilendiren konu görüşülürken de bu şahıs meclise çağırılmış ve kendisinden gerekli bilgiler alınmış, sonrasında karar verilmiştir. Bazı konuların sonuçlanması hayli uzun sürmüş, meclisin farklı oturumlarında tekrar tekrar ele alınmıştır. Bazen konu ile ilgili gerekli görülen evraklar meclise sunulmadan karar verilmemiştir. Bu durum, meclisin gündemine aldığı konularda gerekli inceleme ve araştırma yapmadan karar vermediğini göstermektedir. Meclisin toplanma zamanı Ramazan ayına denk gelmiş olmasına rağmen gündüzleri şubelerde, geceleri ise meclis-i umumide görüşmelere devam edilmiştir. Meclisin erken dağılmasına yönelik bazı teklifler olmuşsa da bu teklifler kabul edilmemiştir. Meclis kendi yetki sahasına giren konularla ilgili gerekli kararını vermiş, yetkisi dışında kalan hususlar için hükümetten izin alınması için gerekli girişimleri başlatmıştır. Belirtilen hususlar dikkate alındığında, Aydın Vilayeti Umumi Meclisinin kanuna uygun bir biçimde oluşturulduğu, görev yaptığı, kanuna uygun olmayan girişimlere engel olduğu, hatta Vali'nin kanunlara uymayan bazı girişimlerine bile müsaade etmediği görülmektedir.

Vilayet Umumi Meclisleri Cumhuriyet Dönemi'nde de faaliyetlerini 1913 tarihli İdâre-i Umûmiye-i Vilâyât Kânûn-ı Muvakkati'ne göre sürdürmüşlerdir. Bu dönemde de vilayet umumi meclisleri Osmanlı döneminde olduğu gibi vilayetlerin kalkınması ve gelişmesi için kararlar almıştır. Bu dönemde vilayet umumi meclislerinde çalışmaların nasıl yürütüldüğü Manisa Vilayet Umumi Meclisi tutanaklarında açıkça görülmektedir. Bu tutanaklardan 1929 tarihli olanında mecliste görüşülecek işlerin daha sağlıklı ve hızlı görülebilmesi için meclis üyeleri içinden aynen 1913 yılında yapıldığı gibi İdare, Nafia, Maarif, Ziraat, Baytariye ve Sıhhiye şubeleri oluşturulmuştur (Manisa Vilayeti Meclisi Umumisi Daimi Encümeni Kalemî, 1928: 16-17).

Yine aynı vilayete ait 1938 tarihli Meclis-i Umumiye Müzakere Zabıtnamesi'nden anlaşıldığı üzere, aynen 1913 yılında Aydın Vilayeti Umumi Meclisinde yapıldığı gibi meclisin ilk oturumunda meclise ikinci başkan ve katipler seçilmiş, daha sonra umumi heyetin toplanma zamanları kararlaştırılmıştır. Ele alınacak konuların hızlı bir şekilde meclis gündemine alınması için Ziraat ve Baytar Encümeni, Maarif Encümeni, Bütçe Encümeni, Sıhhat Encümeni, Nafia Encümeni, İdare ve Mazbata Encümeni gibi komisyonlar oluşturulmuştur (Manisa Vilayeti Meclisi Umumisi, 1938: 26-27). Meclis müzakerelerinde il ile ilçeler

arasında yapılan ve yapılması düşünülen yollar; il merkezinde ve ilçelerde inşaatı devam eden ve yapılması düşünülen mektepler ve hastaneler; zirai hastalıklar ile hayvan hastalıkları ve bunların önlenmesi için yapılan ve yapılması gereken işler, belirtilen işlerden yapılanlar ve yapılacak olanlar için ne kadar ödenek ayrıldığı ele alınan konulardan bazılarıdır. Merkezi hükümet görevlileri Manisa Vilayeti Umumi Meclisi toplantısının faydalı geçmesi hususunda iyi dilek temennisi içeren telgraflar göndermişlerdir. Bu anlamda Cumhurbaşkanı Kemal Atatürk, Başbakan Celal Bayar, İçişleri Bakanı Şükür Kaya ve Genelkurmay Başkanı Fevzi Çakmak Manisa Vilayet Umumi Meclisine telgraf göndermişlerdir (Manisa Vilayeti Meclisi Umumisi, 1938: 61-62). 1938 yılı Manisa Vilayet Umumi Meclisi toplantısı kanunda öngörüldüğü şekilde kırk gün sürmüş ve meclis başkanı valinin meclis üyelerine hitaben teşekkür konuşması ile son bulmuştur. Vilayet umumi meclisleri Manisa örneğinde de görüldüğü Cumhuriyet Dönemi'nde Osmanlı Dönemi'ndekine benzer şekilde faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

KAYNAKÇA

Ahenk Gazetesi, Şaban-Ramazan 1331 Tarihleri arasındaki sayılar.

Başkanlık Osmanlı Arşivi: BOA. İ. ŞD. No: 19-825; 14-634, 14-645, 15-655, 15-658, 15-649, 16-708, 17-713.

Çadırcı, M. (1985). "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi" Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ansiklopedisi, C. 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 210-230.

Çadırcı, M. (1991). Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları, Türk Tarih Kurumu, Ankara.

Demir, G. T. (2014). "Tarihsel Süreçte Vilayet Meclis-i Umumileri ve Çankırı Örneği Üzerinde Bir Değerlendirme" Karatekin Edebiyat Fakültesi Dergisi, 4 (4), 59-86.

Düstur, (1289). Birinci Tertip, C. 1, Matbaa-i Amire.

Düstur, (1332). İkinci Tertip, C. 5, Dersaadet, Matbaa-i Amire.

Düstur, 5. Tertip, C. 53, 11741-11824.

Gökmen, E. "Batı Anadolu'da Çekirge Felaketi", Belleten, C. LXXIV, S. 269, 127-180.

Gözler, K. (2019). "Osmanlı Mülki İdare Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi 1864 ve

1871 Vilayet Nizamnameleri Fransa'dan mı iktibas edilmiştir?" Amme İdaresi Dergisi, C. 52, Sayı 1, 1-32.

Güneş, İ. (2020). "Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun (1921 Anayasası'nın) Yapılış Süreci", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt/Vol: 20, Sayı: 2, 233-256.

Kartal, N. (2010). İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Değerlendirme, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimi) Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara.

Kaştan, Y. (2016). "Osmanlı Devleti'nde 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması", Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi, C. 2, Sayı 2, 78-98.

Manisa Vilayeti Meclis-i Umumisi 1938 Yılı Müzakere Zabıtnamesi, Bilgi Matbaası, İzmir.

mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf. (24.11.2020).

Ortaylı, İ. (2000). Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), Türk Tarih Kurumu, Ankara.

Resmî Gazete, 18 Haziran 1949, Sayı 7236.

Resmî Gazete, 26 Mayıs 1987, Sayı, 19471.

Resmî Gazete, 26 Mayıs 1987, Sayı, 19471.

Resmî Gazete, 27 Kanunuevvel 1934, Sayı: 2891.

Resmî Gazete, 5 Mayıs 1929, Sayı, 1184.

Resmi Gazete, 6.Aralık 2012, Sayı 28483.

Resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf (24.11.2020)

Sanal, R. (1998). "Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler" Atatürk Yolu Dergisi, C. 6, S. 22, 173-200.

Seyitdanlioğlu, M. (1996). "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizâmnâmesi ve Getirdikleri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 5, Sayı 5, 89-103.



T.C. Manisa Vilayeti Meclis-i Umumisi 1929 Müzakere ve Zabıtnamesi, (1930). Yeni Matbaa, İzmir.

Tosun, S. F. (2018). “1913 Tarihli İdare-i Hususiye-i Vilayat Talimatnamesine Göre Vilâyet Bütçelerinin Yasalaşması”, Dil Tarih ve Coğrafya Fakültesi Dergisi, 58.1, 59-81.

Tuncer, S. (2016). “II. Meşrutiyet Döneminde Bir İdari Reform: 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati”, II. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri C. I, Ed. Fethi Gedikli, On iki Levha yayıncılık, İstanbul, 573-599.

Tural, E. (2000). 1329 (1913) İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu, Dokuz Eylül Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, İzmir, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).



Araştırma Makalesi / Research Article

ARNAVUTLUK'UN AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİK SÜRECİNDEKİ SİYASİ ZORLUKLARI: HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ VE YOLSUZLUK ÖRNEKLERİ

Oğuz GÜNER*

Öz

Arnavutluk-Avrupa Birliği ilişkileri, 1991 yılında komünist rejimin yıkılması ile başlamıştır. Ancak uzun yıllar dışa kapalı ve izolasyonist bir yaklaşımla yönetilmiş olan ülke, anayasal düzenin ve demokratik değerlerin benimsenememesi ve sahip olduğu ekonomik otarşı bakiyesi sebebiyle Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde önemli sınamalarla karşı karşıya kalmıştır.

Bu makale 1990'lı yıllardan bugüne Arnavutluk-Avrupa Birliği ilişkilerini ve bir aday ülke olarak Arnavutluk'un Birliğe katılım sürecinde karşılaştığı temel sınamaları hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukla mücadele çerçevesinde değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukla mücadele, Arnavutluk'un katılım sürecinde Avrupa Birliği'nin en fazla vurguladığı koşulların başında gelmektedir. Bu bağlamda çalışma, katılım müzakerelerine giden yolda Avrupa Birliği koşulluluğu çerçevesinde Arnavutluk'un karşı karşıya kaldığı hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukla mücadelede sınamalarını İlerleme Raporları, Genişleme Strateji Belgeleri, Parlamento kararları ve diğerk akademik yayınları kullanarak değerlendirmektedir.

Çalışmada, Avrupa Birliği süreci vesilesiyle hukukun üstünlüğünün tesis edilmesi ve yolsuzlukla mücadelede Arnavutluk'ta ilerlemelerin kaydedildiğı görülmüştür. Ancak Avrupa Birliği reform dinamiklerinin, ülkedeki komünizm arka planından gelen hafıza, güçlenmiş rüşvet ağı ve alışkanlığı ve kurumsal kapasitedeki yetersizlikten ötürü Arnavutluk'ta Avrupa Birliği standartlarını karşılayacak düzeyde dönüşüm sağlayamadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu bağlamda hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukla mücadelede Avrupa Birliği entegrasyon sürecinin zayıf seyrettiğı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Arnavutluk, Koşulluluk, Hukukun Üstünlüğü, Yolsuzluk.

* Dr.Öğr.Üyesi., Amasya Üniversitesi, oguz.guner@amasya.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1619-579X

POLITICAL CHALLENGES OF ALBANIA IN THE EUROPEAN UNION ACCESSION PROCESS: CASES OF RULE OF LAW AND CORRUPTION

ABSTRACT

Albania-the European Union relations started in 1991 with the fall of the communist regime. However, Albania, which was governed with a closed and isolationist approach for many years, faced significant challenges in the accession process to the European Union due to the lack of adoption of the constitutional order and democratic values, and the economic autarchy remnant it has.

This article aims to assess the Albania-European Union relations since the 1990s and the fundamental challenges Albania faces as a candidate country in the accession process, within the framework of the rule of law and the fight against corruption. The rule of law and the fight against corruption are among the most stressed conditions in Albania's accession process. In this context, the study assesses the rule of the law and fight against corruption challenges Albania faces on the way to the accession negotiations within the framework of the European Union conditionality via Progress Reports, Enlargement Documents, Parliament resolutions and other academic publishing.

In the study, it has been observed that progress has been achieved in Albania in the establishment of the rule of law and the fight against corruption through the EU process. However, it was concluded that the European Union reform dynamics could not provide transformation in Albania at a level to meet the European Union standards due to the public memory originating from communist background, strengthened network and habits of bribery and lack of institutional capacity in the country. In this context, the European Union integration process in the rule of law and fight against corruption in the country is considered to be weak.

Keywords: *European Union, Albania, Conditionality, Rule of Law, Corruption.*

GİRİŞ

Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrasında Doğu Blokunda bulunan ülkelerin büyük bir kısmı oryantasyonunu Avrupa Birliği'ne (AB) kaydırmış, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine (MDA) AB üyelik perspektifi sunulmuştur. MDA ülkelerine uygulanan genişleme politikasının, AB dış politikasının en başarılı hikayelerinden biri olduğu düşünülmektedir. Demokrasinin güçlendirilmesi, hukukun üstünlüğünün tesis edilmesi, insan haklarına saygı ve azınlık haklarının korunması gibi siyasal süreçler ile söz konusu ülkelerde önemli kurumsal ve toplumsal dönüşümlerin sağlandığı görülmektedir.

MDA genişlemesini, Yugoslavya'nın dağılması sonrasında Batı Balkan ülkeleri için adaylık perspektifi sunulması süreci takip etmiştir. Tıpkı Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte Doğu Blokunda yer alan birçok ülke gibi Yugoslavya'nın dağılmasıyla da Batı Balkan ülkeleri AB'ye yönelmeye başlamıştır. Ancak AB, Birliğe katılmak isteyen ülkelerin, gerekli olan siyasi ve demokratik reformları benimseyebilmelerini ve Birlik kriterlerine olan uyumunu sıkı koşullara bağlamaktadır.

Arnavutluk ve AB arasındaki ilişkilerin içeriği Kosova Savaşı sonrasında değişmiş ve dönüşmüştür. 1999 yılında AB'nin Arnavutluk'u da içerisine alan beş güneydoğu Avrupa ülkesiyle İstikrar ve Ortaklık Süreci başlatma girişimi bu sürecin dönüm noktası olmuştur. Haziran 2003'teki Selanik Zirvesi'nde ise Batı Balkan ülkelerine sunulan üyelik perspektifi daha da güçlendirilmiştir (Tezcan, Aras ve Günar, 2015; Progonati, 2020).

AB'nin sunduğu kriterleri karşılamanın siyasi bedelinin ve götürülerinin, saygın bir AB üyeliğinin sağladığı fayda veya getirilerden fazla olmaması durumunda, AB'nin karşılanmasını istediği koşullar, aday ülkelerin kurumsal ve toplumsal dönüşüm yapma motivasyonunu azaltabilmektedir (Freyburg & Richter, 2010: 264). Bu Avrupalılaşma motivasyonu, bir AB aday ülkesi olan Arnavutluk için de geçerlidir. 1992 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilişkileri başlatan ilk Batı Balkan ülkesi olan Arnavutluk'un, AB sürecinde diğer ülkelere göre geride kalmış olması sebebiyle üyelik kriterlerine yönelik entegrasyon kabiliyeti ve Avrupalılaşma serüveninin tartışılması gereksinimi doğmuştur.

Arnavutluk, Nisan 2009'da AB'ye üyelik başvurusu yapmıştır. Kasım 2009'da AB Konseyi Arnavutluk'un başvurusunu onaylamış ve Avrupa Komisyonu'ndan görüş talep etmiştir. Kasım 2010'da Avrupa Komisyonu, katılım müzakereleri açılmadan önce Arnavutluk'un gerekli kriterleri yerine getirmesi gerektiğini belirtmiştir. Ekim 2012'de Avrupa Komisyonu bazı alanlarda kriterlerin sağlanması koşuluyla Arnavutluk'a aday ülke statüsünün verilmesini tavsiye etmiştir. 2014 yılında ise Arnavutluk'a adaylık statüsü verilmiştir.

AB'nin birleşmiş ve bütünleşmiş bir Avrupa tahayyülü, demokrasinin teşvik edildiği, sivil toplumun ve demokratik sistemin geliştirildiği ve serbest piyasa ekonomisinin işletildiği değerler üzerine inşa edilmektedir. Özellikle 2008 Ekonomik Krizi sonrasında artan Avrupa kuşkuculuğu da hem AB'nin işleyişine hem de genişleme sürecine dair endişeler yaratmaktadır. Özellikle AB'nin koşulluluğunu karşılama noktasında önemli sınırlılıkları bulunan Arnavutluk'un entegrasyonuna dair tartışmalar mevcuttur. Nitekim Arnavutluk'un AB üyeliği sürecinde siyasi, sosyal ve ekonomik koşullar bulunmaktadır. Koşulluluk, AB ile aday ülke arasındaki entegrasyonun da boyutunu göstermektedir. Koşulluluk durumunda AB, üye olmayan ülkeye kendi kural ve düzenlemelerinin benimsenmesini ve uygulanmasını şart olarak sunarak gerekli kriterlerin karşılanmasını talep etmektedir. Taleplerin karşılanması durumunda da aday ülkeye üyelik vadetmektedir (Börzel, Dimitrova, & Schimmelfennig, 2017: 162).

Komünizm arka planından gelen ve oryantasyonunu AB'ye kaydırmasına rağmen halen önemli siyasal sınamalara tabi olan Arnavutluk ile, uzun yıllar izole edilmiş bir ülkeyi bünyesine almak isteyen AB'nin birbiri ile ilişkileri hem AB'nin dış politikası ve dönüştürücü gücü hem de bölgenin Avrupalılaşma serüveninin tartışılması açısından önemli bir araştırma konusudur. Çalışmanın odak noktası olan hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukla mücadele, AB'nin katılım sürecinde Arnavutluk'a en fazla vurguladığı koşulların başında gelmekte olup, Avrupa Komisyonu'nun Arnavutluk'un AB üyelik başvurusuna dair 2010 yılında hazırladığı ilerleme raporunda karşılanması gereken 5 temel öncelikten (yargı reformu, yolsuzlukla mücadele, kamu yönetiminde reform, organize suçla mücadele ve temel haklar) ikisini oluşturmaktadır (European Commission, 2010). Bu bağlamda, bu iki alanda önemli eksiklikleri bulunan ülkenin AB'ye uyumu ne ölçüde içselleştirebildiği tartışma konusudur.

2006 ve 2008'deki Avrupa Ortaklıkları (*European Partnership*), yargı sistemi ve yolsuzlukla mücadeleyi, Arnavutluk'un çözüme kavuşturması gereken en acil sorunlar olarak nitelendirmiştir. 2010 yılındaki Avrupa Komisyonu görüşünde ise, ülkede hukukun üstünlüğüne özellikle ihtimam gösterilmiştir. Görüşte, yolsuzluğun ise ülkede çok ciddi bir problem olmaya devam ettiği belirtilmiştir (European Commission, 2010). Dolayısıyla üyelik müzakerelerinin başlatılabilmesinin, Arnavutluk'un bu iki alanda kaydedeceği ilerlemelere bağlı olduğu düşünülmektedir. 2011 Genişleme Stratejisi'nde de hukukun üstünlüğünün ülkede devam eden büyük bir sınama olduğu vurgulanmış ve AB üyeliği için hayati derecede önemli bir koşul olduğunu belirtilmiştir (European Commission, 2011a). AB adaylığı öncesinde 2014 yılında hazırlanan raporda da hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun önlenmesi önemli bir yer tutmuş, sonrasında hazırlanan her ilerleme raporunda bu iki hususun altı özellikle çizilmiştir. AB, her fırsatta bu iki alanda gerekli reformların yapılmasını Arnavutluk'a hatırlatmakta, AB üyeliği için temel şart olduğunu belirtmektedir.

Çalışmada AB'nin genişleme tartışmalarından ziyade Arnavutluk katılımı özelinde nitel analiz yapılmaktadır. Bu bağlamda çalışma, genişleme teorilerine veya tarihine odaklanmamakta, Arnavutluk'un AB ile ilişkileri ve katılım sürecindeki bu temel iki sınama ile sınırlandırılmaktadır. Çalışmanın önemli bir kısmı derleme olmakla birlikte, İlerleme Raporları, Genişleme Strateji Belgeleri, Parlamento kararları ve diğer akademik yayınlar kullanılarak nitel analiz yapılmıştır.

Çalışmanın ilk kısmında komünizm arka planından AB eksenine geçişi bağlamında Arnavutluk'un AB ile ilişkileri ele alınmaktadır. İkinci kısımda Kopenhag Kriterleri çerçevesinde AB'nin koşulluluğu, son kısımda ise Arnavutluk'un AB üyeliğinde karşılaştığı "hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukla mücadele" sınamaları tartışılacaktır. Çalışmada, AB süreci vesilesiyle hukukun üstünlüğünün tesis edilmesi ve yolsuzlukla mücadelede, Arnavutluk'ta bazı ilerlemelerin kaydedildiği görülmüştür. Ancak AB reform dinamiklerinin, ülkedeki komünizm arka planından gelen hafıza, güçlenmiş rüşvet ağı ve alışkanlığı ve kurumsal kapasitedeki yetersizlikten ötürü Arnavutluk'ta AB standartlarını karşılayacak düzeyde dönüşümün sağlanamadığı sonucuna ulaşılmıştır. Çalışma, iki temel siyasi sınamaya yoğunlaşması ve AB-Arnavutluk ilişkilerini bu çerçevede değerlendirmesi sebebiyle literatürdeki diğer çalışmalardan ayrılmaktadır.

1. ARNAVUTLUK-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNE GENEL BİR BAKIŞ

Balkanlar, günümüzde AB'nin ayrılmaz bir parçasıdır. AB'nin Batı Balkanlar olarak adlandırdığı ve Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Karadağ, Sırbistan ve Kosova'yı içerisine alan bölge, kıtanın diğer bölgeleri ile entegrasyonu oldukça düşük, istikrarsızlığı ise yüksek bir bölgedir. Soğuk Savaş döneminde Balkan yarımadası, Doğu ile Batı'nın kültürel ve siyasi farklılıklarının yer aldığı bir coğrafya olmuştur. Doğu Avrupa'daki komünist rejimlerin yıkılması ve Maastricht Antlaşması'nı takiben kıtada geniş çaplı birleşme ve uyum ortamının oluşması ile Balkanlar için de daha demokratik ve zengin bir ortak gelecek ihtimali söz konusu olmuştur (Abazi, 2008: 229-252).

AB'nin Balkanlara yönelik politikaları önceleri bölgedeki savaşların ve istikrarsızlığın sonlandırılması ve AB'nin kendi dış güvenliğini ve sınırlarını korumayı hedeflese de zamanla Balkan ülkelerine yönelik üyelik perspektifinin geliştirilmesiyle Batı Balkanların kalkınması için demokrasi, hukukun üstünlüğü ve serbest piyasa ekonomisi şartlarının yerine getirilmesi gibi bir süreç ve vizyon belirlenmiştir (Erkmen, 2019: 6-7). AB-Arnavutluk ilişkisi de günümüzde üyelik perspektifi üzerinden yürümektedir. Ancak süreç, yalnızca Arnavutluk'un siyasi, sosyal ve ekonomik olarak AB'ye hazırlanması ile değil, aynı zamanda AB'nin entegrasyon kapasitesi ile de alakalıdır. Entegrasyon kapasitesi, AB'nin üye sayısını başarılı bir şekilde artırabilmesi anlamına gelmektedir. Bu bağlamda üye olmayan bir ülkenin gerekli uyumu sağlayarak ve AB'nin işleyişini benimseyerek üye olma süreci, AB'nin entegrasyon kapasitesini göstermektedir (Börzel, Dimitrova, & Schimmelfennig, 2017: 160-161).

Arnavutluk; 2.846.955 nüfusa sahip (INSTAT, 2020), 28.750 km² yüzölçümü ve 362 km kıyı şeridi ile Karadağ, Kosova, Kuzey Makedonya, Yunanistan ve İtalya'ya komşu bir Balkan ülkesidir. Komünist rejimin yıkılmasından bu yana ülkede parlamenter demokrasi uygulanmakta olup siyasal rejimde Avrupa standartlarına göre reformlar yapılmaktadır. Ülkenin Gayri Safi Milli Hasılası 15,1 Milyar Dolar (World Bank, 2020) olup inşaat, tarım ve ormancılık sektörleri ekonominin temel sütunlarını oluşturmaktadır (Kaleshi, 2015).

Arnavutluk-Avrupa Topluluğu (AT) ilişkileri 1991 yılında komünist rejimin yıkılması ile başlamıştır. Öncesinde Enver Hoca'nın içe dönük ve izolasyonist

yaklaşım ile yönettiği ülke yalnızca Avrupa'ya değil, uzun yıllar dünyanın diğer bölgelerine de kapalı kalmıştır. Bölgedeki diğer komünist devletlerin aksine Arnavutluk, 1980'li yıllarda AT ile ilişki kurmamış, ilişkiler ancak rejimin sona ermesi ile mümkün olabilmektedir. Rejim sonrasında süratle anayasal düzenin ve demokratik ortamın tesis edilmesi sürecine girilen Arnavutluk, toplumsal kargaşa ve siyasi rekabet sebebiyle reformları etkin bir şekilde yerine getirememiştir. Enver Hoca'nın Arnavutluk'ta bıraktığı siyasi izolasyon ve ekonomik otarşı¹ bakiyesi, ülkeyi bölgenin en az gelişmiş ve ekonomik olarak en geri ülkesi haline getirmiş, Avrupa ülkeleri ile bütünleşmeyi oldukça zorlaştırmıştır (O'Brennan & Gassie, 2009: 61-82). İlk kez Mart 1991'de ülkeye demokratik iktidarın gelmesiyle Arnavutluk'un dış politikasında kapsamlı bir oryantasyon değişikliği meydana gelmiş (Johnson, 2001: 173), ekonomik ve teknik anlamda ihtiyaçların giderilmesi ve uluslararası toplum tarafından kabul edilme güdüsü ile 'izolasyonizmden esnek pragmatizme' geçiş yaşanmıştır (Hall, 1994: 185).

1990'ların başında jeopolitik olarak oldukça radikal bir değişimin içerisine düşen Arnavutluk için dış politikasını radikal şekilde dönüştürmek ve AB ile ilişkileri incelemek hiç de kolay olmamıştır. Arnavutluk'un AB ile ilişkilerinin başlangıç noktası hem komşuları hem de iyi ilişkileri olan Yunanistan ve İtalya sayesinde olmuştur. Her iki ülke ile sahip olunan iyi ilişkiler AB ile ekonomik ilişkileri düzenlemeye yardımcı olmuştur. 1992 yılında gerçekleştirilen seçimlerle yönetime gelen Arnavutluk Demokrat Partisi'nin, AB ile ilişkileri 1 Aralık 1992 tarihinde yürürlüğe giren imtiyazsız Ticari ve Ekonomik İş Birliği Anlaşması (*Agreement on Trade and Economic Cooperation*) ile başlamıştır. 1995'te Arnavutluk, AB ile Ortaklık Anlaşması için müzakerelerin başlatılması talebinde bulunmuştur. Ancak Avrupa Komisyonu, o esnada MDA ülkeleri için başlatmış olduğu müzakere sürecinin Arnavutluk için açılmamasına dair karar almıştır. 29-30 Ocak 1996 tarihinde ise AB Genel İşler Konseyi, Arnavutluk'la yeni bir anlaşma yapılması için Avrupa Komisyonu'ndan yeni bir öneri hazırlamasını istemiştir. Bu süreç Arnavutluk için komünizmden kırılğan demokratik sisteme geçiş dönemi olarak adlandırılmaktadır. Nitekim bu kırılğanlığın etkilerinden bazıları "adaletsiz parlamento ve başkanlık seçimleri, zayıf sivil toplum ve ölçsüz siyasal parti mücadeleleridir". Demokratik Parti Başkanı Sali Berisha'nın cumhurbaşkanlığına

¹ Bir ülkenin kendisini dünyadaki ekonomik sistemden soyutlaması ve iktisaden kendi kendine yeten politikalar uygulaması anlamına gelmektedir.

gelmesi ile otoriterleşme eğilimi artmış, ülkede suç çeteleri güçlenmiş, para aklama ve uyuşturucu kaçakçılığı gibi tehditlerin artması ile Avrupa'nın güvenliği tehlike altına girmiştir. O dönemde Arnavut suç çetelerinin kurmuş olduğu uyuşturucu ağı o kadar güçlenmiştir ki birçok yerel aktör, kamu çalışanı, hâkim, polis memuru, iş adamı ve politikacı bu ağın içerisinde yer almıştır. Sonraki dönemde bu ağın ve suç çetelerinin güçlenmesi yerel ve ulusal siyasi güçlerin bu çetelerin etki altına girmesine sebep olmuştur. Arnavutluk'taki rüşvet ve yolsuzluk sisteminin yalnızca Arnavutluk sınırları içerisinde değil Avrupa'nın farklı bölgelerinde de aktif rol aldığı gözlemlenmiştir (O'Brennan & Gassie, 2009: 61-82). Bu dönemin önemli özelliği, güç odağının yoğun bir şekilde Berisha yönetiminde olmasıdır. Demokratik değerlerin erozyona uğradığı, Berisha yönetiminin tek adamlığa doğru sürüklendiği, kamu kurumlarının ve yargı sisteminin nepotizm ve siyasallaşma kaskasında kalarak neredeyse tüm kadroların Demokrat Parti üyeleri, Berisha destekçileri ve Kuzey Arnavutluklular tarafından doldurulduğu görülmüştür. Muhalefet liderleri ve gazeteciler ise komünist, suçlu, demokrasi düşmanı gibi sıfatlarla sindirilmiş, göz altına alınmış veya tutuklanmıştır. Muhalefet partilerinin siyasi toplantıları her yerde yasaklanmıştır (Koyama, 2009: 9). Kamu kurumlarının siyasallaşmış olması Arnavutluk'un en önemli problemlerinden biri olarak kalmıştır. İktidara gelen her siyasi parti bir önceki dönemde görev yapmış kamu çalışanlarını görevden almaktadır. Arnavutluk'taki bu görev değişiklikleri gelişmiş ülkelerdeki gibi (Örn: Amerika Birleşik Devletleri) yalnızca üst düzey bürokratların görevden alınması ve yerine farklı bir bürokratin atanması şeklinde gerçekleşmemekte, kamu kurumlarındaki memurlar, teknikerler, uzmanlar, alt düzey yöneticiler ve hatta temizlik görevlileri dahi görevlerinden alınarak siyasal iktidarın destekçileri bu görevlere getirilmektedir. Doğal olarak bu tavır da kurumsal hafızaya zarar vermekte, kurumların devamlılığını ve istikrarını zayıflatmakta ve kamu kurumlarının etkinliğini ve meşruiyetini düşürmektedir (Bogdani & Loughlin, 2007: 47).

1.1. Ticaret ve İşbirliği Anlaşması

1992 yılında gerçekleştirilen Ticaret ve İşbirliği Anlaşması'ndan sonra AB-Arnavutluk arasında ortak siyasi diyalog deklarasyonu yayınlanmıştır. 1996 yılında ise iki taraf arasında klasik ortaklık anlaşmasına evrilecek bir sözleşme imzalanması planlanmıştır. Ancak, Mayıs 1996'da itiraz edilen seçimler ve 1997'nin başlarındaki

derin finansal ve sosyal kriz, Piramit şemasının yıkılmasına sebep olmuştur (Tiri, 2015: 11). Ülkedeki Piramit şeması, dış göç ve dövizlerle alakalı bir sistemdir. Ülke dışına çıkan Arnavutlar özellikle İtalya ve Yunanistan gibi ülkelere işçi olarak gitmiş ve Arnavutluk'ta yaşayan ailelerine gönderdikleri dövizler ile ülke için gelir ve geçim kaynağı sağlamışlardır. Ancak ülkedeki zayıf finansal altyapı, yetersiz istihdam olanakları ve değer yaratma kabiliyeti düşük ekonomik faaliyetler, İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerden gelen dövizlerin yasadışı faaliyetlere aktarılmasına sebep olmuştur. Bu kaynaklar da piramit sistemi içerisindeki paravan şirketler tarafından yüksek faizlerle alınmıştır. 1997 yılında bu sistemin çökmesi sebebiyle 1998 Ocak ayında halk isyanı çıkmıştır (Yurtsever, 2015: 489). Piramit sisteminin çökmesi sonrasında Arnavutluk-AB ilişkileri yardım hükümleri ve sivil toplumu geliştirme projeleri ile daha da yoğunlaşmış, kamu hizmetleri ve politika yapım sürecinin tekrar tesis edilmesi amaçlanmıştır (Johnson, 2001: 175).

Ülkede kurulmuş olan yolsuzluk ve rüşvet sisteminin Arnavutluk sınırlarını aşmaya başlaması ve ülke içinde yaşanan demokrasi ve hukuk krizleri, AB'nin bölgesel yaklaşımının koşulluluk politikası üzerine inşa edilmesine sebebiyet vermiştir. Bu bağlamda 1999 yılında Batı Balkan ülkelerinin kalkınması ve bu ülkelerde istikrarlı kurumların oluşturulabilmesi için bazı koşulların yerine getirilmesi talep edilmiş ve bu çerçevede İstikrar ve Ortaklık Süreci (İOS) başlatılmıştır. AB, Batı Balkan ülkelere İOS sonunda Kopenhag Kriterlerinin yerine getirilmesi durumunda üyelik perspektifinin sunulabileceğini, bu süreç içerisinde de reformları gerçekleştirmek için yeni mali araçların sunulacağını taahhüt etmiştir (Özgöker & Batı, 2017: 32).

Arnavutluk'un AB'den yararlandığı ilk mali araç Ticaret ve İş Birliği Anlaşmasıdır. Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy (PHARE)² olarak da bilinen ve AB'nin aday ülkelere katılım öncesi verdiği finansal yardım fonlarından biri olan PHARE, aday ülkelerin ekonomik ve siyasi entegrasyonunu hızlandırmayı amaçlamaktadır. Öncelikle Polonya ve Macaristan'ın ekonomilerini yapılandırmayı amaçlayan, sonrasında komünist rejimlerin yıkıldığı MDA ülkelerini içerisine alan PHARE, Arnavutluk, Kuzey Makedonya ve Bosna Hersek'i de kapsamına dahil etmiştir. Program daha sonra Batı Balkanlarda Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrara Yönelik Topluluk Yardımı

² Bu mali araç şu an kullanılmamaktadır.

(CARDS: *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans*) olarak farklı bir başlık altında toplanmıştır. Her ne kadar bu fonun temel amacı Arnavutluk ekonomisindeki altyapı sorunlarının giderilmesi ve verilen destekler ile piyasa ekonomisine geçiş sürecinde reformların gerçekleştirilmesi olsa da 1992-1999 yılları arasında Arnavutluk, bu fonlarla altyapısını rehabilite etme çalışmaları yürütmüştür (Lamce, 2015: 24-26). PHARE, ilk mali yardım aracı olması sebebiyle Arnavutluk'un AB ile ilişkileri anlamında önemli bir konumda bulunmaktadır.

Batı Balkan ülkelerinin AB'ye katılımı kronolojik olarak 7 aşamalı bir süreçte sınıflandırılmaktadır. Bu süreçler; (1) üyelik başvurusunun yapılması, (2) İstikrar ve Ortaklık müzakerelerinin başlatılması, (3) İstikrar ve Ortaklık Anlaşması'nın imzalanması, (4) aday ülke statüsünün alınması, (5) katılım müzakerelerinin açılması, (6) AB üyeliğinin edinilmesi ve (7) katılım sonrası koşulluluktur. Bu sınıflandırmalar her ülke için aynı sıra ile uygulanmayabilmektedir. Örneğin 2004'te gerçekleştirilen MDA genişlemesinde 1, 4, 5 ve 6. aşamalar uygulanmıştır. Katılım sonrası koşulluluk (7. Aşama) Bulgaristan ve Romanya için uygulanırken (Peshkopia, 2014), Arnavutluk için 1.aşama uygulanmadan 2.aşama uygulanmıştır. Arnavutluk'un adaylık süreci devam ederken katılım müzakerelerinin 2020 yılı içerisinde başlayacağı açıklanmıştır (European Commission, 2020a).

1.2. İstikrar ve Ortaklık Süreci

Diktatörlük sonrası dönemde, Amerika Birleşik Devletleri'nin Arnavutluk'ta önemli jeopolitik role, AB'nin ise daha pasif bir pozisyona sahip olduğu bilinmektedir (Ah-Pine, 2011: 11). Kosova'da yaşanan kriz sonrasında, AB'nin dikkati Balkanlar bölgesine çekilmiştir (Hoffman, 2005: 5). AB, Balkanlar bölgesinin savaşa sürüklenmemesi ve tekrar istikrarsızlık bölgesi olmasının önüne geçilmesi için bölgedeki ülkelere üyelik taahhüdünde bulunmuştur. 1999 yılında başlatılan ve bölgenin Avrupalılaşmasını amaçlayan İOS, bu bağlamda AB'nin Batı Balkanlara dair politikalarının temelini oluşturmaktadır (Ağca, 2010: 45-65).

AB'nin başlatmış olduğu İOS'nin temel hedefi bölgede iş birliğinin güçlendirilmesi ve bölgeye AB perspektifinin kazandırılmasıdır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupa'da edinilen tecrübeler, savaş sonrasında tesis edilen barış ve istikrar ortamı ve ulus devlet politikalarının bölgesel iş birliğine ve ekonomik

entegrasyona dönüşümü göz önüne alındığında AB'nin, İOS'yi hem ekonomilerini yeniden inşa etmek hem de AB standartlarını karşılamak için siyasal sistemlerini reforme etmek isteyen ülkelerin çabalarını desteklemek için önemli bir fırsat olarak gördüğü aşikardır. Ayrıca bu süreç, AB'nin bölgedeki ülkeleri potansiyel bir aday ülke olarak kabul etme isteği ve motivasyonunun da bir yansımasıdır. Nitekim inşa ve altyapı alanlarında yapılan yardımlar ve demokrasi, ekonomik ve sosyal gelişme ve bölgesel iş birliğine yapılan katkılar göz önüne alındığında AB'nin, Batı Balkanlara en fazla bağış yapan aktör olduğu anlaşılmaktadır. AB'nin bölgedeki temel amacı; barış, istikrar, özgürlük ve ekonomik refahın tesis edilmesini sağlamaktır. Bu bağlamda bölgenin istikrara kavuşması için AB, ticari ayrıcalıklar, teknik destek ve finansal destek olmak üzere 3 önemli araç sunmaktadır (Abazi, 2008: 229-252).

İOS, 6 temel hedefe odaklanmaktadır: bölgede ekonomik ve ticari ilişkilerin geliştirilmesi; mevcut ekonomik ve finansal yardımların artırılması ve kısmen yeniden yönlendirilmesi; demokratikleşme, eğitim, sivil toplum ve kurumların inşası süreci için desteğin artırılması; adalet ve içişleri alanında iş birliğinin güçlendirilmesi; siyasi diyalogun geliştirilmesi ve istikrar ve Ortaklık Anlaşması'nın (İOA) geliştirilmesi ve imzalanması. İOA, tıpkı AB'nin MDA ülkelerine sağladığı şekilde, ülkeleri AB'ye üyelik başvurusu yapabilecekleri standartlara yaklaştırmayı hedeflemekte ve bu bağlamda ölçütler sunmaktadır (Panagiotou, 2011: 365). Kosova Savaşı sonrasında, 31 Mayıs 1999'da AB'nin Arnavutluk'un da dahil olduğu 5 Avrupa ülkesini İOS'ye dahil etmesi, Arnavutluk için önemli bir dönüm noktası olmuştur. Süreçte Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi ile iş birliğinin sağlanması ve bölgedeki ülkelerle iş birliğinin geliştirilmesi gibi iki önemli koşul da bulunmaktadır. Haziran 2000'deki Feira Zirvesi'nde İOS'de yer alacak olan ülkelere potansiyel aday ülke statüsünün verilmesi, 2001 yılında İOS'nin genel hatlarının belirlenmesi sonrasında 2003 yılı Ocak ayında sürecin müzakereleri resmi olarak başlamıştır (Ilirjani, 2004: 260). Bu bağlamda 2003 yılı, Arnavutluk'un AB ilişkilerinde önemli bir kilometre taşıdır. Arnavutluk, 2003 yılında Selanik'te düzenlenen AB zirvesinde Balkan ülkelerinin ve AB liderlerinin onayladığı "The Thessaloniki Agenda for Western Balkans: Moving towards European Integration" ajandasında potansiyel aday olarak belirlenmiş, zirvede "Ortak Avrupa Hedefi" paylaşılmış, Batı Balkanların geleceğinin AB'de olduğu vurgulanmıştır (European Commission, 2003). Avrupa Komisyonu'nun hazırlamış olduğu Selanik gündemi

Batı Balkan ülkelerinin kısa ve orta vadeli uyum ve reform çalışmalarını içermiş, AB mali yardımlarına yön verilmesini hedeflemiştir. Ayrıca her bir Batı Balkan ülkesinin Avrupa ortaklığı belgelerinin birbirinden ayrı olarak hazırlanması ve AB Konseyi'ne sunulması ve Arnavutluk'ta finanse edilmiş olan CARDS programı eşleştirme projelerinin ülkenin tamamına yayılması yer almıştır (Özgöker & Batı, 2017: 34).

1.3. Arnavutluk'un Avrupa Birliği'ne Üyelik Başvurusu

Arnavutluk 1 Nisan 2009'da NATO'ya üye olmuş, 28 Nisan 2009'da da AB'ye üyelik başvurusu yapmıştır. AB Konseyinin talebi üzerine Avrupa Komisyonu, Arnavutluk'un üyeliğine dair "gerekli üyelik kriterlerinin karşılanması ve Komisyon görüşünde belirtilen önceliklerin yerine getirilmesi şartıyla" müzakerelerin başlatılabileceği şeklinde görüşünü belirtmiştir (Kaleshi, 2015: 328-329). Bu olumlu gelişmeler umut vadetse de 2009 yılı Arnavutluk için siyasi krizler yılı olarak anılacaktır. Nitekim 28 Haziran 2009 tarihinde yapılan genel seçimler öncesinde, seçimlerde yalnızca elektronik kimlik kartı bulunan vatandaşların oy kullanabileceği kararı, iktidar ve muhalefet arasında gerilimin yükselmesine sebebiyet vermiştir. Yeni kimlik kartlarının 10 Euro karşılığında vatandaşlara verilmesi kararına muhalefetteki Sosyalist Parti tepki göstermiş, ekonomik sıkıntıları olan halkın oy kullanma hakkının tehdit altında olduğunu iddia etmiştir. Toplamda 3.321.376 yeni kimlik kartı dağıtılmış, seçim gününe kadar 81,000 vatandaşın yeni kimlik kartlarını teslim alamadığı kayıtlara geçmiştir. Bu bağlamda kartların geç dağıtılmaya başlanması, idari kapasitenin yetersiz olması ve teknik eksiklikler süreci tartışmaya açılmıştır. Seçim sonucunda Demokratik Parti ile Sosyalist Parti arasında çok az oy farkının oluşması (Demokratik Parti 68, Sosyalist Parti 65 milletvekili) sonucunda halihazırda oldukça kutuplaşmış olan siyasal iklim, iktidar ve muhalefetin karşılıklı iddia ve suçlamaları ile daha da gergin bir boyuta taşınmıştır (OSCE, 2009). Sosyalist Parti parlamento çalışmalarını boykot etme kararı alırken gerçekleşen bazı cinayet olayları seçimlere giden süreçte şiddetin artmasına sebep olmuştur (IPU, 2009). Seçimlerden Demokratik Parti galip olarak çıkmış, muhalefetteki Sosyalist Parti, iktidarı seçimlere hile karıştırmakla suçlamıştır. İktidar ise seçimlerin uluslararası örgütlerin gözleminde, usullere uygun olarak gerçekleştiğini belirtmiştir. Sosyalistler, Şubat 2010'a kadar parlamentoyu boykot etmişlerdir. Oy sandıklarının açılabilme ihtimali

üzerine boykotu sonlandıran milletvekilleri ve yanlıları Mayıs 2010'da açlık grevi başlatmışlardır. Avrupa Konseyi'nin arabuluculuk girişimlerine rağmen iktidar ve muhalefet arasında tansiyon düşürülememiştir (Balkan Insight, 2009). AB'ye adaylık başvurusundan 3 ay sonra ülkede gerçekleşen genel seçimler ve neticesinde oluşan gerilim ve belirsizlik, Arnavutluk'un AB üyelik sürecinin sekteye uğrayabileceğini düşündürmüştür (European Commission, 2011b: 4). Ülkede siyasal gerilim sürerken AB'nin Arnavutluk'a dair yardım ve destekleri devam etmiştir. 27 Nisan 2010 tarihinde Avrupa Komisyonu, Schengen bölgesine kısa süreli ziyaretler için Arnavutluk ve Bosna Hersek vatandaşlarına vize muafiyeti sağlayan teklifi kabul etmiş, 8 Kasım 2010 tarihi itibarıyla da Arnavutluk vatandaşları için vize serbestisi tanınmıştır (Çipuri & Koçibelli, 2010: 42).

Kasım 2010'da Arnavutluk'un AB üyelik başvurusuna dair hazırlanan raporda (*Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union*), Avrupa Komisyonu ne adaylık statüsünün verilmesi ne de müzakerelerin başlatılmasını önermiş, AB yolunda ilerleyen Arnavutluk'a 12 temel öncelik dayatılmıştır (European Commission, 2010). Bu öncelik alanlarından 5 tanesinde (kamu yönetiminde reform, yolsuzlukla mücadele, organize suçla mücadele, yargı reformu ve temel haklar) ise Arnavutluk'un ilerleme kaydedemediği görülmüştür (Zogjani, Nenezic, & Deliu, 2020). 2012 yılında Avrupa Komisyonu'nun yayınladığı "Genişleme Stratejisi ve Temel Sınamalar 2012-2013" belgesinde ise "İOS'nin uygulanmaya devam ettiği ve sürecin bölgede yapıcı bir rol üstlendiği, Arnavutluk'ta parlamentonun işlevselliği, bekleyen yasaların kabulü, kamu denetçisinin atanması ve kilit roldeki kurumlardaki seçim süreçleri ve seçimler için yasal çerçevenin kabul edilmesi" gibi temel önceliklerin dördünün uygulandığı belirtilmiştir (European Commission, 2012).

Süreç içerisinde Arnavutluk, AB reformlarını gerçekleştirmeye devam etmiştir. Kaydedilen ilerlemeler doğrultusunda, ülkede özellikle organize suçlar ve yolsuzlukla mücadelede gerekli adımların atılmaya devam edildiği düşüncesiyle, Avrupa Komisyonu Ekim 2013'te Arnavutluk'a adaylık statüsünün verilmesini tavsiye etmiştir. Konsey de Haziran 2014'te adaylık statüsünün verileceğini belirtmiştir. Ülkenin üyelik durumu, 17 Aralık 2013 tarihli (COM331 2014) Konsey sonuç bildirgesinde değerlendirilmiş, Arnavutluk hükümetinin daha fazla önlem alması gerektiği belirtilmiştir. Bildirgede Arnavutluk'un AB reformları

çerçevesinde kamu görevlileri yasasını onayladığı, rekabet gücünü artırmak için ekonomik tedbirler aldığı, yolsuzlukla mücadelede yasal ve kurumsal çerçeveyi güçlendirdiği, insan ve uyuşturucu kaçakçılığı, organize suçlar ve para aklama ile mücadele konusuna odaklandığı ve yargı sistemini daha etkin kılabilmek için yargı reformu yaptığı belirtilmiştir. Raporda, iktidar ile muhalefet arasında siyasi diyalogun geliştirilmesi ve ülkede mülkiyet edinmeye dair sorunların da giderilmesi gerektiği belirtilmiştir (Kaleshi, 2015: 328-329). Bu minvalde düşük yoğunlukta da olsa Batı Balkanlarda kurumsal anlamda dönüşümlerin devam ettiği, AB'nin kurallarını uygulama iradesinin sürdüğü görülmektedir (Oğuz, 2012: 122).

Arnavutluk bu süreçte AB fonlarından da istifade etmektedir. En fazla istifade edilen fon kaynağı Katılım Öncesi Mali Fonu'dur (IPA). IPA II'de 2014-2020 yılları arasında kullanılmak üzere demokrasi ve yönetim için 208.7 Milyon Euro, hukukun üstünlüğü ve temel haklar için 133.8 Milyon Euro, çevre ve iklim değişikliği için 30.2 Milyon Euro, ulaşım için 24 Milyon Euro, rekabetçilik, inovasyon, tarım ve kırsal kalkınma için 183.3 Milyon Euro ve eğitim, istihdam ve sosyal politikalar için 60 Milyon Euro olmak üzere toplamda 639.5 Milyon Euro Arnavutluk için tahsis edilmiştir (European Commission, 2020b). Arnavutluk aynı zamanda Balkanlar bölgesinde ve AB üyeleriyle iş birliğini mümkün kılan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Ufuk 2020, Rekabetçilik ve İnovasyon Çerçeve Programı, Hayat Boyu Öğrenme, Vatandaşlar için Avrupa, Kültür, Erasmus+ gibi fonlardan da finansal kaynak edinmektedir. (Kaleshi, 2015:330) AB, çeşitli araç ve fırsatlarla Arnavutluk'u kendine yakınsamaktadır. Arnavutların da AB ile geliştirilen ilişkilerden memnun olduğu bilinmektedir.

Arnavutluk'taki AB Temsilciliği tarafından 2018 yılında Arnavutluk genelinde 1140 temsilciyle gerçekleştirilen "Arnavutların AB Kamu Algısı" anketi, Arnavutların AB'ye yönelik algı ve beklentilerini ortaya çıkartmaktadır (Delegation of the European Union to the Republic of Albania, 2019). Araştırmaya göre;

- AB üyeliğine Arnavutların %88 olumlu, %8'i kararsız, %4'ü ise olumsuz bakmaktadır.
- Arnavutların %92,6'sı AB üyeliğini kişisel olarak desteklemektedir.
- AB üyeliği desteklemenin en temel sebepleri sırasıyla; istihdamın artması, ekonomik kalkınma, vizesiz seyahat, daha iyi yaşam standartları ve ülkenin kalkınmasıdır.

- Arnavutluk'un AB'ye üye olabilmek için karşılaması gereken en önemli koşullar sırasıyla; yolsuzluğun azaltılması, istihdam ve gelirin artırılması, yargı reformu, organize suçun kontrol altına alınması, ekonomik istikrar, siyasi istikrar ve hukuki yaptırımlardır.
- Arnavutların %71'i AB'nin Arnavutluk'a adil davrandığını ve taleplerinin gerekli olduğunu düşünmektedir.
- Arnavut halkının %86,8'i AB'nin koyduğu gerekliliklerinin büyük kısmının Arnavutluk'un yararına olduğunu düşünmektedir, %79'u ise devam eden reformları desteklemektedir.
- Halkın %88'i Arnavutluk'un AB üyesi olması durumunda yaşamlarının önemli ölçüde gelişeceğini düşünmektedir.
- Halka göre AB yardımlarının en fazla aktarılması gereken sektörler sırasıyla; yargı sistemi, ekonomik reformlar, sağlık sistemi, tarım ve eğitim sistemidir.

Araştırma sonuçlarında belirtildiği üzere Arnavut halkı, AB üyeliğinin hem ülkelerine hem de kendi refah düzeylerine olumlu katkılar yapacağını düşünmekte, AB üyeliğini desteklemektedir.

2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KOŞULLULUĞU VE SİYASİ KRİTERLER

AB'ye üye olmanın belirli kriterleri ve yükümlülükleri bulunmaktadır. Dolayısıyla AB, Arnavutluk'tan üyelik sürecinde bazı yükümlülükleri yerine getirmesini talep etmekte, yükümlülüklerin karşılanması durumunda da ilerleme oranına göre aday ülkeyi AB tam üyeliğine yaklaştırmaktadır. Bu Avrupalılaştırma süreci, AB koşulsallığına (*EU Conditionality*) işaret etmektedir. Koşulluluk, aday ülkelerin gerekli siyasi ve ekonomik kriterleri karşılaması, AB müktesebatını benimsemesi ve buna karşılık olarak da AB'nin sunduğu teknik ve mali yardımlardan istifade edebilmesi durumudur. Gerekli kriterlerin karşılanması ve reform ve düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ile de aday ülkeye tam üyelik perspektifi sunulmaktadır. Bu bağlamda "AB'nin koşulluluğu", aday ülkeleri disipline eden ve şekillendiren, asimetrik bir tanımdır (Sobacı, 2011: 86-91). AB gibi uluslararası aktörler nazarında demokratikleşme sürecini teşvik etmenin en etkili yolu koşullandırmadır. Eğer bir devlet bu koşulu benimser ve gereğini yerine getirirse siyasi destek, ekonomik yardım veya üyelik gibi fırsatları elde edebilmektedir. Nitekim MDA ülkelerinin üyelik sürecindeki demokratikleşme

serüveni ve AB'nin sürece katkı sunan araçları AB literatüründe kıymetli bir örnek teşkil etmektedir (Yıldız, 2014: 153).

AB'nin bu tür ilişkilerdeki rolü “demokrasiyi teşvik eden aktör” olarak yorumlanabilmektedir. Ancak koşulluluk, yalnızca demokrasinin teşvik edilmesi veya bölgede adalet ve barışın tesis edilmesi değildir. AB, bölgenin AB'ye uyumunu sağlamak üzere siyasi, kurumsal ve hukuki çerçevede önkoşulların içselleştirilmesini talep etmektedir. Bu bağlamda hukukun üstünlüğü, insan hakları, demokrasi ve iyi yönetişimin güçlendirilmesi ve AB normlarının benimsenmesini koşul olarak sunmakta, belirli ölçüt ve değerlendirmeler ile de süreci yönetmektedir (Özkurt, 2017: 3-4). Bu süreçte de AB'nin elinde bazı enstrümanlar bulunmaktadır. AB, özellikle Soğuk Savaş'ın sona ermesinden bu yana aday veya komşu ülkelere dış yardımlar, ticari anlaşmalar ve kredi programları gibi imkanlar sunmakta ve ölçüt koyma ve değerlendirme suretiyle koşulluluk sürecini yönetmektedir (Agne, 2009: 2). Ancak AB üyelik süreci, siyasi koşulların karşılanmasıyla bir çırpıda gerçekleşebilecek bir husus değildir. Özellikle 2009 yılından bu yana NATO üyeliğine sahip olan ve diğer Batı Balkan ülkelerine kıyasla etnik çeşitliliği en asgari düzeyde olan Arnavutluk (Ağca, 2010: 45-65), yalnızca kendi motivasyon ve kararlılığı ile AB üyeliği edinemeyecektir. Nitekim, henüz Kıbrıs sorunu çözülmeden 2004 yılında Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin AB'ye üye olması ve yolsuzluk ve örgütlü suçlar alanında kötü sicil bulunan ve bu sorunları tam olarak çözüme kavuşturamayan Bulgaristan ve Romanya'nın 2007 yılında üyeliğe kabul edilmesi ile edinilen kötü tecrübeler sebebiyle ve son olarak 2008 yılı sonrası vuku bulan ve AB'yi etkisine alan Euro borç krizi, AB'nin genişlemeye yönelik gündeminin öncelikler arasında geri sıralara düşmesine sebebiyet vermiştir. Bu bağlamda katılım şartlarının zorlaştığı ve aday ülkeler için özel kriter ve koşulların hayata geçirilmeye başlandığı söylenebilmektedir. Avrupa Komisyonu, 2011 yılında sunmuş olduğu “2011-2012 Genişleme Strateji Belgesi” ile hukukun üstünlüğünü merkeze oturtan bir yaklaşım benimsemiştir. Bu bağlamda “Yargı ve Temel Haklar” ve “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” fasıllarının, katılım müzakerelerinde öncelikli olacağı ve müzakereler sürecinde en son kapatılan fasıllar olacağı söylenebilmektedir (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2020).

Mezkûr gelişmeler göz önüne alındığında Balkanların Avrupalılaşması sürecinde AB'nin bazı tereddütleri olduğu söylenebilmektedir. AB'nin özellikle dış politika ve genişlemeye dair tereddütleri yalnızca Arnavutluk'un AB'ye kabulüne

dair değildir. ABD ile ekonomik olarak rekabet edecek güce sahip olmasına rağmen uluslararası krizlere müdahil olabilecek yeterli askeri güce ve stratejiye sahip olmayan AB (Ağca, 2010: 45-65), çevresindeki siyasal krizleri de aşabilecek iradeyi gösterme noktasında etkin ve yetkin olamamakla eleştirilmektedir. Bu bağlamda sınır komşusu Balkanlarda, Arnavutluk'un Birliğe kabulünde dahi 2020 yılına kadar ortak bir tutumun sergilenememesi, "AB'nin taahhütlerini yerine getirmeyeceğine" dair endişelerin hissedilmesine ve AB'nin kredibilitesinin sınanmasına sebebiyet vermiştir.

AB, bir ülkeyi Birliğe kabul etmeden önce aday ülkenin AB standartlarına ve kurallarına uymasını beklerken, AB kurumlarının ve tüm AB üye devlerinin rızasını almakta ve ulusal parlamentoların onayı veya referandum yoluyla AB vatandaşlarının rızasını almaktadır. AB'nin üyelik öncesi aday ülkelere uyguladığı kapsamlı prosedürler bulunmaktadır. Öncelikle Avrupa Birliği Antlaşması'nın 2. maddesinde belirtildiği üzere üyelik başvurusu yapan ülkenin AB'nin demokratik değerlerine saygı duyması ve bu değerleri geliştirmeyi taahhüt etmesi gerekmektedir. Bu bağlamda AB'ye üyelik için atılması gereken ilk adım katılım kriterlerini karşılamaktır (European Commission, 2016a).

AB, Doğu genişlemesi öncesinde, aday ülkelerin karşılaması gereken ve demokrasinin, hukukun üstünlüğünün, insan haklarının ve azınlık haklarının korunması ve saygı duyulmasını içeren bir dizi siyasi kriteri koşul olarak koymuştur. AB'nin aday ülkelerden karşılamasını istediği siyasi kriterler "Kopenhag Kriterleri" olarak bilinmektedir. 1993 yılında Kopenhag'daki Zirvede kabul edilen ekonomik ve siyasi kriterler, AB'ye üye olmak isteyen ülkeler için üyelik şartları olarak sunulmaktadır. Bu kriterler; AB'nin siyasi ve ekonomik müktesebatına uyumun sağlanması gibi mevzuat kriterlerini, serbest piyasa ekonomisinin sağlanması ve rekabet baskısına karşı koyabilecek kapasitenin inşa edilmesi gibi ekonomik kriterleri ve insan hakları, demokrasi, azınlık hakları ve hukukun üstünlüğünün güvence altına alınması gibi siyasi kriterleri içermektedir (European Council, 1993).

Bu kriterlere göre AB'ye üye olmak isteyen ülkelerin;

- demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarını koruyan ve bu değerlere saygı gösteren istikrarlı kurumlara sahip olması,

- işleyen bir pazar ekonomisine ve AB’de rekabet edebilecek kapasiteye sahip olması,
- siyasi, ekonomik ve parasal birliğin hedeflerini kabul etmek de dahil olmak üzere üyeliğin gerektirdiği şartları karşılayabilecek durumda olması gerekmektedir.

Üyelik sürecinde, söz konusu ülkenin adaylığı kabul edilmekte ve AB müktesebatının uygulanması süreci yönetilmektedir. Müktesebat, 35 farklı politika alanından (fasıl) oluşmakta ve her biri ayrı ayrı müzakere edilmektedir. Müzakere süreci, aday ülkenin belirli ölçütleri karşılayıp karşılamadığına bakılarak Avrupa Komisyonu tarafından takip edilmektedir. Bu süreçte aday ülkeye bazı sorumluluklar verilmekte ve üyelik şartlarının karşılanıp karşılanmadığı değerlendirilmektedir. Aynı zamanda Avrupa Komisyonu, hazırlamış olduğu raporlar ve strateji belgeleriyle hem AB Konseyi’ni hem de Avrupa Parlamentosu’nu bilgilendirmektedir (European Commission, 2016a).

AB, Arnavutluk’a Kopenhag Kriterleri üzerinden yerine getirmesi gerektiği koşulları hatırlatmakta, üyeliğin ancak ana taahhüt olan bu koşulların karşılanması ile mümkün olabileceğini belirtmektedir (Canveren & Öztürk, 2018: 59). Arnavutluk’un AB uyum sürecindeki performansı değerlendirilirken kullanılan yöntem Avrupa Komisyonu’nun her yıl yayınladığı ilerleme raporlarıdır. İlerleme raporlarında, aday ülkelerin AB normlarına uyum sürecindeki başarıları, kurumsal kapasitelerindeki ve yargı sistemlerindeki reform ve işlevselliği ele alınmaktadır. İlerleme sürecinin AB tarafından kontrolü de müzakere başlıklarının açılması ve kapanması ile alakalıdır. AB üyelik sürecinde henüz Arnavutluk’un hiçbir müzakere başlığı açılmamıştır.

3. KATILIM SÜRECİNDEKİ TEMEL SİYASİ SINAMALAR

Avrupa’nın yoksul bırakılmış, izole edilmiş, demokratikleşme ve piyasa ekonomisi tecrübesi bulunmayan ülkesi Arnavutluk’un, AB’ye katılımına dair önemli siyasi sınamalar bulunmaktadır. Bu sınamaların hemen hepsi, ülkenin AET ile ilişkilere başlamadan önceki siyasal mirası ve bakiyesiyle alakalıdır. Temel haklar ve özgürlükler hususunda ülkenin bir bakiyesinin olmayışı ve siyasal kurumların oldukça kırılgan oluşu, Arnavutluk’un işleyen bir demokrasiye sahip olmasına ve muhtemel AB üyeliğine engel olmaktadır. Ayrıca yönetim ve şeffaflık, yavaş

seyreden kurumsal reformlar, idari kontrolün zayıf olması, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet gibi siyasi problemlerin fazla olması da Arnavutluk'un AB üyeliği önündeki önemli engellerden bazılarıdır (Panagiotou, 2011: 366-367).

Arnavutluk'un AB üyelik sürecinde önemli sorunları bulunsa da İOS öncesi ile kıyaslandığında gözle görülür bir ilerlemenin kaydedildiği söylenebilmektedir. İOS öncesinde Arnavutluk'ta sistemli bir suç ağının bulunduğu bilinmektedir. Süreç başlamadan önce ülkedeki ekonomik aktivitelerin yaklaşık %50'sinin illegal faaliyetler, insan kaçakçılığı, uyuşturucu kaçakçılığı, para aklama ve otomobil hırsızlığı ile bağlantılı olduğu bilinmektedir. Arnavut gangsterlerin tüm Avrupa'ya yayılmış olması ve kontrol edilemez ölçüdeki kriminal faaliyetleri, AB nazarında Arnavutluk'un kredibilitesini önemli ölçüde düşürmektedir. Özellikle Balkanlar bölgesinde örgütlenmiş olan organize suç çeteleri, Avrupa'nın güvenliği için ciddi boyutta tehdit arz etmiştir. Dönemin AB Dış İşleri Komiseri Chris Patten, Arnavutluk kaynaklı organize suç örgütlerini Avrupa'nın kanseri olarak tanımlamış ve bu sorun çözülmeden ülkenin AB'ye üye olmasının mümkün olmadığını belirtmiştir (The Irish Times, 2002).

2013 yılında Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı raporda Arnavutluk'ta 5 temel alanda reform yapılması gerekliliği belirtilmiştir. Bu alanlar; yargı, kamu yönetimi, yolsuzlukla mücadele, organize suçla mücadele ve insan haklarının korunmasıdır. Arnavutluk bu 5 temel öncelikte ilerleme kaydetmiş olsa da yolsuzluk ve siyasi istikrarsızlık halen yaygın bir nüfuz alanına sahiptir. Bu yüzden Avrupa Parlamentosu 2018 yılında, Arnavutluk'un AB üyeliğine hazırlık yapmaya devam etmesini istemiştir (European Parliament, 2018).

AB'nin Batı Balkanlar genişlemesinde, hukukun üstünlüğü en temel hassasiyetlerden biri olmuştur. Bölgede hukukun üstünlüğünün zayıf olması sebebiyle, AB, hukukun üstünlüğü alanındaki reformların geri döndürülemeyecek şekilde uygulanmasını gerektiren Kopenhag Kriterleri'ndeki standartları daha da güçlendirmiştir. 2006 Genişleme Mutabakatı (*2006 Consensus on Enlargement*) katılım sürecini kuralların sıkılaştırılmasını ve müzakere başlıklarının açılması ve kapatılması sürecinde ölçüt kullanılmasını öngörmektedir. Bu bağlamda "yargı reformu, idari kapasite, yolsuzlukla ve organize suçlarla mücadele" katılım öncesinde üzerine gidilecek olan konulardır. Mutabakat, hukukun üstünlüğünün katılım sürecinde detaylıca değerlendirilmesini öngörmektedir

(European Commission, 2006). 2006 ve 2008'deki Avrupa Ortaklıkları da hukukun üstünlüğünün yanı sıra yolsuzluğa vurgu yapmış ve Arnavutluk'un AB üyeliği öncesi çözmesi gereken en acil sorun olduğu belirtilmiştir. 2011 yılında yayınlanan Genişleme Stratejisi'nde ise AB üyeliği yolunda Arnavutluk'ta hukukun üstünlüğü ve yolsuzluk gibi sorunların ortadan kaldırılması gerektiğinin altı çizilmiştir (European Commission, 2011a).

3.1. Hukukun Üstünlüğü

Demokrasinin pekiştirilmesi ve hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi Arnavutluk'un AB katılımı için ön koşuldur (Ah-Pine, 2011: 10). Nitekim hukukun üstünlüğü, AB'nin en temel değerlerinden biri olarak Avrupa Birliği Antlaşması'nın ikinci maddesinde de belirtilmiştir.³ 1998 yılında referandum ile onaylanan Arnavutluk Anayasası, demokratik devlet ilkesini ve temel insan haklarını koruma altına almaktadır. Anayasada yönetimin özgür ve eşit seçimlere dayanan bir sistemle tesis edildiği (*Madde 1*), egemenliğin Arnavutluk Cumhuriyeti vatandaşlarına ait olduğu (*Madde 2*) ve insan onurunun, insan hakları ve özgürlüklerin, anayasal düzenin, çoğulculuğun, farklı dinlerin bir arada yaşayabilmesinin ve azınlık haklarının koruma altında olduğu (*Madde 3*) belirtilmektedir. Nispi temsil sistemiyle seçimlerin gerçekleştirildiği mecliste 140 parlamenter bulunmakta (*Madde 64*), seçimler her 4 yılda bir yenilenmektedir (*Madde 65*).⁴

Arnavutluk, AB entegrasyonunun hızlandırılması için 2016 yılında Anayasa değişikliğine gitmiş ve 140 parlamenterin oybirliğiyle Yargı Reformu gerçekleştirmiştir. Yapılan düzenlemeler, mevcut anayasanın AB'nin taleplerini karşılamadaki yetersizliğinden ötürü gerçekleştirilmiştir. Düzenleme, ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin de yapılanmasına ve işlevine dair değişiklikler içermektedir. Reform, üç temel hususu barındırmaktadır; yargı sisteminin özerkliği, işlevsel yapısı ve mimarisi. Parlamentonun anayasal değişiklikleri yapmasındaki temel motivasyon AB üyelik müzakerelerinin başlatılması için

³ Avrupa Birliği Antlaşması Madde 2: Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hakim olduğu bir toplumda üye devletler için ortakır.

⁴ 1998'de onaylanan Arnavutluk Anayasasında (Kushtetuta) 2007, 2008, 2012, 2015 ve 2016 yıllarından değişiklikler yapılmıştır.

temel kriterlerin karşılanması ve Arnavutluk'un AB üyeliğindeki güçlü iradesinin gösterilmesidir (Jeha & Cabiri, 2017: 34). Bu iradenin gösterilmesi için çeşitli reformlar gerçekleştirilse de Arnavutluk, hukukun üstünlüğü alanında henüz AB'nin arzuladığı düzeyde değildir.

Avrupa Komisyonu, hazırlamış olduğu ilerleme raporlarında hem ülkelerin hazırlık düzeylerini hem de müzakere başlıklarının ve ülkelerin öncelik vermesi gereken alanların ilerleme düzeylerini ele almaktadır.⁵ 2015, 2016, 2018 ve 2019 yıllarında yayınlanmış olan ilerleme raporlarında⁶ Arnavutluk'un hukukun üstünlüğü alanındaki hazırlık düzeyi ve ilerleme düzeyi aşağıdaki tablolarda belirtilmektedir.

Tablo 1: Arnavutluk İlerleme Raporu'nda Yargının İşleyişi (2015-2019)

Yargının İşleyişi	2019	2018	2016	2015
Hazırlık Düzeyi	Belirli düzeyde	Belirli düzeyde	Belirli düzeyde	Erken aşama
İlerleme Düzeyi	İyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir.	İyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir.	İyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir.	Bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.

Kaynak: European Commission, Progress Reports (2015-2016-2018-2019)

Tablo 2: Arnavutluk İlerleme Raporu'nda Temel Haklar (2015-2019)

Temel Haklar	2019	2018	2016	2015
Hazırlık Düzeyi	Belirli düzeyde	Belirli düzeyde	Belirli düzeyde	Belirli düzeyde
İlerleme Düzeyi	Sınırlı düzeyde ilerleme kaydedilmiştir.	Bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.	Bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.	Bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.

Kaynak: European Commission, Progress Reports (2015-2016-2018-2019)

⁵ Hazırlık düzeylerinin değerlendirilmesi dair 5 farklı aşama bulunmaktadır: 1)Erken aşama; 2)Belirli düzeyde hazırlıklı; 3)Kısmen hazırlıklı; 4)İyi düzeyde hazırlıklı; 5)Oldukça hazırlıklı. İlerleme düzeyinin de 5 farklı aşaması bulunmaktadır: 1)İlerleme kaydedilmemiştir; 2)Sınırlı ilerleme kaydedilmiştir; 3)Bazı ilerlemeler kaydedilmiştir; 4)İyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir 5)Kayda değer ilerleme sağlanmıştır.

⁶ 2017 yılında ilerleme raporu yayınlanmamıştır. Yazar yayınlanmama nedenine ulaşamamıştır.

Tablolarda belirtildiği üzere 2015-2019 yılların arasında yayınlanan ilerleme raporlarında yargının işleyişi 2015 yılında erken aşama olarak değerlendirilirken 2019 yılında belirli düzeyde hazırlığın olduğu görülmektedir. Ayrıca temel haklar konusunda da hazırlığın belirli düzeyde seyrettiği, ilerlemenin ise 2018'den sonra sınırlı düzeye düştüğü görülmektedir. Arnavutluk, hukukun üstünlüğü alanındaki müktesebata uyum konusunda ilerleme kaydetmiştir. Ancak bu ilerlemenin AB standartlarına ne ölçüde yakınlaştığı tartışma konusudur.

2015 AB İlerleme Raporu'nda yargının işleyişine dair hazırlık düzeyinin erken aşamada olduğu, kapsamlı ve kapsayıcı bir reform sürecinin sağlanabilmesi için Parlamentoda Yargı Reformu Komitesi'nin kurulması ilerleme olarak kaydedilmiştir. Ülkede yargı faaliyetlerinin yavaş seyrettiği ve yargısal kararların her zaman uygulanmadığı belirtilmiştir. Arnavutluk'tan, Yargıtay'da eksik bulunan üyeler için atamaların yapılması, elektronik dava yönetim sisteminin etkin bir şekilde kullanılması ve tüm mahkeme kararlarının gerekçeleri ile açıklanması talep edilmiştir. Rapora göre ülkedeki yargı bağımsızlığı anayasada kutsanmış olsa da fazlasıyla siyasallaşmış olmasından ötürü uygulamada tehlikededir. Ayrıca hâkim ve savcılarının yıllık mal beyanında bulunduğu belirtilse de herhangi bir ihlal durumunda gerekli yaptırımlar bulunmamaktadır. Ülkedeki yargı sisteminde fazlasıyla yolsuzluk yapıldığı belirtilmektedir (European Commission, 2015). 2016 İlerleme Raporu'nda ise, kapsamlı anayasa değişikliği düzenlemelerinden ve Venedik Komisyonu ile yakın iş birliklerinden ötürü iyi düzeyde ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir. Ancak siyasallaşma yüzünden yargı bağımsızlığının tehlikede olmaya devam ettiği ve yargıdaki yolsuzluk iddialarına rağmen halen önlemlerin alınmadığının altı çizilmektedir. Yargıtay'da boş kalan pozisyonlara halen üyelerin atanmadığı ve bunun da parlamentoda basit çoğunluğun sağlanamaması sebebiyle gerçekleştiği belirtilmiştir. Yapılacak olan yargı reformları ile bu usulün de değişikliğe uğrayacağı ve boş bulunan üç üye pozisyonuna atamaların yapılabileceği belirtilmiştir (European Commission, 2016b). 2018 İlerleme Raporu'nda ise yargıda belirli düzeyde hazırlık, iyi düzeyde de ilerlemelerin olduğu belirtilmiştir. Hâkim ve savcılara uygulanan güvenlik soruşturmalarının somut sonuçlar getirdiği belirtilmiştir. Ancak hukukun üstünlüğüne dair yaşanan sorunların devam ettiği, bu sebeple planlanan ekonomik yatırımların da geciktiği belirtilmektedir (European Commission, 2018).

2019 AB İlerleme Raporu'nda, Arnavutluk'ta siyasi ortamın kutuplaşmış olduğu, muhalefet partilerinin parlamento faaliyetlerini boykot etmeye devam ettiği⁷ ve bu durumdan ötürü seçim reformu ve 'Hâkim ve Savcıların Statüsüne Dair Kanuni Düzenlemenin' geciktiği belirtilmiştir. Parlamento faaliyetlerinin, Muhalefetin Eylül 2018'de başlattığı boykottan ve kutuplaşmalardan etkilendiği, Şubat 2019'da sınırlı istisnalarla muhalefet vekillerinin vekaletlerinden feragat ettiğinin altı çizilmiştir. Parlamento, yeni girişimlerle veya mevcut yasama önerilerini düzenleyerek ve halk ve çıkar gruplarıyla görüşerek şeffaflığını artırabilmiştir. Ancak siyasi partilerin fonlanmasındaki kontrol ve şeffaflığın artırılması gerekmektedir. Parlamentonun çalışma esasları halen AB entegrasyon sürecinde olması gereken rolü yansıtmamaktadır. Arnavutluk parlamentosunun müktesebata uyumu sınırlı düzeyde kalmış olup, yürütmeye olan koordinasyonun geliştirilmesi gerekmektedir. AB müktesebatına yönelik tamamlanması gereken 66 yasanın 7'si tamamlanmıştır. Bu bağlamda %10'luk bir ilerleme söz konusudur. Hükümet ise AB entegrasyon sürecine bağlı kalmaya gayret etmektedir. Bölgesel idari reformun daha âdem-i merkezîyetçi bir yaklaşımla güçlendirilmesi, yerel yönetimlerin mali özerkliğinin, insan kaynakları kapasitesinin ve kamu hizmetlerindeki kalite standartlarının geliştirilmesi gerekmektedir (European Commission, 2019).

Arnavutluk'un, hukukun üstünlüğünün işletilmesi noktasında sıkı politikalar uygulamadığı görülmektedir. Nitekim siyasi vakaların soruşturmaları ya engellenmekte, ya geri çekilmektedir, ya da türlü gerekçelerle iptal edilmektedir (Elbasani & Šabić, 2017: 11-12). 2007 yılında aralarında içişleri bakanının da bulunduğu sanıkların, kamuyu 230 milyon Euro zarara uğrattığı iddia edilen dava prosedürel gerekçeler ile düşürülmüştür. Aynı siyasetçinin karıştığı muhtelif davalar da yine benzer gerekçelerle düşürülmüştür. 2008 yılında bir askeri tesiste gerçekleşen ve 26 kişinin ölümüne sebep olan patlamanın davası da örtbas edilmiştir (Primatarova & Deimel, 2012).

⁷ Arnavutluk'ta muhalefet partisi, iktidarı seçimleri suç örgütlerinin desteğiyle kazanmakla itham etmiş ve Şubat 2019'da parlamentoyu boykot etmeye başlamıştır. Muhalefet, yolsuzluk ve organize suçlarla bağlantısı olduğu iddiasıyla Başbakan Edi Rama'yı istifaya davet etmiştir (Euronews, 2019a). Arnavutluk Cumhurbaşkanı Ilir Meta is 30 Haziran'da yapılması planlanan yerel seçimleri iptal etmiştir. Siyasi kriz 2020 yılında kadar devam etmiştir. Cumhurbaşkanı Meta, Şubat 2020'de anayasayı ihlal etmek ve organize suçlara karışmak iddiasıyla hükümetin devrilmesi için Arnavutluk halkını ayaklanmaya çağırmıştır (Euronews, 2020).

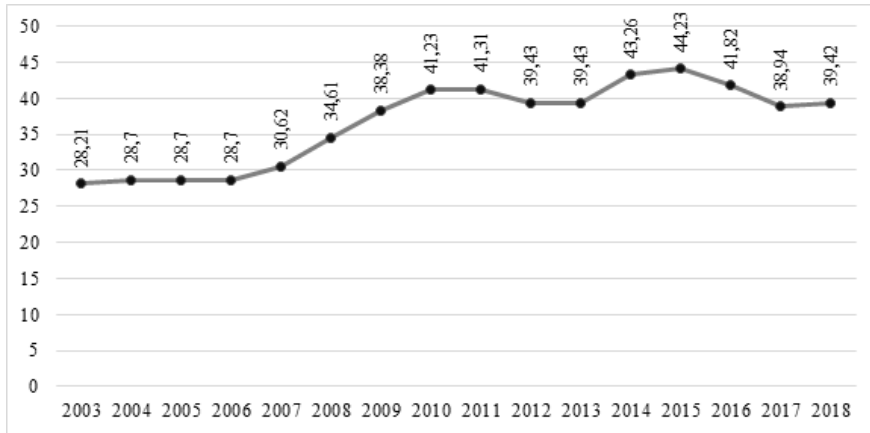
Avrupa Komisyonu tarafından fonlanan ve Transparency International tarafından 2016 yılında hazırlanan rapora göre Arnavutluk'un yargı sistemi farklı kurumların birbiriyle olan ihtilafı ile karakterize edilmiştir. 2008 yılından beri Parlamento, Cumhurbaşkanının Yargıtay üyeliği için önerdiği 14 adayı da reddetmiştir. Önceki parlamento tarafından atanan Hakimler Yüksek Kurulu'nun iki üyesinin görevinden alınması üzerine Cumhurbaşkanı ve Parlamento arasında yaşanan ihtilaf sonucu Hakimler Yüksek Kurulu'nun rolü zayıflamıştır (McDevitt, 2016: 14).

Yargı reformunun gerçekleştirilmesi ve devamındaki uygulamalar ile Arnavutluk'ta yargının işlevinde ilerlemeler kaydedilmiştir. Tüm hâkim ve savcılarının yeniden değerlendirmeye alınması istikrarlı bir şekilde gerçekleştirilmiş ve önemli sonuçlar elde edilmiştir. Güvenlik soruşturmalarından ötürü hâkim ve savcılarının görevden alınması, Anayasa Mahkemesi'nde yeter sayısının düşmesine sebebiyet vermiş, mahkeme üyeleri görev ve yetkilerini yerine getirememiştir. Dokuz üyesi olması gereken mahkemenin yalnızca bir üyesi görevine devam etmektedir. Diğerleri istifa, emeklilik veya güvenlik incelemeleri sebebiyle görevine devam etmemektedir. 2016 yılında kabul edilen 2017-2020 yargı stratejisi uygulanmaya başlamıştır. Stratejinin tahmini bütçesinin 98 Milyon Euro olması ve bu bütçenin %35'inin uluslararası bağışçılar tarafından karşılanması beklenmektedir. Stratejinin takibi, değerlendirmesi ve raporlama mekanizması ise halen etkili bir şekilde kurulamamıştır (European Commission, 2019).

2019 verilerine göre, Arnavutluk'ta tam zamanlı 358 hâkim (her 100 000 kişiye 12) ve 336 savcı (her 100 000 kişi 11) bulunmaktadır. AB'de ise ortalama her 100 000 kişiye 21 hâkim ve 11 savcı düşmektedir. Adalet sektörünün bütçe planı 2017 yılında 98 Milyon Euro iken, bu miktar 2018 yılında 100 milyon Euro'ya yükseltilmiştir (European Commission, 2019).

Dünya Bankası'nın Dünya Yönetişim Göstergeleri (Worldwide Governance Indicators) ölçümlerinde kullanılan hukukun üstünlüğü endeksi birçok değişken ile bir ülkede veya bir toplumda hukukun ne ölçüde geçerli olduğunu ne ölçüde yayıldığını ve ne ölçüde yetkiye sahip olduğunu göstermektedir. Gösterge, vatandaşların toplumdaki hukuk kurallarına olan güvenine, kuralların icra edilme düzeyine, kolluk kuvvetlerinin ve mahkemelerin etkinliği ve suç ve şiddetin yaygınlığına olan algılarını dikkate alarak hukukun üstünlüğü endeksi

yayımlamaktadır. Halkın yargı sistemine ve kolluk kuvvetlerine olan güveni, yargının hükümet karşısında bağımsızlığı, organize suçların oranı, özel mülkiyetin korunması, fikri mülkiyetin korunması, kanunlar önünde yabancılara adil davranılması ve akitlerin/sözleşmelerin uygulanabilirliği gibi birçok parametre değerlendirilerek hukukun üstünlüğü endeksi hazırlanmaktadır (World Bank, 2018). Bu endeks verileri dikkate alınarak, Arnavutluk'un İOS'ye dahil olduğu 2003 yılından sonraki ilerlemesi aşağıdaki grafikte ele alınmaktadır.



Grafik 1: Arnavutluk'un Hukukun Üstünlüğü Göstergesi (2003-2018)

Kaynak: World Bank, Worldwide Governance Indicators, Rule of Law.

2003 yılında İstikrar ve Ortaklık Süreci'ne dahil olan, 2009 yılında ise İstikrar ve Ortaklık Antlaşması'nı imzalayan Arnavutluk'un, 2018 yılına geldiğinde hukukun üstünlüğü performansının iyileştiği gözlemlenmektedir. 2003 yılından 2011 yılına kadarki süreçte iyileşmenin yaşandığı görülmektedir. Göstergenin 2012-2013 yıllarında düştüğü, 2014 yılında tekrar yükselişe geçtiği, 2016 yılından sonra ise tekrar düşmeye başladığı görülmektedir. Arnavutluk'un hukukun üstünlüğü alanındaki karnesi, İOS'nin başladığı yani AB ile yakın ilişkilerin geliştiği dönem göz önüne alındığında bu alanda konsolidasyonun tam olarak sağlanamadığı düşünülebilir. Nitekim siyasi koşulluluğun ön plana çıktığı bir süreçte Arnavutluk'un daha etkin ve hızlı bir dönüşüm sergilemesi beklenmektedir.

Freedom House'un 2019 yılı raporuna göre Arnavutluk kısmen özgür bir ülke olarak tanımlanmaktadır. Raporda anayasanın bağımsız bir yargı sunduğu ancak mali olarak yeterince desteklenmeyen mahkemelerin siyasi baskı ve etki altında kaldığı ve kamunun yargı makamlarına olan güveninin düşük olduğu

belirtilmektedir. 2016 yılında Parlamentonun kabul ettiği çeşitli reformlarla yargının kapasitesinin ve bağımsızlığının güçlendirilmesi amaçlanmış, mevcut ve aday hâkim ve savcılarının değerlendirilme süreçlerinde liyakat, ahlak ve bağımsızlık değerlerinin öncelenmesi amaçlanmıştır. Rapor, tutuklulara uygulanan polis istismarının devam ettiğini, mahkumların ağır yaşam şartlarında hayatlarını idame ettirmek zorunda kaldığını ve yeterince tıbbi tedavi görmediklerini ele almaktadır (Freedom House, 2019). Anayasanın sunduğu yargı sistemi ve parlamento dikkate alındığında AB siyasi koşulluluğunun kısmen etkili olduğu Arnavutluk'ta seçim demokrasisinin gerçekleştiği ancak demokrasi ve hukukun üstünlüğü konsolidasyonun tam olarak tesis edilmediği görülmektedir (Demirtaş, 2018: 201).

Hukukun üstünlüğü endeksine bakıldığında ise Arnavutluk'un 2020 yılı içerisinde 128 ülke arasında 78. sıraya yer aldığı görülmektedir. İktidar gücü ve baskısını ele alan göstergede dünyada 96.sırada yer alan Arnavutluk, düzenleyici yasaların bağlılığı ve geçerliği bağlamında dünyada 98.sırada yer almaktadır. İnsan hakları göstergesinde ise dünyada 54. sırada yer almaktadır. Arnavutluk'un 2020 yılındaki skoru ise 2019 yılına kıyasla dünya sıralamasında 4 sıra geriye düşmüştür (Rule of Law Index, 2020).

3.2. Yolsuzluk

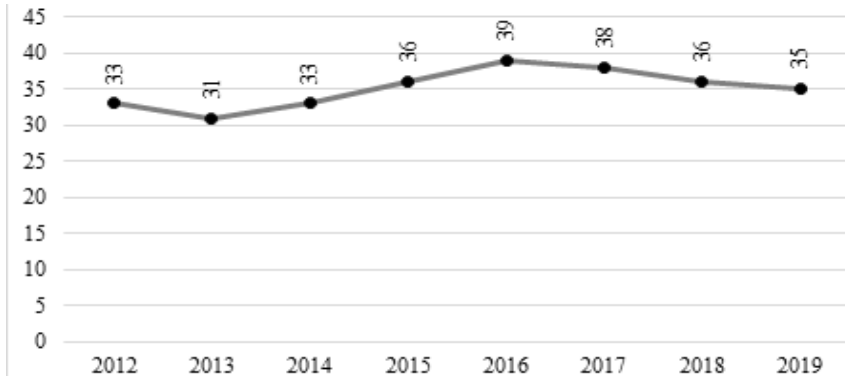
Arnavutluk'un AB sürecindeki en önemli sınamalarından biri ve görevi yolsuzlukla mücadele edebilen bir mekanizmanın tesis edilmesidir (Kalemaj, 2020: 92). Nitekim yolsuzluğa karşı politikaların uygulanması ve yolsuzlukla mücadele mekanizmasının geliştirilmesi Arnavutluk'un AB'nin siyasi koşulluluğunu karşılamasında beklenen en önemli kriterlerden biridir (Lamce, 2015: 63).

Transparency International'ın 2019 yılında hazırlamış olduğu "Overview of corruption and anti-corruption in the Western Balkans and Turkey" raporunda Arnavutluk'tayolsuzluk düzeyinin oldukça yüksek olduğu ve yolsuzlukla mücadelede Avrupa'da en başarısız ülkeler arasında yer aldığı belirtilmektedir. Yolsuzluk Algıları Endeksine göre (*Corruptions Perceptions Index-CPI*) Arnavutluk'un 100 üzerinden edildiği skor 36 olarak kaydedilmektedir⁸. Aynı zamanda ülkedeki siyasal sistemin ve kurumların kuvvetler ayrılığını temin etmediği, yargı üzerinde siyasal baskının bulunduğu, seçim komisyonunun siyasallaştığı ve oldukça zayıf olduğu,

⁸ Skorum yükselmesi yolsuzluk algısının düştüğüne işaret etmektedir.

siyasetçilerin finansal kaynaklarının açıklanması ve yayınlanması konusunda hukuki düzenlemenin yetersiz olduğu ve buna paralel olarak organize suç örgütlerinin siyasal partileri finanse edebildiği belirtilmiştir. Rapor, Arnavutluk'ta yolsuzluğun önlenmesine dair kurumsallaşmış bir sistemin olmadığını altını çizmektedir. Yolsuzluk düzeninin ise hükümet ve organize suç örgütleriyle bağlantısının olduğu düşünülmektedir. Arnavutluk mafyasının tıpkı İtalya'daki mafyalara benzer şekilde örgütlenme ve ağ mekanizmasının bulunduğu, bu örgütlerin kamu-özel ortaklıkları ile kamu otoritelerinin yürüttüğü dev projelerde para akladığı iddia edilmektedir. Bazı siyasetçilerin kamuya ait arsalarla el koyması, sonrasında bu arsalarda kamu-özel ortaklığında proje gerçekleştiriliyormuş gibi gösterilip organize para aklama faaliyetlerinin yapıldığı iddia edilmektedir. Arnavutluk ulusal tiyatro projesi ve yeni ulusal futbol stadyumu projesi için de aynı yöntemle para aklama faaliyeti gerçekleştirildiği iddia edilmektedir. Ayrıca Birleşik Krallık'taki kokain ticaretinde ve Batı Avrupa'daki uyuşturucu ve kokain pazarında en önemli oyuncuların Arnavutluk'taki organize suç örgütleri olduğu belirtilmektedir (Bak, 2019: 4-7).

Transparency International'ın Yolsuzluk Algı Endeksi'nde "yolsuzluğa dair halkın algısı, ticarete ilgili politikacılar, çıkar çatışması ve finansal şeffaflık yasaları, yolsuzlukla mücadele inisiyatiflerinin verimliliği" gibi değerlendirme ölçütleri dikkate alınmaktadır. Yolsuzluk algısı endeksine göre Arnavutluk, 180 ülke arasında 106.sırada yer almaktadır (Transparency International, 2019). Aşağıdaki grafik 2012-2019 yılları arasında Arnavutluk'un yolsuzlukla mücadeledeki skorunu göstermektedir. (0-100 arası yapılan değerlendirmede 0= yolsuzluğun en yüksek oranda olduğuna, 100=yolsuzluğun en düşük oranda olduğuna işaret etmektedir.)



Grafik 2: Yolsuzluk Algı Endeksi

Kaynak: Transparency International, Corruption Perception Index, 2019.

Endekste belirtildiği üzere Arnavutluk'un yolsuzluk karnesi, AB ile ilişkilerin yoğun olarak devam ettiği 2012-2019 yılları arasında kayda değer bir başarı göstermemektedir. 2014 yılında aday ülke statüsü verilen ülkenin skoru 33/100 iken, bu skor 2019 yılında 35/100 olarak kaydedilmiştir. Yolsuzluk algısının 2013 yılında yükselişe geçtiği, sonrasında ise 2016 yılına kadar tedricen azaldığı görülmektedir. 2016, yolsuzluk algısının en düşük olduğu yıl olarak kayda geçmektedir. 2016 yılından 2019 yılına doğru yolsuzluk algısının tekrar yükselişe geçtiği görülmektedir. Aşağıdaki tabloda ise 2015, 2016, 2018 ve 2019 yıllarında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında Arnavutluk'un yolsuzlukla mücadeledeki hazırlık ve ilerleme düzeyleri ele alınmıştır.

Tablo 3: Arnavutluk İlerleme Raporu'nda Yolsuzlukla Mücadele (2015-2019)

Yolsuzlukla Mücadele	2019	2018	2016	2015
Hazırlık Düzeyi	Belirli düzeyde	Belirli düzeyde	Belirli düzeyde	Belirli düzeyde
İlerleme Düzeyi	İyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir.	İyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir.	Bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.	Bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.

Kaynak: European Commission, Progress Reports (2015-2016-2018-2019)

Önceki yıllarda gerçekleştirilen hukuksal ve kurumsal reformlar değerlendirildiğinde, 2019 İlerleme Raporu'nda Arnavutluk'un yolsuzluğa karşı ilerleme kaydettiği belirtilmektedir. Arnavutluk, yolsuzlukla mücadelede belirli düzeyde hazırlığı olan ülke olarak değerlendirilmektedir. Son iki yıl içerisinde ise reformların iyi düzeyde ilerlediği kaydedilmiştir. 2015 ve 2016 yıllarında yayınlanan raporlarda reformlarda bazı ilerlemelerin kaydedildiği belirtilmiştir. Bu bağlamda AB nazarında, 2018 yılı ve sonrasında Arnavutluk'ta yolsuzlukla mücadele reformlarının ilerleme hızının arttığı görülmektedir. Ancak Arnavut vatandaşlarının %69'u kamu sektöründe yolsuzluğun halen çok yaygın olduğuna inanmaktadır (Zogjani, Nenezic, & Deliu, 2020: 33).

2015 AB İlerleme Raporu'nda yolsuzluğun ülke genelinde oldukça yaygın olduğu, mücadele için daha fazla çaba gösterilmesi ve başta üst düzey devlet yöneticileri olmak üzere kamunun her düzeyindeki çalışana soruşturma, kovuşturma ve mahkûmiyet getirebilecek güçlü bir takip sisteminin kurulması

gerektiği belirtilmiştir. Yolsuzluk davalarında finansal soruşturma sistematığının olmadığı, siyasal partilerin mali durumları ve seçim kampanyalarının fonlanması sürecinde meydana gelebilecek suiistimler için etkili ve caydırıcı bir kontrol mekanizmasının bulunmadığı ele alınmaktadır. Raporda Arnavutluk'un Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Konvansiyonu'na taraf olduğu ancak yasa dışı zenginleşmeyi suç olarak saymadığı da belirtilmiştir (European Commission, 2015). 2016 İlerleme Raporu'nda, yolsuzluğa karıştığı iddia edilen orta düzey devlet memurları için soruşturma, kovuşturma, mahkûmiyet gibi kararların verilmeye başlandığı ancak üst düzey devlet yöneticileri için gerekli takibin yapılmadığı belirtilmektedir. Ayrıca yolsuzluk davalarına uygulanan cezaların halen oldukça yumuşak olduğu ve yargı kurumları üzerindeki siyasi baskının azaltılması gerektiği belirtilmiştir (European Commission, 2016b). 2018 İlerleme Raporu'nda ise yolsuzluğun halen ülke genelinde yaygın olduğu, yolsuzluğa karışan alt ve orta düzey kamu çalışanlarına ve yöneticilere açılan soruşturmaların sayısının önceki yıllara göre arttığı ancak üst düzey yöneticiler için yapılan takibin yetersiz kaldığı belirtilmiştir (European Commission, 2018).

Balkan Barometer'in 2019 yılında hazırladığı kamuoyu algısı raporuna göre; Arnavutluk'ta vatandaşların %50'si son 12 ay içerisinde almış oldukları sağlık hizmeti için, %13'ü eğitim faaliyeti için, %13'ü yargı hizmetleri için ve yine %13'ü polislerden aldıkları yardım için rüşvet verdiğini kabul etmektedir. Yine ankete katılanlara göre yolsuzluktan en fazla etkilenen kurumlar ve sektörler; (1) siyasal partiler, (2) sağlık hizmetleri, (3) yargı/parlamento olarak sıralanmaktadır (Balkan Barometer, 2019: 100-104). Bu bağlamda yolsuzluğun Arnavutluk'taki siyasal alanda fazlasıyla yaygın olduğu anlaşılmaktadır. Arnavutluk İçişleri Eski Bakanı Saimir Tahiri hakkında görülen dava siyasal arenadaki yolsuzluğun tartışılması için de yerinde bir örnek olacaktır. Yolsuzluk, uyuşturucu kaçakçılığı ve suç örgütü üyeliği ile suçlanan ve 12 yıla kadar hapsi istenen Tahiri, bu suçlamalardan aklanmış, yalnızca görevini kötüye kullanmaktan hüküm giymiştir (Euronews, 2019b).

Avrupa Yatırım ve Kalkınma Bankası'nın araştırmalarına göre ise; Arnavutluk'taki firmaların %30'undan fazlası ülkedeki kamu çalışanlarına rüşvet verdiğini kabul etmektedir. Ayrıca farklı kaynaklarda da Arnavut halkının %52'sinin ülkede hizmet almak veya sorun çözmek için rüşvet teklif ettiğini kabul etmektedir.

Uluslararası örgütlerin hazırlamış olduğu raporlar yolsuzluğun ülke genelinde yayılmış olduğunu ve buna paralel olarak kurumsal ve ekonomik kalkınmaya vermiş olduğu zarar sebebiyle ülkenin ilerlemesine ve istikrarına engel olduğunu göstermektedir. AB, sorunun çözülmesi için her ilerleme raporunda yolsuzlukla mücadelede dikkat çekmekte, CARDS ve IPA fonlarının bu alanlarda kullanılması konusunda Arnavutluk'u teşvik etmektedir (Panagiotou, 2011: 367).

AB, 2019 İlerleme Raporu'nda Arnavutluk'un yolsuzlukla mücadelede ilerleme kaydettiğini belirtmektedir. Özellikle 2018-2020 yılları arasında uygulamaya koyulmak üzere Sektörler Arası Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi, Varlık Beyanı ve Denetimi Kanunu, Kamu İhaleleri Kanunu ve milletvekilleri için davranış kurallarının kabul edilmesi ile yolsuzlukla mücadelede ilerleme sağlandığı belirtilmektedir. Siyasi partilerin finansal kaynaklarına dair kanunlarda, seçim kanununda ve çıkar çatışması kanunlarında hala ilerlemeler beklenmektedir. Yolsuzlukla Mücadele Görev Gücü'nün kurulması idari soruşturmaların pro-aktif bir şekilde yapılmasını ve bu hususta ilk somut sonuçların alınmasını mümkün kılmıştır. Yolsuzlukla mücadelede inceleme ve soruşturmalara devam edilmesi ile takip sisteminin güçlendirilmeye çalışıldığı gözlemlenmektedir. Özellikle 2018 yılı İlerleme Raporu'nda verilen tavsiyeler kısmen uygulanmaya başlanmıştır. Bu konuda uzmanlaşmış savcı ve polis gücü otoritelerinin kurulması büyük önem arz etmektedir. Önümüzdeki yıllarda Arnavutluk'un yolsuzluk faaliyetleri üzerine daha aktif bir şekilde gitmesi gerekmekte, yolsuzluğa karışanlar için daha güçlü soruşturma mekanizmasının kurulması ve bu mekanizmaya önemli miktarda kaynak ayrılması gerekmektedir (European Commission, 2019).

Yolsuzlukla mücadelede soruşturma, kovuşturma ve mahkûmiyet sayısının önceki yıllara göre azaldığı gözlemlenmiştir. Ancak istatistiksel olarak sayının daha da düşürülmesi için çalışmaların artırılması gerekmektedir. Yolsuzluk yaptığı gerekçesiyle hakkında mahkûmiyet kararı verilen alt/orta düzey memurların sayısı 2017 yılında 331 iken, 2018 yılında 289'a düşmüştür. Toplam kovuşturma sayısı ise 2017 yılında 2 342 iken 2018 yılında 2 126'a düşmüştür. 2019 yılında Adalet Bakanlığı'nın 12 memuru da görevlerini kötüye kullanmaktan ve ihale eşitlik ilkesini ihlal etmekten tutuklanmıştır. Tutuklanan memurlar arasında Adalet Bakanlığı'nın önceki dönem Genel Sekreteri de bulunmaktadır. Yargı üyelerine yapılan güvenlik soruşturması idari bir süreç olarak değerlendirilse de yolsuzlukla mücadelede

Arnavutluk adına somut gelişmeleri ortaya koymaktadır. Hakkında güvenlik soruşturması yapılan 140'tan fazla sulh hakiminin 88'i sebepsiz zenginleşme iddiasıyla görevden alınmış veya istifa etmiştir. Anayasa Mahkemesi'ndeki dokuz hâkimin sekizi ve Yargıtay'daki on sekiz hâkimin on beşi ya güvenlik soruşturmasıyla görevinden alınmış ya da istifa etmiştir. İç kontrol mekanizması olarak yeni kurulmuş olan Yolsuzlukla Mücadele Görev Gücü, 108 kamu çalışanının görevden alınması ve 36 kriminal hususla neticelenen toplam 70 teftiş uygulaması gerçekleştirmiştir. Yüksek Sayıştay Kurumu ise aralarında üst düzey memurların da olduğu 41 dava yürütmüştür. 2019 İlerleme Raporu'na göre gümrük, vergi idaresi, eğitim, sağlık ve kamu ihaleleri gibi hassas alanlarda yolsuzluğa karşı alınan önlemler yetersiz kalmaktadır. Kamu yönetiminde acil bir iç kontrol ve denetim mekanizmasının geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir. Aynı zamanda yasa koyucu otoritelerle iş birliğinin de geliştirilmesi gerekmektedir. Raporda ayrıca Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Koordinatörü Ofisi'nin, Yüksek Sayıştay Kurumu'nun güçlendirilmesi ve kamu alımlarındaki teftiş kapasitesinin geliştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Avrupa Konseyi'nin Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO), Haziran 2018'de yayımlamış olduğu İkinci Uyum Raporunda, Arnavutluk'un 10 öneriden yalnızca 4'ünü tatmin edici düzeyde yerine getirdiği belirtilmiş, kalan 6 önerinin de yerine getirilmesi istenmiştir (European Commission, 2019).

4. ARNAVUTLUK-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNDE GÜNCEL GELİŞMELER

Arnavutluk ve AB arasındaki İstikrar ve Ortaklık Anlaşması Konseyinin 10. Toplantısı 14 Kasım 2018 tarihinde Brüksel'de düzenlenmiştir. Anlaşma Konseyi, Avrupa Komisyonu'nun 2018 raporundaki müzakerelerin başlatılması tavsiyesini olumlu karşılamış, AB Konseyi'ne Haziran 2019'da katılım müzakerelerinin başlatılması çağrısı yapmıştır. AB, Arnavutluk'a da yargı reformu ve yolsuzlukla mücadelede kaydedilen ilerlemelerin sürdürülmesi ve daha da derinleştirilmesinin kritik önemini belirtmiştir. Arnavutluk AB Temsilciliği de ülkede hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi konusunda somut sonuçlar elde edebilmek için her türlü katkıyı sunacağını taahhüt etmiştir (Council of the EU, 2018). Mayıs 2019'da Avrupa Komisyonu Arnavutluk'la müzakerelerin başlatılmasına dair pozisyonunu korumuştur. Haziran 2019'da Konsey, müzakerelerin başlatılması sürecinin Ekim 2019'dan sonraya bırakılmamasına karar vermiştir. 17-18 Ekim 2019 tarihlerinde düzenlenen Konsey zirvesinde ise müzakerelerin başlatılmasına dair bir karar

alınmamıştır (Zogjani, Nenezic, & Deliu, 2020: 26). Ekim 2019'da Arnavutluk'un üyelik müzakerelerinin başlatılmasına dair karar, Fransa, Danimarka ve Hollanda tarafından reddedilmiştir. 24 Ekim 2019'da ise Avrupa Parlamentosu, "gerekli koşulları sağlayan Arnavutluk ve Kuzey Makedonya'nın müzakerelerinin başlatılma kararının alınmamasından" ötürü duyulan üzüntüyü basın açıklaması yoluyla paylaşmıştır (European Parliament, 2019). Ekim'deki zirvede, Avrupa Konseyi'nin genişlemeye dair hususları Mayıs 2020'de Zagreb'de gerçekleştirilecek olan AB-Batı Balkanlar zirvesi öncesinde ele alacağı belirtilmiştir (European Council, 2019). 24 Mart 2020 tarihinde ise Covid-19 salgını sebebiyle video-konferans yöntemiyle toplanan Bakanlar Konseyi, Arnavutluk ve Kuzey Makedonya özelinde genişleme ve İOS'ye dair fikir alışverişinde bulunmuştur (Council of the European Union, 2020a). 25 Mart'ta yayımlanan genişleme ve İOS'ye dair toplantı sonuç bildirgesinde; "Arnavutluk ile katılım müzakerelerinin açılmasına karar verildiği" duyurulmuştur (Council of the European Union, 2020b). Müzakerelerin ne zaman başlayacağı üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarından oluşan AB Konseyi tarafından kararlaştırılacaktır. Arnavutluk'un AB ile ilişkilerinin nasıl bir süreçten geçeceği ise Müzakere Çerçeve Belgesi ile belirlenecek, tam üyelik müzakerelerinin nasıl yürütüleceği ve geçiş sürecine dair hükümler müzakereler başlamadan Arnavutluk'a sunulacaktır.

SONUÇ

Bu çalışma, Arnavutluk'un AB üyeliğinin yanı sıra AB koşulluluğu bağlamında Arnavutluk'un karşılaştığı önemli sınamalardan hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukla mücadeleyi tartışmayı amaçlamıştır. Komünist rejimin yıkılması sonrasında AB üyeliğini hedefleyen ve AB'nin değer ve normlarını benimseme sürecine giren Arnavutluk, geçiş sürecinde önemli sınamalarla karşı karşıya kalmıştır. Ülkede özellikle hukukun üstünlüğünün tesis edilmesi ve yolsuzlukla mücadele anlamında önemli sınırlılıkların olduğu ve bu sorunların AB üyeliğine engel teşkil ettiği bilinmektedir.

AB ilerleme raporlarındaki gelişmeler dikkate alındığında hukukun üstünlüğünün tesis edilmesi ve yolsuzlukla mücadelede Arnavutluk'ta idari ve kurumsal anlamda reformların yapıldığı görülmektedir. Ancak kamuoyunun ülkedeki yolsuzluklara karşı algısı ve uluslararası kuruluşların ülkede hukukun üstünlüğüne dair görüşleri tartışılmaya devam etmektedir. Bu bağlamda, AB'nin,

Arnavutluk'ta düzenleyici çerçevenin yanı sıra yolsuzluğun siyasi boyutunu ve hukuk sisteminin işlevselliğini ele alması gerekmektedir. Nitekim hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukla mücadele konusunda Arnavutluk'un çabaları -AB sürecinde kaydettiği ilerlemelere rağmen- yeterli görülmemektedir. Hem dönüşüm sağlayabilecek kurumsal kapasitenin yetersiz oluşu hem de ülkenin diktatöryal bir arka plandan geliyor oluşunun Avrupalılaşıma / AB entegrasyon sürecini zayıflatmış düşündürmektedir.

Özellikle 2003 yılında başlatılan İstikrar ve Ortaklık Süreci, Arnavutluk'un AB uyumuna önemli katkılar yapmıştır. Ancak bağımsız kuruluşların yaptığı araştırmalarda ülkede yolsuzluğun yüksek olduğu ve hukukun üstünlüğü endekslerinin ise oldukça düşük olduğu görülmektedir. Öte yandan kamu kurumlarından alınan hizmetler için Arnavut halkının neredeyse yarısının halen rüşvet teklif ediyor olması AB değerleriyle hiçbir şekilde bağdaşmamaktadır. Dolayısıyla AB'nin uzun yıllardır vurguladığı bu iki koşula dair ilerlemeleri daha yakından takip etmesi gerekmektedir.

Arnavutluk halkının büyük bir kısmı AB üyeliğini desteklemektedir. Vatandaşların %92,6'sının AB üyeliğine olan desteği ve halkın AB reformlarını desteklemesi ülkenin AB katılımı için umut verici bir hadisedir. Arnavutluk'un katılım müzakerelerinin 2020 yılı içerisinde başlayacağı öngörülmektedir. Tam üyeliğin ise ne zaman gerçekleşeceği bilinmemektedir. Müzakerelere dair bir tarih açıklanmamış olsa da Müzakere Çerçeve Belgesi'nde Arnavutluk'tan özellikle yolsuzluk ve hukukun üstünlüğüne dair siyasi kriterlerin istisnasız bir şekilde uygulanması ve içselleştirilmesi beklenecektir.

KAYNAKÇA

Abazi, E. (2008). "Albania in Europe: Perspectives and Challenges", *Eurasian Files: International Relations and Strategic Studies*, 229-252.

Agne, H. (2009). "European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation?" *Alternative: Turkish Journal of International Relations*, Vol.8, No.1, 1-18.

Ah-Pine, E. N. (2011). "Albanian integration into the UE: security, Europeanization, democratization: which project for the democracy?", *6th ECPR General Conference*, Reykjavik, 1-21.

Ağca, F. (2010). “Batı Balkanların Geleceğinde Avrupa Birliği ve Türkiye’nin Rolü”, *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi* (5:1), 45-65.

Bak, M. (2019). *Overview of corruption and anti-corruption in the Western Balkans and Turkey*, Transparency International.

Balkan Barometer (2019). *Public Opinion Analytical Report*, Sarajevo: Regional Cooperation Council.

Balkan Insight (2009). *Albania Elections 2009*, <https://balkaninsight.com/tag/albania-elections-2009/>

Bogdani, M., ve Loughlin, J. (2007). *Albania and the European Union: The Tumultuous Journey towards Integration and Accession*, London: I.B. Tauris.

Börzel, T. A., Dimitrova, A., ve Schimmelfennig, F. (2017). “European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings, and political implications”, *Journal of European Public Policy*, Volume 24, 157-176.

Canveren, Ö., ve Öztürk, Ç. (2018). “Avrupa Birliği Genişleme Politikalarında Meşrulaştırma: Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Batı Balkanların Karşılaştırmalı Analizi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, 46-64.

Council of the EU (2018). “Joint press statement following the tenth meeting of the Stabilisation and Association Council between Albania and the EU”, Brussels.

Council of the European Union (2020). *Enlargement and Stabilisation and Association Process*. Council of the European Union, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf>.

Council of the European Union (2020). *Video conference of ministers for European affairs*. European Council Council of the European Union, 24 Mart, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2020/03/24/>.

Çipuri, R., ve Koçibelli, A. (2010). “Albanian attitudes toward European Integration Milestones: Albanian Relations with the European Union”, *European Studies Journal*, 39-52.

Delegation of the European Union to the Republic of Albania (2019). *Albanian Public Perception of the EU*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/ipsos_eu_delegation_en_media.pdf

Demirtaş, B. (2018). "AB'nin Dönüştürücü Gücü ve Batı Balkanlar'da Demokratikleşme Süreci: Başarılanlar ve Başarısızlar", S. Baykal, S. Akgül Açıkmeşe, B. Akçay, ve Ç. Erhan içinde, *Hukuki, Siyasi ve İktisadi Yönleriyle Avrupa Bütünleşmesinde Son Gelişmeler ve Türkiye-AB İlişkileri*, Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 179-210

Elbasani, A., ve Šabić, Š. S. (2017). "Rule of law, corruption and democratic accountability in the course of EU enlargement", *Journal of European Public Policy*, 1-19.

Erkmen, M. (2019). "Avrupa Birliği'nin Batı Balkanlar'da Genişleme Politikası", *Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 138-147.

Euronews (2019a). *Arnavutluk cumhurbaşkanı yerel seçimleri iptal etti*, 6 Ekim, <https://tr.euronews.com/2019/06/10/arnavutluk-cumhurbaskani-yerel-secimle-ri-iptal-etti>

Euronews (2019b). *Albanian ex-minister cleared on drug charges, guilty of abuse of office*, <https://www.euronews.com/2019/09/20/albanian-ex-minister-cleared-on-drug-charges-guilty-of-abuse-of-office>

Euronews (2020). *Arnavutluk Cumhurbaşkanı'ndan halka ayaklanma çağrısı: Hükümeti devirin*, <https://tr.euronews.com/2020/02/19/arnavut-cumhurbaskanin-dan-halka-ayaklanma-cagrisi-hukumeti-devirin>

European Commission (2003). *The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans*, European Commission, http://ec.europa.eu/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_agenda_en.htm

European Commission (2006). "Enlargement strategy and main challenges 2006-2007", Brussels.

European Commission (2010). "Commission opinion on Albania's application for membership of the European Union", Brussels.

European Commission (2011a). “Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012”, Brussels.

European Commission (2011b). “Albania 2011 Progress Report”, Brussels.

European Commission (2012). *Communication from Commission to the European Parliament and The Council, Enlargement Strategy and Main Challenges*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf

European Commission (2015). “Albania 2015 Report”, Brussels.

European Commission (2016a). *Conditions for membership*, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en

European Commission (2016b). “Albania 2016 Report”, Brussels.

European Commission (2018). “Key findings of the 2018 Report on Albania”, Brussels.

European Commission (2019). “Albania 2019 Report”, 2019 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels.

European Commission (2020a). *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations*, European Commission, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/albania_en

European Commission (2020b). *Albania - financial assistance under IPA II*, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/albania_en

European Council (1993). “Conclusions of the Presidency”, Copenhagen.

European Council (2019). *European Council meeting-Conclusions*, European Council, <https://www.consilium.europa.eu/media/41123/17-18-euco-final-conclusions-en.pdf>

European Parliament (2018). “Albania: 2018 Country Report”, European Parliament.

European Parliament (2019). *Failure to open accession talks with Albania and North Macedonia is a mistake*, European Parliament-News, <https://www.euro-parl.europa.eu/news/en/press-room/20191021IPR64717/failure-to-open-accession-talks-with-albania-and-north-macedonia-is-a-mistake>

Freedom House (2019). "Albania" Freedom in the world 2019, <https://freedom-house.org/country/albania/freedom-world/2019>

Freyburg, T., ve Richter, S. (2010). "National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans", *Journal of European Public Policy*, 263-281.

Hall, D. (1994). *Albania and the Albanians*, London: Pinter Reference.

Hoffman, J. (2005). "Integrating Albania: the Role of the European Union in the Democratization Process", *Albanian Journal of Politics*, 55-74.

Ilirjani, A. (2004). "Albania and the European Union", *Mediterranean Politics*, 258-264.

INSTAT (2020). *Population of Albania*, 1 Ocak, http://www.instat.gov.al/media/6850/population-on-1-january-2020____.pdf.

IPU (2009). *Albania Kuvendi (Parliament) Elections in 2009*, Inter-Parliamentary Union, http://archive.ipu.org/parline-e/reports/arc/2001_09.htm.

İktisadi Kalkınma Vakfı (2020). *AB Genişlemesi*, İktisadi Kalkınma Vakfı, <https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=281>

Jeha, I., ve Cabiri, Y. (2017). "Evolution of the Albanian Constitution", *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, March, Vol 6, No 1, 31-36.

Johnson, A. M. (2001). "Albania's relations with the EU: On the road to Europe?", *Journal of Southern Europe and Balkans*, 3.2, 171-192.

Kalemaj, I. (2020). "Albania and Kosovo: Present and Future", *Tirana Observatory*, 81-97.

Kaleshi, E. (2015). "EU Perspective of Western Balkan Countries: The Case of Albania", *Dialogues Security*, 327.51 (496.5:4-672EY), 321-334.

Koyama, Y. (2009). *Albania aiming at the EU Accession and Her Challenges, Sustainability and Future Perspective of Emerging Market-Through the lens of Asian Dynamics*, Kyoto, 1-22.

Lamce, E. (2015). "Why did European Union grant candidate status to Albania?", Master Thesis, Gazimağusa, Eastern Mediterranean University.

McDevitt, A. (2016). "Fighting Corruption in the Western Balkans and Turkey: Priorities for Reform", *Transparency International*.

O'Brennan, J., ve Gassie, E. (2009). "From Stabilization to consolidation: Albanian state capacity and adaptation to European Union Rules", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 61-82.

OSCE. (2009). *"International Election Observation Mission, Statement of Preliminary Findings and Conclusions"*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Tirana.

Oğuz, G. (2012). "The Effects of the Accession Countries on Europeanization: Evidence from Turkey", *Conference of Comparing and Contrasting Europeanization: Concepts and Experiences*, Institute of International Economic Relations, Athens, 121-142.

Özgöker, C., ve Batı, G. F. (2017). "Avrupa Birliği'nin Balkanlar Genişlemesi ve Balkan Ülkelerinde Barış ve Refaha Katkıları," *Balkan ve Yakın Doğu Sosyal Bilimler Dergisi*, 28-36.

Özkurt, F. Z. (2017). «European Union Democracy Promotion via Conditionality in Regional Context», *İGÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2), 1-21.

Panagiotou, R. (2011). "Albania and the EU: from isolation to integration", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Volume 13, Issue 3, 357-374.

Peshkopia, R. (2014). *Conditioning Democratization: Institutional Reforms and EU Membership Conditionality in Albania and Macedonia*, London: Anthem Press.

Primatarova, A., ve Deimel, J. (2012). *Bridge over troubled waters? The role of the internationals in Albania*, Sofia: Centre for Liberal Strategies.

Progonati, E. (2020). *Avrupa Birliği'nin Arayışında Batı Balkanlar*, İstanbul: Pegem Akademi

Rule of Law Index (2020). *World Justice Project Rule of Law Index 2020*, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf

Sobacı, M. Z. (2011). "Avrupa Birliği Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye'de Reform Üzerine Bir Analiz", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt:10, No:1, 85-100.

Tezcan, E., Aras, İ. ve Günar, A. (2015). *Avrupa Birliği'ne Katılım Yolunda Arnavutluk içinde*, İstanbul: Sentez Yayıncılık

The Irish Times (2002). *Albania's crime problem a huge obstacle to EU entry*, The Irish Times, <https://www.irishtimes.com/news/albania-s-crime-problem-a-huge-obstacle-to-eu-entry-1.1110436>

Tiri, E. (2015). "The European union Future Enlargement: The Case of Albania", *Revue Europeenne du Droit Social*, 02(27), 7-13.

Transparency International (2019). *Corruption Perception Index 2019*, <https://www.transparency.org/country/ALB>

World Bank (2018). *Rule of law*, Worldwide Governance Indicators, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/downloadFile?fileName=rl.pdf>

World Bank (2020). *GDP-Albania*, World Bank Data, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AL>

Yıldız, U. B. (2014). "The EU's Usage of Political Conditionality for Democratization: An Assessment for Candidates and ENP's Southern Partners", *Marmara Journal of European Studies*, Vol 22, No 1, 149-168.

Yurtsever, Ş. (2015). "Avrupa Birliği'nin Doğu Avrupa ve Batı Balkanlar Genişlemesi", E. Tezcan, İ. Aras, ve A. Günar (der), *Avrupa Birliği'ne Katılım Yolunda Arnavutluk içinde*, İstanbul: Sentez Yayıncılık, 487-516.

Zogjani, V., Nenezic, A., ve Deliu, N. (2020). *Evolving or revolving: Institutional reforms and democratic legitimacy in Kosovo, Albania and Montenegro*, Pristina: European Fund for the Balkans (EFB).



Araştırma Makalesi / Research Article

KAMU GÖREVLİLERİ ETİK DAVRANIŞ İLKELERİ VE MEMURLAR TARAFINDAN ALGILANMASI¹

Raci KILAVUZ*

Müslüm KAYACI**

ÖZ

Kamu yönetimi etiği, kamu hizmetlerinin her aşamasında çalışanların eşitlik, adalet, hesap verebilirlik, nezaket ve saygı, dürüstlük, kamu yararı, hakkaniyet gibi temel değerler çerçevesinde hareket etmesidir. Etik bir kamu yönetimi, kamu hizmetinin en temel bileşenidir.

Türk kamu yönetiminde 2005 yılına kadar etik kodların tek bir mevzuat hükmü altında birleştirildiği bir metin söz konusu değildi. Etik ilke ve değerler birçok kanun ve yönetmelik altında dağınık vaziyette sayılmıştı. Bu dağınıklığa, Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2005 yılında çıkardığı Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği ile bir son vermiştir. Bu yönetmelik ile kamu çalışanlarının tamamı için kılavuz niteliğinde 18 adet etik kod belirlenmiştir. Etik ilke ve kodların varlığı, kamu yönetimimiz için hayati niteliktedir. Çünkü etik kodlar ile çalışanlar etik sınırlar içerisinde hareket edebilmekte, olası çıkar çatışması veya ikilemlerle karşı karşıya kaldıklarında daha kolay karar verebilmektedir.

Bu çalışmanın amacı; Diyarbakır ilinde görev yapan memurların Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algılarını belirlemeye çalışmak ve demografik özelliklerine göre bu algının farklılıklarını tespit etmektir. Çalışmada birincil veriler kullanılmış, bu veriler anket yoluyla elde edilmiştir. Araştırma, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak çalışan memurlara uygulanmıştır. Araştırma bulgularına göre; memurların Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algıları yönetici olup olmama durumuna, cinsiyete, eğitim seviyesine, gelir düzeyine, etik eğitim almalarına, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nu bilmelerine, kamu personelinin etik konusunda duyarlı olup olmadığını düşünmelerine ve etik haftasını bilmelerine göre anlamlı farklılık göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Etik, Kamu Yönetimi Etiği, Etik Davranış İlkeleri, Etik Kodlar, Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

¹ Bu çalışma, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yazılan doktora tezinden yararlanılarak yazılmıştır.

* Dr. Öğr. Üyesi, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, rkilavuz@cumhuriyet.edu.tr ORCID: 0000-0002-6330-6029

** Arş. Gör. Dr. Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, muslumkayaci@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6065-2734

PERCEPTIONS OF OFFICERS ABOUT GUIDELINES FOR ETHICAL BEHAVIOR PRINCIPLES OF PUBLIC OFFICER

ABSTRACT

Public administration ethics is the acts of public personnel within the framework of equality, justice, accountability, kindness, respect, integrity, public interest and equity while performing public service. An ethical Public administration is the main component of public service.

There has been no single text about ethical codes in Turkish public administration that are united under a single legislation until 2005. Ethical principles and values were dispersed across many different laws and regulations. This dispersion was ended by Ethical Board of Public Servants with publishing Guidelines for Ethical Behavior Principles of Public Personnel in 2005. 18 ethical codes have been determined as guidelines for all public personnel with this legislation. The existence of ethical codes and principles is vital for our public administration. Because ethical codes help public personnel to act in ethical boundaries and decide easily when they confront with conflict of interest or dilemmas.

The purpose of this study is to determine the perception of public personnel in Diyarbakır province towards Guidelines for Ethical Behavior Principles and to find out whether this perception differs according to demographic variables. Primary data has been collected through survey method and used in analyses. The research has been applied to public officers whom work under the code of Civil Service numbered 657. According to study findings, perception of public personnel towards Guidelines for Ethical Behavior Principles differs for groups which are managerial status, sex, education level, income level, having ethics education, knowing Ethical Board of Public Servants, thoughts about public personnel's ethical sensitivity and knowing Week of Ethics.

Keywords: *Ethics, Public Administration Ethics, Ethical Behavior Principles, Ethical Codes, Ethical Board of Public Servants.*

GİRİŞ

Kamu personelinin görevlerini yerine getirirken sahip olması gereken donanımlardan biri hiç kuşkusuz etik değerlere sahip olmaktır. Etik; genel olarak iyi-kötü veya doğru-yanlış davranışın ne olduğunun felsefi olarak araştırılmasıdır. Kamu yönetimi etiği, kamu görevlilerinin karar alırken ve gündelik işlerini yerine getirirken uymaları zorunlu olan eşitlik, tarafsızlık, hesap verebilirlik, şeffaflık, kamusal yararı önceleme gibi temel değerleri bünyesinde barındırır. Kamu yönetimi etiği aynı zamanda, yapılması gereken ve yapılmaması gereken eylem ve işlemleri kamu görevlilerine sunan bir ilkeler bütünü de ifade eder (Eryılmaz, 2012). Kamu görevlileri bu etik ilkelere göre hareket etmelidirler. Kamu yönetiminin performansı, yasal ve örgütsel yapıya bağlı olduğu kadar, onu ifa eden personelin niteliğine de bağlıdır. Kamu görevlileri ne kadar donanımlı ise vatandaşa hizmet o oranda kaliteli hale gelecektir. Aynı şekilde, çalışanların etik davranması da iyi işleyen bir kamu yönetimi için hayati önemdedir. Kamu personelinin etik sınırlarda hareket etmesini kolaylaştıracak ve onlara birer yol gösterici niteliğinde olacak etik kodlar hazırlanıp yayımlanmaktadır. Ülkemizde de bu ihtiyacı, Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2005 yılında çıkardığı Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği ile yerine getirmiştir.

Yönetmelik 18 adet Etik Davranış İlkesi (etik kod) belirlemiştir. Bu ilkelere ne kadar uyulduğu ya da bu ilkelerin etik dışı davranışları önlemede ne kadar etkili olduğunun tespiti, kat edilen mesafenin tespiti noktasında önem taşımanın yanında, en iyiye doğru tekamül etmesi gereken kamu yönetimi idealine de hizmet edecektir. Bu kapsamda çalışmada, öncelikli olarak etik ve ahlak kavramlarının kısaca analizi yapılmış, uygulamalı bir etik alan olan kamu yönetimi etiği ve Türk kamu yönetimindeki etik kodlar irdelenmeye çalışılmıştır. Daha sonra, memurlara uygulanan araştırmanın hipotezleri, yöntemi, bulgularına değinildikten sonra çalışma sonuç bölümüyle neticelenmiştir.

1. LİTERATÜR TARAMASI

1.1. Etik – Ahlak Ayrımı

Etik ve ahlak kelimeleri günlük hayatta birbirinin yerine kullanılan eş anlamlı sözcüklermiş gibi algılanır. Ancak, bu iki kavramın gerek etimolojik kökenleri gerekse de taşıdıkları anlamları dikkatli bir şekilde ayırt etmekte fayda vardır.

Etik, (Osmanlıca: ilmi ahlak; İngilizce: ethics; Fransızca: ethique; Almanca: ethik) ödev, yükümlülük, sorumluluk, gereklilik, erdem gibi kavramları araştıran, doğruluk ve yanlışlık ya da iyi ve kötü ile ilgili yargıları ele alan, ahlaki eylemin doğasını soruşturan ve iyi bir yaşamın nasıl olması gerektiğini açıklamaya çalışan felsefi bir alandır (Cevizci, 1999:18). Etik, köken olarak Eski Yunancadaki *ethos* sözcüğünden gelmekte olup, iki farklı kullanımı mevcuttur. ‘έθος’ olarak yazılan ilk kullanımı alışkanlık, *töre*, *gelenek-görenek* anlamı taşır ve bu kullanım ahlak (moral) kelimesi ile eş anlamlıdır. Buna karşın, ήθος olarak yazılan etik ise, bugün felsefi bir alan olarak kullandığımız anlamda etiğe karşılık gelmekte ve davranışların altında yatan nedenleri, nesille boyu aktarılan geleneksel eylem kurallarını ve değer ölçütlerini sorgulamadan yerine getirmemek, aksine bunlar üzerinde derinlemesine düşünmek anlamına gelmektedir (Pieper, 2012:31). Latince de ise *mos* sözcüğünden türeyen moral kelimesi hem *töre*, *gelenek-görenek* hem de *karakter* anlamı taşır. Moral Türkçede, Arapça *hulk* kökünden gelen *ahlak* kelimesi ile karşılanır ve batılı dillerdeki kullanımına paralel olarak *töre*, *gelenek-görenek*, *alışkanlık* anlamına gelir (Tepe, 1998:12). Günümüzde etik terimi daha kapsayıcı bir anlam kazanarak *ahlak felsefesi* anlamında kullanılmaya başlanmıştır (Cengiz, 1998:32).

Etik; ahlak, ahlaki problemler ve ahlaki yargılar hakkında düşünen, felsefenin bir dalıdır (Frankena, 1988:4). Bu anlamda etiğin konusunun ahlak olduğu ileri sürülebilir (Pieper, 2012:33). Tarihsel olarak bütün toplumlarda emredici ve olması gerekeni ifade eden ve o toplumca *iyi* ve *kötü* olarak nitelendirilen belli değerler ve eylemler devam ede gelmiştir. Toplumlar belli bazı eylemleri, düşünceleri, alışkanlıkları, töreleri, gelenekleri içerisinde barındıran görünmez bir ağ ile kuşatılmıştır. Herkes daha doğar doğmaz böylesi bir ağın içerisinde yaşamaya başlar. İşte, tek kişinin veya bir insan topluluğunun belirli bir tarihsel dönemde belli türden eğilim, düşünce, inanç, töre, alışkanlık, görenek ve bunlarda var olan değer, buyruk, norm ve yasaklara göre düzenlenmiş ve bu haliyle gelenekleşmiş, yerleşmiş yaşama biçimine *ahlak* denir (Özlem, 2004:15-16). Ahlak, anlaşılabacağı üzere, bu ilişkilerin değişkenliği, toplumdan topluma ya da çağdan çağa farklılığı gerçeği üzerine oturur. Oysa etik ilişkiler yapı olarak ne değişme ne de değişiklik gösterir (Kuçuradi, 2006:11). Yani, etiğin sorduğu ya da cevap aradığı sorular münferit davranışlara yönelik değildir ve özel durumlarla ilgilenmez. Etik, toplumun genelini ilgilendiren sorular sorar ve bu sorulara hemen herkesin üzerinde mutabık olabileceği cevaplar arar.

Ahlak, “belirli bir kültür içerisinde kabul edilen, belirlenmiş ve tanımlanmış değerler manzumesi ve amaçlarla, bu değerlerin nasıl yaşatılacaklarını, söz konusu amaçlara nasıl ulaşılacağını ortaya koyan kurallar bütünü” (Cevizci, 2002:3) olarak tarif edilebilirken etik, bir eylemi ahlaki diye tanımlayabilmek için yerine getirilmesi gereken şartları bütünüyle biçimsel yoldan yeniden kurarak ahlaki olanla ilişkili tüm sorunları çok genel, ilkesel, dolayısıyla da soyut bir düzlemde tartışır. Bu sebeple etik, hangi somut amaçların tek tek iyi, herkesçe ulaşılması gereken amaçlar olduğunu belirlemez; daha çok ilkeleri belirler ve bunlara göre öncelikle hangi amacın iyi amaç olarak bağlayıcı olabileceğini gösterir. Etik iynin ne olduğunu söylemez, iyi olarak nitelendirilen hükmün bu iyi niteliğe nasıl ulaştığını söyler (Pieper, 2012:29). Dolayısıyla ahlakın normatiflik yönü daha belirgindir.

Etik doğru veya yanlış olarak nitelediğimiz davranışların teorisiyken, ahlak bu davranışların pratiğidir. Ahlaki değil de etik davranış ilkelerinden; etik değil de ahlaki davranış tarzından bahsedilebilir (Billington, 2011:46-47). Etik, bütün resmi içine alacak şekilde daha geniş bir manzara sunma çabasıyken, ahlak bu manzarayı oluşturan ayrıntılarla ilgilidir.

1.2. Etiğin Sınıflandırılması

Üzerinde mutabık kalınmış belli bir etik sınıflandırması bulunmamaktadır. Cevizci (2002) etik türleri olarak betimleyici, normatif ve meta etik şeklinde üçlü bir ayrıma gider. Özlem (2004) etik türlerini ‘en yüksek iyi’ amacındaki etik tipleri, ‘doğru eylem’ amacındaki etik tipleri ve irade (istenc) özgürlüğü amacındaki etik tipleri biçiminde sınıflandırır. Pieper (2012) etiği; betimleyici etik ve normatif etik olarak ikiye ayırarak inceler.

Ancak temel olarak etiği; teorik ve uygulamalı etik olarak ikili bir ayrıma tabi tutmak daha uygun olacaktır. Teorik etik altında; normatif ve betimleyici etik, uygulamalı etik altında ise meslek etikleri ya da hayatın bir alanına odaklanmış etikler (hukuk etiği, bilim etiği, sanat etiği, kamu yönetimi etiği vb) şeklinde bir sınıflandırmaya gidilebilir (Koçyiğit ve Karadağ, 2016:284-286). Bu çalışma da uygulamalı etiğin sınırları içerisindedir.

1.3. Uygulamalı Etik

“Etik sadece özerk (kuramsal) bir bilim olarak değil, uygulamalı bir bilim olarak da yapılabilir; genel etik ilkelerin yaşama ve eylem alanlarına

uygulanmasıyla, ahlakiliğin mutlaklık ve koşulsuzluk talebini, ahlakla bir bağlam içinde ya da bir eylem bilimi *ethos*uyla bağlantılı olarak yorumlayan, özel, ‘somut’ bir etik olur” (Pieper, 2012:85). Bu bağlamda uygulamalı etiğin temel kaygısı, teoriden ziyade etiğin uygulama doğasına ilişkindir (Motilal, 2010:14). Uygulamalı etik, farklı sosyal bağlamlarda ortaya çıkan ahlaki ikilemleri ve sorunları ifade etme sanatı veya bilimidir (Collste, 2012:23). Uygulamalı etik, toplumda güncel tartışma konusu olan pratik ahlaki sorunları gündemine alır. Başka bir ifadeyle soyut kavramlar üzerinden hareketle somut bilgiler ortaya koymayı amaç edinir. Bu etik alanının kapsamı son derece geniştir ve günümüzde etiğin popülerlik kazanmasının ve daha görünür olmasının altında uygulamalı etik yatmaktadır. Siyaset etiği, tıp etiği, biyoetik, çevre etiği, hukuk etiği, güvenlik hizmetleri etiği, yargı etiği ilk akla gelen uygulamalı etik alanlarındandır. Kamu yönetimi etiği de uygulamalı bir etik alanıdır.

1.4. Kamu Yönetimi Etiği ve Etik Davranış İlkeleri (Kodları)

Etik; görev, erdem, kurallar, prensipler, toplumsal fayda gibi felsefi yönleri olan kavramlarla tanımlanır. Görev; bir işi veya mesleği yerine getirirken, o işin veya mesleğin gereği olan davranışların, rollerin kişiler tarafından yerine getirilmesidir. Erdem; iyi bir insanda olması beklenen ahlaki özelliklerdir. Kurallar: davranışlar için temel doğruları gösteren yazılı veya yazısız, uyulması beklenen prensiplerdir. Toplumsal fayda ise, eylemlerden en çok sayıda insanın en büyük faydayı elde etmesidir. Örneğin, kamu yöneticisi dürüst ve onurlu olmalı, yaptığı işi en iyi şekilde yerine getirmelidir. Aynı şekilde, görevini yerine getirirken herkese karşı adil ve eşit yaklaşmalı, hukuku daima gözetmelidir (Svara, 2015:12-14). İşte, kamu yönetimi etiği de bu felsefi kavramlar etrafında şekillenen bir disiplin olarak, “kamu yöneticilerinin ve personelinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, adalet, saygınlık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme, göreve bağlılık, liyakat, verimlilik, etkinlik, kalite gibi bir takım ilke ve değerler bütünü” (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 35) olarak tanımlanabilir.

Kamu yönetimi etiğini kamu çalışanının her türlü davranışını yasalara, etik kodlara ve çeşitli kurallara göre yapması olarak tanımlamak da mümkündür (Özdemir, 2008:182). Bu tanımlamadan da anlaşılacağı üzere, kamu çalışanlarının davranışlarını etik noktasında konumlandırabilmek için yasalara ve etik kodlara

ihtiyacı vardır. Etik kodlar; kabul edilebilir davranışları tanımlayan sistematik çabalar (Plant, 2001:309) ve çalışanların örgüt içerisindeki davranışlarına rehberlik edecek ahlaki davranış kalıplarını içeren yazılı, açıklayıcı ve resmi belgelerdir (Schwartz, 2001:248). Etik Davranış Kodları, kamu görevlilerine gündelik işlerinde nasıl davranmaları gerektiğini gösteren bir kılavuz işlevi görür (Tüsiad, 2005:99), devlete güveni artırır ve kamusal hizmetlerin sunumunda kaliteyi yükseltir.

Etik Davranış İlkeleri ile yasalar arasında yakın bir ilişki vardır. Yasaların kimi zaman düzenlemekte yetersiz kaldığı öznel durumları, etik davranış kodları düzenlemektedir. Etik davranış kodları üç anlamı bünyesinde barındırır: Bunlardan ilki, etik kodlarla ulaşılmak istenen hedefler ve idealler dile getirilir. İkinci olarak bu hedef ve ideallere uyumlu kurallar belirlenir. Son olarak ise, etik kodlara uyulmaması durumunda öngörülen yaptırımları içerir (Chandler, 1983:34-35).

Türk kamu yönetiminde Etik Davranış İlkeleri'nin belirlenip tek bir mevzuat hükmü altında toplanması ihtiyacı uzunca bir süre dile getirilmiştir. Çünkü etik kodları içeren hükümler mevzuatımızın birçok kanununda birbirinden bağımsız olarak düzenlenmiş olup dağınık bir görünüm sergilemekteydi. Ancak, 2004 yılında 5176 sayılı Kanuna dayalı olarak, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetmek gibi amaçları olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulması, Etik Davranış İlkeleri'nin dağınıklığı sorununun çözümü için atılmış büyük bir adım olmuştur. Etik Kurulun 2005 yılında yayımladığı "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik"² ile de nihayet kamu yönetimimizin tamamını bağlayan Etik Davranış İlkeleri belirlenmiştir. Yönetmeliğin çıkarılma amacını hakkında bilgi veren 1. maddede bu durum şu şekilde belirtilmiştir: "...kamuda etik kültürü geliştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken Etik Davranış İlkeleri'ni belirlemek..." Yine, Yönetmeliğin 23. maddesi "Kamu görevlileri, görevlerini yürütürken bu Yönetmelikte belirtilen Etik Davranış İlkeleri'ne uymakla yükümlüdürler. Bu ilkeler, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını oluşturur" diyerek kamu yönetimi içerisinde hizmet veren personelin bu Yönetmelikteki ilkelere tabi olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

² <http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/kamugorevlilerietikdavranisilkeleriilebasvuru.pdf>. (Erişim tarihi: 12.05.2020) Yönetmeliğin tamamına bu adresten ulaşılabilir.

Etik Davranış İlkeleri (etik kodlar) Yönetmelikte 18 adet olarak belirlenmiştir ve şunlardır: (1) Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, (2) Halka hizmet bilinci, (3) Hizmet standartlarına uyma, (4) Amaca ve misyona bağlılık, (5) Dürüstlük ve tarafsızlık, (6) Saygınlık ve güven, (7) Nezaket ve saygı, (8) Yetkili makamlara bildirim, (9) Çıkar çatışmasından kaçınma, (10) Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, (11) Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, (12) Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı, (13) Savurganlıktan kaçınma, (14) Bağlayıcı açıklama ve gerçek dışı beyan, (15) Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, (16) Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, (17) Eski kamu görevlileri ile ilişkiler, (18) Mal bildiriminde bulunma.

Araştırmanın temelini oluşturan bu ilkeleri kısaca açıklamak yerinde olacaktır.

Görevin Yerine Getirilmesinde Kamu Hizmeti Bilinci: Kamu hizmeti, devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya onların gözetimi ve denetimi altında halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak üretilen ve sunulan mal ve hizmetleri kapsar (Eryılmaz, 2012:10). Kamu hizmeti, kamu yönetiminin asli bir unsuru ve varlık sebebidir.

Kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken, gördüğü bu hizmetin tüm vatandaşlar için kamusal bir hak olduğu gerçeği ile hareket etmeli, ayrıca kamusal hizmetleri çağdaş yönetim anlayışına uygun olarak yerine getirmelidir. Bu çerçevede sürekli gelişim ve ilerleme içerisinde olmayı, katılımcılığı, şeffaflığı, hesap verebilir olmayı esas almalıdır.

Halka Hizmet Bilinci: Kamu çalışanları görevlerini yerine getirirken bireysel çıkarlarından önce kamusal çıkarları düşünmeli, halka hizmet etme amacıyla kamusal bir görev üstlendiğini unutmamalıdır. Bu bilinç ile hareket ederken, halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli şekilde karşılamayı, hizmet sunumunda kaliteyi yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı amaçlamalıdır (Etik Rehberi, 2017:30). Kamu kurumlarınca sunulan hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmek, alınan kararlarda isabet sağlayabilmek ve hizmetleri hızlı bir şekilde verebilmek için, kurumların amaç ve hedeflerinin hizmet alanların ihtiyacına uygun şekilde belirlenmesi gereklidir.

Bunu yapmanın en kolay yolu ise karar alma süreçlerine hizmet alanların dahil edilmesidir.

Hizmet Standartlarına Uyma: Hizmet almak üzere kamu kurumlarına müracaat eden vatandaşlar, çoğu zaman iş ve işlemlerle ilgili hangi belgelerin gerektiğini, nereye müracaat edeceklerini, nasıl bir yol izleyecekleri konusunda fazla bilgi sahibi değildirler. Kamu personelinin, böylesi durumlarda vatandaşlara yardımcı olması etik bir davranış ilkesidir. Vatandaşlar, bazen almak istedikleri hizmetin standartlarını bilmemelerinden bazen de işlerini hızlandırmak amacıyla kamu kurumlarında eş-dost-akraba aramakta ya da iş takipçisi bulma gibi yollara sapmaktadırlar. Bu durum kamu hizmetlerinde etik dışı yollara sapmaya ortam hazırlamaktadır (Etik Rehberi, 2017:31). Böylesi riskli durumlara sapmayı engellemek için kamu kurumlarında işlerin herhangi bir aracıya veya takipçiye ihtiyaç duyulmadan yapılacak basitlikte olması, sunulan hizmetin standartları, iş akış süreçleri ve gerekli olan evraklar hem internetten hem de vatandaşların göreceği şekilde kurumun belli yerlerine asılmalıdır.

Amaç ve Misyona Bağlılık: Kamu kurumları, kamusal görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirir. Bu görev, yetki ve sorumluluklar ise yasal ve idari düzenlemeler, hazırlanan plan ve programlarda somutlaşmakta ve kurumlar buna göre hareket etmektedir. Günümüz kamu yönetimindeki gelişmelere paralel olarak merkezi planlama anlayışı esnetilmiş, kurumlar kendi planlarını, stratejik planlama adı altında, kendileri hazırlamaya başlamışlardır. Stratejik planlarda, kurumun misyonu, vizyonu, stratejik amaçları ve bu amaçlarla uyumlu performans esasları belirtilmektedir. Kamu personelinin asli görevi kurumlarının belirlediği bu plan ve programdaki amaçlara uygun çalışmaktır. Yönetmeliğin 8. maddesi bu durumu şu şekilde ifade etmektedir: *“Kamu görevlileri, çalıştıkları kurum ve kuruluşun amaçlarına ve misyonuna uygun davranırlar. Ülkenin çıkarları, toplumun refahı ve kurumlarının hizmet idealleri doğrultusunda hareket ederler.”*

Dürüstlük ve Tarafsızlık: Kamu görevlileri genel olarak, “tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırımda dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet gibi sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar” (Etik Rehberi, 2017:38).

Kamu görevlileri bir siyasi partiye üye olamayacakları gibi herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar (Eryılmaz, 2012:341).

Saygınlık ve Güven: Kamu personeli görevini yerine getirirken saygınlığa ve güvene dikkat etmeli, kendisinin bir nevi devletin görünen yüzü olduğunu daima hatırlamalıdır. Yönetmeliğin 10. maddesi şu şekildedir: *“Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar. Kamu görevlileri, halka hizmetin kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket eder, hizmetten yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamazlar”*.

Nezaket ve Saygı: Kamusal hizmetler yerine getirilirken çalışanın yaptığı işi zevk alarak yapması, vatandaşa karşı nazik, güler yüzlü ve kibar davranması etik bir davranıştır. Ayrıca nezaket ve saygı sınırlarında davranılması hizmet kalitesinin sağlanmasının da gereklerindendir.

Yetkili Makamlara Bildirim: Yönetici olsun veya olmasın çalışanların etik olmayan bir davranışla ya da taleple veya yasadışı bir eylem veya işlemle karşılaştıklarında durumu yetkili makamlara bildirmeleri şarttır. Özellikle rüşvet, yolsuzluk gibi davranışlar kapalı kapılar ardında ve büyük bir gizlilik içerisinde yürütüldüğü için kurum dışından tespiti son derece zordur. Bu nedenle kurum içerisinden böylesi etik dışı davranışların tespit edilip yetkili birimlere iletilmesi, dürüst ve kamu kaynaklarının emanetine sahip çıkan kamu personeli için önemli bir yükümlülüktür.

Çıkar Çatışmasından Kaçınma: Yönetmelik çıkar çatışmasını; *“kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükene ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olma hali”* olarak tanımlamıştır. Çıkar çatışması, dikkatle ele alınması gereken ve bu çalışmanın sınırlarını aşan geniş kapsamlı bir alandır. Yüzeysel olarak şunu belirtebiliriz ki;

kamu çalışanları çıkar çatışması konusunda dikkatli davranmalı, yakını, akrabası, arkadaşı ile kamusal bir ilişki içerisine girme ihtimali olduğunda veya böylesi bir ilişki içerisine girdiğinde etik sınırları daima gözetmelidir.

Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması: Kamu görevlisinin kamusal bir işin yapılması için kendisine verilen görev ve yetkileri şahsına veya başkalarına menfaat sağlamak amacıyla kullanması, önemli bir etik ihlal durumudur. Genel ilke; kamu görevlilerinin her ne suretle olursa olsun, görev ve yetkilerini kullanarak kendilerine veya yakınlarına herhangi bir menfaat sağlamamalarıdır.

Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı: “Türk Kamu Yönetimi mevzuatında kesinlikle yasaklanmış olmasına rağmen, bazı kamu görevlilerinin yılbaşı, bayram, vb. özel günler bahane edilerek, iş sahiplerinden ya da mesai arkadaşlarından zaman zaman hediye aldıkları gözlemlenmektedir. Kamu görevlilerine verilen veya kamu görevlilerince alınan hediyeler, kamuoyu nezdinde etik tartışmalara yol açmakta, kamuda yozlaşmaya, kamu görevlilerinin eleştirilmesine, yolsuzlukla ilgili algılamaların artmasına, kamu yönetimi ve yöneticilerine duyulan itibar ve güvenin sarsılmasına neden olmaktadır. İlk bakışta önemsiz gibi görünen ve bu nedenle göz yumulan hediyeler, çoğu zaman kamu görevlisinin tarafsızlığını, kararlarını ve görevini etkilemekte, adeta ‘bubi tuzağına’ dönüşmektedir” (Etik Rehberi, 2017:64).

Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı: Kamu kaynaklarının etkin ve verimli şekilde, kamusal bir emanet bilinci ile israf edilmeden kullanılması, idare içerisinde görev yapan herkesin istisnasız dikkat etmesi gereken bir ilkedir. Kamusal malların, binaların, taşıtların ve diğer kamu mallarının özel bir amaçla kullanılması veya kullandırılması etik bir davranış olmayacaktır.

Savurganlıktan Kaçınma: Yönetmeliğin 17. maddesi savurganlıkta kaçınmayı düzenlemektedir ve şu şekildedir: “Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır; mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkanlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar”.

Bağlayıcı Açıklamalar ve Gerçek Dışı Beyan: Kamu çalışanları görevleri ile ilgili olarak yetkilerini aşacak şekilde kurumlarını bağlayıcı bir açıklama, taahhüt,

vaat veya bir söz verme girişiminde bulunamazlar, aldatıcı ya da gerçeğe aykırı beyanat veremezler.

Bilgi Verme, Saydamlık ve Katılımcılık: Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı'nın da önem verdiği konuların başında bulunan bu üç alan, iyi işleyen, hesap verebilir bir kamu yönetimi için olmazsa olmaz görülmektedir. Oldukça geniş bir literatüre sahip bu alanlarla ilgili de kısaca şu ifade edilebilir ki; kamu personeli ve kurumsal yapı vatandaşa bilgi verme odaklı planlanmalı, yönetimde katılımcılık önemsenmeli ve hizmetler saydam şekilde yürütülmelidir.

Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu: Hesap verebilirlik, herhangi bir kişi ya da grubun, yerine getirdiği eylem ve işlemlerden dolayı, kendisi dışında yer alan başka bir kişi ya da gruba açıklama yapması veya cevap vermesini ifade eder (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:21). Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olmalıdırlar. Yöneticiler, kurumlarının amaç ve politikalarına uygun olmaya işlem veya eylemleri engellemek için görev ve yetkilerinin gerektirdiği önlemleri zamanında almak durumundadırlar” (Etik Rehberi, 2017:80).

Eski Kamu Görevlileri İle İlişkiler: Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz. Bu, kamu hizmetlerinin sunumunda dikkat edilmesi gereken etik bir davranıştır.

Mal Bildiriminde Bulunma: Kamu görevlileri düzenli aralıklarla kendileri, eşleri ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları ve alacak ve borçlarını, Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu uyarınca belirtilen usullere uyarak yetkili makamlara bildirmek zorundadırlar. Mal bildiriminde bulunulmasının amacı kamu görevlisinin haksız mal edinmesine karşı önlem almaktır.

2. HİPOTEZ GELİŞTİRME

Etik kodlar günümüzde kamu kurumlarının etik program ve uygulamalarının önemli bir parçası haline gelmiştir. Bu kodların varlığı; etik eğitim programlarını, etik komiteleri ve etik olmayan davranışları ilgili makamlara bildirenleri koruyucu bir yapıdadır (Singh, 2011:385). Bu kodlar aynı zamanda kurumlarda etik bir örgüt

kültürü ve iklimi oluşmasını sağlayarak çalışanları etik davranışlara sevk eder. Etik bir kültür ve iklime sahip olmak sadece mevcut çalışanlar açısından değil, aynı zamanda kuruma yeni katılacak çalışanlar için de beklenen davranışları görünür şekilde ortaya koyan birer araç niteliğindedir. Ayrıca, bir kurumda etik kodların belirlenmiş olması o kurumdaki çalışanların yasadışı ve etik olmayan davranışlardan da korunmasını sağlar (Adams, Tashchian ve Shore, 2001:199-200). Etik kodlar, kurum içerisinde etik değerlerin oluşmasını sağlamakta ve bu değerler çalışanlara etik karar vermeleri konusunda rehberlik etmektedir. Kurumlar etik kodlara sahip olduğunda, çalışanlar da kurumlarının etik davranışlara değer verdiğini düşünecek ve kurumları hakkında olumlu bir yargıya sahip olacaklardır. Etik kodların uygulayıcılar tarafından hayata geçirilmesi, sadece hazırlanıp yayınlanması ile mümkün değildir. Bu kodların çalışanlar tarafından bilinmesi ve farkına varılması yapılacak eğitimler ile mümkün olacaktır (Valentine ve Barnett, 2003:365).

Yapılan çalışmalara göre, etik kodlara sahip kurumlarda çalışan kişiler, etik kodlara sahip olmayan kurumlarda çalışanlara göre astlarının, iş arkadaşlarının, kendilerinin ve özellikle de yöneticilerinin daha etik davrandığını düşünmektedir. Ayrıca etik kodlara sahip kurumlarda çalışan kişiler, kurumlarının etik davranışları daha çok desteklediğini, etik ikilemlerle karşılaştıklarında daha tatmin edici sonuçlar aldıklarını, etik davranmaya daha çok teşvik edildiklerini ve etik olmayan davranışlarla ilgili daha az baskı gördüklerini belirtmektedirler. Bunun yanında, kurumlarda etik kodun varlığına ilave olarak ve onu güçlendirecek şekilde, bu kodların nasıl geliştirildiği ve çalışanlara ne şekilde iletildiği etik konularla ilgili farkındalık noktasında önemli bir etkiye sahiptir (Adams, Tashchian ve Shore, 2001:207). Yani etik davranışların yerleştirilmesi; etik kodların hazırlanması, çalışanların bu kodlar hakkında bilgilendirilmesi, eğitilmesi ve kodlara uygun davranışların denetlenerek gerekiyorsa ödüllendirilmesi ile mümkündür. Bu durumu destekleyen bir çalışmaya göre, etik kodlara sahip kurumlarda çalışanlar, etik koda sahip olmayanlara göre çalıştıkları kurumlarda daha az düzeyde etik olmayan davranışlarla karşılaştıklarını öne sürmektedirler (Somers, 2001:189).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafında çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği, Türk kamu yönetiminde dağınık halde bulunan Etik Davranış İlkeleri'ni tek bir çatı altında toplamış ve kamu yönetimimizde eksik olan etik kodları belirlemiştir. Diğer taraftan, birçok örgütte olduğu gibi kamu

kurumları için de etik davranışlarla ilgili kodların belirlenmiş olması, bu kodların bütün çalışanlar tarafından aynı şekilde algılanacağı ve davranışlarda rehber edinileceği anlamına gelmez. Çünkü etik kodlar kurumların etik değerlerine temel oluştururken, bu değerlerin bireylerin etik karar alma mekanizmalarını etkilemesi, kişisel farklılıkların da etkisi altında gerçekleşecektir. Benzer şekilde, çalışanların eğitim durumu, cinsiyetleri, yönetici olup olmamaları, aylık gelirleri ve medeni halleri de kurumlarındaki etik kodları algılama şekillerini ve düzeylerini etkileyecektir. Nasıl ki etik kodlar kurumsal düzeyde bir değişken olarak çalışanların bireysel etik karar alma mekanizmalarını etkiliyorsa; aynı şekilde çalışanların demografik özelliklerinden kaynaklanan bireysel farklılıkları da kurumlarındaki etik kodların ve ilkelerin ne derece farkında olduklarını ve bu kodları algılama düzeylerini etkileyecektir. Bu açıdan, araştırmanın Etik Davranış İlkeleri'nin algılanma düzeyi ile demografik özellikleri arasındaki ilişkiyi sınavan hipotez şu şekildedir:

Hipotez 1: Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algı; çalışanların demografik özelliklerine (yönetici olup olmamalarına, cinsiyete, yaşa, eğitim seviyesine, mesleki deneyime, medeni duruma ve aylık gelire) göre farklılık göstermektedir.

Etik Davranış kodları eğitim sayesinde işlevsel hale gelmektedir (Tüsiad, 2003:72). “Kurum personelinin kendilerinden beklenen ortak davranış standartlarının farkına varmaları, bu standartları doğru şekilde anlamaları ve uygulamaya koymaları, karşılaştıkları etik sorunlarla ilgili ortak çözüm yaklaşımları geliştirebilmeleri açısından etik eğitimler önem taşımaktadır” (Uzun, 2017:114). Etik eğitimi ile çalışanların etik durumları ve ikilemleri daha somut olarak görmeleri ve buna göre davranmaları sağlanabilirken aynı zamanda etik kodların günlük hayatta nasıl uygulanması gerektiği çalışanlara gösterilebilmektedir. Ayrıca, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği'nin 20'nci maddesi, etik eğitimi bağlamında, yönetici kamu görevlilerine altlarında çalışan personele eğitim vermelerini zorunlu kılmaktadır. Bunlardan hareketle ilgili hipotez şu şekildedir:

Hipotez 2: Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algı; çalışanların etik eğitim alıp almamalarına göre farklılık göstermektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu personelinin uymaları gereken tarafsızlık, eşitlik, hesap verebilirlik, dürüstlük gibi temel Etik Davranış İlkeleri'ni kamu

yönetimine yerleştirmek ve uygulanmasını gözetmek amacıyla kurulmuştur. Bu Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken göz önünde bulundurmaları gereken Etik Davranış İlkeleri'ni belirlemek, bu ilkelerin uygulanmasını gözetmek ve kamu yönetiminde etik bir kültür oluşturmak amacıyla görevlendirilmiştir. Bu çerçevede, Etik Kurula önemli görevler yüklenmiştir. Her şeyden önce, çıkardığı Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği ile uyulması gereken 18 adet Etik Davranış İlkesi'ni belirlemiştir.

Etik Kurul ülkemizde etik konusunda görevlendirilmiş önemli bir kurum niteliğindedir. Yayınladığı etik kodlar bütün kamu personeli bağlayıcı niteliğe sahip olduğundan ve etik ihlalleri inceleme görevinin de bulunmasından dolayı, Kurulun devlet memurları arasında bilinirliğinin yüksek olması beklenebilir. Ayrıca, Kurulu duyan memurların daha etik davranabileceğine ve etik kodları daha olumlu algılayabileceğine yönelik bir izlenim edinilebilir. Bu çerçevede test edilecek hipotez şöyledir:

Hipotez 3: Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algı; çalışanların Kamu Görevlileri Etik Kurulunu bilip bilmemelerine göre farklılık göstermektedir.

İdare görevlerini kamu personeli aracılığıyla yerine getirir. Kamu personelinin etik davranması kamu hizmetlerinin sunumunda ve devlete duyulan güven noktasında önem arz etmektedir. Günümüzde çağdaş demokratik devletlerin vatandaşlarına yüksek standartlarda hizmet sundukları görülmektedir. Bu standartları yükselten ise etik davranışları rehber edinen bir personel yapısının varlığıdır.

Nasıl ki etik kodların varlığı etik bir kurum kültürü ve iklimi oluşmasında ilk adım olarak görülüyorsa (Adams, Tashchian ve Shore, 2001:199-200), etik kodların oluşmasından önce yerleşmiş olan ve personelin etik davranışlarla ilgili duyarlılığını belirleyen bir kurum kültürü, oluşturulan kodların algılanma düzeyini etkileyecektir. Yani, kamu çalışanlarının yerleşmiş kurum kültürüne ve birbirlerinin etik noktasındaki davranışlarını yorumlamalarına göre etik kodları algılama düzeyleri farklılaşacaktır. Bu çerçevede sınanacak hipotez şu şekildedir:

Hipotez 4: Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algı; çalışanların Türkiye'deki kamu personelinin, etik konusunda duyarlı olup olmadığını düşünmelerine göre farklılık göstermektedir.

Kamu kurumlarında etik kültürü yerleştirmek ve geliştirmek, etik farkındalık ve bilinci artırmak amacıyla her yılın 25 Mayıs günü ‘Etik Günü’, 25-31 Mayıs tarihleri arası ise ‘Etik Haftası’ olarak kutlanmaktadır. Bu hafta, etik kodlar ve Etik Kurul’un bilinirliğini artırmak ve etik bilinci yükseltmek amacıyla kutlanır. Etik haftasını bilen bir memurun etik kodlara yönelik algı düzeyinin de yüksek olması beklenebilir. Çünkü etik davranışların yerleşmesi yazılı kuralların yanı sıra destekleyici kurumların ve uygulamaların varlığına da bağlıdır. Buradan hareketle test edilecek hipotez şöyledir:

Hipotez 5: Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri’ne yönelik algı; çalışanların Etik Haftası’nı bilme durumlarına göre farklılık göstermektedir.

3. YÖNTEM

3.1. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Kamu yönetiminin iyi işleyebilmesi için etik ilke ve değerlerin (etik kodların) kamu görevlilerince benimsenip uygulanması şarttır. Bunun gerçekleşebilmesi öncelikli olarak kamu kurumlarında etik eylemlerin kurum kültürü haline getirilmesine ve günlük işlere uygulanmasına bağlıdır. Etik davranışların yerleşmesi ve sürekliliği için resmi adımların atılması gereklidir. Bu resmi adımların başında ise kamu çalışanlarının görevlerini yerine getirirken onlara rehberlik edecek Etik Davranış İlkeleri gelmektedir. Bu çalışmada, Diyarbakır ilindeki memurların Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri’ne ilişkin algılarını ölçmek ve bu algının demografik özelliklere göre nasıl farklılık gösterdiğini belirlemek amaçlanmıştır. Bu amaçla, birincil veri kaynaklarından olan anket yöntemiyle araştırma konusuna dair veri toplanmıştır.

Anket iki bölümden oluşmaktadır. Anketin ilk bölümünde katılımcıların demografik özelliklerine dair sorular ve kamu kurumlarındaki etik uygulamalara yönelik evet-hayır seçeneikli sorular yer almıştır. Demografik değişkenler olarak katılımcılara cinsiyet, yaş, eğitim seviyesi, mesleki deneyim, medeni hal ve aylık gelirlerine ilişkin sorular sorulmuştur. Kurumlarındaki etik uygulamalara dair evet-hayır seçeneikli sorular ise şunlardır: Etik konusunda herhangi bir eğitim aldınız mı?, Kamu Görevlileri Etik Kurulu adında bir kurulu daha önce duyduunuz mu?, Sizce Türkiye’de kamu personeli etik konusunda duyarlı mı? ve Etik Haftasını biliyor musunuz?

Anketin ikinci bölümünde, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği'nde yer alan ve 18 maddede açıklanan Etik Davranış İlkeleri incelenerek soru ifadeleri haline getirilmiş ve 5'li Likert ölçeği ile kamu çalışanlarının bu ilkelere yönelik algıları belirlenmeye çalışılmıştır. Araştırma verilerinin analizi IBM SPSS 25 programı ile yapılmış ve %95 güven aralığında çalışılmıştır. Araştırma hipotezlerini test etmek için tanımlayıcı istatistiklerden ve fark testlerinden yararlanılmıştır.

3.2. Araştırmanın Örneklemi ve Kısıtları

Bu çalışmanın evreni Diyarbakır ilinde 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak çalışan memurlardan oluşmaktadır. Bu kanunda, kamu personeli bilindiği gibi memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler olarak üçlü bir ayrıma tabi tutulmuştur. Bu evrenin seçilmesinin sebebi, kamu personelinin büyük bir kısmının memurlardan oluşmasıdır.

Bu araştırmada, basit tesadüfi ve kolayda örneklem yoluyla 551 adet eksiksiz doldurulan anket sayısına ulaşılmıştır. Ankete katılımda gönüllülük esas alınmış ve anketler araştırmacı tarafından katılımcılarla yüz yüze görüşülerek uygulanmıştır. Anketler Nisan 2019-Temmuz 2019 arasındaki dört aylık süreçte toplanmıştır. Araştırma örnekleme araştırma evrenini temsil edebilecek güçtedir. Çünkü Diyarbakır Valiliği'nden alınan bilgilere göre Diyarbakır ilindeki kamu kurumlarında çalışan toplam kamu personeli sayısı 65.000 civarındadır. Farklı evrenler için kabul edilebilir asgari örneklem büyüklükleri göz önüne alındığında (bknz: Gürbüz ve Şahin, 2018:130) bu araştırmanın örnekleme kabul edilebilir sayı olan 382'nin oldukça üzerindedir.

Araştırma kamu kurumlarında yapıldığı için çalışanlarda etik ile ilgili düşüncelerini rahatça ifade etmeleri noktasında belirgin bir çekince olduğu gözlemlenmiş ve bu çekincenin soruları algılama ve cevaplama yanlı ve çarpık sonuçlara neden olabileceği düşünülmüştür. Bu durum araştırmanın temel kısıttır. Bu kısıtı aşmak için çalışanlara anket uygulanmadan önce kısa bir bilgilendirme yapılmış, adı, soyadı veya kimlik bilgilerinin istenmediği, verdikleri cevapların hiçbir şekilde üçüncü kişilerle paylaşılmayacağı güçlü bir şekilde ifade edilmiş ve çalışanlarla bu noktada karşılıklı güven temin edilmiştir.

4. BULGULAR

4.1. Tanımlayıcı İstatistikler ve Güvenilirlik Analizi

Araştırmaya katılanların demografik özellikleri ve kurumlarındaki etik uygulamalara dair evet-hayır sorularına verdikleri cevaplar Tablo 1.'de özetlenmiştir.

Tablo 1: Demografik Değişkenler ve Evet/Hayır Sorularına Ait Frekans ve Yüzdelere

Değişkenler		f	%	Değişkenler		f	%
Yönetici Olup Olmama	Evli	29	5,3	Medeni Hal	Evli	433	78,6
	Hayır	522	94,7		Bekar	69	12,5
	Toplam	551	100		Boşanmış	49	8,9
Cinsiyet	Kadın	222	40,3	Toplam	Toplam	551	100
	Erkek	329	59,7		2500 TL altı	0	0
	Toplam	551	100		2500-3499	32	5,8
Yaş	21-25	18	3,3	Aylık Gelir	3500-4499	180	32,7
	26-30	45	8,2		4500-5499	234	42,5
	31-35	103	18,7		5500-6499	74	13,4
	36-40	128	23,2		6500-7499	30	5,4
	41-45	134	24,3		7500-8499	1	0,2
	46 ve üstü	123	22,3		Toplam	551	100
	Toplam	551	100	Etik Eğitim Alma	Evli	243	44,1
	Toplam	551	100		Hayır	508	55,9
Eğitim Seviyesi	İlkokul/Ortaokul	0	0		Toplam	551	100
	Lise	17	3,1	Etik Kurulu Duyma	Evli	235	42,6
	Önlisans	76	13,8		Hayır	316	57,4
	Lisans	416	75,5		Toplam	551	100
	Lisansüstü	42	7,6	Personel Etik Konusunda Duyarlı mı?	Evli	44	8
	Toplam	551	100		Hayır	507	92
Mesleki Deneyim	1 yıldan az	2	0,4		Toplam	551	100
	1-5 yıl	80	14,5	Etik Haftasını Bilme	Evli	26	4,7
	6-10 yıl	137	24,9		Hayır	525	95,3
	11-15 yıl	118	21,4		Toplam	551	100
	16 yıl ve üstü	214	38,8				
	Toplam	551	100				
	Toplam	551	100				

Araştırmaya katılan memurların %94,7'si yönetici değildir. Katılımcıların cinsiyete göre bakıldığında %40,3'ü kadınlardan oluşurken %59,7'si erkeklerden oluşmaktadır. Yaşa göre dağılıma baktığımızda örneklemin %69,8'i 36 yaş ve üzeri çalışanlardan oluşmaktadır. Örnekleme oluşturan katılımcıların dörtte üçü (%75,5) lisans düzeyinde eğitim almıştır. Mesleki deneyim açısından bakıldığında ise en yüksek oranın %38,8 ile 16 yıl ve üstü deneyime sahip memurlardan oluştuğu görülmektedir. Bu durum, yaş dağılımı ile birlikte ele alındığında örneklemdaki katılımcıların uzun süredir kamu kurumlarındaki işleyişe aşina olduğuna bir işaretidir. Katılımcıların çoğunluğu evli bireylerden oluşmaktayken, aylık gelir açısından 3500-5499 TL arasında gelire sahip olanlar yoğunluktadır.

Örnekleme etik uygulamalara dair sorulara verilen cevaplar incelendiğinde çalışanların yarısından fazlasının (%55,9) herhangi bir etik eğitim almadıkları görülmektedir. Yine, Kamu Görevlileri Etik Kurulu adında bir kurulu daha önce duymayanların oranı %57,4 olarak tespit edilmiştir. Dikkat çeken bulgulardan biri, örnekleme yer alan memurların Türkiye'deki kamu personelinin etik konusunda duyarlı olmadığına dair yüksek oranda (%92) olumsuz kanaate sahip olmalarıdır. Son olarak ise, örnekleme yer alan kamu çalışanları arasında Etik Haftası %95,3 gibi oldukça yüksek bir oranda bilinmemektedir.

Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algıyı ölçmeyi hedefleyen ve 18 ifadeden oluşan anket sorularının güvenilirliğini test eden Cronbach's Alfa değeri 0,96 olarak bulunmuştur. Bu oran, anket sorularının oldukça iyi düzeyde güvenilirliğe sahip olduğunu göstermektedir. Hipotez testlerinin uygulanması için bu değer yeterlidir.

4.2. Hipotez Testleri

Bu araştırmada oluşturulan hipotezler parametrik ve parametrik olmayan fark testleri aracılığıyla test edilmiştir. Testlerin parametrik olup olmamasına normallik dağılımına bakılarak karar verilmiştir. Verilerin normal dağılıp dağılmadığı çarpıklık ve basıklık değerleri dikkate alınarak tespit edilmiştir. Çarpıklık ve basıklık değerleri -2 ile +2 arasında olan değişkenlerin normal dağılım gösterdiği kabul edilmektedir (George ve Mallery, 2010). Hipotezlerin test edilmesinde kullanılan fark testleri ve değişkenlerin dağılım türleri Tablo 2.'de özetlenmiştir.

Tablo 2: Normallik Test Sonuçları ve Kullanılan Hipotez Testleri

Değişkenler	Dağılım Türü	Uygulanan Test	Değişkenler	Dağılım Türü	Uygulanan Test
Yönetici	Normal	Bağımsız Örneklem T-Testi	Aylık Gelir	Normal	ANOVA
Cinsiyet	Normal	Bağımsız Örneklem T-Testi	Etik Eğitim Alma	Normal	Bağımsız Örneklem T-Testi
Yaş	Normal	ANOVA	Etik Kurul Bilme	Normal	Bağımsız Örneklem T-Testi
Eğitim Seviyesi	Normal	ANOVA	Personel Etik Duyarlılık	Normal Olmayan	Mann-Whitney
Mesleki Deneyim	Normal	ANOVA	Etik Haftası Bilmesi	Normal	Bağımsız Örneklem T-Testi
Medeni Hal	Normal	ANOVA			

Hipotez 1'e göre kamu kurumlarında Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algı; demografik özellikler (yönetici olma, cinsiyet, yaş, eğitim seviyesi, mesleki deneyim, medeni durum ve aylık gelir) açısından anlamlı farklılık göstermektedir. Araştırmaya katılan memurların yönetici olup olmamalarına göre Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algısı bağımsız örneklem T testi ile analiz edilmiş ve iki grup arasında anlamlı farklılık olduğu görülmüştür. Yönetici olarak çalışan memurların Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algı ortalamaları daha yüksek düzeydedir. Cinsiyet değişkeni de Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algı açısından anlamlı farklılık göstermektedir. Erkek memurların algı ortalamaları kadın memurlara göre daha yüksektir.

Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algının yaş gruplarına göre anlamlı farklılık gösterip göstermediği tek yönlü varyans analizi kullanılarak (ANOVA) test edilmiştir. ANOVA testi sonuçlarına göre farklı yaş grupları arasında anlamlı bir farklılık olmadığı görülmüştür. ANOVA testi uyguladığımız eğitim seviyesi değişkenine göre ise lisans ve lisansüstü mezuniyet derecesine sahip memurların

Etik Davranış İlkeleri'ne dönük algıları arasında anlamlı bir farklılık vardır. Gruplar arası varyansın homojenliğini test eden Levene test bulgularına göre Tukey ve Scheffe testleri uygulanmış ve lisans ve lisansüstü eğitim seviyesine sahip gruplar arasında anlamlı farklılık olduğu tespit edilmiştir. Bu değişken grupları arasında en yüksek ortalamaya sahip olanlar lisansüstü eğitim seviyesindekilerdir. Mesleki deneyim ve medeni durum açısından Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algı, gruplar arasında anlamlı farklılık göstermemektedir. Son olarak, aylık gelir düzeyleri açısından örnekleme yer alan memurların Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algıları anlamlı farklılık göstermektedir. Gelir düzeyi arttıkça algı ortalamalarının da arttığı gözlemlenmiştir. Tablo 3.'de görüleceği gibi bağımsız örneklem T testi ve ANOVA testi bulguları Hipotez 1'i büyük ölçüde desteklemektedir.

Tablo 3: Hipotez 1 Fark Testleri Bulguları

Bağımsız Örneklemeler T testi					ANOVA testi				
Yönetici	N	Ort.	Std. Sapma	p	Mesleki Deneyim	N	Ort.	Std. Sapma	p
Evet	29	4,38	0,34	0,00	1 yıldan az	2	2,58	0,03	0,77
Hayır	522	2,63	0,96		1-5 yıl	80	2,64	0,85	
Cinsiyet	N	Ort.	Std. Sapma	p	6-10 yıl	137	2,69	0,94	
Kadın	222	2,51	0,92	0,00	11-15 yıl	118	2,70	0,94	
Erkek	329	2,87	1,05		16 yıl ve üstü	214	2,79	1,15	
ANOVA testi					Medeni Durum	N	Ort.	Std. Sapma	p

Yaş	N	Ort.	Std. Sapma	p	Evli	433	2,77	1.04	0,09
21-25	18	2,22	0,35	0,08	Bekar	69	2,50	0,72	
26-30	45	2,82	0,95		Boşanmış	49	2,66	1,06	
31-35	103	2,70	0,89		Aylık Gelir	N	Ort.	Std. Sapma	p
36-40	128	2,74	0,96		2500 TL altı	0	0	0	0,00
41-45	134	2,62	1,04		2500- 3499	32	2,82	0,96	
46 ve üstü	123	2,90	1,19		3500- 4499	180	2,69	0,98	
Eğitim Seviyesi	N	Ort.	Std. Sapma	p	4500- 5499	234	2,47	0,91	
İlkokul/ Ortaokul	0	0	0	0,02	5500- 6499	74	3,18	1,05	
Lise	17	2,65	1,01		6500- 7499	30	3,68	1,03	
Önlisans	76	2,75	1,08		7500- 8499	1	3,94	-	
Lisans	416	2,68	1,00						
Lisansüstü	42	3,19	0,96						

Hipotez 2 Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algının memurların daha önce etik eğitim alıp almamalarına göre anlamlı farklılık gösterdiğini öngörmektedir. Bu hipotezi test etmek için yapılan bağımsız örneklemeler T testi sonuçlarına göre etik eğitim alan ve almayan çalışanların etik kodlara yönelik algı ortalamaları arasında anlamlı bir farklılık bulunmaktadır. Etik eğitim alan memurların ortalamaları anlamlı derecede yüksektir. Bu bulgular ışığında Hipotez 2 desteklenmiştir. Benzer şekilde Hipotez 3, Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algının Kamu Görevlileri Etik Kurulunu bilip bilmemelerine göre çalışanlar arasında anlamlı farklılık göstereceğini vurgulamaktadır. Nitekim Etik Kurulu bilenlerin ortalamaları bilmeyenlere göre anlamlı derecede yüksektir ve hipotez doğrulanmıştır. Türkiye'deki kamu personelinin etik konusunda duyarlı olup olmamasının etik

kodlara yönelik algıda anlamlı bir farklılık ortaya koyacağını öne süren Hipotez 4 veriler normal dağılmadığı için parametrik olmayan testlerden Mann-Whitney testi ile analiz edilmiştir. Bu test sonucuna göre kamu personelinin etik konusunda duyarlı olduğunu düşünenlerin etik kodları algılamaları anlamlı derecede yüksektir ve dolayısıyla bu hipotez desteklenmiştir. Son olarak, çalışanların Etik Haftasını bilmelerine göre Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algılarının anlamlı derece farklılık göstereceğini belirten Hipotez 5, bağımsız örneklem T testi yoluyla analiz edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre, Etik Haftasını bilenlerin etik kodlara dönük algı ortalamaları bilmeyenlere göre anlamlı derecede daha yüksektir. Bu bulgu Hipotez 5'i doğrulamıştır. Bu hipotezlere ilişkin fark testi sonuçları Tablo 4.'de gösterilmektedir.

Tablo 4: Etik Uygulamalara Dair Fark Testleri Bulguları

Bağımsız Örneklemeler T testi				
Etik Eğitim Alma	N	Ort.	Std. Sapma	p
Evet	243	3,13	1,09	0,00
Hayır	308	2,41	0,82	
Etik Kurul Bilme	N	Ort.	Std. Sapma	p
Evet	235	3,07	1,08	0,00
Hayır	316	2,47	0,88	
Etik Haftası Bilme	N	Ort.	Std. Sapma	p
Evet	26	3,48	1,16	0,00
Hayır	525	2,69	0,99	
Mann-Whitney U testi				
Personel Etik Duyarlılık	N	Sıralı Ort	M-U değeri	p
Evet	44	466,19	2785,50	0,00
Hayır	507	259,49		

SONUÇ

Etik, bir eylemi ahlaki açıdan iyi veya doğru ya da kötü veya yanlış yapan niteliksel durumu sorgulamak suretiyle ahlaki eylemi/davranışı temellendirecek sonuçlara ulaşma çabasıdır. Etik, ahlak üzerine derinlemesine düşündürmektir. Bu açıdan etiğin konusunu ahlak oluşturur. Etik kavramının gündelik hayata

dokunması ve pratik olarak fonksiyon icra etme çabaları ve girişimleri, günümüzde ‘uygulamalı etik’ denilen alanın doğmasına neden olmuştur. Uygulamalı etik; siyaset etiği, tıp etiği, çevre etiği, internet etiği, güvenlik hizmetleri etiği, hukuk etiği, medya etiği vb. alanları kapsayan şemsiye bir kavram niteliğine gelmiştir. Bu çerçevede, kamu yönetimi etiği de uygulamalı bir etik alanıdır.

Kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken etik ilke ve değerler genel olarak yasalarda ve yönetmeliklerde düzenlenmiştir. Son derece parçalı ve dağınık yapıda olan bu düzenlemeler, 2004 yılında kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve bu kurulun çıkardığı ‘Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği’ ile tek bir çatı altında toplanmaya çalışılmıştır. 18 maddede sayılan etik ilkeler, kamu yönetimimizde çalışanların uymaları gereken etik kodları belirlediğinden ve çalışanların tamamı için bağlayıcı olduğundan önem taşımaktadır. Bu çerçevede çalışmadan elde ettiğimiz sonuçları şu şekilde belirtebiliriz:

(1) Örnekleme yöneticilerin Etik Davranış İlkeleri’ne yönelik ortalamaları (4,38) yönetici olmayanların ortalamalarına göre (2,63) bir hayli yüksektir. Yöneticilerin verdikleri cevaplar ‘katılıyorum’ ve ‘kesinlikle katılıyorum’ ağırlıklıdır. Ancak benzer bir durum yönetici olmayan kamu görevlileri için geçerli değildir. Buradan hareketle şu sonuçlara ulaşılabilir. İlk olarak, yönetici olan memurların Etik Davranış İlkeleri’ne yönelik algıları, aldıkları eğitimden, kişisel deneyimlerinden, kurumlarına olan bağlılıklarından kaynaklı nedenlerden dolayı yüksek olabilir. İkinci olarak, etik ilkelere baktığımızda, yöneticilerin aksi cevap vermeleri durumunda yöneticiliklerinin sorgulanmasına yol açacak ifadelerin fazlasıyla yer aldığı görülecektir. Örneğin; kamu hizmeti bilinci, halka hizmet ettikleri bilinci, ülkenin çıkarları, toplumun refahı ve kurumların hizmet idealleri, görevlerin yerine getirilmesinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket etme... gibi ilkelere yöneticilerin olumsuz cevaplar vermeleri pek beklenmeyebilir. Bu noktada, yönetici olmayanların cevapları gerçeğe daha yakındır ve bunların ortalaması yönetici olanlara nazaran bir hayli düşüktür. Kamu yönetimi etiği açısından ideal olanı, şüphesiz yönetici olan memurların ortalamalarına yaklaşımdır.

(2) Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri’ne yönelik algı kadın çalışanlarda daha düşüktür. Bu durum, kadın çalışanların etik kodlar konusunda memurları daha olumsuz bulmaları anlamına gelmektedir. Bu bulguya şöyle bir açıklama

getirilebilir: Kadın çalışanlar etik dışı davranışları erkeklerden göreceli olarak daha hassas gözlemliyor ve algılıyor olabilirler. Gerçekten de erkekler için daha geri planlara atılabilecek veya pek sorun yaratmayacak kimi davranışlar veya karşılaşılan durumlar kadınlarca sorun olarak algılanabilmektedir. Örneğin, kamu görevlisinin uyması gereken bir Etik Davranış İlkesi olan ‘vatandaşa karşı nezaket ve saygı’ bir erkek için daha geri plana atılabilecek bir davranış olabilecek iken, kadın çalışanlar, vatandaşa nezaket ve saygı çerçevesinde davranmayı daha fazla önemseyebilirler.

(3) Etik kodlara ilişkin algı yaş, mesleki deneyim ve medeni duruma göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir. Yaş, mesleki deneyim veya medeni durum ne olursa olsun, bütün memurların etik ilke ve kodları benzer şekilde ve düşük düzeylerde algıladıkları ileri sürülebilir.

(4) Eğitim seviyesi yükseldikçe etik kodlara yönelik algının da yükseldiği ulaşılan sonuçlardan biridir. En düşük ortalamanın 2,65 ile lise mezuniyetine sahip memurlarda, en yüksek ortalamanın ise 3,19 ile lisansüstü mezuniyete sahip olan memurlarda görüldüğü dikkati çekmektedir. Yine aylık gelir arttıkça etik ilkelere yönelik algının da, çok güçlü olarak doğrulanmasa da, belli bir yükselme eğiliminde olduğu ileri sürülebilir.

(5) Çalışmaya katılanların %44,1’i etik konusunda eğitim aldığını, %55,9’u ise herhangi bir eğitim almadığını belirtmiştir. Öncelikle, etik eğitim almayanların oranı son derece yüksektir ve önemli bir sorun alanı olarak bu durum dikkatleri çeker. Diğer taraftan, kamu yönetiminde etik bilincin davranışlara dönüştürülmesinde etik eğitimin önemi yadsınamaz. Eğitim, hayatın her aşamasında devam eder ve insanlar yaşamları boyunca sürekli bir öğrenme süreci içerisinde. İnsanların doğaları gereği ahlaki bir varlık olmadıkları, ahlaki olarak eğitilmeleri gerektiğinden, ahlaki hayatımızın da vazgeçilmez bir parçasının eğitim olduğu ifade edilebilir. Öte yandan, yönetimler insan ile anlam kazanır. Bir ülkenin kamu yönetimi, her ne kadar ileri ve yeterli seviyelerde hukuksal ve idari yapıya sahip olursa olsun ya da çağın gereklerini yeterli ölçüde içinde barındıran etik kodlara sahip olursa olsun, bu düzeyi kaldıracabilecek insani gelişmişlik seviyesine sahip değilse, bunlar bir anlam ifade etmeyecektir. İnsani gelişmişliği sağlayacak yegane unsur da eğitimidir. Kamu yönetimi etik değer ve ilkelerine yönelik eğitimler ile kamu görevlileri istenilen seviyelere getirilebilir. Örneklemde etik eğitim almış

kamu personelinin, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algıları daha yüksek gerçekleşmiştir. Bu veri, kamu görevlilerine eğitim vermenin onların daha bilinçli olacakları, daha iyi ve yüksek standartlarda hizmet sunacakları, görevlerini yerine getirirken adalet, eşitlik, hesap verebilirlik, kamu hizmeti bilinciyle hareket edeceklerine ilişkin yorumları destekler niteliktedir.

(6) Ülkemizde spesifik olarak kamu yönetiminde etik konusunda görevli ve yetkili kuruluş Kamu Görevlileri Etik Kurulu'dur. Bu Kurul, kamu personelinin görevlerini yerine getirirken göz önünde bulundurmaları gereken Etik Davranış İlkeleri'ni belirlemek, bu ilkelerin uygulanmasını gözetmek ve kamu yönetiminde etik bir kültür oluşturmak amacıyla görevlendirilmiştir. Kurul, etik davranış ihlaline maruz kaldığı gerekçesiyle re'sen veya yapılacak başvuru ile gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak ve bu incelemenin sonuçlarını yetkili birimlere bildirmekle de görevli kılınmıştır. Bu açılardan Etik Kurulun kamu personeli tarafından yüksek seviyelerde bilinir olması beklenir. Ancak örneklemimizde çalışanların %57,4'ü bu Kurulu daha önce duymadığını belirtmiştir. Bu durum gerek yöneticiler gerekse de Etik Kurul açısından büyük bir eksiklik.

(7) Kamu personelinin vatandaşlara en yüksek standartlarda ve kalitede hizmet verme bilinci taşımaları, halkın günlük yaşamını kolaylaştırmaları ve kamusal işlerin kalitesini sürekli olarak yükseltme gayreti içerisinde olmaları büyük önem taşır. Bu, yönetimin kalitesini de artırmak suretiyle vatandaş nezdinde kamu yönetimine güveni de artıracaktır. Örneklemde, Türkiye'deki kamu personelinin etik konusunda duyarlı olduğunu düşünenlerin, Etik Davranış İlkeleri'ne yönelik algıları, aksi cevap verenlere göre anlamlı olarak farklılaşmış ve daha yüksek seviyelerde gerçekleşmiştir. Öncelikle bu sonuç, etik kodların personele benimsetilmesinin önemini bir kez daha gözler önüne sermektedir. Etik kodlara yönelik algıları yüksek olan kamu personelinin başta kendi kurumu ve çalışma arkadaşları, daha sonra ise Türkiye'deki kamu personeline yönelik algıları yükselecektir. Algının yükselmesi, hizmetlerin sunumunda etik kaliteyi artıracak, etik kalitenin artması ise iyi işleyen bir yönetim anlamına gelecektir. Yönetimin iyi işlemesi ise vatandaşın kamu yönetimine güvenini yükseltebilecektir. Ancak, ankette, 'sizce Türkiye'de kamu kurumları/personeli etik konusunda duyarlı mı?' sorusuna %92 oranında 'hayır' cevabı verildiği bulgusundan hareketle, memurlar arasında birbirlerini etik bulmama noktasında çok yüksek seviyelerde

bir mutabakat olduğu ve bu durumun bizleri kamu yönetiminin iyi işlemediği sonucuna ulaştırdığı söylenebilir.

(8) Etik bilincin yüksekliğine ve etik farkındalığa ilişkin bir gösterge olarak kabul edilebilecek Etik Haftası'nı bilip bilmeme sorusuna memurların %95,3'ü hayır cevabını vermiştir. Etik Haftası'nı bilme, çalışanların belli bir etik bilinç düzeyine eriştiğinin, etiği önemsedığının bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Ancak örneklemdaki çalışanların ezici bir çoğunluğu bu haftayı bilmediklerini dile getirmektedir.

Genel olarak şu ifade edilebilir ki; etik, hemen öğrenilen bir olgu değildir. Ailede başlayan, yaşanan çevre içerisinde şekillenen ve eğitimle desteklenerek öğrenilen bir süreçtir. Etiğin insan davranışlarında temel bir belirleyici olması zordur, meşakkatlidir ve belirli bir reçetesi de yoktur. Etik değerlerin içselleştirilmediği, öğretilmediği bir örgütte/toplumda istenildiği kadar yasal düzenleme, mevzuat hükmü vb tedbirler alınırsa alınsın, varılmak istenen hedeflere ulaşılamayacağı da yadsınamaz bir gerçektir.

KAYNAKÇA

Adams, J. Tashchian, A. ve Shore, T. (2001). "Codes of Ethics as Signals for Ethical Behavior", *Journal of Business Ethics*, 29, 199–211.

Billington, R. (2011). *Felsefeyi Yaşamak: Ahlak Düşüncesine Giriş*, (Çev. Abdullah Yılmaz), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Cengiz, E. (1998). "Töre Bilimde Değer ve Ölçüt Sorunu", *Doğu Batı*, 1(4), 29–44.

Cevizci, A. (1999). *Paradigma Felsefe Sözlüğü*, İstanbul: Paradigma Yayınları.

Cevizci, A. (2002). *Etiğe Giriş*, İstanbul: Paradigma Yayınları.

Chandler, R. C. (1983). "The problem of Moral Reasoning in American Public Administration: A Case for A Code of Ethics", *Public Administration Review*, 43(1), 32–39.

Collste, G. (2012). "Applied and Professional Ethics", *Kemanusiaan*, 19(1), 17-33.

Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, B. ve Biricikoğlu H. (2011). “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik”, *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19–45.

Etik Rehberi (2017). Kamu Görevlileri Etik Rehberi, Ankara. http://etik.gov.tr/etik_rehberi.pdf (Erişim Tarihi: 24.05.2020)

Frankena W. K. (1988). *Ethics*, New Jersey: Prentice Hall Press.

George, D. ve Mallery, P. (2010). *SPSS for Windows Step by Step: A Simple Guide and Reference*, Boston: Pearson Education.

Gürbüz, S. ve Şahin F. (2018). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Seçkin Yayınları.

Koçyiğit, M. ve Karadağ E. (2016). “Etik Teorilerine Dayalı Bir “Etik Eğilimler Ölçeği Geliştirme Çalışması”, *İş Ahlakı Dergisi* 9, 283-307.

Kuçuradi, I. (2006). *Etik*, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları.

Motilal, S. (2010). *Applied Ethics and Human Rights: Conceptual Analysis and Contextual Applications*, Delhi: Anthem Press.

Özdemir, M. (2008). “Kamu Yönetiminde Etik”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(7), 179–195.

Özlem, D. (2004). *Etik - Ahlâk Felsefesi*, İstanbul: İnkılap Kitabevi.

Pieper, A. (2012). *Etîğe Giriş*, (Çev: Veysel Atayman ve Gönül Sezer), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Plant, J. (2001). “Codes of Ethics”. *Handbook of Administrative Ethics*, (Ed. Terry L. Cooper), New York: Marcel Dekker Inc, 309–333.

Schwartz, M. (2001). “The Nature of the Relationship between Corporate Codes of Ethics and Behaviour”, *Journal of Business Ethics*, 32, 247–262.

Singh, J. B. (2011). “Determinants of the Effectiveness of Corporate Codes of Ethics: An Empirical Study”, *Journal of Business Ethics*, 101(3), 385–395.

Somers, M. J. (2001). “Ethical Codes of Conduct and Organizational Context: A Study of the Relationship Between Codes of Conduct, Employee Behavior and Organizational Values”, *Journal of Business Ethics*, 30, 185–195.

Svara, J. (2015). *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*, Burlington: Jones & Bartlett Learning.

Tepe, H. (1998). “Bir Felsefe Dalı Olarak Etik: Etik Kavramı, Tarihçesi ve Günümüzde Etik”, *Doğu- Batı*, 1(4), 11–27.

Tüsiad, (2003). “Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama”, 1–98.

Tüsiad, (2005). “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik: Kavramsal ve Uluslararası Uygulamalar” Cilt I, (Ed. Cüneyt Yüksel), İstanbul.

Uzun, Y. (2017). “Kamu İdarelerinde Etik Yönetim Altyapısı ve Değerlendirilmesi”, *Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademi Dergisi*, 3(6), 107–141.

Valentine, S. ve Barnett, T. (2003). “Ethics Code Awareness, Perceived Ethical Values, and Organizational Commitment”, *Journal of Personal Selling & Sales Management*, 23(4), 359–367.



Araştırma Makalesi / Research Article**BÜROKRATLAR NASIL LİDER OLUR?**

Namık Kemal ÖZTÜRK*

 z

Kamu ve özel organizasyonlarda yeni yönetim uygulamalarının yaygınlaşması ve rekabetin artması yeni liderlik tiplerini ortaya çıkarmaktadır. Liderlik alanında daha önce uygulanan birçok yöntem artık anlamsız hale gelmekte ve değersizleşmektedir. Yeterli sermaye birikimine ve tasarruf imk nına sahip olmayan birçok ülke ekonomik kaynaklarının sınırlı olmasından dolayı kalkınma ve teknolojik gelişmeye kaynak ayırmakta sıkıntı çekmektedir. Bu  lkeler kamu hizmetlerine acil ihtiyaç duyulmasından dolayı zaten sınırlı olan kaynaklarının büyük bir çoğunluğunu bu alanlardan ziyade doğrudan hizmet ve altyapı yatırımlarına ayırmaktadır. Bu nedenle teknolojinin geliştirilmesi ve yeni yönetim tekniklerinin bulunması için, eldeki kaynakları daha iyi kullanacak liderlere ihtiyaç vardır. Özellikle kamu yönetiminde üst düzeyde çalışan yöneticiler, ülkelerinin sermaye açıklarını uygulayacakları etkili liderlik teknikleriyle giderilmesine büyük katkı sağlayabilirler. Bu nedenle liderlik kamu yönetimi açısından da gittikçe önem kazanan bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır. Liderler sınırlı kaynakları iyi kullanarak ve ellerindeki insan gücünün potansiyelini harekete geçirerek bu sermaye açığını kapatabilirler. Bu bakımdan başarılı olmak isteyen yöneticiler kendilerine yeni nitelikler kazandırmak durumundadırlar. Sadece teknik bilgiye sahip olmak yeterli değildir. Bu bilgiyi her geçen gün geliştirmek, güncellemek ve yeniliklere  nc  olmak da gerekir. İşte bunu sağlamak için elindeki beşeri sermayeyi iyi kullanan liderlere eskisinden daha çok ihtiyaç vardır. Çünkü ancak iyi bir lider bürokratik yapılardan kaynaklanan olumsuzlukları ortadan kaldırılabılır ve teknolojik gelişimlere bir kapı açabilir.

Anahtar Kelimeler: Liderlik, Bürokratlar ve Liderlik, Liderlik Tarzları.

* Prof. Dr. Muğla Sıtkı Koçman Üniv. İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü, nkozturk@mu.edu.tr.
ORCID: 0000000272644791

HOW BUREAUCRATS BECOME LEADERS?

ABSTRACT

New management practices in public and private organizations are becoming more widespread and increasing competition leads to new types of leadership. Many of the methods previously applied in the field of leadership are becoming meaningless and devalued. Many countries that do not have sufficient capital accumulation and savings have difficulty in allocating resources for development and technological development due to their limited economic resources. Due to the urgent need for public services, these countries devote most of their already limited resources to direct service and infrastructure investments rather than to these areas. Therefore, there is a need for leaders who can make better use of the resources available to develop technology and find new management techniques. In particular, executives who work at a high level in public administration can contribute greatly to the elimination of capital deficits in their countries through effective leadership techniques. For this reason, leadership is becoming an increasingly important phenomenon in terms of public administration. Leaders can close this capital deficit by making good use of limited resources and mobilizing the potential of their manpower. Managers who want to be successful in this respect have to acquire new qualifications. Just technical knowledge is not enough. It is also necessary to develop, update and pioneer innovations. To achieve this, there is a need for leaders who use human capital well. Because only a good leader can eliminate the negative effects of bureaucratic structures and open the door to technological developments.

Keywords: Leadership, Bureaucrats And Leadership, Leadership Styles.

GİRİŞ

Yeni ürün ve teknoloji geliştirmek için organizasyonların etkili yöneticilere sahip olması gerekliliği yadsınamaz bir gerçeklik olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle organizasyonların etkili yöneticiler bularak bu yarışa hazırlanmaları büyük önem taşımaktadır. Etkili yöneticiler dendiğinde ise akla ilk gelen kavram liderliktir. Son yıllarda başta ölçek geliştirme olmak üzere farklı liderlik tiplerinin tespiti ve bu tiplerin farklı durumlarda analizini ele alan çalışmalar hızla artmaktadır. Bu artış esasında konunun hem önemini göstermesi hem de araştırma alanının dinamik bir yapıda olduğunun anlaşılması bakımından son derece önemlidir. Üstelik bu çalışmaların ekonomik bakımdan çok fazla sorunu olmayan gelişmiş ülkelerde yoğunlaşmış olması konunun stratejik bakımdan da önemli olduğunun tipik bir göstergesidir.

Özellikle Türkiye gibi teknoloji açığını hızla kapatmak ve yeni teknolojilerin sunduğu imkânları kullanmak isteyen ülkeler bakımından sadece siyasi liderlik yeterli değildir. Başta üniversiteler olmak üzere birçok kamu kurumunda (Tübitak, Aselsan, Tai vb.) çalışan üst düzey yöneticilerin liderliği öğrenmeleri ve kendilerini geliştirmeleri, teknoloji ve bilgi açığının hızla kapatılması bakımından önemli bir husustur. En iyi lider öğrenen liderdir düsturundan hareketle liderlerin sürekli bir eğitim ve gelişim sürecinde olmaları gerekmektedir. Liderlerin başarılı olmalarında en önemli unsur eğitim, öğrenme ve yeniliklere açık olmadır (Delice vd., 2011:46). Burada konumuz bakımından anahtar niteliğindeki soru bürokratlar lider olabilir mi? sorusu değil, bürokratlar nasıl lider olabilir sorusudur? Bu noktadan hareketle çalışmanın amacı, liderliğin öğrenilebilir ve geliştirilebilir bir yetenek olduğunu göz önüne alarak, özellikle kamu yönetiminde üst düzeyde çalışan yöneticilere nasıl lider olabileceklerine dair öneriler sunmaktadır. Başka bir ifadeyle bu çalışma, liderlik yapmak isteyen kamu yöneticilerinin kendilerini geliştirmeleri yönünde bilinçli olarak hareket etmelerine katkı sağlamayı hedeflemektedir. Liderlik konusunda farklı alanlarda çok sayıda çalışma olmasına rağmen bürokratlara nasıl lider olabileceklerini gösteren çalışmalar Türkiye özelinde değerlendirdiğimizde yok denecek kadar azdır. Dolayısıyla bu çalışmanın, Türkçe yazında bu yöndeki eksikliğin giderilmesine küçük de olsa bir katkı sağlayacağı söylenebilir.

1. LİDERLİK YAZINI: KISA BİR TARİHÇE

Liderlik kavramı, yönetim biliminin siyaset biliminden transfer ettiği bir kavramdır ve etkili yöneticileri ifade eder. Gerek kamu gerekse özel yönetim örgütleri açısından fark yaratan bir etkinlik ve öncülüğü anlatan bu kavram son yıllarda gittikçe daha çok ön plana çıkmaktadır. 1900'lü yılların başlarında akademik bir alan olarak ortaya çıkan liderlik çalışmaları günümüzde oldukça yaygınlaşmış ve önemli hale gelmiştir. Amerika ve Avrupa'da bu alanlarda her yıl çok sayıda eser yayınlanmakta ve inceleme yapılmaktadır. Örneğin 1998 yılında yapılan bir araştırmada farklı alanlarda liderlik konusunda 5000'den fazla çalışmanın ve 350'den fazla da liderlik tanımının yapıldığı söylenmektedir (Karkın, 2004: 45). Günümüze kadar bu çalışmaların bütün Dünya ölçeğinde birkaç yüz binli rakamlara ulaştığını söylemek yanlış olmaz.

Kamu organizasyonlarında liderliğin gittikçe daha önemli olmasının üç temel nedenden kaynaklandığı söylenmektedir. Bunlardan birincisi, kamu yönetiminde hesap verebilirliğin artmasıdır. Hesap verebilirliğin yükselmesi birçok alanda yenilikçi uygulamaların devreye alınmasına ve yeni nesil yöneticilerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. İkincisi, siyasi hesap verebilirlikle ilgilidir. Siyasetçiler halka hem kendi yaptıkları hem de personelin yaptıkları/ yapmadıkları işlerden dolayı hesap verme konumundadırlar. Dolayısıyla halka karşı hesap verme konumunda olan siyasetçiler, kendi bürokratlarını daha sıkı takip etmekte ve yaptıkları işlerle yakından ilgilenmektedirler. Üçüncüsü ise yeni yönetim uygulamalarının yaygınlaşması ve rekabetin artması yeni teknikleri ve liderlik tiplerini/stillerini gündeme getirmektedir (Şahin vd., 2015:81). Daha önce uygulanan birçok yöntem artık anlamsız hale gelmekte ve değersizleşmektedir. Bu bakımdan başarılı olmak isteyen yöneticiler kendilerine yeni nitelikler kazandırmak durumundadırlar. Çünkü artık teknoloji neredeyse her gün değişmekte ve özellikle bilişim teknolojisindeki değişimi yakalamak gittikçe zorlaşmaktadır. Devletler gittikçe daha çok bilgisayar ve internet uygulamalarını hayata geçirmekte, bu alanda hizmet sunumu maliyetlerin düşük ve güvenilir olmasından dolayı gittikçe yaygınlaşmaktadır. Bu nedenle sadece teknik bilgiye sahip olmak yeterli değildir. Bu bilgiyi her geçen gün geliştirmek, güncellemek ve yeniliklere öncü olmak da gerekir. İşte bunu sağlamak için elindeki beşeri ve fiziki sermayeyi iyi kullanan liderlere ihtiyaç vardır (Demirbaş, Öktem., 2013:93).

Çünkü ancak iyi bir liderlik ile hiyerarşik yapılardan kaynaklanan olumsuzluklar ortadan kaldırılabılır ve teknolojik gelişimlere bir kapı açılabilir.

1980’li yıllardan itibaren Batı ülkelerinde başlayan geleneksel kamu yönetimi modelinden yeni kamu işletmeciliğine doğru gelişen paradigma değişikliği kamu yöneticileri açısından kamu sektöründe oluşan yeni prensiplere uyum sağlama zorunluluğunu doğurmuştur. Özellikle üst ve orta düzeyde bulunan kamu yöneticilerinin, yeni kamu işletmeciliği ve kamu hizmeti modelinin gerektirdiği yönetici tipine uyum sağlamaları gerekmektedir (Kösecik vd., 2003;125). Batı ülkelerindeki bu dönüşüm sürecinin Türkiye bakımından da geçerli olduğunu belirtmemiz gerekir. Zira Türkiye’de de biraz geç kalınmış ve siyasi olarak büyük engeller çıkarılmış olmasına rağmen 80’li yıllarda başlayan dönüşüm süreci ancak 2000’li yıllarda uygulanabilme imkânı bulabilmiştir. Bu nedenle kamunun daha verimli, üretken ve yenilikçi olması büyük ölçüde bu örgütleri yöneten kişilerin yeni değişiklikleri ve gidişatı kavramaları ile mümkündür. Bu bakımdan özellikle üst düzeyde çalışan kamu yöneticilerinin liderliği, global Dünya’nın gidişatını görme ve buna hazırlıklı olma bakımından son derece önem taşımaktadır. Günümüzde kamu örgütlerini artık klasik geleneksel emir-komuta yöntemleriyle yönetmek belki mümkündür ama bunun ülkeye ve halka bir faydası yoktur. Bu açıdan liderlik uygulamaları gittikçe daha çok önem kazanmaktadır. Özellikle üst düzeyde çalışan kamu yöneticileri artan rekabet koşulları ve yeni yönetim paradigmaları doğrultusunda birçok sorunla uğraşmakta ve bu sorunları çözebilmek için ekip oluşturma ve bütün personelin motivasyonunu üst düzeye çıkarmak zorundadırlar. Bunu yaparken sadece astlarının davranışlarını değiştirmeyi değil, halkı gözetmeyi, onların istek ve çıkarlarını düşünmeyi de ön planda tutmaları gerekir (Şahin vd., 2015:75).

Kamu yönetiminde liderlik konusuna maalesef akademik yazında gerekli önemin verildiği söylenemez. Bu alanı doğrudan hedef alan yayınlanmış çalışmalar diğer ülkelerle kıyaslandığında oldukça sınırlı sayıdadır. Liderlik alanıyla ilgili ilk çalışma 1981 yılında Turgay Ergun tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada kamu yönetiminde çeşitli bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda orta ve üst düzeyde çalışan yöneticilerin önderlik davranışlarını tespit amacı güdülmüştür. Çalışmanın sonuçlarına göre kamu yöneticileri astlarına yetki devrederken isteksiz davranmakta ve merkeziyetçi bir yönetim anlayışı sergilemektedirler. (Ergun,

1981:25-28). Bu yönde bir diğer çalışma Sargut (2001) tarafından yapılmıştır. Sargut bu çalışmasında kısaca Türk toplumunun kültürel özelliklerinin batı ile uyummadığını ve yöneticilerin daha otoriter bir tavır gösterdiklerini tespit etmiştir. Sargut, bu nedenle Türk toplumunda liderlerin otokratik davranış sergilemesinin toplumsal yapıyla uyumlu olduğunu belirtmiştir (Sargut, 2001:228-235).

Doğrudan kamu yönetiminde liderlik konusunda yayımlanmış ilk çalışmalardan biri 2002 yılında Murat Yıldız'ın "Liderlik Yaklaşımları ve Türk Kamu Yönetiminde Liderlik Araştırmaları" adlı makalesidir (Yıldız, 2002). Bu çalışma daha çok liderlik tanımları üzerinde durmakta, daha önce yapılan çalışmalar kısaca özetlenmektedir. Kösecik, Kapucu ve Sezer'in ortaklaşa yazdıkları 2003 tarihli makalede ise 1980'li yıllardan itibaren Dünya'da yaşanan değişimlere ayak uydurabilmek için kamu yöneticilerinin kendilerini geliştirmeleri üzerinde durmakta ve özellikle kaymakamların bu dönüşümü ne ölçüde gerçekleştirdiğini anlamaya yönelik küçük ölçekli bir anket içermektedir. İlk çalışmalardan olmasına rağmen sorunların tespitine yönelik bir çalışma olmasından dolayı değerlidir (Kösecik vd. 2003). 2004 yılında yapılan bir diğer öncü çalışma Karkın'ın "Kamu ve Özel Sektör Yöneticilerinin Liderlik Davranışları" adlı çalışmasıdır. Karkın bu eserinde liderlik üzerine yapılan çalışmaları kısaca değerlendirmektedir. Liderlik teorilerinin de kısaca aktarıldığı bu çalışma liderlik konusunun kamu ve özel sektörde ele alınışına ve kültürel boyutlarına değinmektedir (Karkın, 2004). Bir diğer çalışma ise 2005 yılında Ayşe Yıldız Özsalmanlı tarafından yapılan "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Liderlik ve Lider Yöneticilik" adlı makaledir. Bu çalışmada Türk kamu yönetiminde siyasi atamalardan dolayı lider yetişmediği üzerinde durulmuş ve yöneticilerin takdir yetkilerinin yetersizliği vurgulanmıştır (Özsalmanlı, 2005). Yine 2005 yılında liderlikle ilgili bir çalışma Tengilimoğlu tarafından yapılmış, bu çalışmada kamu ve özel yönetim örgütlerinde liderliğin farklı yönleri ele alınmıştır. Bu çalışma sonucunda her iki yönetim örgütünde liderlik davranışı bakımından anlamlı bir farklılık elde edilememiş, özel sektör örgüt liderlerinin tutum ve davranışlarının kamuya nazaran daha arkadaşça, ilişkiye yönelik ve katılımcı olduğu tespit edilmiştir (Tengilimoğlu, 2005). 2007 yılında Ali Şahin ve Handan Temizel tarafından yapılan ve kamu yönetiminde liderlik algısını ele alan bir diğer çalışmada yöneticilerin astlara yerine getirilmesi mümkün olmayan emirler verdikleri, çalışmalarında motive etmedikleri, liyakate dikkat etmedikleri

ve değişimden uzak durdukları yolunda tespitler yapılmıştır (Şahin, Temizel, 2007:192). Daha sonra yapılan bazı çalışmalarda ise kamu yönetiminde liderlik olgusuna daha çok “mülki idare” açısından yaklaşıldığı (Taşdan, Gül, 2013) ve önemli olduğunu düşündüğümüz teknolojik gelişme ve insan kaynakları gibi hususların ihmal edildiği (Solmaz, 2018: 40) görülmektedir¹.

Akademideki tez yazınına baktığımızda ise 2000-2014 yıllarında doğrudan kamu yönetiminde liderliği inceleyen tez sayısı 3’tür. Oysa liderlik konusunda aynı yıllarda bütün sosyal bilimler alanında yapılan tez sayısı 1885’tir. Bu çalışmaların büyük bir kısmı işletme ve eğitim yönetimi alanlarıyla ilgilidir. Bunları titiz bir şekilde taradığımızda kamu yönetimi alanıyla ilgili olanların 44, siyaset bilimiyle alakalı olanların ise 12 olduğu tespit edilmiştir. Bu çalışmalarda genellikle daha önce geliştirilmiş liderlik ölçekleri kullanılmakta, bu ölçeklerden hareketle liderlik özellikleri ele alınıp çalışanların yöneticileri hangi liderlik tipolojisi içinde gördükleri tespit edilmeye çalışılmaktadır. Bu çalışmaların büyük bir çoğunluğu kamu ve özel sektörde çalışan yöneticilerin lider olduğu varsayımı üzerine kurulmuştur ve çalışanların liderlik algılaması ölçülmeye çalışılmıştır. Ancak bu varsayım aslında bir yanlışlığı içinde barındırmaktadır. Çünkü liderlik özellikleri tespit edilmeye çalışılan yöneticilerin büyük bir çoğunluğunun liderlik özelliklerine sahip olup olmadıkları belli değildir. Dolayısıyla bu çalışmalar yanlış bir varsayım üzerine inşa edildiklerinden dolayı sonuçları da çok sağlıklı değildir. Bu tür çalışmaların öncelikle yöneticilerin lider niteliklerine ve bilgisine sahip olup olmadıkları test edildikten sonra yapılması gerekir.

2. LİDERLİK

Lider kavramına baktığımızda çok sayıda alanda yüzlerce tanımının yapıldığını belirtmek gerekir. Bu nedenle tanımlardan bazılarını aktarmak yerine bütün liderlik tanımlarında ortak noktaları ele almak ve liderliği bu yönüyle ifade etmek daha gerçekçi bir yaklaşım olacaktır. Bütün liderlik tanımlamalarını incelediğimizde üç temel hususun ön plana çıktığını söyleyebiliriz. Bunlar insan, etkileme ve amaç kavramları olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla liderliği insan, etkileme ve amaç kavramlarının iç içe geçtiği ve bunların arasında sürekli ve etkileşimsel ilişkilerin olduğu bir deneyim süreci olarak belirtebiliriz (Karkin, 2004:

¹ 2000-2010 yılları arasında Türkiye’de yayınlanmış liderlikle ilgili çalışmalarının kısa bir analizi için bkz. Şahin vd. 2015, s. 82-86.

45). Bu bakımdan liderlik bir süreci, lider ise bu süreçte insanları etkileyebilen ve bir otoriteye sahip kişiyi ifade eder (Tetik, 2014:268).

Liderlik ve yöneticilik birbiriyle aynı muhteviyata sahip değildir. Liderler organizasyonun duygusal ve özsel (manevi) kaynaklarını kullanırken, yöneticiler daha çok fiziksel kaynaklar üzerinde odaklanmayı tercih ederler. Kavram olarak liderlik, önde giden, öncü, yol gösterici, ufuk açıcı, hareket ve kanaat önderi gibi anlamlara sahiptir. Bu bakımdan etkinlikten çok etkililik ile ilgilenir ve doğru işleri yapan kişi olarak ön plana çıkar. Liderler daha çok uzun vadeli problemlere karşı çözüm bulurlar ve yeni fikirler geliştirerek organizasyonun önünü açarlar. Yöneticiler ise mevcut sorunlara kabul edilebilir çözümler bulurlar ve daha kısa dönemli bakış açılarına sahiptirler. Bir diğer temel farklılık ise yöneticilerin isteklerini güç kullanarak zorla yerine getirmelerine karşılık liderlerin daha çok kendi isteklerini başkalarının isteği haline getirerek sonuca ulaşmalarıdır (Williams, 2007:451; Certo, 2009:387).

Hemen her alanda lider olabileceknitelikte insanlara rastlamak mümkündür. Bu açıdan organizasyonlar önemli bir lider kaynağı olarak değerlendirilebilirler. Atatürk, Bismarck, Churchill, Kennedy gibi hemen aklımıza gelen tarihi siyasi liderlerin yanında çok sayıda organizasyon liderleri de söz konusudur. Ford Motor'un Kurucusu Henry Ford, Microsoft'un kurucusu Bill Gates ve Apple'ın kurucusu Steve Jobs gibi çok sayıda lider yönetici söz konusudur. Burada belirtilen kişilere bakarak liderliğin sıradan insanlarca yapılacak bir iş olmadığı ve az sayıda insanda bulunan yeteneklerden kaynaklandığı şeklinde bir anlayış ortaya çıkabilir. Bu türden yanlış anlaşılımların ortadan kaldırılması için Bennis ve Nanus'un (1985) yaptıkları çalışma oldukça değerlidir. Bu çalışmada liderlik konusunda yanlış bilinen ve genel kabul gören çok sayıda husus açıklığa kavuşturulmuştur (Öztürk, 2015:154-156):

- Liderlik çok nadir rastlanan bir faaliyet değildir: Liderlik, sanılanın aksine çok nadir görülen bir olgu değildir. İnsanlar çok farklı alanlarda liderlik özelliği sergileyebilirler. Derneklerden sendikalara, değişik kulüplere kadar liderlik özelliği gösteren çok sayıda insan vardır.
- Liderlik doğuştan kazanılmaz, sonradan öğrenilir: Bazı insanların diğerlerinden daha fazla doğal yeteneklerinin olduğu bir gerçektir.

Benzer şekilde bazı konularda diğer insanlardan daha yetenekli insanların olabileceğini de kabul etmek lazım. Ancak bu liderliğin doğuştan gelen bir özellik olduğu anlamına gelmez. Neredeyse her insanda birçok faaliyeti yapacak yetenek mevcuttur. Bu yetenekler daha sonra eğitimle ve pratik yapmakla geliştirilebilirler. Liderlikte böyle bir yetenektir. Herkeste liderlik potansiyeli olabilir. Bu potansiyeli harekete geçirmek ve liderlik niteliklerini öğrenmek ve uygulamak gerekir.

- Belli fiziksel bir liderlik tipi yoktur: Liderler de sıradan insanlar gibi uzun veya kısa boylu, düzgün veya kötü giyinimli, fiziksel bakımdan diğerlerinden ayrılan yönleri vb. özellikleri yoktur. Her liderin kendine has özelliklerinin olması belli bir lider tipinin varlığı anlamına gelmez.
- Liderler sadece organizasyonun üst yönetiminde var olmazlar: Üst düzey yöneticilerin lider davranışı göstermesi ile liderliğin sadece üst düzey birimlerde olması aynı şey değildir. Organizasyonların her kademesinde liderliğe ihtiyaç vardır. Liderlik, takım çalışmasından birim yönetimine kadar her alanda stratejik yönetim bakımından gereklidir.

2.1. Liderlik Özellikleri

Liderlik konusunda gerçekleri yansıtmayan birçok mit vardır. Liderlik eğitimle öğrenilir ve bunun gereğini yapan birçok insan lider olabilir. Liderlik öğrenilebilir bir şey olduğuna göre, her hangi bir organizasyonda önemli bir rol üstlenmek isteyenlerin liderliğin gereklerinin ne olduğunu ve kendi liderlik stillerini nasıl geliştirebileceklerini bilmeleri gerekir. Liderliğin temel özellikleri şöyle sıralanabilir (Öztürk, 2015:155-156; Delici vd.2012:42-44):

- Bütünlük ve güçlü bir kişisel ahlak. Bütünlük olguları derinlemesine algılamayı ve resmi tam görmeyi ifade eder. Liderler organizasyonu bir bütün olarak algılamalı ve davranışlarında bunu sürekli olarak gösterebilmelidirler. Bütün çalışanları organizasyonun bir parçası olarak algılamak ve aralarında hiçbir ayırım yapmamak bu açıdan önemlidir. Böyle yapabilmek için liderlerin tutarlı bir ahlaki çizgide bulunmaları gerekir. Dürüstlük ve güvenilirliğin liderliğin önemli özelliklerinden biri olduğu unutulmamalıdır.

- Başkalarına saygı. Güvenilir bir liderlik için başkalarına saygı göstermek önem taşır. Bu, insanları olduğu gibi kabul etmenin bir ön şartıdır. Onlara saygılı davranmak ve onlar hakkında olumlu düşüncelere sahip olmak, onların da lidere saygı göstermesinin ön şartıdır. İnsana saygı ve değer verildiğini gösteren bir teşekkür, bir selam, bir not ve bir çiçek gibi küçük ayrıntıların büyük etkilerinin olduğunu unutmamak lazımdır (Yiğit, 2002:18).
- Enerji, azim ve cesaret. Etkili liderliğin kaçınılmaz bir zorunluluğu ortalama insanın sahip olduğu enerjinin üzerine çıkabilmektir. Bu bakımdan uzun ve yorucu bir çalışma ortamına hazırlıklı olmak gerekir. Karşısına çıkan engellerden bıkmamalı ve sürekli olarak belirlediği hedefi gerçekleştirmenin yollarını aramalıdır.
- Ekip oluşturabilme yeteneği. Yöneticiler genellikle komite kurarak sorunları halletmeyi tercih ederler. Liderler ise ekip kurarak sorunları ele alırlar. Komitelerin gündemleri vardır. Takımların ise bir vizyonu vardır. Dolayısıyla liderlik bir vizyon işidir ve takım kurmayı bilmeyi gerektirir.
- Hatalardan ders alma. Liderler hata yapmaz veya yanlış düşünmez diye bir kural yoktur. Önemli olan hatalardan ve başarılarından bir şeyler öğrenmek ve kendi liderlik niteliklerini geliştirebilmektir.
- Vizyona sahip olma. Liderlerin vizyonu onların geleceğe bakışıdır. Lider insanlara paylaşılabilecek bir gelecek, bir ülkü ve hayal sunar (Bolat, 2010). Kısa dönemli çıktılara ve teferruata takılmak geleceği yakalamayı engelleyebilir. Bu nedenle liderler vizyonlarıyla uyumlu hedefler koyarak, takipçilerini hayallerine ortak ederek motivasyonu gerçekleştirirler.
- İnsanları güçlendirme yeteneği. Liderlerin önemli vasıflarından biri, birlikte çalıştığı insanları önceki durumlarından daha güçlü ve daha çok şey yapabilecekleri konuma getirmektir. İnsanların kapasitelerinin artırılması ile onların yapacakları işler ve alacakları sorumluluklarda artış olacaktır. Dolayısıyla çalışanların kendilerini daha güçlü hissetmeleri daha çok çalışma ve yeni şeyler ortaya atmalarını sağlayacaktır. Bu durum organizasyonun bütününe yayıldığında stratejik hedefleri gerçekleştirilmesi daha kolay olacaktır. Bu açıdan yöneticiler astlarına

yetki verirken onları cesaretlendirmeli, hata yapmaktan korkmamalarını sağlamalı ve yaratıcı olmalarını teşvik etmelidirler.

- İnsanlarla iletişim kurma becerisi. Karşılarındaki kişi veya gruba düşüncelerini açıkça ifade edebilmek ve onların görüşlerini alabilmek için liderlerin iyi iletişim becerilerine sahip olmaları gerekir. Örgütlerin gittikçe büyümesi iletişim zorluklarına yol açan önemli bir faktördür. Sağlıklı bir iletişim olmadan hiçbir yönetim fonksiyonu yerine getirilemez. Liderler, kurumlarının işleyişini sağlamak ve amaçlarını gerçekleştirmek için örgütü oluşturan çeşitli bölümler ve örgütün yakın, uzak ve dâhili çevresi arasında bilgi ve düşünce alışverişini gerçekleştirmek durumundadırlar (Yiğit, 2002:19).

2.2. Bürokratlar için İlave Liderlik Özellikleri

Bürokratların liderlik özelliklerini ele alan ve onları yönlendiren çalışmalar maalesef ülkemizde oldukça kısıtlıdır. Türkiye’de liderlik dendiğinde siyasi liderlik akla gelmektedir ama bu alanda da yeterince çalışma yapılmamıştır (Ateş, Bektaş, 2018: 283). Liderliğin öğrenilebilir bir husus olması ve her organizasyonda lider özelliklerine sahip insanların bulunmasından dolayı kamu yönetiminde çalışan bürokratların da lider olabilecekleri açıktır. Önemli olan liderliğin temel vasıflarını öğrenip kendi stillerini oluşturabilme becerisini gösterip göstermemeleridir. Bu açıdan Denhardt’ın liderlik taslağı bürokratik liderliğe vurgu yapması bakımından önemlidir. Denhardt’ın belirlediği bu ilave hususlar aşağıda kısaca açıklanacaktır (Ricucci, 2000:18-19):

- Değerlerin Yorumlanması: Denhardt’a göre değerlerin yorumlanması, organizasyonun misyon ve değerlerinin kapsamlı bir yorumunun yapılarak geliştirilebilme becerisini anlatır. Değerler, liderin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde profesyonelce iş yapma becerisiyle birlikte dürüstlük içinde hareket etmesini ifade eder. Ayrıca değerlerin belirlenmesi, yöneticilerin organizasyonda açık bir vizyon ortaya koymaları ve uygulamalarıyla da ilgilidir. Bu bakımdan organizasyonun gerçekleştirmeye çalıştığı temel hedefin (misyon), diğer bütün bireysel çıkarların önünde ve üstünde tutulduğunun açıkça belirtilmesi gerekir. Dolayısıyla organizasyonel kültürün geliştirilmesi temel bir liderlik görevi olarak ortaya çıkar.

- **Pragmatik Artışsalcılık:** Etkili liderler görev yaptıkları üst düzey mevkilerde çalışırken hedeflerini zamana bağlı olarak adım adım gerçekleştirirler. Küçük adımlarla hedefe yönelik kazanımların elde edilmesi hedefin gerçekleştirilmesine büyük katkı yapar. Her şeyin birden bire olmasını beklemek gerçekçi değildir. Bu bakımdan üst düzey yöneticilerin siyasal liderlikle uyumlu yeni stratejiler geliştirmeleri önem taşır.
- **Halka Hizmete Adanma:** Kamu hizmeti yürüten liderlerin bu hizmete içten gelen bir arzuyla bağlı olmaları gerekir. Kendilerine özel sektörden daha yüksek maaşlar ve avantajlı çalışma teklifleri gelse bile bürokratik liderlerin içlerinden gelen halka hizmet dürtüsünün peşinden gitmeleri önemlidir. Çünkü onlar yaşadığı topluma değer katacak, insanlara dokunacak ve yardımcı olacak bir etkinliğin içinde olmanın verdiği hazzı özel sektördeki çalışmadan elde edemezler. Kamuya hizmet bilinciyle hareket eden yöneticiler performans ve sorumluluklarını üst düzeye çıkararak yüksek kalitede hizmet sunumunu gerçekleştirebilirler. Burada vurgulanan husus, yöneticilerin bir mesleğe, bireysel kariyer planlarına veya seçilmişlerin bireysel çıkarlarına değil doğrudan halka hizmeti ön plana çıkarmalarıdır. Halka kaliteli hizmet sunma yöneticilerin en önemli değeri olmalıdır.

3. LİDERLERİN GÜÇ KAYNAKLARI

Liderlik dinamizm ve güç kullanımını bilmeyi gerektirir. Güç, diğer insanları etkileme ve yönlendirme bakımından önemlidir ve liderin takipçilerinin kendisine itaat edip etmediklerini belirler. Organizasyon içinde liderler beş çeşit güçten yararlanırlar. Bunlar yasal güç, ödül gücü, uzmanlık gücü, karizmatik güç ve ceza verme gücü olarak belirtilebilir (French, Raven, 1959):

Yasal Güç. Organizasyonun yöneticilere verdiği biçimsel yönetim mevkiinden kaynaklanan bir güçtür. Örneğin, bir kişi yönetici olarak seçildikten sonra işle ilgili olarak onun emirlerine ve talimatlarına çalışanların itaat etmesi bu yetkinin gereğidir. Çalışanlar, yöneticinin bu yetkisini meşru ve yasal olarak kabul ettiklerinden dolayı verdiği emirlere itaat ederler.

Ödül Gücü. Liderlerin çalışanları ödüllendirme yetkisinin olmasından kaynaklanır. Yöneticiler çalışanlarına ücret artışı ve hediye şeklinde biçimsel ödüller verebilirler. Bunun yanında övme, dikkat çekme, tanıma vb. tarzlarında

değişik ödüllendirme yollarını da tercih edebilirler. Liderler  d lleri kullanarak astların davranışlarını etkileyebilirler.

Ceza Gücü. Ödül verme gücünün tersi ceza verme gücüdür. Yöneticiler işlerini iyi yapan çalışanlarına ödül vermeleri gibi kötü yapanlara da ceza vererek onları yönlendirmeye çalışırlar. Cezalandırma hatanın boyutuna göre değişik seviyelerde olabilir. Maaştan kesme, ilerlemesini belli sürelerle durdurma, eleştirme, uyarı yazısı gönderme ve hatta işten çıkarma şeklinde olabilir.

Uzmanlık Gücü. Yöneticinin gücü, organizasyon bakımından sahip olduğu önemli uzmanlık alanından kaynaklanabilir. Yönetici gerçekten de uzmanlık gücüne sahipse çalışanlar işle ilgili olarak onun tavsiyelerini almak isterler. Genellikle orta düzey yöneticilerde bu türden uzmanlık bilgisi bulunur. Ancak  st düzeylerde yöneticilerin her zaman teknik bilgilerinin olması beklenmemelidir. Bu düzeylerde astların teknik bilgileri onlardan daha fazladır. Bu nedenle özellikle orta düzeydeki yöneticilerin belli konularda derinlemesine bilgi sahibi olmaları onlara önemli bir gücü kazandırır.

Karizmatik gücü. Çalışanların yöneticinin sahip olduğu belli özelliklerinden dolayı onun talimatlarını yerine getirmesi şeklinde ifade edilebilir. İnsanlar yöneticinin sahip olduğu bireysel özelliklere hayranlık duyarlar ve onunla çalışmaktan büyük zevk alırlar. Karizmatik gücü yöneticilerin bulundukları pozisyondan veya mevkiden değil, tamamen kişisel özelliklerinden kaynaklanır. Liderin astlarına ilham vermesi, onların duygularına seslenmesi,  mit ve beklentilerini harekete geçirmesi karizmatik gücün temelini oluşturur. Liderin sahip olduğu karizma, diğer insanları başka hiçbir gücü kaynağına ihtiyaç duymadan istediklerini gerçekleştirme yönünde etkiler.

Liderlerin sahip oldukları bu gücü kaynaklarına iki ilave daha yapılabilir. Bunlar bireysel gücü ve temas gücüdür (Finlay, 2000:103). Bireysel gücü, yöneticilerin meslektaşları ve çalışanlarınca desteklenmesi ve güvenilmesi sonucu oluşan g c t r. Temas gücü ise, yöneticilerin bireysel ve profesyonel olarak anahtar konumda bulunan insanlara ve bilgilere ulaşabilmesini ifade eder.

Liderler belirtilen bu g c leri çalışanların davranışlarını ve performanslarını etkilemek amacıyla kullanırlar. Bu bakımdan liderin takipçilerinin bu g c lere ne tepki verecekleri önem taşır. Bu açıdan işi yapma, itaat ve karşı koyma gibi

üç tip tepki ortaya çıkmaktadır. İşi yapma tepkisi genellikle çalışanların liderle aynı görüşte olması ve verilen emri isteyerek yapmasını anlatır. Uzmanlık gücü ve karizmatik güç genellikle bu türden sonuçlar ortaya çıkarır. İtaat ise verilen emrin çalışanlarca yerine getirilmesini ancak yöneticinin fikrini paylaşmadıkları durumları anlatır. Yasal güç ve ödül gücüne karşı çalışanların verdikleri tepki bu türden sonuçlar ortaya çıkarır. Karşı koyma davranışı ise, çalışanların verilen talimatları yerine getirmemeye çalışması ve emirlere itaat etmemeye gayret etmeleri şeklinde ortaya çıkar.

4. LİDERLİK BİÇİMLERİ

Liderlik üzerine yapılan ilk çalışmalardan olan kişisel özellikler kuramı büyük liderlerin göstermiş olduğu liderlik unsurları ve özellikleri incelenerek geliştirilmiştir. Bu yaklaşımın temel önermesi liderliğin doğuştan gelen bir özellik olduğudur. Lider doğuştan gelen düşünsel, sosyal ve kişisel özellikleri bakımından diğer insanlardan ayrılır. Özellikler kuramı liderin kişisel özelliklerine ve yönetim tarzına odaklanır. Buna göre liderler kişilik, karizma, görünüm, kararlılık, zeka, enerji, inisiyatif alma, hitabet yeteneği ve insanlarla iletişim yeteneği gibi konularda üstün niteliklere sahip 'Büyük Adam'dırlar. Bu yaklaşım liderin kişilik özelliklerinin, liderlik biçimine ve sürecine etki eden önemli değişkenler olduğunu ortaya koymasından dolayı liderlik araştırmalarına önemli katkı sağlamıştır (Taşdan, Gül, 2013:16-17). Bu yöndeki çalışmalar yaklaşık elli yıl sürmesine rağmen liderlerin bir kişisel özelliği veya liderlik niteliğine ilişkin tutarlı bir ilkeler demeti ortaya konulamamıştır. Dolayısıyla liderlerin temel özellikleri veya bu özelliklerinden oluşan bir bileşimin olmadığı artık kabul edilmektedir. Çağdaş yönetim yazarları liderlik bakımından bireysel bir özellik veya doğuştan gelen bir yeteneğin çok etkili olmadığı hususunda görüş birliği içindedirler (Öztürk, 2015:159).

Özellikler teorisinin liderliği açıklama bakımından yetersiz kalması sonrasında liderliğin sadece kişisel özelliklere dayanmadığı görüşü ağırlıklı olarak kabul edilmeye başlanmıştır. 1950'li yıllardan itibaren liderlerin nasıl davrandığına ve çevresiyle ilişkilerine odaklanan çalışmalar ortaya çıkmıştır. Bu çalışmalarda liderlik yeteneğinin tıpkı diğer yetenekler gibi herkeste az veya çok olduğu, bu açıdan önemli olan şeyin liderlik yeteneğinin öğrenilerek geliştirilebilir bir husus olduğudur. Liderlik yeteneğinin resim, müzik, spor vb. alanlarda yetenekli olmaktan farklı bir yönünün olmadığı her insanda bu yeteneklerin belli ölçülerde

de olsa bulunduğu açıktır. Liderlik biçimleri² liderlerin farklı davranışlarını ele alarak sınıflandırılmasına dayanır.

4.1. Demokratik Liderlik

Demokratik yöneticiler astları üzerinde baskı kurmadan, onların katılımlarını sağlayarak faaliyet yaparlar. Bu tür yöneticiler otoriter yöneticilerin tersine yüksek iş tatmini, düşük iş gücü devri ve düşük devamsızlık yaratırlar. Çünkü astlarına iyi davranırlar ve onların güvenini kazanırlar. Demokratik-katılımcı liderlik tipi, astların karar alma gücünü, üst yöneticilerle paylaşılabildikleri bir süreçtir. Demokratik liderler, hedef belirleme, problem çözme ve danışma komitelerinde bulunma gibi alanların katılım ile gerçekleştirilmesini hedefler (Tengilimoğlu, 2005:7-8). Demokratik-katılımcı liderler için grubun fikirleri her zaman önemlidir. Bu tür liderler, çalışanları her zaman desteklerler ve karar alımında katılıma önem verirler. Karar alımına çalışanların katılımı demokratik yönetime katkı yaparak gücün paylaşılmasını sağlar. Yönetim gücünün astlarla paylaşılması, onların kendilerini yönetimin bir parçası olarak görmeleriyle sonuçlanır. Böylece örgütsel değişim önündeki muhalefet ortadan kalkar ve belirlenen hedefler daha kolay bir şekilde gerçekleşir. Çünkü düşüncelerine değer verildiğini hisseden çalışanlar yönetimin bir parçası olduklarının farkına varırlar ve başarı için daha çok motive olurlar. Ayrıca astların kendilerini rahat hissedecekleri bir ortam sağlandığı için yaratıcılık ve başarı düzeylerinin artmasına da katkı yapar (Taştan, Gül, 2013:24). Çalışanların bilgi ve uzmanlık düzeyinin yüksek olduğu organizasyonlar bakımından demokratik liderlik tarzı daha uygundur(Karkın, 2004:51).

4.2. Otokratik Liderlik

Otoriter liderlik olarak da bilinen otokratik liderlikte yöneticiler çalışanların kararlara katılmasını kesinlikle istemezler ve gücü kendilerinde toplarlar. Karar verme, düşünme ve planlama üstlerin görevidir. Otokratik lider, herhangi bir konuda itiraz kabul etmediği gibi, tartışma yanlısı da değildir. Bu tür liderlikte

2 James M. Burns, liderliği yer yüzünde en çok görülen ama en az anlaşılan bir fenomen olarak değerlendirmektedir. Yıllardan beri çok sayıda yönetim yazarı liderlik konusunda değişik teoriler ortaya atmışlardır. Bu teoriler “özellikler teorileri”, “davranışsal teoriler”, “durumsal teoriler” ve yakın zamanlarda ortaya çıkan “tip teorileri” olarak belirtilebilir (Kermaly, 1997:38). Bu çalışmada davranışsal ve durumsal liderlik teorilerine alan darlığı nedeniyle yer verilmemiştir. Bu teorilerle ilgili olarak bkz. Bolat vd., 2014, s.183-228.

çalışanlar kendilerine söylenenleri itiraz etmeden yapmak durumundadırlar. Neyin yapılması gerektiğini sadece lider bilir varsayımı, otokratik liderliğin temel düşüncesidir. Otokratik liderler genellikle ödül, ceza ve yasal güç kaynaklarını kullanırlar. Bu tür liderler sürekli işe yönelik arayış içindedirler. Onlar için en önemli konu örgütün verimliliğidir.

Otokratik liderler genelde merkezi bir yönetim tarzı uygulayarak otorite ve sorumluluğu tamamen üstlerine alırlar. Otokratik liderlik tarzı, tecrübesiz, bilgi düzeyi düşük ve az motive olmuş çalışanlar açısından en iyi sonucu verir. Otoriter liderlik, çalışanların iş tatminini ve organizasyona bağlılığını olumsuz yönde etkiler (Karkin, 2004: 51). Çünkü bu tarz liderlere göre, astlar sıkı bir biçimde izlenmeli, denetlenmeli ve sadece işe odaklanmalıdırlar. Otokratik lider davranışının yararlarından ilki; bürokratik ve otokratik toplumlarda yetişmiş ve eğitim görmüş çalışanların yönetici beklentileriyle uyumlu olmalarıdır. Bir diğer faydası ise lideri daha fazla işi ile ilgilenmeye, daha etkin ve hızlı karar vermeye götürmesidir (Taştan, Gül, 2013:24). Sert ve esnek olmasından dolayı eleştirilmesine rağmen özellikle kriz dönemlerinde bu tip liderlik tarzı önemli faydalar sağlar.

4.3. Serbest Liderlik

Serbest liderler veya tam serbesti tanıyan liderler, astlarının kendi planlarını ve çalışma programlarını mevcut imkânlar dâhilinde yapmalarına fırsat tanırırlar. Ancak astları kendilerine işle ilgili bir şey sorduğunda görüşlerini belirtirler. Bu tip liderler ceza ve ödül sistemini pek işletmezler. Tam serbesti tanıyan liderler, grubun faaliyetlerine kesinlikle karışmayan, kendini grup üyelerinden biri olarak gören, grup üyelerine emir vermeyen bir liderdir. Güç ve yetki tamamen grup üyelerindedir. Ancak grup üyeleri liderin yerine geçerek karar alamazlar (Eren, 1998: 437). Özellikle organizasyonun geleceğine ilişkin kararlar nihai olarak lider tarafından alınmalıdır. Tam serbesti tanıyan liderlik davranışının faydası, her üyenin bireysel eğilim ve yaratıcılığını harekete geçirmesinde görülür. Lider ancak kendisine herhangi bir konuda fikri sorulduğunda görüşünü bildirir, ama bu görüş izleyicilerin faaliyetlerini bağlayıcı nitelikte değildir. Bu tip liderin temel görevi çalışanların işle ilgili sorunlarını çözmek ve onların işlerini daha iyi yapmalarını sağlamaktır. Tam serbesti tanıyan liderlik tipi, mesleki uzmanlık hallerinde, bilim adamlarının çalışmalarında, örgütlerin araştırma-geliştirme bölümlerinde, sorumluluk duygusuna sahip ve sorumluluktan kaçmayan kişilerin olduğu

durumlarda uygulanabilir (Taştan, Gül, 2013:24). Diğer taraftan kültür düzeyi düşük ve sorumluluk duygusundan yoksun gruplarda bu tarz bir liderlik biçiminin yürümeyeceği söylenebilir. Bu liderlik davranışının sakıncalı yönü otoritenin zayıf olmasından dolayı iş görmekten kaçma yollarını arayan kişilere bu imkânı sağlamasıdır (Eren, 1998: 439-440)

4.4. Dönüştürücü Liderlik (Transformasyonel)

Dönüştürücü liderlikte tarafların birbirlerine uzun süreli ve psikolojik temelli bağlanması, belli bir vizyonu gerçekleştirmek üzere birlikte hareket etmeleri söz konusudur (Tetik, 2014: 269). Dönüştürücü liderlik farklı kavramlarla da ifade edilmektedir. Vizyoner liderlik, karizmatik liderlik, yeni liderlik gibi kavramların yanında Türkçe literatürde dönüşümcü, dönüşümsel, değişimci, reformcu ve dönüştürücü gibi kavramlarla eş anlamlı olarak da kullanılmaktadır (Bolat vd., 2014:220)

Dönüştürücü liderlik, organizasyonda çalışanların davranış ve düşünceleri ile organizasyonun misyonu, hedefleri ve stratejileri üzerinde etkili olan süreçler üzerinde durur. Bu nedenle dönüştürücü lider yenilik, değişim ve girişimcilik konularıyla yakından ilgilenir (Tetik, 2014: 269). Kolektif bir değişimin sorumluları olarak dönüştürücü liderler, değişimin kurumsallaşması, yeni bir vizyon oluşturulması ve organizasyonun yenilenmesi ihtiyacını algırlarlar. Dönüşümcü liderler aynı zamanda etkileşimci liderlik özelliklerini de kullanabilirler. Bu iki liderlik tipinin aynı kişi tarafından kullanılabileceği liderlik yazınında sıkça vurgulanır (Canöz, Öndoğan, 2015: 52). Dönüştürücü liderler belirlenen performans hedeflerini aşma konusunda çalışanları teşvik ederler. Bu türden teşvikler ve gerçekleştirmeler çalışanları, liderlerin isteklerini yapma konusunda motive eder. Böylece belirledikleri hedefleri benimseme ve gerçekleştirmeye çalışmak için hazır bir çalışma ortamı yaratılmış olur. Dönüştürücü liderler vizyonlarına ulaşmak için plan hazırlarlar. Bu plan çalışanların organizasyonu bütün olarak görmeleri bakımından bir resim gibidir. Büyük resmi algılayan çalışanlar bu resmi gerçekleştirmek için kendi üzerlerine düşen görevi daha iyi yerine getirmeye çalışırlar. Geleceklerini bu büyük resim içinde gören çalışanlar bakımından dönüştürücü liderlerin bir takım özellikleri vardır. Bunlar şöyle belirtilebilir (Delici vd., 2012:23-24):

- Dönüştürücü liderler karizmatiktir. Çalışanlar onu idolleştirirler ve onunla güçlü duygusal bağlantılar kurarlar. Liderler çalışanları kendilerini takip etmeye hazır hale getirebilirler ise onları yönetebilirler. Çalışanlar, liderlerinde bir rol modeli figürü görebilmelidirler. Bu şekilde takdir ve güven kazanan lider çalışanları kendine inandıracak ve organizasyonda radikal değişikliklerin önünü açabilecektir (Gül, Şahin, 2011:242).
- Dönüştürücü liderler ilham verirler. Lider organizasyonun gelecekte bulunacağı ortamı büyük bir tutkuyla çalışanlarıyla paylaşır. Hedefe giden yolu onlara gösterir ve çalışanların bu hedefi gerçekleştirebileceklerine olan inancını sık sık onlarla paylaşır (Tetik, 2014: 271). Lider vizyoner bir açıklama ile onların ne yapmaları gerektiğini kafalarında canlandırmalarını sağlar. Çalışanlar liderin bu çabalarından sonra organizasyonun hedefleri doğrultusunda motive olurlar.
- Dönüştürücü liderler çalışanları düşünürler. Çalışanlarına grup üyelerinden biri değil, bir birey olarak yaklaşırlar ve bütünü oluşturma bakımından kendilerini geliştirmelerini teşvik ederler. Dönüşümcü liderliğin temel özelliklerinden biri liderin çalışanların bireysel analiz ve yeteneklerini geliştirmelerine katkı sunmaktır. Çalışanların organizasyona katkı sunmaları, onların istek, ihtiyaç, değer ve yeteneklerinin doğru belirlenmesini gerektirir. Bu bakımdan her bir çalışanın nasıl motive edileceğini bilmeleri ve bu doğrultuda onlara yaklaşımları önem taşır (Gül, Şahin, 2011:243).
- Dönüştürücü liderler entellektüel teşvikleri kullanırlar. Sorunlar ortaya çıktığında çalışanlardan eski yaklaşımları kullanmalarını ve yeni çözüm teknikleriyle karşılaştırmalarını önerirler. Yaratıcılık ve girişimciliğe önem vererek çalışanların çabalarını desteklerler. Böylece çalışanlar eski iş görme biçimlerini sorgulayarak kendi kendilerine yaratıcı problem çözme yöntemleri geliştirebilirler.

4.5. Etkileşimci Liderlik (Transaksiyonel)

Bu liderlik davranışında lider astlarına bir takım ödüller sunar ve karşılığında onların performanslarını artırmayı hedefler. Kısaca lider ve çalışanlar arasında bir alış verişin gerçekleştiği söylenebilir. Bu liderlik tipinde lider astlarının güvenini

kazanmak yerine onların ihtiyaçlarını esas alarak, belli performans hedefleri koymakta ve bu hedefleri gerçekleştirdiği zaman onlara vadettiği ödülleri vermektedir (Şahin vd., 2015: 80). Etkileşimci lider örgütün kaynaklarını en verimli bir şekilde kullanmak arzusundadır. Bu liderlik anlayışı işlerin sürekliliğinin sağlanması ve belirlenen hedeflerin yerine getirilmesi açısından yararlı olmasına karşın personelin iş ile uyumunun sağlanması ve değişimin gerçekleştirilmesi gibi hususlarda yeterli değildir. Bu nedenle etkileşimci liderler değişimle değil, işlerin önceden planlandığı gibi sürdürülmesine odaklanırlar (Karanfil, Tüzüner, 2019: 4). Etkileşimci liderler daha kaliteli çıktı, daha çok satış veya hizmet, düşük üretim maliyeti gibi arzulanan sonuçlara ilişkin yapılması gerekenleri tanımlarlar. Bunları yaparken çalışanların ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurur ve onları gösterdikleri performans karşılığında ödüllendirirler (Tezcan, 2006:35). Oysa dönüştürücü liderlikte, lider ve çalışanların karşılıklı olarak motivasyon, davranış ve etik özelemlerini yükselterek ortak bir amaç için birbirlerini dönüştürmeleri önemlidir. Günümüz bilgi toplumunda, sorunların tespit ve çözümünde alternatifler üreterek lider ve çalışanların katkılarını birleştiren dönüştürücü liderlere daha çok ihtiyaç vardır (Gül, Şahin, 2011:242-243).

5. NASIL LİDER OLUNUR?

Liderlik insana özgü bir niteliktir. Bu nedenle herkesin lider olma ihtimali vardır. Ancak bu konuda geliştirilmesi gereken birçok yeteneğin olduğunu unutmamak gerekir. Lider olabilmek için liderliğin gerektirdiği etkinliği sağlayacak ve lider rolünü gerektirdiği gibi yerine getirecek özellikleri bilmek ve uygulamak önem taşır. Bir kişiyi iyi bir lider yapacak herhangi bir formül yoktur. Ancak genel olarak bazı şartlar yerine getirildiğinde ve bir takım özellikleri geliştirildiğinde lider olabilmek ihtimalinin olduğunu da unutmamak gerekir. Bu bakımdan öncelikle yapılması gerekenler şöyle sıralanabilir (Dessler, 2001: 309–313):

5.1. Lider Gibi Düşünmeye Başlayın

Lider olabilmek için gerekli ilk adım lider gibi düşündürmektir. Liderler, olaylar karşısında paniklemeden durumu soğukkanlı olarak değerlendirirler ve ne olduğunu tam olarak anlamaya çalışırlar. Ne olduğunu anlamaya çalışırken tipik olarak lider davranış teori ve kavramlarıyla olgular arasında bağlantı kurmak ve uygun bir çözüm veya düşünce şekli geliştirmek gerekir. Olguların iyi anlaşılması

ve çalışanların bu durumdan nasıl etkileneceklerinin iyi hesap edilmesi önem taşır. Bunun için motivasyon, grup davranışı, iletişim, çatışma vb. kavramlar hakkında bilgi ve değerlendirmelerde bulunabilmek gerekir. Bu türden bilgilerle donatıldıktan sonra olaylar hakkında liderler gibi düşünüp karar verebilmek mümkün olabilecektir.

5.2. Karar Verme Stilinizi Geliştirin

Liderlik açısından etkili karar almak oldukça önemlidir. Çünkü insanlar kötü karar alan birinin peşinden uzun süre gitmezler. Karar alma niteliğini geliştirmek için birkaç adım önem taşır:

- Problemi doğru tanımlamak.
- Algılama ve bilgi kapasitesini yükseltmek. Problem hakkında ne kadar çok şey bilinirse çözümü konusunda daha doğru yaklaşımlar sergilenebilir.
- Hatalardan ders çıkarmak ve hataların kararlarımızı etkilemesine izin vermemek gerekir.
- Yaratıcı olmak.
- Kendi sezgilerini kullanabilmek.
- Nihai olarak alınan bir karar eğer değiştirilmesi gerekiyorsa mutlaka değiştirilmelidir. Son kararınızı değiştirmekten kaçınmayın. Şartlar değişince kararda değişiklikler yapmak rasyonel bir davranıştır.
- Zamanlamayı doğru yapmak.

5.3. Kendi Güç Kaynaklarınızı İnşa Edin

Güçsüz bir liderin tam bir lider olamayacağını unutmamak gerekir. Liderliğinizin temelini geliştirebilmek veya temel oluşturabilmek için kendi yetki ve güç yapınızı belirlemeniz gerekir. Bu açıdan ödül gücü, zorlayıcı güç, uzmanlık gücü, karizmatik güç ve yasal güç kaynaklarından uygun şekilde yararlanmayı bilmek gerekir.

5.4. Vizyonunuzu Diğerleriyle Paylaşın

Vizyon, son dönemlerde liderlikle özdeşleşen bir kavram haline gelmiştir. Vizyon kavramı genellikle birinin gelecekte ulaşmak istediği bir hedefi açık ve

anlaşılır olarak belirlemesi, bu hedefi gerçekleştirmek için nelerin yapılması gerektiğini ortaya koyması şeklinde tanımlanabilir. Dolayısıyla liderlik vizyonu, belirlenen hedefin gerçekleştirebilme çabası olarak ifade edilebilir. Bu bakımdan astlarınızın sizin belirlediğiniz misyon ve hedefleri anladıklarından emin olun ve onların bu hedefleri gerçekleştirmesi için neleri yapmaları gerektiğini açıkça anlatın. Vizyon sahibi liderlerin şu hususlara dikkat etmeleri büyük önem taşır (Öztürk, 2015:153):

- Süreçlere Meydan Okuma: Öncü olmak, yenilikleri teşvik etmek ve fikri olan insanları desteklemek.
- Etkileyici Olma: Diğer insanların liderden etkilenecek belirlenen vizyonu paylaşımlarını sağlamak.
- Yardımcı Olma: İyi bir takım oyuncusu ve kurucusu olarak diğer çalışan ve çaba gösteren insanları desteklemek.
- Model Olma: Diğer insanların ne yapması gerektiği ve nasıl davranacakları yolunda rol model olmak.
- Başarıları Kutlama: İnsanların sadece beyinlerine değil, kalplerine de hitap edebilmek.

Kendisine hedef belirleyen bir lider bu hedefini çalışanları ile paylaşmak ve onlara bu hedefe nasıl ulaşılacağını anlatmak durumundadır. Bunun için gerçek anlamda iki yönlü ve iyi işleyen bir iletişim sistemini kurmak önemli fayda sağlar. Ayrıca günlük birçok faaliyet yöneticilere çalışanlarla iletişimi geliştirme bakımından önemli fırsatlar sunar.

5.5. Kendi Tarzınızı Geliştirin

Her duruma uygun bir liderlik stili yoktur. Bu bakımdan karşılaşılan durumlarda ne türden hareket edeceğinize liderlik davranış stillerini de göz önünde bulundurarak karar verin. Bu açıdan liderlik teorileriyle ilgili kitapların okunması ve derinlemesine bilgi sahibi olunması faydalı olacaktır.

5.6. Motivasyona Yardımcı Diğer Yönetim Tekniklerini Kullanın

Araştırmalar, değişik yönetim uygulamalarının gerçekte lider davranışını ikame edebileceğini göstermektedir. Bu türden liderliği ikame edecek yönetim

teknik ve uygulamalarını geliştirmek önem taşır. Bu bakımdan yetenekli ve etkili yardımcılar bulmak önemlidir. Çünkü çalışanların bazılarının diğerlerinden daha yetenekli olduğu bir gerçektir. Dolayısıyla yardımcı veya birlikte çalışılacak kişilerin seçiminde onların kolektif çalışma nitelikleri, esnek olup olmamaları, güvenilirlikleri, girişimci özellikleri ve problem çözme yetenekleri dikkate alınmalıdır. Bu açıdan, ikinci olarak yapılması gereken şey işleri uygun şekilde organize etmektir. Organizasyonel faktörleri düzenli bir şekilde ayarladıktan sonra günlük müdahalelere çok fazla ihtiyaç kalmaz.

5.7. Duygusal Zekâdan İstifade Edin

Liderlik, duygusal zekânın çokça tartışıldığı ve üzerinde bilimsel çalışmaların yapıldığı bir alan olarak gittikçe önem kazanmaktadır. Birçok akademisyen duygusal zekâ seviyesi ve liderlik arasında pozitif bir ilişki olduğuna inanmaktadır. Ampirik araştırmalar duygusal zekâsı yüksek liderlerin daha başarılı olduklarını ortaya koymuştur. Hatta bazı çalışmalarda duygusal zekânın IQ'dan daha önemli olduğu sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla liderlerin çalışanların duygu ve düşüncelerini anlaması ve yönetebilmesi liderlik başarısı açısından çok önemli bir konudur (Delici vd., 2012:32-34)

İletişim becerisi, ikna düzeyi, öğrenme düzeyi ve hızı, muhakeme gücü gibi kişiye farklılık katacak birçok etkenin bireyin zekâ düzeyi ile ilişkili olduğu bilinmektedir (Fındıkçı, 2009: 605). Liderlerin iyi bir zekâyâ ve işle ilgili bilgilere sahip olması önemlidir. Ancak zekâ katsayısı ve teknik bilgilerin önemi “baraj” niteliğinde olmasından kaynaklanır. Bunlar liderlik için gerekli ama yeterli olmayan koşullardır. Liderlikte yüksek düzeyde duygusal zekâyâ sahip olmanın, başarılı liderlik için önemli bir yeterlilik olduğunu ileri süren birçok yaklaşım bulunmaktadır (Aslan, 2014:5). Bir kişinin lider olabilmesi için duygusal zekânın beş bileşenine sahip olması önem taşır. Bu bileşenler farklı özellikleri ifade etseler bile birbirleriyle yakın ilişki içindedirler. Bunlar öz farkındalık (kişinin kendi duygularını, zayıf ve kuvvetli yönlerini bilmesi, kendi kendisiyle çelişmemesi ve tutarlı davranması), öz yönetim (bozucu dürtü ve ruh hallerini kontrol altına alabilmesi, sağduyu sahibi olması ve vicdanlı davranması şeklinde de belirtilebilir), öz motivasyon (başarıdan zevk alıp işe odaklanma, duyguları bir amaç doğrultusunda harekete geçirebilme), empati (başkalarının duygularını da hesaba katmak) ve sosyal becerilerdir (iyi ilişkiler kurabilmek, inandırıcı olabilmek şeklinde ifade edilebilir

ve aslında duygusal zekayı oluşturan bileşenlerin başarılı bir şekilde kullanılma becerisi şeklinde de anlaşılabilir)(Coşkun, Yıldırım, 2018:150; Delici vd., 2012:32-33). Seçkin liderlerin, sıradan liderlerle karşılaştırıldığında etkililiklerindeki farkın yüzde doksanı temel zekadan ziyade duygusal zekaya atfedilmektedir (Robbins vd., 2013:316).

5.8. Kibirden Uzak Durun

Liderleri zehirleyen bir davranış olarak kibir, insanları küçük görerek kendisinin herkesten üstün yetenekleri olduğuna inanma şeklinde belirtilebilir. Bu açıdan kibir, liderlerin kendilerini korumaları gereken bir hastalık olarak değerlendirilebilir. Kibir antik Yunanca'da "hubris" kavramıyla ifade edilir. Liderlerin kibirli davranışlarını ifade eden hubris sendromu kavramı 2009 yılında David Owen ve Jonathan Davidson'un Amerikan ve İngiliz başkanlarını inceledikleri makalede kullanılmıştır. Ardından kavram yönetim ve liderlik çalışmalarında yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Liderlerin içinde bulundukları pozisyondan kaynaklı kendilerine aşırı güvenme ve başkalarını küçümseme duygusuna sahip olmaları onların gerçeklikle bağlarını koparmakta, çalışanlarla aralarındaki güveni zedelemekte ve onların hayal kırıklığı yaşamalarına neden olmaktadır. Bu yönüyle özellikle duygulara hitap ederek insanları motive etme davranışı sergileyen liderler için zararlı ve uzak durulması gereken bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Liderlerin bu sendroma yakalanmamaları için karar sürecinde konunun uzmanlarına danışmalı, zaman zaman öz eleştiri yapmalı ve mütevazı davranmayı alışkanlık haline getirmeleri gerekir. Benzer şekilde kamu yönetiminde çalışan liderlerin bu hususlara ek olarak etik değerlere önem vermesi ve hukukun üstünlüğüne inanması gerekir (Bektaş, 2016:48-49).

5.9. Diğer Liderlik Özelliklerinizi Geliştirin

İyi karar alma, geliştirmemiz gereken liderlik özelliklerinden sadece biridir. Lider ayrıca kendine güvendiğini de göstermelidir. Her ne kadar insanın kendine güvenini gösterebilmesi uzun bir zaman süreci istese de, özellikle uzman olduğu alanda meslektaşlarından daha iyi olduğunu gösterebilir. Benzer şekilde yönetimle ilgili bilgileri geliştirmek ve gerektiğinde bu bilgileri kullanmak önem taşır.

5.10. Liderlik Tuzaklarına Düşmeyin

Yukarıda sayılan özellikleri geliştirmek, lider olmak isteyen yöneticiler bakımından son derece önemlidir. Ancak bunlar kadar önemli olan bir diğer husus ise liderlik yolundaki tuzaklara düşmemektir. Bu tuzaklar kısaca şöyle belirtilebilir (Yiğit, 2002:19-20):

- Ayrıntılar üzerinde fazla zaman harcamak,
- Saygıdan çok sevgi beklemek,
- Sonuçlardan çok kurallara odaklanmak,
- Personeli bilgilendirmemek,
- Elde edilen konumun sarhoşluğunu yaşamak,
- Her şeyi yapmaya kalkışmak.

SONUÇ

Türk kamu yönetiminde liderlik konusunda yapılan çalışmaları incelediğimizde genellikle benzer sorunlara işaret edildiğini söyleyebiliriz. Bunlar içinde en çok vurgulanan, Türk kamu yönetimindeki katı hiyerarşik ve merkezi yönetim yapısının bürokrasinin alt ve orta kademelerinde lider yetişmesi ihtimalini ortadan kaldırdığıdır. Oysa 1990'lı yıllardan itibaren Türkiye'de kamu yönetiminin toplum ile düşünülmesi yaklaşımı hâkim olmuştur. Sivil toplum örgütleri ve kamu yönetiminin toplum ile etkileşimini temel alan yönetim anlayışı bu dönemde kamu yönetiminde etkili olmaya başlamıştır. 1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliği artırmak, kamu hizmetlerinin kalitesini iyileştirmek, kamu harcamalarını daha verimli alanlara yöneltmek için çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu kapsamda kamu yönetiminde özel sektör yönetim ve tekniklerinin uygulanması, şeffaflığın sağlanması ve eski verimsiz ve katı geleneksel uygulamalardan uzaklaşılması yolunda önemli kazanımlar elde edilmiştir. Bu bağlamda yetkilendirme, yetki devri, yönetsel kademelerin azaltılması, ekip çalışması, bürokratik formalitelerin azaltılması ve hızlandırılması, yeniden yapılandırma, teknolojik gelişmelere adapte olabilme gibi çalışmaları içeren yeni uygulamalar ortaya çıkmıştır. Bu konuda yapılması gereken daha bir çok hususun olduğunu da belirtmemiz gerekir. Bu yeni uygulamaların başarılı olabilmesi için insan kaynağı önemli bir faktördür. Bu insan kaynağını yönetecek kişilerde liderlik özellikleri ve anlayışının olması kamudaki değişime büyük bir

ivme kazandıracaktır. Bunun için yeni hükümet sisteminin sağladığı hızlı ve etkili çözüm üretme yöntemlerinden yararlanılarak, politika ofislerince belirlenen politikaların siyasi liderliğin de desteğiyle hızla hayata geçirilmesinde fayda vardır.

Bazı çalışmalarda kamu yönetiminde liderlik gösterebilmek için gerekli alt yapının da olmadığı söylenmektedir. Bu kapsamda başarılı çalışmaların ödüllendirilmesi için gerekli parasal kaynakların yeterli olmadığı, ücretlerin düşük seviyede olduğu, yöneticilerin sıkı kontrol altında tutulduğu ve takdir yetkilerini kullanamadıkları ve bu nedenle yenilik ve yaratıcılığın eksik kaldığı yönünde görüşler ileri sürülmektedir. Alt ve orta düzey yöneticiler bu ortam içinde sadece verilen emirleri yerine getiren ve bunları yorumlama yetkisine bile sahip olmayan yöneticiler şeklinde değerlendirilmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, bu hususlar esasında liderliğin önünde büyük engeller olarak görülemezler. Çünkü kamuya hizmeti kendine kariyer olarak seçmiş yöneticiler bakımından burada belirtilen gerekçeler aşılamaz veya çözümlenemez boyutta değildir. Türk kamu bürokrasisi Dünya'daki diğer ülke bürokrasilerinden belirtilen hususlarda ne çok iyidir nede kötüdür. Belirtilen bütün bu olumsuzluklar diğer ülke bürokrasileri için de söylenebilir. Örneğin hiçbir ülkede kamu görevlileri özel sektörle kıyaslandığında çok yüksek ücret almazlar. Bunun dışında birçok kamu kurumu yöneticisi başarılı çalışmaları ödüllendirmek için belli miktarlarda parasal destekler sunabilmektedir. Bu destek imkânından diğer yönetsel birimlerin de yararlanması için yasal çalışmalar yapılabilir. Kaldı ki, başarıları ödüllendirmek için parasal destekler önemlidir ama para herkesi motive etmeyebilir. Paranın dışında da motivasyon sağlayacak çok sayıda faktör olduğunu unutmamak lazımdır. Hatta birçok çalışan bakımından bunlar parasal ödüllerden daha değerlidir. Yöneticilerin çalışanlarına selam vermesi, iyi davranması, karşılaştıklarında hal ve hatırlarını sorması, onları övmesi ve takdir etmesi ve hatta onlara isimleriyle hitap etmesi bile birçok çalışanın motive olması için yeterlidir. Benzer şekilde takdir yetkisi açısından da kamu yöneticilerinin büyük bir sorun yaşadığı söylenemez. Yasalarla belirlenmiş yetki alanlarında yöneticilerin işle ilgili yeterince takdir yetkilerinin olduğu söylenebilir. Bu açıdan önemle belirtilmelidir ki takdir yetkisi keyfi bir yetki değil, yöneticilerin daha rahat hareket etmeleri ve verimli olmaları açısından kamu yararına kullanılması gereken bir yetkidir. Önemli olan yöneticilerin bu yetkilerini liderliğin gerektirdiği şekilde kullanabilme becerisi göstermeleridir. Bu bakımdan özellikle üst düzey yöneticilerin liderliğin gereklerini öğrenmeleri kamu

yönetiminin yapısından kaynaklanan bazı sorunların aşılmasına katkı sağlayacaktır. Üst düzey yöneticilerin liderlik göstermeleri, orta ve alt düzey yöneticilere sirayet edecek ve sonuçta kamu bürokrasisindeki liderlik açığının giderilmesine katkı sağlayacaktır.

Bir diğer sorun liderlik eğitimiyle ilgilidir. Yurt dışında birçok kişi liderlik eğitim almakta ve kendini bu alanda geliştirmektedir (Spellman, 2011: 53). Maalesef ülkemizde yönetim eğitimi veren çok sayıda üniversite ve fakülte olmasına rağmen liderlik konusunda eğitim veren ve araştırma yapan devlete ait herhangi bir birim veya kuruluş yoktur. Daha çok özel sektör tarafından yapılan bu türden eğitimler ticari yönü ağır basan ve ithal dokümanların çevrilerek aktarılmasından ibaret çalışmalarır. Bu çalışmalarda liderlik açısından çok önem taşıyan Türkiye'ye özgü kültürel öğeler ihmal edilmekte ve eğitime katılanların Avrupa ve Amerika'da yaşayan kişiler olduğu varsayılmaktadır. Bu eksiklik, Türkiye'nin stratejik hedeflerini yakalaması açısından büyük bir engel olarak da değerlendirilebilir. Bu eksikliğin giderilmesi için ulusal çapta bir proje hazırlanarak öncü çalışmaların yapılması ve ardından liderlik eğitimiyle ilgili kurumsal/yasal bir yapılanmaya gidilmesi faydalı olacaktır. Ayrıca yönetim eğitimi verilen birimlerde liderlik konusunun daha teferuatlı bir şekilde ele alınması önem taşımaktadır.

Son olarak belirtmek gerekir ki, kamu yönetiminde çalışanlara özgü bir bürokratik liderlik tipi/tarzı yoktur. Liderlik yapmak isteyen kamu yöneticileri kendilerine uygun bir tarz oluşturarak veya belli tarzları kendilerine adapte ederek çalıştıkları organizasyonun hedeflerini gerçekleştirmek durumundadırlar. En iyi lider sürekli öğrenen liderdir sözünden hareketle bu çalışmada yer verilen ilkeler liderlik özelliklerini geliştirmek isteyen kamu yöneticileri açısından liderliğe giriş veya bu yolda bir kılavuz olarak yardımcı olabilir. Liderlik özelliklerinin yöneticilerce bilinmesi ve kendilerine adapte edilmesi sonucunda mevcut insan kaynakları daha verimli ve etkin kullanılacak, örgütsel değişim harekete geçirilecek ve mevcut kapasitenin çok üzerinde işler yapılacaktır. Liderliğin üst düzey bürokratlarca benimsenmesi ve gereklerinin yapılmasıyla siyasal liderliğin belirlediği hedeflerin gerçekleştirilmesi ve teknolojik atılımların yapılması kolaylaşacaktır.

KAYNAKÇA

Aslan, Ş. (2014). “Liderlikte Kadın Farklılığı: Margaret Thatcher The Iron Lady Filminin Tematik İncelemesi”, Selçuk Üniversitesi Akşehir Meslek Yüksek Okulu Sosyal Bilimler Dergisi, 1(5), ss. 1-15.

Ateş, H., Bektaş, M. (2018). “Liderlik ve Liderlik Kurumunun Hükümet Sistemlerine Etkisi:Türkiyedeki Başkanlık Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Erdoğan, Putin ve DeGaulle’ün Liderlik Tarzlarının Karşılaştırmalı İncelemesi”, Y. Demirkaya (Editör), Kamu Yönetiminde Değişim (s. 279-328). İstanbul: Hiperyayın.

Bass, B. (1985). Leadership and Performance Beyond Expectation. New York: The Free Press.

Bektaş, Ç. (2016). “Liderlik Yaklaşımları ve Modern Liderden Beklentiler”, Selçuk Üniversitesi Akşehir Meslek Yüksek Okulu Sosyal Bilimler Dergisi, 2(7), ss. 45-56.

Bennis, W. N. (1985). Leaders:The Strategies for Taking Charge, New York: Harper and Row.

Bolat, Ö. (2010). Liderin En Önemli Dört Özelliği. 3 Ağustos Hürriyet Gazetesi.

Bolat, T., Seymen, O.A., Bolat, O.İ., Erdem, B. (2014). Yönetim ve Organizasyon, Detay Yayıncılık, Ankara. (Bolat vd.)

Burns, J. (1979). Leadership. New York: Harper Inc.

Canöz, K., Öndoğan, A.G. (2015). “Kriz Yönetiminde Dönüşümcü Liderin Rolü”, Gümüşhane Üniv. İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi, 3(1), ss. 48-62.

Certo, S. C., Certo, S.K, (2009). Modern Management, Concept and Skill. New York: Pearson International Edition.

Coşkun, B., Yıldırım, Ç.P., (2018). “Kamu Yönetimi Açısından Dijital Zekanın İyi Yönetime Etkisi”, Akademik Ombudsman, ss., 141-163, Özel Sayı, No.1, Ankara.

Delice, M., Hekim, H., Harmancı, F. Altıntaş, H.,(2012). 360 Polis Liderliği ve Liderlik Eğitimi, Adalet Yayınevi: Ankara. (Delice vd.,2012).

Demirbaş, A., Öktem, M.K. (2013). Kamu Yönetiminde Bilgi Toplumu Kapsamında Liderlik Sorunsalı, ODÜ. Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, 4, ss. 92-99.

Dessler, K. (2001). Management. New York: Prentice Hall.

Erçetin, Ş., Özkan, M. (2016). 2007-2016 Yılları Arasında Lider-Üye Etkileşim Teorisi Üzerine Yapılan Lisansüstü Tezlerin Meta Analizi. Erzincan Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 18(1), ss. 496-511.

Eren, E. (1998). *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*. İstanbul: Beta.

Ergun, T. (1981). Türk Kamu Yönetiminde Önderlik Davranışı. Ankara: Todaie Yayınları.

Fındıkçı, İ. (2009). Bir Gönül Yolculuğu: Hizmetkar Liderlik. İstanbul: Alfa Basım.

Finlay, P. (2000). Strategic Management. New Jersey: Prentice Hall.

Gül, H., Şahin, K. (2011). “Bilgi Toplumunda Yeni Bir Liderlik Yaklaşımı Olarak Transformasyonel Liderlik ve Kamu Çalışanlarının Transformasyonel Liderlik Algısı”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(25), ss. 238-249.

Harvard Business Review Press. (2011). Liderlik, Harvard Business Review’den En Etkili Liderlik Fikirleri. İstanbul: Optimist Yayıncılık.

Karanfil, S.M., Tüzüner, V.L. (2019). “Kamu Kurumlarında Değişim Öncüsü: Dönüştürücü Lider”, Strategic Public Management Journal (9), ss. 1-14.

Karkın, N. (2004). “Kamu ve Özel Sektör Yöneticilerinin Liderlik Davranışları: Bir Literatür Analizi Denemesi, Türk İdare Dergisi, 76(445).

Kaya, F. (2015). Kutadgu Bilig’e Göre Liderlik Eğitimi,. İnönü Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü İlköğretim Anabilim Dalı Sosyal Bilgiler Öğretmenliği Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Malatya.

Kermally, S. (1997). Managing Performance, Butterworth-Heinemann, Oxford.

Kösecik, M. Kapucu, N., Sezer, Y. (2003). “Küresel Dünyada Etkin Bir Kamu Yöneticisi Olmak: Türkiye’de Kaymakamlar”, DEÜ. İİBF. Dergisi, 18(1), ss. 105-129. (Kösecik vd.).

Öndoğan, A.G., Canöz, K. (2015). “Kriz Yönetiminde Dönüşümcü Liderin Rolü”, Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi, 3(1) (8 12 2019 tarihinde bakıldı).

- Özsalmalı, A. (2005). “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Liderlik ve Lider Yöneticilik”, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(13), ss. 137-146.
- Öztürk, C. (2017). “Kamu Yönetiminde Liderlik Önündeki Engeller”, *Yüzüncü Yıl Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4).
- Öztürk, C. (2018). *Liderlik: Kamu Yönetiminde Lider Yöneticiye Doğru*. İstanbul: Nobel.
- Öztürk, N. K. (2015). *Yönetim: Temel Kavramlar ve Uygulamalar*. Çanakkale: Paradigma Akademi.
- Robbins, S.P., Decenzo, D.A., Coulter, M. (2013). *Yönetimin Esasları*. Ankara: Pearson, Nobel. (Robbins vd.)
- Sargut, S. (2001). *Kültürler Arası Farklılaşma ve Yönetim*. İstanbul: İmge Yayınları.
- Solmaz, B. (2018). “Liderlik İle İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi Üzerine Nitel Bir Araştırma”, *Kara Harp Okulu Bilim Dergisi*, 28(2), ss. 21-45.
- Spellman, R. (2011). *Yeni Liderlik*. İstanbul: Optimist Yayınları.
- Şahin, A., Temizel, H., (2007). “Bilgi Toplumunun Örgütsel ve Yönetimsel Yapılar Üzerine Etkileri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Liderlik Anlayışı: Bir Anket Çalışması”, *Maliye Dergisi*, Sayı:153, ss.179-194.
- Şahin, A., Taşpınar, Y., Eryeşil, K., Örselli, E. (2015). “Kamu Yönetiminde Liderlik: Yönetici ve Çalışanların Liderlik Algısı”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 18(2). 73-96. (Şahin vd.)
- Şimşek, Ş., Çelik, A., (2012). *Yönetim ve Organizasyon*, Eğitim Yayınevi, Konya
- Taşdan, N. Gül, H. (2013). *Kamu Yönetiminde Liderlik ve Kaymakamlık*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Tengilimoğlu, D. (2005). “Kamu ve Özel Sektör Örgütlerinde Liderlik Davranışı Özelliklerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Alan Çalışması”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(14). ss. 1-14, (10.7.2019 tarihinde bakıldı).
- Tetik, S. (2014). “Yerel Yönetimler Açısından Dönüştürücü Liderlik:Belediye Çalışanlarına Yönelik Bir Araştırma”, *Yönetim ve Ekonomi*, 21(1), 261-280.



Tezcan, Y. (2006). Liderliğin Çalışanların Motivasyonu Üzerindeki Etkisi. İzmir: DEÜ.Sos.Bil.Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ABD., Yüksek Lisans Tezi.

Williams, C. (2007). Management,. Toronto: Thomson Higher Education.

Yiğit, R. (2002). İyi Bir Lider Olmanın Yolları, C.Ü. Hemşirelik Yüksekokulu Dergisi,, 6(1), 17-21.

Yıldırım, A. (2010). Etik Liderlik ve Örgütsel Adalet İlişkisi Üzerine Bir Uygulama. Karaman: Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.

Yıldız, M. (2002). “Liderlik Yaklaşımları ve Türk Kamu Yönetiminde Liderlik Araştırmaları”, Türk İdare Dergisi (435). Haziran, ss. 221-229.



Araştırma Makalesi / Research Article

KUZAY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ’NDE POLİS MEŞRUIYETİ VE POLİSLE İŞBİRLİĞİ¹

Mehmet Ali TEKİNER*

Cem KAYABAŞI**

Öz

Polis, suçla mücadelede daha başarılı olabilmek için halkın işbirliğine ihtiyaç duymaktadır. Yapılan araştırmalar halkın polisle işbirliği yapması için meşruiye faktörünün etkili olduğunu göstermektedir. Yapılan çalışmalarda polis meşruiyetinin hangi boyutlardan oluştuğu konusunda mutabık kalınmadığı görülmektedir. Bu çalışmada, Beetham’ın meşruiyet yaklaşımından yola çıkarak polis meşruiyetinin prosedürel adalet, dağılımdaki adaleti, yasallık ve etkinlik faktörlerinden oluştuğunu ileri süren Tankebe’nin meşruiyet modeli ve meşruiyetin polisle işbirliğine etkisi araştırılmıştır. Araştırmada, meşruiyet faktörleri, demografik faktörler ve itaat yükümlülüğü değişkenlerinin, vatandaşların polisle işbirliği yapma istekliliği üzerindeki etkileri de araştırılmıştır. Bu amaçla, 2017 yılında Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC) vatandaşlarının katılımıyla gerçekleştirilen saha araştırmasından elde edilen veriler, vatandaşların demografik faktörleri ile birlikte analiz edilmiştir. Elde edilen sonuçlar, Tankebe’nin polis meşruiyeti boyutlarını doğruladığı görülmektedir. Ayrıca meşruiyetin, diğer değişkenlere göre polisle işbirliği üzerinde en büyük pozitif etkiye sahip olduğu ortaya çıkmıştır. İtaat yükümlülüğünün ise polisle işbirliği üzerinde daha düşük fakat negatif yönde bir etkisinin olduğu bulunmuştur. Demografik değişkenlerden cinsiyet, eğitim ve medeni duruma göre polisle işbirliğinde herhangi bir farklılığın olmadığı sadece 65 ve üzerindeki yaş grubunun polisle işbirliğine negatif yönde etki ettiği sonucu ortaya çıkmıştır.

Anahtar Kelimeler: Polis Meşruiyeti, Polisle İşbirliği, Meşruiyet Faktörleri, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti.

¹ Bu çalışma “KKTC’de Polis Meşruiyeti Faktörlerinin Polisle İşbirliğine Etkisi” isimli tez çalışmasından üretilmiştir.

* Doç. Dr. Öğretim Üyesi, Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, malitekiner@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3261-5777

** Dr., Polis Başmüfettişi, KKTC Polis Genel Müdürlüğü, cemkayabasi@hotmail.com, ORCID: 0000-0001-7011-3308

POLICE LEGITIMACY AND COOPERATION WITH THE POLICE IN THE TURKISH REPUBLIC OF NORTHERN CYPRUS

ABSTRACT

Police need public cooperation to be more successful in fighting crime. Research shows that the most effective factor for the public to cooperate with the police is the legitimacy of the police. In previous studies, there are differences regarding the factors that police legitimacy consisted of. In this study, Tankebe's legitimacy model, which claims that police legitimacy consists of procedural fairness, fairness in distribution, legality and effectiveness factors based on Beetham's legitimacy approach, and the effect of legitimacy on police cooperation were tested in TRNC. The study also investigated the effects of legitimacy factors, demographic factors and obedience obligation variables on citizens' willingness to cooperate with the police. For this purpose, the data obtained from the field research conducted with the participation of Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC) citizens in 2017 were analyzed together with the demographic factors of the citizens. The results obtained confirm Tankebe's dimensions of police legitimacy. In addition, it has been revealed that legitimacy has the greatest positive effect on cooperation with the police compared to other variables. Obedience obligation was found to have a lower but negative impact on cooperation with the police. The demographic variables revealed that there was no difference in cooperation with the police according to gender, education and marital status, and that only the age group of 65 and above had a negative effect on the cooperation with the police.

Keywords: Police Legitimacy, Cooperation with Police, Legitimacy Factors, Turkish Republic of Northern Cyprus.

GİRİŞ

Polis, devlet tarafından kendisine verilen güç ve yetkiyi kullanarak yasaları uygulayan, insanların canını, malını, temel hak ve özgürlüklerini koruyan, kamu düzenini sağlayan ve güvenlik hizmetleri sunan kamu görevlisi olarak tanımlanabilir. Demokratik polisin ise faaliyetlerini, halkın ihtiyaçlarına göre geliştirip, eşit ve tarafsız bir şekilde uygulaması gerekmektedir. Ancak polisin, halkın gönüllü işbirliği olmadan, kendisinden beklenen görevleri yerine getirmesi ve başarılı olması güçleşmektedir (Tyler, 2005: 322). Birçok suçun, işlendiği sırada polis mensupları tarafından tespit edilmesi ve suçluların yakalanması mümkün değildir. Bu nedenle vatandaşların yardımı ve işbirliği olmadan polis devriyeleri yüzeysel bir etkiye sahip olabilmektedir. İşlendiği sırada müdahale edilemeyen suçlar, yapılan soruşturmada elde edilen bilgi ve bulgular sonucunda aydınlatılabilmekte ve suçlular yakalanabilmektedir. Vatandaşların bir suçı gördükleri veya bir suçla ilgili bilgi sahibi oldukları durumlarda polisi arayıp bildirmeleri, polisin, olaya erken zamanda müdahale etme ve olayı aydınlatma şansını artırmaktadır. Bu gibi durumlarda polisle işbirliği yapma yönünde istekli olan vatandaşlar, polisin görevini yerine getirmesinde çok büyük bir öneme sahiptir (Tyler, 2005: 322).

20. yüzyılın sonlarına doğru, Tyler (1990), polis meşruiyetinin, halkın, yasalara uymasını sağlama ve polisle işbirliği yapmasındaki önemine dikkat çekmiş, hatta meşruiyetin, sosyal kontrolün sağlanmasında merkezi bir etkiye sahip olduğunu ileri sürmüştür (Tyler, 1990: 25). Tom Tyler'ın 1990'da yayınlanan kitabı ve çalışmaları polis meşruiyeti çalışmalarının hızla artmasına sebep olan bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir (Reisig, Tankebe ve Mesko, 2013: 147). Tyler, caydırıcılık yöntemleri kullanılarak, vatandaşların neden yasaları ihlal ettiğinin anlaşılmasına çalışılmasının yanlış bir yaklaşım olduğunu ileri sürerek, bunun yerine vatandaşların, yasalara neden uyduğunun araştırılması gerektiğini ortaya atmıştır (Tyler, 1990). Tyler'ın çalışmalarından önce, araştırmacılar, meşruiyete gereken önemi vermemiş ve esas olarak rasyonel seçim ve caydırıcılığa odaklanmışlardır (Green, 1985: 629-645; Klepper ve Nagin, 1989: 721-746). Rasyonel seçim ve caydırıcılık gibi geleneksel kriminoloji teorilerine göre, insanlar özgür iradeleri ile hareket edeceklerinde, yapacakları eylemlerin yararlarını ve zararlarını dikkate alacaklar ve ona göre rasyonel bir seçim yapacaklardır. Yapmamaları gereken bir hareketi yaptıkları takdirde verilecek olan ceza kesin, hızlı ve şiddetli olduğu

oranda cayırcılığının etkin olacağı varsayılmaktadır. Toplum bireyleri bu şekilde rasyonel aktörler olarak kabul edilmiştir (Cohen, 1988: 10). Yakın dönemdeki araştırmalar, vatandaşların, polisi meşru otorite olarak gördüklerinde, polisle işbirliği yapma ihtimallerinin daha yüksek olduğunu göstermektedir (Sunshine ve Tyler, 2003; Engel, 2005; Reisig, Bratton ve Gertz, 2007; Murphy, Tyler ve Curtis 2009; Mazerolle ve arkadaşları, 2013: 8; Reisig, Tankebe ve Mesko, 2013; Tankebe, 2013; Cherney ve Murphy, 2013; Tyler ve Jackson, 2013).

Yapılan araştırmalarda kullanılan meşruiyet bileşenleri, genel olarak Weber (1978) ve Beetham'ın (1991) meşruiyet çalışmalarından yola çıkılarak oluşturulmaktadır (Sunshine ve Tyler, 2003; Tyler, 2004; Tyler ve Huo, 2002; Tankebe, 2013; Mazerolle ve arkadaşları, 2013: 8; Reisig, Tankebe ve Mesko, 2013; Tyler ve Jackson, 2013). Meşruiyet tanımlamalarında, otoriteyi kabul etme, onaylama ve dolayısıyla bir itaat yükümlülüğü unsuru bulunmaktadır. Polis meşruiyeti ile ilgili gerçekleştirilen çalışmalarda da meşruiyeti tanımlamak amacıyla en fazla kullanılan faktör itaat yükümlülüğüdür (Reisig, Bratton ve Gertz, 2007: 1014; Reisig ve Lloyd, 2009: 51; Sunshine ve Tyler, 2003: 539–40; Tyler ve Fagan, 2008: 270–1; Tyler ve Huo, 2002: 109; Tyler, Schulhofer ve Huq, 2010: 389).

Bazı araştırmalarda sadece polise itaat yükümlülüğü faktörü (Kochel, Parks ve Mastrofski, 2013: 895-925; Reisig ve Lloyd, 2009: 42-62), bazılarında sadece polise güven faktörü (Murphy ve Cherney, 2012; Stark, 2011; Murphy, Hinds ve Fleming, 2008), bir kısım araştırmalarda ise polise güven ve itaat yükümlülüğü faktörleri birlikte meşruiyet anlamında kullanılmaktadır (Tyler, 2002; Tyler ve Huo, 2002; Sunshine ve Tyler, 2003; Tyler, 2004; Reisig, Bratton ve Gertz, 2007; Hinds ve Murphy, 2007; Tyler, Schulhofer ve Huq, 2010).

Tyler ve diğer araştırmacılardan farklı olarak Bottoms ve Tankebe (2012: 164-166), meşruiyetin itaat yükümlülüğü ve polise güven faktörleri ile açıklanamayacağını ifade etmişlerdir. Bottoms ve Tankebe'ye (2012: 164-166) göre bu iki kavram meşruiyet ile örtüşmemektedir. Tankebe'ye (2013: 108-112) göre polis meşruiyeti polisin davranışlarındaki ve karar verme sürecindeki adaleti anlamında kullanılan “prosedürel adalet”, farklı kesimlere (zengin/fakir, etnik gruplar, erkek/kadın vs) karşı adaletli hizmet verme ve polise başvurulduğunda adil sonuç alma anlamında kullanılan “dağılımdaki adalet”, polisin görevini etkin ve etkili bir şekilde yerine getirmesi ve suçlarla mücadeledeki performansı

anlamında kullanılan “polisin etkinliği” ve polis görevini yasalara ve hukuka uygun olarak yerine getirme durumu anlamında kullanılan “yasallık” bileşenlerinden oluşmaktadır. Son zamanlarda gerçekleştirilen bazı çalışmalarda, polis prosedürel adaleti, dağılımdaki adaleti, etkinliği ve yasallığı (Bottoms ve Tankebe, 2012; Tankebe, 2013; Kırmızıdağ, 2015; Tankebe, Reisig ve Wang, 2015; Sun, Li, Wu ve Hu, 2018) polis meşruiyetini tanımlayan bileşenler olarak kabul edilmektedir.

Çalışmada, Tankebe’nin dört boyutlu polis meşruiyeti ölçeği, KKTC’de 1000 vatandaşın katılımıyla gerçekleştirilen saha araştırması ile elde edilen veriler kullanılarak test edilmiştir. Ayrıca polis meşruiyetinin polise itaat yükümlülüğü faktörü üzerinden polisle işbirliğine etki edip etmediği araştırılmıştır. Bunun yanında demografik faktörler, itaat yükümlülüğü, polis meşruiyeti ile polis meşruiyeti değişkenlerinden hangilerinin ve ne düzeyde polisle işbirliği üzerinde anlamlı ve doğrudan etkilerinin olup olmadığı incelenmiştir.

1. MEŞRUIYET

Meşruiyet, birçok bilim insanı tarafından çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Devlet veya bir kurumun, yönetme gücüne sahip olduğuna, yönetilenler tarafından inanılması ve yasal kurallara itaat edilmesi, devlet veya kurumun meşruiyeti olarak nitelendirilebilir. Weber tarafından meşruiyet, “*gücün kullanılmasının onaylanması ve kabul edilmesi*” olarak tanımlanmıştır (Weber, 1978: 213). Albrow (1970: 40-43) da meşruiyetin geçerli olabilmesi için insanların, meşruiyet talebini kabul edip ona inanmaları gerektiğini belirtmektedir. Buchanan (2010) ise meşruiyetin hem sosyolojik hem de normatif bir anlamının olduğunu vurgulamaktadır. Buchanan’a göre, bir kurumun, yönetme hakkına sahip olduğu iddia etmek meşruiyetin normatif yönünü, toplumun geneli tarafından kurumun yönetme hakkının kabul edilmesi ise sosyolojik yönünü ifade etmektedir (Buchanan, 2010: 105). Meares ise meşruiyeti, “*otoritenin, yasanın uygulanmasını yürütme hakkı olduğuna dair olan inanç*” şeklinde tanımlamaktadır (Meares, 2000: 398). Jackson, Bradford, Stanko ve Katrin’e (2012) göre ise meşruiyet “*yönetmek için bir hak ve bu hakkın yönetilenler tarafından tanınması*”dır (Jackson, Bradford, Stanko ve Katrin, 2012: 2). Hough, Jackson ve Bradford ise ampirik meşruiyetin; rıza, ahlaki uyum ve yasallık boyutlarından oluştuğunu vurgulayarak bu çerçevede meşruiyetin “*gücün ve gücün kullanılma hakkının, onaylanması ve haklılaştırılması*” olarak

tanımlamaktadırlar (Hough, Jackson ve Bradford, 2013: 326). Tyler’a göre ise meşruiyet, *“kişilerin, riayet ve itaat edilme yetkisine sahip olduğunu hissettikleri bir otoritenin veya kurumun niteliği”*dir (Tyler 1990: 25).

Polisin meşruiyeti ve işbirliği ilişkisi ile ilgili yakın tarihte yapılan çalışmalarda, Weber ve Beetham’ın meşruiyet tanımlamalarından faydalanılmaktadır. Weber’e göre halkın iktidarı meşru olarak kabul etmesi yani meşruluğa olan inanç, meşruiyet için yeterlidir. Burada önemli olan, emri veren kişi ya da kişilerin emir verme yetkisine ve meşru bir otoriteye sahip olduklarının, emir verilenler tarafından kabul görmesidir. Weber’e göre böyle bir onay olduğu sürece hangi nedene dayanarak bu emirlerin yerine getirildiğinin önemi yoktur (Tortop, İspir, Aykaç, Yayman ve Özer, 2007: 359).

Meşruiyet yaklaşımı önem arzeden bir diğer bilim insanı ise David Beetham’dır. Beetham (1991: 26) meşruiyeti; *“herhangi bir yasa veya talimatın içeriğinden bağımsız olarak, ilke olarak itaat gerektirme yetkisine sahip olma hakkı; yönetme hakkı ve bu hakkı kullanacak olanın otoritesinin tanınması”* olarak tanımlamaktadır (Beetham, 1991: 26). Beetham’a (1991) göre iktidar, halk iktidarın meşru olduğuna inandığı için meşru değildir, halkın inançları açısından haklılaştırılabilir olduğu için meşrudur. Beetham (1991: 42), Weber’in meşruiyet yaklaşımına birtakım eleştiriler getirmektedir. Weber’in, otoritenin meşruluğunu oluşturan birçok unsuru tek bir boyuta indirerek *“meşruluğa inanç”* şeklinde kabul etmesini, basitleştirme ve bir eksiklik olarak görmektedir. Beetham’a göre gücün meşrulaştırılması birtakım farklı unsurlardan oluşmaktadır ve bunların ayırt edilmesi gerekmektedir (Beetham, 1991: 42).

Beetham, Weber’in meşruiyeti değerlendirirken, rıza ve yasal geçerlilik gibi meşruiyet veren diğer unsurları göz ardı ettiğini belirtmektedir (Thomas: 2013: 19). Beetham, kurallar ve yasaların meşruluklarının haklı bir kaynağa, normatif ilkelere dayanması gerektiğini vurgulamaktadır (Beetham, 1991: 40). Beetham, meşruiyetin; iktidarın, insanların ahlaki değerlerine uygun, kamu çıkarlarını ve normatif beklentileri tatmin edebilme yeteneğine sahip olması ve yasallığı ile ilgili olduğunu belirtmekte ve meşruiyetin toplumsal kurallar (yasallık), ortak değerler ve kamu rızası arasındaki etkileşimden kaynaklandığını vurgulamaktadır (Beetham, 1991: 26). Beetham, sosyal yapısal ve kültürel farklılıklardan dolayı meşruiyetin toplumdan topluma farklılık gösterebileceği üzerinde durarak, tüm

toplumlarda kabul edilebilecek ancak birbirleri arasında farklılık gösterecek meşruiyet yapısını açıklamıştır. Beetham'a göre yasallık, ortak değerler ve rıza olmak üzere üç koşulu karşıladığı takdirde güç meşrudur (Beetham 1991: 22). Sonuç olarak sosyal ve kültürel farklılıklara rağmen bu meşruiyet yapısı farklı ülkelerde geçerlidir (Tankebe, 2013: 108-119).

2. TANKEBE'NİN MEŞRUIYET YAKLAŞIMI

Bottoms ve Tankebe (2012), polis meşruiyetini oluşturan faktörlerle ilgili bir teorik çalışma gerçekleştirmişlerdir. Bu teorik çalışmada, genel olarak meşruiyetin bileşenleri olarak kullanılan güven ve yükümlülüğün meşruiyetle örtüşmemesi gereken farklı kavramlar olduklarını ve polis meşruiyetinin bileşenleri olmadıklarını ileri sürmektedirler. Bottoms ve Tankebe'ye göre, insanlar meşru olduklarını gördüklerinde polise itaat etmekle yükümlüdürler. Yani itaat yükümlülüğü meşruiyeti oluşturan bir faktör değil meşruiyetin bir sonucudur. Ayrıca meşruiyet, insanların polise itaat yükümlülüğünü niçin hissettiklerini gösteren birçok nedenden (ör: İlgisizlik, korku ve güçsüzlük) yalnızca biridir. Bu nedenle polise itaat etme yükümlülüğünün her ifadesini meşruiyet olarak kabul etmek hatalıdır (Bottoms ve Tankebe, 2012: 165). Bottoms ve Tankebe, itaat yükümlülüğünün, her ne kadar meşruiyet faktörü olmasa da polisle işbirliği ve yasalarla uyumu kısmen etkileyen bir mekanizma olduğunu ileri sürmüşlerdir (Tankebe, Reisig ve Wang, 2015: 3). Şekil 1'de yer alan bu mekanizmaya göre polis meşruiyeti bir yandan doğrudan polisle işbirliğine etki ederken diğer yandan itaat yükümlülüğü faktörü üzerinden işbirliğini etkilemektedir (Bottoms ve Tankebe, 2012: 164-166).



Şekil 1: Tankebe ve Bottoms Polis Meşruiyeti – İtaat Yükümlülüğü – İşbirliği

İlişkisi

Kaynak: Tankebe, Reisig ve Wang (2015: 3).

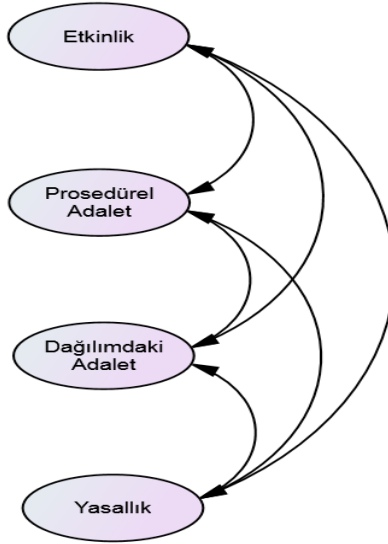
Bottoms ve Tankebe'ye (2012: 164) göre polise güven, geleceğe dönük olma eğilimindedir. Bottoms ve Tankebe (2012: 164), Tyler ve Huo'nun (2002), güveni, başkalarının karakterinin ve motivasyonlarının tahmini olarak gelecekte, tahminde bulunanlara karşı makul bir şekilde hareket edip etmeyeceklerini öngörmek için kullandıklarını belirtmektedirler. Fakat bu durumun gelecekle ilgili iken, meşruiyetin günümüze odaklanmış bir kavram olduğunu vurgulamaktadırlar. Bottoms ve Tankebe'ye (2012: 164) göre meşruiyet şu anda güç kullanma ahlaki hakkının tanınması ile ilgilidir ve güven ile meşruiyetin birbirleriyle ilişkili iki kavram olup olmadığının incelenmesi gerekmele birlikte kavramsal olarak birbirlerinden farklıdırlar (Bottoms ve Tankebe, 2012: 164).

Bottoms ve Tankebe (2012), Beetham'ın (1991), meşruiyete ilişkin yasallık, ortak değerler ve rızadan oluştuğu yönündeki görüşünden hareket ederek meşruiyet faktörlerini yeniden tanımlamışlardır. Bottoms ve Tankebe (2012), Beetham'ın (1991) rıza kavramını test edilmesi zor ve karmaşık konuları gündeme getirdiğinden, algıya dayalı meşruiyet tanımlamalarında kapsam dışı bırakmışlardır (Bottoms ve Tankebe, 2012: 134-37). Bottoms ve Tankebe (2012), yasallık ile paylaşılan inançlar ve değerler başlığı altında Beetham'ın (1991) meşruiyet bileşenlerini ele almışlardır. Bottoms ve Tankebe (2012: 137-54), yasallık ve paylaşılan değerleri meşruiyet bileşenleri olarak kabul etmişlerdir. Tankebe (2013), Hough ve meslektaşları (European Social Survey, 2011: 21) tarafından meşruiyet bileşeni olarak kullanılan ahlaki uyum kavramının çok genel ve belirsiz olduğunu belirtmekte ve belirli bir topluma bağlı olarak, polis ve vatandaşlar arasında paylaşılan belirli değerleri tanımlamanın mümkün olduğunu ileri sürmektedir (Tankebe, 2013: 108-112). Bottoms ve Tankebe (2012) ve Tankebe (2013) meşruiyet bileşeni olarak paylaşılan inanç ve değerlerin; prosedürel adalet, dağılımdaki adalet ve etkinlik faktörlerine ayrılabilceği sonucunu ortaya koymuşlardır (Bottoms ve Tankebe, 2012: 137-54; Tankebe, 2013: 109-12).

Tankebe (2013), 2010 yılında Londra'da 5120 katılımcı ile gerçekleştirdiği çalışma verilerini kullanarak prosedürel adaleti, dağılımdaki adaleti ve etkinliği liberal demokratik bir toplumda paylaşılan değerlerin örnekleri olarak ele almış ve polis meşruiyetinin, dört alt faktörden oluşup oluşmadığını test etmiştir (Tankebe, 2013: 119). Bu faktörler; yasallık, prosedürel adalet, dağılımdaki adalet ve etkinliktir. Araştırma verilerini kullanarak gerçekleştirdiği analizlerde

polis meşruiyetinin en iyi şekilde bu dört faktörle tanımlanabileceği sonucuna ulaşmıştır (Tankebe, 2013: 109-119).

Tankebe (2013: 108-19), polis ve halk arasındaki diyalogların, farklı kültürel bağlamlarda farklı biçimlerde gerçekleşebileceğinden, haklı güç anlamlarının toplumlar arasında farklılık gösterebileceğine dikkat çekmekle birlikte, demokratik toplumlarda haklı gücün dört unsuru içeren bir güç olduğunu ileri sürmektedir. Tankebe'nin polis meşruiyetinin bileşenleri ile ilgili yaklaşımı Şekil 2'de yer almaktadır (Tankebe 2012: 12; Tankebe, 2013: 119). Şekil 2'de görülen algılanan yasallık gizli değişkeni, polisin yasal olarak hareket edip etmediğine dair algıyı yansıtırken, algılanan prosedürel adalet, dağılımdaki adalet ve etkinlik, polis gücünün normatif haklılığını oluşturan ortak değerler olarak kabul edilmektedir.



Şekil 2: Tankebe'nin Polis Meşruiyeti Yapısal Modeli

Kaynak: Tankebe (2013: 119).

Tankebe, Reisig ve Wang (2015) da 2010-2011 yıllarında ABD ve Gana'da yapılan araştırma verilerini kullanarak dört faktörlü meşruiyet modelini test etmişlerdir. Her iki ülkede gerçekleştirilen araştırma sonuçlarının da dört faktörlü meşruiyet modeli ile uyumlu olduğu ve meşruiyetin; prosedürel adalet, dağılımdaki adalet, etkinlik ve yasallık boyutlarından oluştuğu sonucuna ulaşmışlardır (Tankebe, Reisig ve Wang, 2015: 6-10).

3. MEŞRUIYET FAKTÖRLERİ

Tankebe, Beetham'ın meşruiyet tanımlamasından yola çıkarak, meşruiyetin, yasallık ve paylaşılan değerlerden oluştuğunu ileri sürmektedir (2013; 108). Paylaşılan değerleri ise prosedürel adalet, dağılımdaki adalet ve etkinlik olarak sıralamaktadır. Bu kavramların açıklamaları alt kısımda yer almaktadır.

3.1. Yasallık

Polisin yasallığı, meşruiyetin, ilk ve en temel boyutudur (Beetham, 1991: 16; Tankebe, 2013: 108-9). Çağdaş liberal demokrasilerde, polisin, yetkilerini önyargı ve keyfilikten uzak, tarafsız bir şekilde ve yasaya sadık kalarak kullanması beklenmektedir (Tamanaha, 2004: 123). KKTC Polis Yasası'nın (1984) 17'nci maddesine göre, KKTC Anayasasına ve yasalarına bağlı kalmak ve KKTC yasalarını özenle uygulamak polis mensuplarının ödev ve sorumluluklarından biridir. Aynı yasanın 57'nci maddesine göre, polis mensuplarının görevleri sırasında olmasa dahi çıkar sağlamak amacıyla hediye kabul etmeleri veya görevleri ile ilgili olarak her ne ad altında olursa olsun çıkar sağlamaları yasaklanmıştır. (KKTC Polis Örgütü Yasası, 1984: madde 17, 57). Polisin görevini yerine getirirken bireylere, yasalara uygun şekilde davranması, yasalara aykırı zor veya şiddet kullanmaması ayrıca polislerin kendilerinin de yasalara uygun davranmaları gerekmektedir. Ayrıca polisin, rüşvet almayıp yolsuzluk yapmaması, görevini kendisine çıkar sağlamak amacıyla kullanmaması yasal zorunluluktur.

Avrupa Sosyal Araştırmasında, Jackson, Houhg, Farrall, Keijser ve Aromaa (European Social Survey, 2011: 19-20), Beetham'ın (1991) meşruiyet tanımlamasından yola çıkarak polisin algılanan meşruiyetini üç boyutlu bir yapı olarak ele almışlardır. Jackson ve arkadaşlarına göre algılanan meşruiyet, vatandaşlar tarafından gösterilen meşruiyettir. Meşruiyetin üç bileşeni ise itaat yükümlülüğü, vatandaşlar ve otoritede yer alan bireyler arasındaki ahlâki uyum ile otorite sahiplerinin eylemlerinin algılanan yasallığıdır. Kısaca bu üç meşruiyet boyutu ahlaki uyum, itaat yükümlülüğü ve yasallık olarak isimlendirilmektedir (European Social Survey, 2011: 19-20; Hough, Jackson ve Bradford, 2013: 331-34). Avrupa Sosyal Araştırmasında, polisin yasallığı faktörünü ölçmek amacıyla polisin herhangi bir gücün baskısı veya etkisi altında kalmadan görevini hukuka uygun olarak yerine getirip getirmediği ve görevi sırasında rüşvet alıp almadığını anlama

yönünde önermeler kullanılmıştır (European Social Survey, 2011: 24). Tankebe tarafından ise yasallık faktörü, polisin, görevi ve insanlarla iletişimi sırasında yasalara uygun bir şekilde davranıp davranmadığı yönündeki önermelerle ölçülmektedir (Tankebe, 2013: 116; Sun ve diğerleri, 2018: 286).

3.2. Paylaşılan Değerler

Beetham (1991: 69), bir otoritenin, yasal olarak geçerli olmasının yeterli olmadığını, toplumda hakim inançlar ve değerler açısından gerekçelendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Beetham'a (1991: 69) göre, otorite, ortak bir inanç çerçevesi olmadan, gücünü kullanma konusunda ahlaki dayanaktan yoksun kalır ve başarılı olarak kuralları uygulasa bile normatif olarak geçerli olmaz. Coicaud (2002: 24-5) da yasanın otoritesinin, yasallığın, toplumun değerlerinin ifadesi olduğu inancına dayandığını belirtmektedir. Paylaşılan değerler ve inançlar, gücün kaynağını haklılaştırmakta ve gerekçelendirmektedir. Tankebe'ye (2013: 108) göre, paylaşılan değerler; prosedürel adalet, dağılımdaki adalet ve etkinlik kavramlarından oluşmaktadır.

3.2.1. Prosedürel Adalet

Prosedürel adalet kavramı, Thibaut ve Walker (1975) tarafından, insanların, herhangi bir kurum tarafından, bir karar alma sürecinde gerçekleştirilen işlemler sırasında kendilerine uygulanan muamele ve gösterilen davranışlar konusundaki algılarını tanımlamak amacıyla kullanılmıştır (Thibaut ve Walker'dan aktaran Paek, 2017: 24). Prosedürel adaletin, bir meşruiyet bileşeni olduğunu ilk olarak öne süren araştırmacılar Bottoms ve Tankebe'dir (Bottoms ve Tankebe, 2012: 145-146). Tankebe ve Bottoms'a (2012: 145-146) göre, prosedürel adalet, polisin, insanlara davranışının ve belirli sonuçlara veya kararlara ulaşmak için gerçekleştirdiği işlemlerin adilliği anlamına gelmektedir. Tankebe (2013: 109), demokratik toplumlarda haklı gücün dört unsuru içeren bir güç olduğunu belirtmekte ve demokratik meşruiyetin unsurlarını yasallık, prosedürel adalet, dağılımdaki adalet ve polisin etkinliği olarak sıralamaktadır (Tankebe, 2013: 109-112; Tankebe, Reisig, Wang, 2015: 2).

Tyler ve Fagan, prosedürel adaletin; özetle, yetkinin uygulanması sırasında gösterilen tutum ve davranışlar hakkındaki yargılar olduğunu belirtmektedirler (Tyler ve Fagan, 2008: 239-40). Prosedürel adalet, polis memurlarının karar verme

sürecindeki kalitesi ile insanlara davranışının kalitesini içermektedir (Reisig ve diğerleri, 2007: 1006). Karar verme kalitesi gerçeklere dayalı karar alma ve adil bir şekilde uygulama olarak kabul edilirken, kişilerarası davranış kalitesi saygılı, nazik, onurlu, görüşlerin dikkate alınması gibi davranış şekillerini kapsamaktadır (Tyler ve Fagan, 2008: 239). Polisin, karar vermedeki kalitesine örnek olarak; karar verme sürecinde adil, tarafsız, eşit ve adaletli yol izlemesi, bu yöndeki hareketleri ile ilgili dürüst bilgi vermesi, davranıştaki kalitesine örnek olarak ise, kişilerarası davranışlarında insanlara, onur ve haysiyetlerine uygun, nazik, saygılı bir davranış sergilemesi gösterilebilir (Bottoms ve Tankebe; 2012: 145; Reisig ve diğerleri, 2007; Sunshine ve Tyler, 2003: 539-547).

Genel olarak, prosedürel adaletin gerçekleşebilmesi için polislerin, insanlara, onur ve haysiyetlerine uygun, saygılı, adil davranmaları, sorunlarını önyargısız ve nesnel bir şekilde ele almaları, eşit şekilde muamele etmeleri, güvenilir hareketlerle çalışmalarını gerçekleştirmeleri ve karar alırken gerçeklere dayanıp adil olmaları gerekmektedir (Sunshine ve Tyler, 2003: 539-547; Tyler ve Fagan, 2008: 239-41).

3.2.2. Dağılımdaki Adalet

Dağılımdaki adalet, polis meşruiyetini oluşturan bir başka faktördür. Polis, güvenliği sağlamakla görevli olup kamu hizmeti vermektedir ve bu hizmetin adil bir şekilde dağılımı demokratik toplumlarda normatif bir beklentidir. Ancak bazen kaynaklar dezavantajlı gruplara karşı eşitsiz bir şekilde dağılabilmektedir. Böyle durumlarda bu gruplar aşırı kutuplaşmaya gidebilirler. Ayrıca kaynakların dengesiz dağılımı liberal demokrasilerde polis örgütünün evrenselci davranış prensibine zarar verebilir. Sonuç olarak dağılımdaki adalet meşruiyetin paylaşılan değerler kapsamında bir bileşeni olarak değerlendirilmektedir (Tankebe, 2013: 111).

Polis meşruiyeti çalışmalarında, polis hizmetlerinin farklı topluluklar, gruplar ve bireyler arasındaki dağılımının adilliği ile ilgili algıları ifade etmektedir (Jonathon-Zamir ve Weisburd, 2009: 7). Tyler ve Fagan, dağılımdaki adaleti *“Polis hizmetlerinin sosyal ve demografik gruplar arasındaki kişilere adil ve eşit bir şekilde sunulması”* olarak tanımlamaktadırlar (Tyler ve Fagan, 2008: 239). Engel ise dağılımdaki adaletin, sadece polisten elde edilen sonuçların değil daha ziyade polisler tarafından yapılan muamele eşitsizliği ve adaletsiz prosedürler konusundaki yargılara dayandığını belirtmektedir (Engel, 2005: 473).

Tankebe, Reisig ve Wang'a (2015) göre, polis meşruiyetinin bir bileşeni olan dağılımdaki adalet, polisten elde edilen sonuçların veya polisin tahsis ettiği kaynakların bireyler arasında adil dağılıp dağılmadığı anlamına gelmektedir. Burada iki tür kaynak bulunmaktadır. Bunlar somut kaynaklar ve sembolik kaynaklardır. Somut kaynaklar trafik cezaları veya bir bölgedeki trafik devriyeleri olabilirken, sembolik kaynaklar saygı, nezaket ve haysiyeti olabilmektedir. Dağılımdaki adalet faktörü araştırılırken polisin, kaynaklarını farklı sosyal gruplara veya bireylere (örneğin zengin/fakir, farklı etnik gruplar veya erkek/kadın arasında) adil bir şekilde tahsis edip etmediği yönündeki algı anlaşılmaya çalışılmaktadır. Burada önemli olan husus, meşruiyetin gerçekleşebilmesi için polisin, hem kaynakların tahsisinde hem de insanların elde ettikleri sonuçlarda ayrımcılık yapmamasıdır (Tankebe, Reisig ve Wang, 2015: 2). Dağılımdaki adalet faktörünün iki yönüyle değerlendirildiği görülmektedir. Birincisi, insanların, örneğin tutuklama ya da kovuşturma kararları gibi durumlarda elde ettikleri sonuçların adilane olup olmadığıdır. İkinci yönü ise; zengin/fakir, farklı etnik gruplar, erkek/kadın vs bakımından kaynakların dağılımının adil bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğidir (Tankebe, 2013: 111).

Dağılımdaki adalet faktörünü ölçmek amacı ile *“insanlar genellikle polisten adil sonuçlar alır”, “insanlar genellikle yasalar uyarınca hak ettikleri sonucu alır”* (Tankebe, 2013: 113), *“polis tüm vatandaşlara aynı kalitede hizmet sağlar”* (Tankebe, Reisig ve Wang, 2015: 5) gibi önermeler kullanılmaktadır. KKTC açısından bakıldığında ise küçük bir ülke olması nedeni ile akrabalık bağları önem arz etmektedir. KKTC Polis Teşkilatında çalışan polislerin vatandaşların önemli bir kısmı ile akrabalık bağlarının bulunmaktadır. Diğer yandan yine küçük bir ülke olması nedeniyle eş, dost ve tanıdık durumunun oldukça fazla olması kaçınılmaz bir durumdur.

3.2.3. Etkinlik

Polis meşruiyeti çalışmalarında, polisin etkinliği, *“polisin suçlarla mücadeledeki performansı”* (Sunshine ve Tyler, 2003: 1), *“güvenlik ve emniyet ihtiyaçları bakımından suçu ve suçla ilgili sorunları azaltmadaki başarısı”* (Reisig, Tankebe ve Mesko, 2015: 2) veya *“suçlarla ve kentsel düzensizliklerle mücadeledeki başarısı”* (Tyler ve Fagan, 2008: 252) şeklinde tanımlanmaktadır. Polisin etkinliği, genel olarak; belirli suç tiplerini kontrol etmedeki başarısı, yardım çağrılarına kısa

sürede karşılık vermesi ve vatandaşlara yardım sağlamadaki etkinliğinin ölçülmesi ile değerlendirilmektedir (Sunshine ve Tyler, 2003).

Bottoms ve Tankebe (2012: 146-147), her ne kadar meşrulukla etkinlik zıt gibi görünseler de aslında güç sahiplerinin etkili sonuçlar elde edebilmek için bu kapasiteye sahip olmaları gerektiğini belirtmektedirler. Tankebe (2013: 112), Polisin, halkın çıkarlarına hizmet ettiğini, güvenlik ve emniyet ihtiyaçlarına cevap verdiğini gösterebilmesi için görevlerinde etkili olması gerektiğini vurgulamaktadır. Tankebe (2013: 112), halk, polisten suçu ve suçla ilgili sorunları azaltmadaki etkinliğini göstermesini talep ettiğinde, bu durumun polisin meşruiyeti için yerine getirilmesi gereken normatif bir değeri ifade ettiğini belirtmekte ve bu nedenle etkinliğin meşruiyetin bir bileşeni olduğunu ileri sürmektedir (Tankebe, 2013: 112; Tankebe, Reisig ve Wang, 2015: 2).

4. POLİSLE İŞBİRLİĞİ

Yapılan araştırmalar, polisin, toplumun güvenliğini sağlayabilmesi için öncelikle, toplum üyelerinin işbirliği yapacağına inanması gerektiğini göstermektedir (Davies ve Fagan, 2012; Pryce ve Johnson ve Maguire, 2017). Polisin meşruiyeti ve işbirliği ile ilgili yapılan araştırmalarda, polisle işbirliği seviyesini ölçmek amacıyla genel olarak, polise, tanık olunan bir suçu bildirme, fark edilen şüpheli bir durumu haber verme, yürütülen bir soruşturmaya veya suçluları tespit etmeye yönelik bilgi vererek yardımcı olma gibi konuları içeren önermeler kullanılmaktadır (Reisig, Tankebe ve Mesko, 2013: 153-154; Tankebe, Reisig ve Wang, 2015: 4; European Social Survey, 2011: 28; Sunshine ve Tyler, 2003: 541-542; Murphy ve Cherney, 2012: 189). Önceki çalışmalarda, polis meşruiyetinin polisle işbirliğine etkisi araştırmanın önemli bir kısmını oluşturmuştur. Bu çalışmada da polis meşruiyetinin ve meşruiyet faktörlerinin polisle işbirliğine etkisi araştırılmıştır.

Yapılan bazı araştırmalar, prosedürel adaletin, polisle işbirliği yapma istekliliğini artırdığını göstermektedir (Reisig ve Lloyd, 2009; Tyler, Schulhofer ve Huq, 2010; Tankebe, 2013). Genel olarak çalışmalarda, polisin dağılımdaki adaletinin, polisle işbirliği üzerinde etkisinin olmadığı sonuçlarına ulaşılmaktadır (Sunshine ve Tyler, 2003; Reisig ve Lloyd, 2009; Tankebe 2009). Ancak dağılımdaki adaletin polisle işbirliğine anlamlı etkisinin olduğu çalışmalar da bulunmaktadır

(Reisig, Bratton ve Gertz, 2007; Tankebe, 2013). Yapılan çalışmalar polisin etkinliğinin de polisle işbirliği ile ilişkili olduğunu göstermektedir (Sunshine ve Tyler; 2003; Tankebe, 2009: 1281; Tankebe, 2013; Tyler, Fagan ve Geller, 2014: 773).

Polise itaat yükümlülüğü faktörünün ise polisle işbirliğine etkisinin olduğu bazı çalışmalarla ortaya çıkarılmıştır (Tankebe, 2013; Hough, Jackson ve Bradford, 2013: 22; Bradford, 2014). Ancak bazı çalışmalarda da polisle işbirliğine herhangi bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır (Reisig, Bratton ve Gertz, 2007; Reisig ve Lloyd, 2009; Reisig, Tankebe ve Mesko, 2013). Bu çalışmada hem meşruiyetin hem de meşruiyet faktörlerinin, ayrıca itaat yükümlülüğünün polisle işbirliğine etkileri araştırılmıştır.

5. YÖNTEM

Araştırma verileri, KKTC'de, KKTC vatandaşlarının algılarına göre, polis meşruiyeti faktörlerinin, polisle işbirliğine etkilerini araştırmak amacıyla 2017 yılında 18 yaş ve üzerindeki 1000 kişinin katılımıyla Kayabaşı (2020) tarafından doktora tezi sırasında gerçekleştirilen beşli likert ölçeğindeki anketten alınmıştır. Çalışmada kullanılan veriler 2017 yılında toplanmıştır. Yöntem bakımından nicel araştırma olarak gerçekleştirilen çalışmada sosyal bilimlerde en çok kullanılan araştırma türü olan tarama deseni, veri toplama tekniği olarak ise anket, örneklem tekniği olarak olasılıklı olmayan örneklem tekniklerinden kolayda ve kota örnekleme teknikleri kullanılmıştır (Gürbüz ve Şahin, 2016: 107, 133-134). Yapılan ankette polis meşruiyetini tanımlamada kullanılan prosedürel adalet, dağılımdaki adalet, etkinlik ve yasallık faktörleri ile itaat yükümlülüğü ve polisle işbirliğini tanımlayan değişkenlere ilişkin verilerle cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi ve medeni duruma ilişkin veriler bu çalışmada kullanılmıştır.

KKTC'de sürekli ikamet eden KKTC vatandaşlarının her ilçeden nüfusları oranında temsiliyetlerinin sağlanabilmesi amacıyla ilçelere göre nüfus dağılımı esas alınmıştır. KKTC'de son nüfus sayımı 2011 yılında (KKTC Devlet Planlama Örgütü, 2013) gerçekleştirildiğinden kota hesaplamaları bu nüfus sayımına göre yapılmıştır. 2011 yılındaki KKTC nüfus sayımına göre KKTC'de ikamet eden KKTC vatandaşlarının sayısı 190.494'tür. Yapılan anket 1000 katılımcı ile gerçekleştirilmiş olup bu sayı asgari örneklem büyüklüğü (Gürbüz ve Şahin, 2016: 132) olan 384'ün

oldukça üzerindedir. Hazırlanan anketler KKTC'nin nüfus oranına göre 5 ilçesinde ve başkent Lefkoşa'da (Lefkoşa, Gazimağusa, Girne, Güzelyurt (Lefke ilçesi Güzelyurt'a dahil edilmiştir), İskele) katılımcılara uygulanmıştır.

Tablo 1'de görüldüğü şekilde her bölge için bir sayı kotası konmuş ve gerçekleştirilecek anket sayıları hesaplanmıştır. Her ikamet bölgesi için uygulanacak anket sayıları, ilçe nüfusunun genel nüfus sayısına bölünmesi ile elde edilmiş, katılımcı sayısı hesaplanırken 0,5'in üzerindeki küsuratlar 1'e yuvarlanmıştır. Tablo 1'de ilçe nüfusları, oranları, planlanan ve uygulanan anket sayıları yer almaktadır.

Tablo 1: İlçe Nüfuslarına Göre Planlanan ve Uygulanan Anket Dağılımı

il/ilçe	Toplam Sayı	Nüfusa Oranı	Planlanan Anket Sayısı	Uygulanan Anket Sayısı
LEFKOŞA	60786	%31,91	319	319
MAĞUSA	49794	%26,14	261	261
GİRNE	38433	%20,17	202	202
GÜZELYURT	21350	%11,21	112	112
İSKELE	20131	%10,57	106	106
GENEL	190494	%100	1000	1000

6. ANKET

Anket yüz yüze görüşme yöntemiyle her ilçenin mekez ve köylerinde, resmi ve özel işyerleri, esnaflar, okullar, alışveriş merkezlerinin yoğun olduğu yerler ve ikametgâhlar ziyaret edilmiştir. Katılımcılara araştırmanın amacı anlatılarak gönüllülük ve gizlilik esaslarına göre anketler uygulanmıştır. Anketlerin uygulanması, araştırmacı ile anket uygulaması için eğitilmiş kişiler tarafından ayrıca hizmet satın alma yoluyla gerçekleştirilmiştir.

Ankette, önceki çalışmalarda beşli Likert ölçeğinde kullanılan önermeler (Reisig, Tankebe, Meško, 2013: 147-164; Tankebe, Reisig, Wang, 2015: 4-5; Sunshine ve Tyler, 2003: 539-547; European Social Survey, 2011: 4-34; Tankebe, 2010: 304; Sun, Jou, Hou ve Cha, 2012, 14-16; Tankebe, 2013: 103-135; Tyler, Fagan, 2008: 231-275) yer almaktadır.

Araştırmada, KKTC'nin, küçük bir ada ülkesi ve nüfusunun az oluşu gibi sebepler göz önünde bulundurularak, araştırmacı tarafından dağılımdaki adalet faktörüne *“Polis; eş, dost, akraba veya tanıdıklarını gözetmeksizin aynı kalitede hizmet verir”* şeklinde bir önerme eklenmiştir. Bunun yanında polis tarafından yasaya aykırı şiddet ve zor kullanılması ile üniformanın çıkar sağlamak amacıyla kullanılması konularında, yasallık faktörüne iki önerme eklenmiştir. Bunlar; *“Polis, üniformasını, görev ve yetkisini menfaat (çıkar) sağlamak için kullanmaz”, “Polis, yasalara aykırı şekilde şiddet veya zor kullanmaz”* önermeleridir.

Katılımcıların bu önermelere katılma dereceleri kesinlikle katılmıyorum (1) kesinlikle katılıyorum (5) arasında sıralanan seçeneklerle ölçülmüştür.

Demografik Faktörler: Birinci soru katılımcının cinsiyeti ile ilgilidir ve “Cinsiyetiniz?” sorusunda “Kadın” “Erkek” şeklinde iki seçenek sunulmuştur. İkinci soru ise katılımcının yaşının tespitine yöneliktir. “Yaşınız?” sorusuna “18-24”, “25-34”, “35-44”, “45-54”, “55-64”, “65 ve üzeri” şeklinde 6 adet seçenek verilmiş ve bunlardan birinin işaretlenmesi istenmiştir. Üçüncü soru katılımcının medeni durumunu tespiti yöneliktir. “Medeni Durumunuz?” sorusuna “Evli” ve “Bekâr” şeklinde iki seçenek sunulmuştur. Dördüncü soru katılımcıların eğitim durumunu tespit etmeye yöneliktir. “Eğitim Durumunuz?” şeklindeki sorunun cevaplanması için “İlkokul”, “Ortaokul”, “Lise”, “Üniversite”, “Yüksek Lisans”, “Doktora” ve bunların haricinde bir eğitim durumunun tespiti için “Diğer.....” şeklinde 7 adet seçenek sunulmuştur. Anket sonuçlarına göre “Diğer.....” önermesi hiç işaretlenmemiş olduğundan analizlerde kullanılmamış, katılımcılardan sayı olarak diğerlerine oranla çok daha az miktarda yüksek lisans ve doktora mezunu olduğundan bu iki seçenek de birleştirilmiş ve analizlerde tek gösterge olarak kullanılmıştır.

Beşinci soru ikamet bölgesi ile ilgilidir. Katılımcının ikamet bölgesini tespit etmek amacıyla “İkamet Bölgeniz?” şeklinde soru sorulmuş ve cevaplanması için KKTC'nin başkent ve ilçeleri olan “Lefkoşa”, “Gazimağusa”, “Girne”, “Güzelyurt” (Lefke dahil) ve “İskele” kullanılmıştır.

Prosedürel Adalet: Birinci bağımsız değişken olan prosedürel adalet faktörü 8 madde ile değerlendirildi. Bunlar; *“Polis, vatandaş haklarına saygılıdır”, “Polis, ele aldığı problemlerle ilgili karar verirken kendi kişisel görüşlerine değil gerçeklere dayanır”, “Polis, ele aldığı problemlerle ilgili karar verirken adaletli*

davranır”, “Polis, herkese eşit şekilde davranır”, “Polis, muhatap olduğu kişilere verdiği kararların ve yaptığı hareketlerin sebeplerini açıkça izah eder”, “Polis, herkese saygılı bir şekilde davranır”, “Polis, herkese adil davranır”, “Polis, herkese insan onur ve haysiyetine uygun bir şekilde davranır” önermeleridir.

Dağılımdaki Adalet: Polisin, dağılımdaki adalet faktörü 5 madde ile değerlendirildi. Bu önermeler şunlardan oluşmaktadır: *“Polis; eş, dost, akraba veya tanıdıklarını gözetmeksizin aynı kalitede hizmet verir”, “Bir adli suçun mağduru şikâyetinde bulunduğu, polis, zengin fakir ayrımı gözetmeksizin aynı kalitede hizmet verir”, “Bir adli suçun mağduru şikâyetinde bulunduğu, polis, etnik köken veya ırk ayrımı gözetmeksizin aynı kalitede hizmet verir”, “Polis kadın-erkek cinsiyet ayrımı yapmadan aynı kalitede hizmet verir”, “Polise başvuran veya bir sebeple temas kuranlar polisten kanunlara göre hak ettikleri sonucu almaktadırlar”.*

Polisin Etkinliği: Algılanan polis etkinliği faktörü 8 madde ile değerlendirildi. Bu önermeler şunlardan oluşmaktadır: *“Polis, suçların önlenmesi konusunda başarılıdır”, “Polis, şiddet suçlarını kontrol altında tutmada başarılıdır”, “Polis, uyuşturucu, narkotik suçlarını başarılı bir şekilde kontrol altında tutmaktadır”, “Polis, hırsızlık suçları ile mücadelede başarılıdır”, “Polis, trafik suçları ile mücadelede başarılıdır”, “Polis, bir şiddet suçu ile ilgili arandığında hızlı bir şekilde (en kısa sürede) olay yerine gelir”, “Polis, her zaman suç mağdurlarına gerekli yardımı etkin bir şekilde sağlar”, “Polis, genel olarak benim yaşadığım bölgede suçla mücadele (devriye, suçluları yakalama, suçu önleme) görevini etkili bir şekilde yerine getirmektedir”.*

Yasallık: Polisin algılanan yasallığı faktörü 6 madde ile değerlendirildi. Bu önermeler şunlardan oluşmaktadır: *“Polis, herhangi bir gücün baskı veya etkisinde kalmadan, görevini hukuka uygun olarak yerine getirir”, “Polis, insanlara karşı her zaman yasalara uygun olarak davranır”, “Polislerin kendileri de yasalara uyarlar”, “Polisin rüşvet almadığına ve yolsuzluk yapmadığına inanıyorum”, “Polis, üniformasını, görev ve yetkisini menfaat (çıkar) sağlamak için kullanmaz”, “Polis, yasalara aykırı şekilde şiddet veya zor kullanmaz”.*

İtaat Yükümlülüğü: Algılanan polisin direktiflerine itaat etme yükümlülüğü ölçeği 4 madde ile değerlendirildi. Bu önermeler şunlardan oluşmaktadır: *“Polisin verdiği kararın sebeplerini anlamasanız da size söylediğini yapmalısınız”, “Aynı*

fikirde olmasanız da polis size her ne yapmanızı söylerse onu yapmalısınız”, “Yanlış olduğunu düşünseniz de polisin kararlarını kabul etmelisiniz”, “Karşıt görüşte olduğunuz zamanlarda bile, polis tarafından verilen kararları desteklemelisiniz”.

Polisle İşbirliği: Bağımlı değişken olarak tasarlanan polisle işbirliği ölçeği 7 madde ile değerlendirildi. Bunlar; *“Hırsızlık yapan birini görürsem hemen polisi arayıp bu durumu bildiririm”, “Bir suça tanık olursam ve polisin suçluyu teşhis edecek birini aradığını duyarsam, gönüllü olarak polise gidip bu kişiyi teşhis ederim”, “Polisin, bir suçun şüphelisini aradığını duyarsam, eğer bilgim varsa, polise, bu kişiyi bulması için tüm bildiklerimi anlatarak yardımcı olurum”, “Çevremde tehlikeli ve şüpheli hareket görürsem hemen polise haber veririm”, “Bir suça tanık olursam ve polisin şahit aradığını duyarsam, gönüllü olarak polise gidip ifade veririm”, “Bir devlet memurunun rüşvet aldığına şahit olursam bu durumu polise bildiririm”, “Genel olarak herhangi bir suça tanık olursam telefon açıp polise rapor ederim”* önermeleridir.

7. VERİ ANALİZİ VE BULGULAR

7.1. Polis Meşruiyeti ile İlgili Önermelerin Keşfedici Faktör Analizi

Polis meşruiyetini tanımlamada kullanılan prosedürel adalet, dağılımdaki adalet, etkinlik ve yasallık faktörlerine ait beşli Likert ölçeğindeki 27 önermenin birbirleri ile tutarlı kaç faktör altında toplanacağını görmek ve yapı geçerliliğe dair kanıtlar elde etmek amacı ile Keşfedici Faktör Analizi (KFA) gerçekleştirilmiştir. Analizde, Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) değeri 0,970 olarak bulunmuş olup, bu değer 0,90’ın üzerinde olması nedeniyle örneklemin faktör analizi için yeterli hatta mükemmel olduğu görülmüştür (Tabachnick ve Fidell, 2012: 620; Büyüköztürk, 2008: 126; Sharma 1996: 116). Örneklemin analize uygunluğu ise Bartlett’in küresellik testi ile ölçülmüş ve Bartlett küresellik testinin anlamlı olması ($p(0,000)<0,001$) nedeniyle maddeler arasındaki ilişkilerin yüksek olduğu, verilerin çoklu normal dağılımdan geldiği ve faktör analizi yapılabileceği görülmüştür (Gürbüz ve Şahin, 2016: 311; Karagöz, 2017: 408).

KFA’da faktörlerin özdeğerlerinin Joliffe kriterine göre özdeğerin 0,7’ye eşit veya daha büyük olması yeterli görülmektedir (Karagöz, 2017: 404). Gerçekleştirilen KFA’da faktör sayısı özdeğer yöntemi ile belirlenmiş ve özdeğerlerin 0,95 ve üzerinde olması durumunda faktörlerin oluşması sağlanmıştır. KFA uygulanırken

maksimum olabilirlik (maximum likelihood) faktörleştirme ve promax eksen döndürme teknikleri kullanılmıştır (Büyüköztürk, 2015: 134-36; Gorsuch, 1983; Gürbüz ve Şahin, 2016: 310-313). Gerçekleştirilen KFA sonucu ortaya çıkan döndürülmüş bileşenler matrisi tablosunda faktörler ve maddelerin faktör yükleri Tablo 2’de yer almaktadır. Görüntülenmesi istenen faktör yük değeri sınırı 0,3 olarak seçildiğinden 0,3’ün altında kalan faktör yükleri görüntülenmemiştir. Genel olarak, faktör yükünün en az 0,32’nin üzerinde olması önerilmektedir (Tabachnick ve Fidell, 2012: 654). Büyüköztürk ise az sayıda değişkenin faktör yüklerinin 0,30’a kadar düşmesinin kabul edilebileceğini belirtmektedir (Büyüköztürk, 2015: 134). KFA sonucunda 27 değişkenden oluşan yapının, 4 faktörlü bir yapıda olduğu ortaya çıkmıştır. Elde edilen faktörler sırasıyla 1- Etkinlik (8 değişken), 2- Prosedürel Adalet (8 değişken), 3- Yasallık (6 değişken) ve 4- Dağılımdaki Adalet (5 değişken) olarak isimlendirilmiştir. Faktörlerin yükleri ise 0,510 ile 0,993 arasında değişmektedir.

KFA sonucu ortaya çıkan faktörlerin toplam varyansın %62,62’sini açıkladığı görülmüştür. Genel bir kural olarak, KFA’da tüm faktörlerin açıkladıkları toplam varyansın tek boyutlu ölçeklerde en az %30, çok boyutlu ölçeklerde en az %50 olmasının yeterli olacağı kabul edilmektedir (Streiner, 1994: 39, 135-140). Sosyal bilimlerde bu oranın %40 ile %60 arasında olması yeterli kabul edilmektedir (Karagöz, 2017: 404). Bu nedenle çalışmada toplam varyansın %62,62’lik bir kısmının ortaya çıkan faktörler tarafından açıklanması yeterli düzeydedir.

Tablo 2: Meşruiyet Ölçeği Döndürülmüş Bileşenler Matrisi

	Faktör			
	1	2	3	4
(ETK4) Polis hırsızlık suçları ile mücadelede başarılıdır.	,906			
(ETK2) Polis, şiddet suçlarını kontrol altında tutmada başarılıdır.	,826			
(ETK3) Polis, uyuşturucu, narkotik suçlarını başarılı bir şekilde kontrol altında tutmaktadır.	,810			
(ETK1) Polis, suçların önlenmesi konusunda başarılıdır.	,793			

(ETK5) Polis, trafik suçları ile mücadelede başarılıdır.	,659			
(ETK8) Polis genel olarak benim yaşadığım bölgede suçla mücadele (devriye, suçluları yakalama, suçu önleme) görevini etkili bir şekilde yerine getirmektedir.	,540			
(ETK6) Polis bir şiddet suçu ile ilgili arandığında hızlı bir şekilde (en kısa sürede) olay yerine gelir.	,525			
(ETK7) Polis her zaman suç mağdurlarına gerekli yardımı etkin bir şekilde sağlar.	,510			
(PA3) Polis, ele aldığı problemlerle ilgili karar verirken adaletli davranır.		,859		
(PA8) Polis herkese insan onur ve haysiyetine uygun bir şekilde davranır.		,825		
(PA6) Polis, herkese saygılı bir şekilde davranmaktadır.		,783		
(PA7) Polis herkese adil davranır.		,775		
(PA1) Polis, vatandaş haklarına saygılıdır.		,715		
(PA2) Polis, ele aldığı problemlerle ilgili karar verirken kendi kişisel görüşlerine değil gerçeklere dayanır.		,687		
(PA5) Polis, muhatap olduğu kişilere verdiği kararların ve yaptığı hareketlerin sebeplerini açıkça izah eder.		,673		
(PA4) Polis herkese eşit şekilde davranır.		,649		
(Y5) Polis, üniformasını, görev ve yetkisini menfaat (çıkar) sağlamak için kullanmaz.			,993	
(Y4) Polisin rüşvet almadığına ve yolsuzluk yapmadığına inanıyorum.			,852	
(Y3) Polislerin kendileri de yasalara uyarlar.			,607	
(Y2) Polis, insanlara karşı her zaman yasalara uygun olarak davranır.			,603	
(Y1) Polis, herhangi bir gücün baskı veya etkisinde kalmadan, görevini hukuka uygun olarak yerine getirir.			,551	
(Y6) Polis, yasalara aykırı şekilde şiddet veya zor kullanmaz.			,540	

(DA2) Bir adli suçun mağduru şikâyetle bulunduğunda, polis, zengin fakir ayrımı gözetmeksizin aynı kalitede hizmet verir.				,867
(DA3) Bir adli suçun mağduru şikâyetle bulunduğunda, polis, etnik köken veya ırk ayrımı gözetmeksizin aynı kalitede hizmet verir.				,836
(DA1) Polis hizmet verirken eş, dost, akraba veya tanıdıklarını gözetmeksizin aynı kalitede hizmet verir.				,731
(DA4) Polise başvuran veya bir sebeple temas kuranlar polisten kanunlara göre hak ettikleri sonucu almaktadırlar.				,696
(DA5) Polis, benim çevremde güvenilir olarak görülmektedir.				,557

Çıkarma Yöntemi: Maksimum Olabilirlik; Dönme Yöntemi: Kaiser Normalizasyon ile Promax 0,30 altındaki faktör yük değerleri gösterilmemiştir.

7.2. İşbirliği, İtaat Yükümlülüğü ve Polis Meşruiyeti Ölçeklerinin Doğrulayıcı Faktör Analizleri (DFA)

Doğrulayıcı Faktör Analizi (DFA), yapısal eşitlik modellemesi (YEM) başlığı altında kullanılan iki yaygın analizden biridir. Gürbüz ve Şahin (2016), DFA'nın, gözlenen değişkenler ile örtük değişkenler arasındaki ilişkileri test etmek ve doğrulamak amacı ile kullanıldığını vurgulamaktadırlar (Gürbüz ve Şahin, 2016: 332).

KFA'da yapının geçerli olduğuna dair kanıtlar; gözlenen değişkenlerin hangi faktörler altında toplandığı, faktör yük katsayıları ve faktörlerin açıkladıkları varyans oranı gibi ölçütlerle yomrumlanmaya çalışılırken, DFA'da test edilen model veya yapının doğrulanıp doğrulanmadığı çeşitli uyum iyiliği değerleri ile ortaya konulmaktadır (Gürbüz ve Şahin, 2016: 310). KFA ile gözlenen değişkenlerin oluşturduğu faktör yapısı ortaya çıkarıldıktan sonra DFA ile ölçeğin veya yapının kuramsal yapısı doğrulanmaya çalışılmaktadır. Bir ölçeğin DFA ile doğrulanması o ölçeğin geçerli olduğuna işaret etmektedir (Gürbüz ve Şahin, 2016: 334). YEM'de modelin test edilmesi uyum indeksleri ile yapılmaktadır. Genel olarak uyum testleri, teorik olarak ortaya konan modelin kovaryans matrisi ile örneklem kovaryans matrisinin karşılaştırılması esasına dayanmaktadır. Bu iki matris

arasındaki farkın fazla olması elde edilen verinin ortaya konan modele uygun olmadığını, matrisler arasındaki farkın az olması ise verinin teorik modele uygun olduğunu göstermektedir. Modelin test edilmesi ile elde edilen uyum indeksleri model ile veri arasında uyum olduğunu gösterirse yapısal olarak oluşturulan hipotezler kabul edilmekte aksi halde reddedilmektedir (Şeşen, 2015: 5).

YEM analizlerinde (DFA ve Yol Analizlerinde) hangi uyum değerlerinin raporlanacağı konusunda araştırmacılar arasında bir mutabakat bulunmamakla birlikte genel olarak; p değeri, X^2 (ki-kare, CMIN)/SD, RMSA, CFI ve GFI değerlerine bakılması önerilmektedir (Karagöz, 2017: 495; Gürbüz ve Şahin, 2016: 347).

Genel olarak kullanıldığı belirtilen model uyum indeksleri, iyi uyum değerleri ve kabul edilebilir uyum değerleri Tablo 3'te yer almaktadır. X^2 değeri anlamsız çıkması gerekirken ($0,005 < p$) anlamlı çıkabilmektedir. Bu nedenle X^2 değerinin serbestlik derecesine bölümünün (X^2/sd) genel modelin uyum iyiliğini değerlendirmek için daha doğru sonuçlar vereceği kabul görmektedir (Gürbüz ve Şahin, 2016: 337).

Tablo 3: Uyum İndeksleri ve Eşik Değerleri

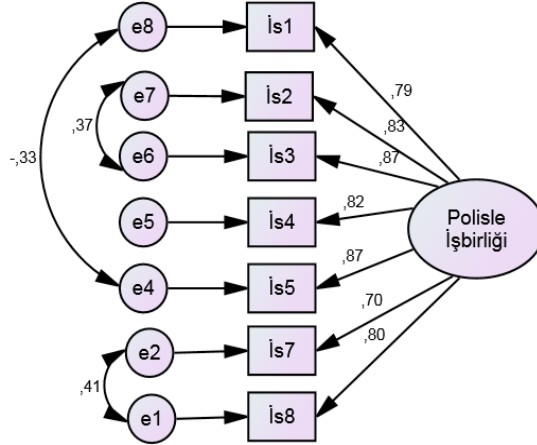
Model Uyum Kriteri	X^2 Uyum testi	CMIN /SD	CFI	RMSA	GFI
İyi Uyum	$0,05 < p \leq 1$	$X^2/sd \leq 3$	$0,95 \leq CFI$	$RMSA \leq 0,05$	$0,90 \leq GFI$
Kabul Edilebilir Uyum	$0,01 < p \leq 0,05$	$X^2/sd \leq 5$	$0,90 \leq CFI$	$RMSA \leq 0,08$	$0,85 \leq GFI$

Kaynak: Karagöz'den (2017) uyarlanarak aktarılmıştır (Karagöz, 2017: 466).

Çalışmada, itaat yükümlülüğü, işbirliği ve KFA sonucunda elde edilen çok boyutlu meşruiyet ölçeklerini test etmek amacı ile DFA gerçekleştirilmiştir.

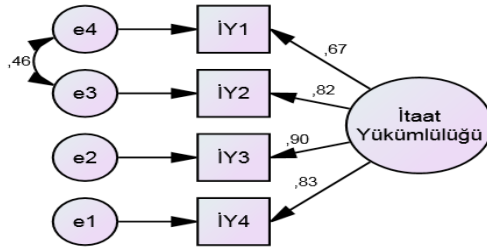
Polisle işbirliği ölçeğinin geçerliliğini test etmek amacı ile gerçekleştirilen tek faktörlü DFA neticesinde elde edilen uyum iyiliği değerlerinden RMSA ve X^2/sd değerlerinin kabul edilebilir uyum göstermedikleri bulunmuştur. Yani tek faktörlü modelin verilerle iyi uyum sağlamadığı görülmüştür. Amos programında modelin uyumunu iyileştirmek için önerilen model modifikasyonları incelenmiştir (Karagöz, 2017: 497). Yapılan incelemede 6'ncı önermenin (İs6) diğer tüm değişkenlerle kovaryans önerisinin bulunduğu ayrıca regresyon değerinin (0,59) düşük olduğu

görüldüğünden bu önerme ölçekten çıkarılmıştır. Ayrıca modeli iyileştirmek için, hata terimlerinin bağlı oldukları gözlemlenen değişkenlerin, polisle işbirliğini ölçmede kullanılan benzer maddeler olmaları nedeniyle ayrıca ki-kare değerini en fazla düşürecek hata terimleri olduklarından (Meydan ve Şeşen, 2015: 112-13) önce önerilen e6-e7 ve e1-e2, sonrasında e4-e8 arasında kovaryanslar çizilerek ilişkilendirilmişlerdir. Analiz sonucunda elde edilen işbirliği ölçeğinin, 7 değişkenden oluşan tek faktörlü DFA sonuçlarına ilişkin parametre değerlerini gösteren şema Şekil 3'te yer almaktadır. DFA sonucunda elde edilen tek faktörlü polisle işbirliği ölçeğine ait uyum iyiliği değerleri ($p < .01$; $X^2/sd = 4,88$; $RMSA = .062$; $CFI = .99$; $GFI = .98$), yapının, veri ile uyumlu olduğunu göstermektedir.



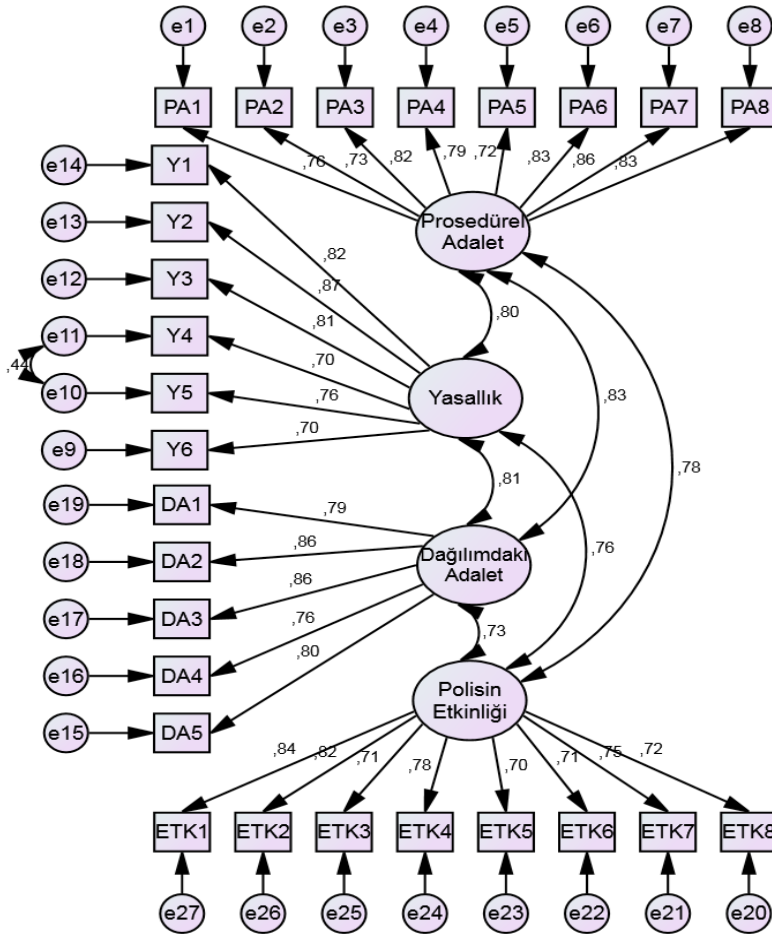
Şekil 3: Polisle İşbirliği Tek Faktörlü DFA Sonucu

Aynı şekilde itaat yükümlülüğü ölçeği için gerçekleştirilen tek faktörlü DFA sonucunda elde edilen uyum iyiliği değerleri ($p(.606) > .01$; $X^2/sd = 0,266$; $RMSA = .000$; $CFI = 1,000$; $GFI = 1,000$), ölçeğin, veri ile iyi uyumlu olduğunu göstermektedir. İtaat yükümlülüğü DFA sonucu Şekil 4'te yer almaktadır.



Şekil 4: İtaat Yükümlülüğü Tek Faktörlü DFA Sonucu

KFA ile elde edilen polis meşruiyeti faktörlerinin, meşruiyetin alt boyutlarını oluşturup oluşturmadığı hakkındaki yapı birinci düzey çok faktörlü DFA modeli kullanılarak test edilmiştir. Polis meşruiyeti yapısının birinci düzey DFA sonuçlarına ilişkin parametre değerlerini gösteren şema Şekil 5'te yer almaktadır. Birinci düzey DFA neticesinde elde edilen uyum iyiliği değerleri ($p < ,01$; $X^2/df = 4,929$; $RMSA = ,063$; $CFI = ,93$; $GFI = ,88$), KFA sonucu ortaya çıkan 4 faktörlü polis meşruiyeti ölçeğinin veri ile uyumlu ve kabul edilebilir olduğunu göstermektedir.



Şekil 5: Polis Meşruiyeti Ölçeği Dört Faktörlü Birinci Düzey DFA Sonucu

DFA sonucunda Tankebe'nin (Tankebe, 2013), meşruiyeti tanımlamada kullandığı prosedürel adalet, dağılımdaki adalet, yasallık ve etkinlik faktörlerinin birlikte polis meşruiyeti ölçeğini oluşturdukları doğrulanmıştır.

7.3. Güvenilirlik Analizleri

Çalışmada güvenilirliği ölçmek amacıyla, değişkenlerin birbirleriyle tutarlı olup olmadığını ve gözlenen değişkenlerin söz konusu yapıyı ölçüp ölçmediğini belirleyen, ayrıca iç tutarlılığın hesaplanmasında en fazla kullanılan, en yaygın ve güçlü yöntem olan Cronbach's Alpha değeri (Cortina, 1993: 98-104) esas alınmıştır.

Tablo 4: İşbirliği ve Meşruiyet Güvenilirlik Analizleri

Ölçek-Faktör Adı	Ortalama	Madde Sayısı	Cronbach's Alpha Değeri
İşbirliği	3,74	7	,934
<u>Polis Meşruiyeti</u>	2,97	27	,966
Prosedürel Adalet	3,02	8	,931
Dağılımdaki Adalet	2,73	5	,905
Polisin Etkinliği	3,20	8	,912
Yasallık	2,92	6	,907
İtaat Yükümlülüğü	2,42	4	,894

Çalışmada 7 maddeden oluşan polisle işbirliği ölçeği, 4 maddeden oluşan itaat yükümlülüğü ölçeği ve 27 maddeden oluşan polis meşruiyeti ölçeği ile polis meşruiyeti faktörleri olan prosedürel adalet, dağılımdaki adalet, etkinlik ve yasallık faktörlerinin Cronbach's Alpha güvenilirlik katsayıları Tablo 4'te gösterilmektedir. Cronbach's Alpha güvenilirlik katsayısının eşik değerinin genel olarak en az 0,70 olması gerektiği kabul görmektedir (Gürbüz ve Faruk, 2016: 161-62, 323-26). Tablo 4'te **tüm güvenilirlik katsayılarının**, kabul edilebilir değer olan 0,70'ten **yüksek** olduğu görülmektedir.

7.4. Tanımlayıcı İstatistikler

Anket uygulanan katılımcıların demografik bilgileri, meşruiyet, işbirliği ve itaat yükümlülüğü ölçeklerine ve meşruiyet faktörlerine ait tanımlayıcı istatistikler IBM SPSS 21 analiz programı kullanılarak yapılmıştır.

7.4.1. Demografik Değişkenler

Cinsiyet, yaş grubu, medeni durum ve eğitim durumu, aylık gelir ve ikamet bölgesini kapsayan demografik bilgilerle ilgili frekans dağılımı Tablo 5'te yer almaktadır.

Tablo 5: Demografik Bilgilerle İlgili Frekans Dağılım Tablosu

	Frekans (f)	Yüzde (%)		Frekans (f)	Yüzde (%)
Cinsiyet (N= 1000)			Medeni Hâl (N= 1000)		
Kadın	504	50,4	Evli	658	65,8
Erkek	496	49,6	Bekâr	342	34,2
Yaş Grubu (N= 1000)			Eğitim (N= 1000)		
18 – 24	156	15,6	İlkokul	141	14,1
25 – 34	194	19,4	Ortaokul	151	15,1
35 – 44	263	26,3	Lise	333	33,3
45 – 54	187	18,7	Üniversite	318	31,8
55 – 64	127	12,7	Yüksek Lisans ve Üstü	57	5,7
65 ve üzeri	73	7,3			

Katılımcıların 504'ü (%50,4) kadın ve 496'sı (%49,6) erkektir. Katılımcıların 156'sı 18-24, 194'ü 25-34, 263'ü 35-44, 187'si 45-54, 127'si 55-64 ve 73'ü 65 ve üzeri yaş grubunda yer almıştır. En düşük yaş grubunu 65 ve üzerindekiiler, en yüksek yaş grubunu ise 35-44 yaş aralığındakiler oluşturmaktadır. Katılımcıların 658'i evli ve 342'si bekârdır. Eğitim düzeyi olarak katılımcıların 141'i ilkokul, 151'i ortaokul, 333'ü lise, 318'i üniversite ve 57'si yüksek lisans ve üstünde eğitim almıştır. En yüksek sayıyı liseli katılımcılar oluştururken çok yakın bir rakam ile üniversite mezunları ikinci sıradadır.

7.4.2. Meşruiyet, İşbirliği, İtaat Yükümlülüğü Ölçekleri ile Meşruiyet Faktörlerinin Tanımlayıcı İstatistikleri

Meşruiyet, işbirliği ve itaat yükümlülüğü ölçekleri ile meşruiyet faktörlerinin tanımlayıcı istatistikleri Tablo 6'da yer almaktadır. Tabachnick ve Fidell (2012), çarpıklık ve basıklık değerlerinin +1,500 ile -1,500 değerleri arasında, George ve Mallery (2010) ise +2,000 ile -2,000 arasında olduğu durumlarda, verilerin normal olarak dağıldığını kabul etmektedirler. Çarpıklık ve basıklık değerlerinin +391 ile -817 arasında değiştiği ve +1 ile -1 aralığında olduğundan verilerin normal dağıldığı kabul edilmiştir. Bu nedenle çalışmada, normal dağılımla yapılabilecek olan parametrik testler ve analizler gerçekleştirilmiştir.

Tablo 6: Meşruiyet Faktörleri ile İşbirliğinin Tanımlayıcı İstatistikleri

	Sayı	Ort.	S.S.	Min	Max	Çarpıklık	Basıklık
İşbirliği	1000	3,74	,93	1	5	-,608	-,226
İtaat Yükümlülüğü	1000	2,42	,98	1	5	,391	-,520
Polis Meşruiyeti	1000	2,97	,83	1	5	,079	-,792
Prosedürel Adalet	1000	3,02	,91	1	5	-,013	-,778
Dağılımdaki Adalet	1000	2,73	,99	1	5	,143	-,791
Etkinlik Yasallık	1000	3,20	,87	1	5	-,158	-,644
	1000	2,92	,96	1	5	,048	-,817

Tüm sonuçlara göre en yüksek değer, 3,74 ortalama ile işbirliği bağımlı değişkenine aittir. Sonuçlar, katılımcıların, polisle işbirliğine yönelik görüşlerinin yüksek düzeyde olduğunu ve işbirliğine önemli bir derecede hazır olduklarını göstermektedir. Polis meşruiyeti bileşik ölçeği ve meşruiyet faktörlerinin ortalamaları ise 2,73 ile 3,22 aralığında olup orta düzeydedir. İtaat yükümlülüğüne ilişkin katılımcı beyanlarının ortalaması 2,42 ile en düşük değere sahiptir. Katılımcıların, sahip olduğu itaat yükümlülüğü değerinin düşük düzeyde olması, polisle aynı fikirde olmadıkları zamanlarda, polisin direktiflerine uymakla yükümlü olduklarına dair inançlarının olmadığını göstermektedir. Daha önce yapılan bazı araştırmalara göre itaat yükümlülüğü ortalamasının, Türkiye’de 5 üzerinden 3,77 (Kırmızıdağ, 2015: 59), ABD’de 4 üzerinden 3,36 (Tyler ve Jackson, 2013: 21), İngiltere’de 4 üzerinden 3,154 (Tankebe, 2013: 116) olduğu bulunmuştur. Bu sonuçlara göre KKTC’de ortalaması 2,42 olan polise itaat yükümlülüğü değerinin oldukça düşük olduğu değerlendirilmektedir.

7.4.3. Dört Değişkenli Polis Meşruiyeti ile Polisle İşbirliğinin Regresyon Analizleri

Tankebe’nin meşruiyet modelini (Tankebe, 2013) oluşturan boyutları ile diğer değişkenlerin polisle işbirliğine etkisi IBM-SPSS 21 analiz programı aracılığıyla çoklu regresyon analizi kullanılarak araştırılmıştır (Gürbüz, Şahin, 2016: 275). Ayrıca polis meşruiyetinin, itaat yükümlülüğünden bağımsız olarak mı yoksa itaat yükümlülüğü aracılığı ile mi polisle işbirliğine etki edip etmediği

de incelenmiştir. Analizde sınıflamalı değişkenler (cinsiyet, medeni hal, yaş grubu ve eğitim seviyesi), düzeylerinden biri dışta bırakılarak düzey sayısının bir eksiği kadar üretilen ve “dummy” olarak isimlendirilen yapay değişkenlere dönüştürülerek kullanılmıştır (Büyüköztürk, 2015: 92-93). Çalışmada cinsiyet değişkeni için erkek “1” kadın “0”, medeni durum için ise bekar olmak “1” evli olmak “0” olarak kodlanmış ve erkek ile bekar olmak değişkenleri kullanılmıştır. Yaş ve eğitim değişkenlerinde ise her bir düzey 1, diğerleri sıfır olacak şekilde kodlanarak ve bir düzey dışarıda bırakılarak analize dahil edilmişlerdir. Bu duruma göre yaş değişkeninde 18-24, 25-34, 45-54, 55-64 ile 65 ve üstü olacak şekilde beş düzey analize dahil edilmiş ve 35-44 yaş aralığı sabit değişken olarak analiz dışı bırakılmıştır. Eğitim değişkeninde ise ilkokul, ortaokul, üniversite, yüksek lisans ve üstü olacak şekilde dört düzey analize dahil edilmiş, lise eğitim düzeyi sabit değişken olarak analiz dışı bırakılmıştır.

Tablo 7: Değişkenlerin Polisle İşbirliği Üzerindeki Etkilerini Gösteren Regresyon Analizleri

	Model 1		Model 2		Model 3		Model 4		Tolerans	VIF
	S.H	β	S.H	β	S.H	β	S.H	β		
Cinsiyet (Erkek)	,052	,034	,052	,034	,052	,035	,052	,033	,959	1,043
Medeni D (Bekâr)	,069	-,007	,069	-,007	,069	-,005	,069	-,007	,610	1,640
Yaş (35-44)										
18 – 24	,097	-,032	,097	-,032	,097	-,040	,097	-,039	,523	1,911
25 – 34	,080	,052	,080	,052	,080	,047	,080	,044	,647	1,546
45 – 54	,079	-,052	,079	-,052	,079	-,056	,079	-,058	,683	1,465
55 – 64	,090	-,019	,090	-,019	,090	-,022	,090	-,024	,720	1,389
65 ve üzeri	,112	-,073*	,113	-,073*	,112	-,076*	,112	-,072*	,761	1,314
Eğitim (Lise)										
İlkokul	,085	-,006	,086	-,006	,085	-,010	,085	-,012	,734	1,363
Ortaokul	,081	-,030	,081	-,030	,080	-,027	,081	-,032	,779	1,283
Üniversite	,067	-,010	,067	-,010	,067	-,003	,067	,005	,657	1,521
Yüksek L. ve Üstü	,119	,012	,119	,012	,118	,012	,119	,019	,858	1,166
Polis Mesruiyeti	,031	,489***	—	—	,033	,516***	—	—	,842	1,187
Prosedürel Adalet			,051	,089			,050	,083	307	3,255
Dağılımdaki Adalet			,044	,080			,044	,093	,331	3,020
Etkinlik			,046	,154***			,046	,159***	,398	2,513
Yasallık			,044	,231***			,045	,254***	,353	2,837
İtaat Yükümlülüğü					,028	-,077**	,028	-,085**	,848	1,179
F Testi	27,934***		22,778***		26,470***		22,024***			
Düzeltilmiş R ²	,244		,246		,249		,252			

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

Tablo 7’de dört adet çoklu regresyon modeli yer almaktadır. Birinci modelde cinsiyet, yaş, medeni durum ve eğitim durumundan oluşan demografik faktörlerle polis meşruiyetinin polisle işbirliğine etkisi araştırılmıştır. İkinci modelde ise polis meşruiyeti çıkarılarak yerine polis meşruiyetini oluşturan dört faktör eklenmiştir. Üçüncü modelde ise demografik faktörler, polis meşruiyeti ve itaat yükümlülüğü yer almaktadır. Son modelde ise bileşik ölçek durumundaki meşruiyet çıkarılarak meşruiyet faktörleri eklenerek analiz gerçekleştirilmiştir. Tablo 7’deki polisle işbirliği çoklu regresyon analizi sonuçlarına göre 4 model de istatistiksel olarak anlamlıdır ($p < 0,05$). Tolerans değerleri 0,20’den büyük ve varyans büyütme faktörü ($VIF = 1/(1-R^2)$) değerleri 10’dan küçük olduğundan bağımsız değişkenler arasında çoklu bağlantı sorunu bulunmamaktadır (Büyüköztürk, 2015: 100).

Cinsiyet, medeni durum ve eğitim seviyesinin, polisle işbirliği üzerinde herhangi bir etkilerinin olmadığı Tablo 7’de görülmektedir. Yaş grubu faktöründe ise KKTC’de, 65 ve üzerindeki yaş grubunun, polisle işbirliğine anlamlı ve negatif yönde etki ettiği bulunmuştur.

Model 1 ve 2’de polis meşruiyetine odaklanılmış, model 3 ve 4’te ise itaat yükümlülüğü de eklenmiştir. Model 1’de polis meşruiyetinin polisle işbirliğine önemli bir pozitif etkisinin olduğu görülmektedir ($\beta = ,489$; $p < 0,001$). Yani KKTC vatandaşları polisi ne kadar meşru algılasa o kadar polisle işbirliği yapmaya istekli olmaktadır. Elde edilen bu sonuç önceki araştırmalarla da tutarlılık göstermektedir (Tankebe, 2013: 122; Sun, Li, Wu ve Hu, 2018: 287). Polis meşruiyetinin ayrı ayrı bileşenlerinin dahil edildiği model 2’de ise polisin yasallığının ve etkinliğinin, meşruiyetin polisle işbirliği üzerindeki etkisinin ana itici güçleri oldukları ortaya çıkmıştır. Prosedürel adalet ile dağılımdaki adaletin ise anlamlı etkileri bulunmamıştır. Polisin yasallığının, polisle işbirliğine pozitif yönde anlamlı etkisi, Tankebe’nin (Tankebe, 2013: 122) bulgularıyla paralellik göstermektedir. Polisin etkinliğinin, polisle işbirliğine etkisi ise daha önce yapılan bazı çalışmalarda bulguları desteklemektedir (Sunshine ve Tyler, 2003: 528; Tankebe, 2009: 1281; Tyler, Fagan ve Geller, 2014: 773; Reisig, Tankebe ve Mesko, 2014: 157)

Model 3’te, itaat yükümlülüğü ve polis meşruiyetinin etkileri aynı anda incelenmektedir. Elde edilen sonuçlar polis meşruiyeti ve itaat yükümlülüğünün birbirlerinden bağımsız olarak ayrı ayrı polisle işbirliğini etkilediklerini ancak itaat

yükümlülüğünün etkisinin negatif yönde olduğunu göstermektedir. Model 1 ve 3 karşılaştırıldığında, itaat yükümlülüğünün modele dahil edilmesinin, bağımsız değişkenlerin bağımlı değişkendeki varyansın ne kadarını açıkladığını gösteren düzeltilmiş R^2 değerini %0,5 oranında arttırdığı görülmektedir. Bu artış çok düşüktür. Ayrıca regresyona itaat yükümlülüğü eklendiğinde polis meşruiyetinin polisle işbirliği üzerindeki etkisi azalmamış hatta artış ($\beta=,489$ 'dan $\beta=,516$ 'ya) göstermiştir. Aynı şekilde meşruiyet faktörlerinin bulunduğu model 2'ye, itaat yükümlülüğünün dahil edilmesiyle yapılan regresyon analizi sonuçlarını gösteren model 4'te, itaat yükümlülüğünün %0,6 gibi çok küçük bir artışa sebep olduğu ve meşruiyet faktörlerinin polisle işbirliği üzerindeki etkisini de azaltmadığı görülmektedir. Model 4'te de polisle işbirliği üzerinde pozitif yönde birinci etkiye sahip olan meşruiyet boyutunun polisin yasallığı ($\beta= ,254$; $p<0,001$), ikinci etkiye sahip olan boyutun ise polisin etkinliği ($\beta= ,159$; $p<0,001$) olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçlar Tankebe'nin (Tankebe, 2013: 123; Tankebe, Bottoms ve Tankebe, 2012; Reisig ve Wang, 2015: 3) polis meşruiyetinin, itaat yükümlülüğü aracılığı ile polisle işbirliğini etkilediği tezini desteklememektedir.

Tüm değişkenlerin dahil olduğu model 3 ve 4'te görülen regresyon analizleri sonucunda polisle işbirliğindeki varyansın ne kadarının bağımsız değişkenler tarafından açıklandığını gösteren düzeltilmiş R^2 değerinin yaklaşık %25 olduğu bulunmuştur. Bu sonuca göre polisle işbirliğindeki yaklaşık %25'lik varyansın bağımsız değişkenlere bağlı olduğu görülmektedir. Aynı şekilde polisle işbirliğindeki varyansın, ABD'de bir çalışmada %20'sinin (Tyler ve Jackson, 2013), Sloveyna'da bir çalışmada %2'sinin (Reisig, Tankebe ve Mesko, 2014: 160), Avustralya'daki bir çalışmada %6'sının (Murphy, Hinds ve Fleming, 2008: 149), Avustralya'daki bir başka çalışmada ise %18'inin (Murphy ve Cherney, 2012: 192), İngiltere'deki bir çalışmada %25,4'ünün (Tankebe, 2013: 122) ve Güney Kore'deki bir çalışmada ise %23'ünün (Paek, 2017: 88) bağımsız değişkenler tarafından açıklandığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçlara oranla, yapılan çalışmada KKTC'de bağımsız değişkenler tarafından polisle işbirliğinin önemli bir miktarının (%25) açıklandığı değerlendirilebilir.

SONUÇ

Çalışmada, Tankebe'nin polis meşruiyetini oluşturan faktörlerle ilgili çalışmasından yola çıkılarak 4 boyutlu yapısı test edilmiştir. Ayrıca Bottoms ve Tankebe'nin ileri sürdüğü, polis meşruiyetinin bir yandan doğrudan bir yandan ise itaat yükümlülüğü aracılığı ile polisle işbirliğini etkilediği yönündeki tezleri incelenmiştir. KFA ile elde edilen dört boyutlu meşruiyet modelinin, DFA sonucunda anlamlı olduğu ve Tankebe'nin meşruiyet modelinin KKTC verileri ile uyumlu olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca KKTC'de itaat yükümlülüğü faktörünün, polisle işbirliğindeki varyansın çok düşük bir kısmını açıkladığı ve polisle işbirliğine olan etkisinin hem düşük düzeyde hem de negatif yönlü olduğu bulgusuna varılmıştır. KKTC'de vatandaşların polise itaat yükümlülüğü yönündeki algısının arttıkça polisle işbirliğine olan isteklilikleri düşmektedir. Diğer yandan, regresyon analizine, itaat yükümlülüğünün dahil edilmesi meşruiyet veya meşruiyet boyutları üzerinde herhangi bir düşüşe sebep olmamıştır. Analiz sonuçları, meşruiyetin, polisle işbirliği üzerinde itaat yükümlülüğünden bağımsız olarak doğrudan bir etkisinin olduğunu ve itaat yükümlülüğü üzerinden dolaylı bir etkisinin olmadığını göstermektedir. Bu durum, itaat yükümlülüğünün, polis meşruiyeti ile polisle işbirliği arasında aracı değişken rolünde olmadığına işaret etmektedir. Bu bakımdan elde edilen analiz sonuçları, Tankebe ve takipçilerinin sonuçları ile örtüşmemektedir (Bottoms ve Tankebe, 2012; Tankebe, 2013; 122-27; Tankebe, Reisig ve Wang, 2015: 8; Sun, Li, Wu ve Hu, 2018: 287).

Regresyon analizinde, KKTC'de cinsiyetin polisle işbirliği üzerinde herhangi bir etkisinin olmadığı ortaya çıkmıştır. Avustralya'da (Murphy ve Cherney, 2012), ABD ve Gana'da (Sunshine ve Tyler, 2003: 530-534; Tyler ve Jackson, 2013; Tankebe, Reisig, Wang, 2015; Pryce, 2014: 126), Slovenya'da, (Reisig, Tankebe ve Mesko, 2013), İngiltere-Londra'da (Tankebe, 2013), Güney Kore'de (Paek, 2017) gerçekleştirilen çalışmalarda da cinsiyetin polisle işbirliği üzerinde anlamlı bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca medeni durumu bekâr olanların evli olanlara göre polisle işbirliğine herhangi bir anlamlı etkisi de bulunmamıştır. Bu sonuç Paek'in (2017: 88) Güney Kore çalışmasıyla paralellik göstermektedir. Gerçekleştirilen bazı çalışmalarda eğitim seviyesinin işbirliğini anlamlı bir şekilde etkilediği ve yüksek eğitime sahip olanların işbirliği yapma olasılıklarının daha fazla olduğu bulgusuna ulaşılmıştır (Sunshine ve Tyler, 2003: 530).

Ancak Avustralya, Amerika, Asya ve Afrika kıtalarında gerçekleştirilen yakın tarihli bazı çalışmalar, eğitim seviyesinin, polisle işbirliğine anlamlı bir etkisinin olmadığını göstermektedir (Murphy ve Cherney, 2012; Tyler ve Jackson, 2013; Pryce, 2014: 126; Paek, 2017). Yakın tarihli bu çalışmalarla paralel bir şekilde KKTC'de de eğitim seviyesinin polisle işbirliğine anlamlı bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Yaş grupları bakımından ise anlamlı bir etki bulunmuştur. Daha önce gerçekleştirilen bazı çalışmalarda yaş faktörünün işbirliğini anlamlı bir şekilde etkilediği ve yaşı küçük olanların büyüklere göre daha fazla polisle işbirliğine istekli oldukları, yaş ilerledikçe işbirliği yapma istekliliğinin azaldığı ortaya çıkmıştır (Sunshine ve Tyler, 2003: 533-534; Paek, 2017). İngiltere'de gerçekleştirilen araştırma verileri ile gerçekleştirilen analizde ise 65 yaş ve üzerindekiilerin, polisle işbirliği yapma konusunda daha az istekli oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Diğer yaş gruplarındakilerin ise işbirliği üzerinde anlamlı bir etkileri bulunmamıştır (Tankebe, 2013). Analizde, Tankebe'nin (2013) çalışması ile benzer bir sonuca ulaşıldığı ve KKTC'de, 65 ve üzerindeki yaş grubunun, polisle işbirliğine anlamlı ve negatif yönde etki ettiği sonucuna ulaşılmıştır.

Çalışmada meşruiyetin, polisle işbirliğinde, en önemli yordayıcı etken olduğu ortaya çıkmıştır. Meşruiyet bileşenlerinden ise polisin yasallığının ve etkinliğinin polisle işbirliğine etki eden ana faktörler oldukları sonucuna ulaşılmıştır. En önemli etken polisin yasallığıdır. KKTC'de Vatandaşlar, polisin yetkilerini önyargı ve keyfilikten uzak, tarafsız bir şekilde ve yasaya sadık kalarak kullanmasını, rüşvet ve çıkar sağlama eğiliminde olmamasını beklemektedirler. Özellikle polislerin kendilerinin de yasalara uyması önem arz etmektedir. Diğer yandan, polisin meşru olarak görülmesini isteyen polis memurlarının, vatandaşlara, suçu ve suçla ilgili sorunları azaltmada başarılı olduklarını, meşru gücün onların ihtiyaçları doğrultusunda etkin bir şekilde kullanıldığını göstermeleri gerekmektedir. Prosedürel adalet ile dağılımdaki adalet faktörlerinin, polisle işbirliği üzerinde pozitif yönlü etkileri görülmesine rağmen bu etkilerin anlamlı olmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Tankebe, bazı toplumlarda vatandaşların meşruiyetin bir boyutuna diğerlerinden daha fazla önem verebileceklerini hatta aynı toplumda bile meşruiyetin farklı boyutlarının farklı sosyal gruplar arasında farklı etkisinin olabileceğini vurgulamaktadır (Tankebe, 2013: 127). Benzer şekilde Gana'da gerçekleştirilen bir çalışmada prosedürel adalet ve dağılımdaki adaletin, polisle

işbirliğine anlamlı bir etkilerinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır (Tankebe, 2009: 1277).

Tankebe'nin meşruiyet modeli yaklaşımıyla yapılan çalışmada, verilerin dört boyutlu meşruiyet modeli ile örtüştüğü sonucuna ulaşılmıştır. KKTC'de polisle işbirliğine isteği arttıran en önemli unsurun ise polis meşruiyeti olduğu görülmüştür. Ayrıca vatandaşların, polisle işbirliği yapmak için, analize dahil edilen meşruiyet boyutları arasından, polisin yasallığına ve etkinliğine, prosedürel adalete ve dağılımdaki adalete oranla daha fazla önem verdikleri ortaya çıkmıştır.

KAYNAKÇA

Albrow, M. (1970), *Bureaucracy*, London: Macmillan Press Ltd., s. 40-43.

Beetham, D. (1991), *The Legitimation of Power*, London: Macmillan.

Bottoms, A. and Tankebe, J. (2012), *Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice*, *The Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 102, No. 1, pp. 119–170.

Bradford, B. (2014), “Policing and social identity: procedural justice, inclusion and cooperation between police and public”, *Policing and Society*, Vol. 24, No. 1, pp. 22–43.

Buchanan, A. (2010), *Human Rights, Legitimacy, The Use of Force*, New York: Oxford University Press.

Büyüköztürk, Ş. (2008), *Sosyal Bilimler İçin Veri Analizi El Kitabı*. Ankara: Pegem Akademi.

Büyüköztürk, Ş. (2015), *Sosyal Bilimler İçin Veri Analizi El Kitabı: İstatistik, Araştırma Deseni, SPSS Uygulamaları ve Yorum*, (21. Baskı), Ankara: Pegem Akademi.

Cherney, A. ve Murphy, K. (2013), “Policing terrorism with procedural justice: The role of police legitimacy and law legitimacy”, *Australian & New Zealand journal of criminology*, Vol. 46, No. 3, pp. 403-421.

Cohen, R. (1988), *State Formation And Political Legitimacy*, Introduction. Cohen, Ronald and Judith D. Toland (eds.), pp. 1-21, USA: Transaction Books.

Coicaud, J.M. (2002), *Legitimacy and Politics: A Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility*, Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Cortina, J. M. (1993), "What is coefficient alpha? An examination of theory and applications", *Journal Of Applied Psychology*, Vol. 78, No. 1, pp. 98-104.

Davies, G. ve Fagan, J. (2012), "Crime and enforcement in immigrant neighborhoods: Evidence from New York City", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 641, pp. 99-124.

Devlet Planlama Örgütü, (2013), "KKTC Nüfus Sayımı, 2011", Lefkoşa.

Engel, R. (2005), "Citizens' perceptions of distributive and procedural justice during traffic stops with the police", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 42, No.4, pp. 445-481.

European Social Survey, (2011), Round 5 Module on Trust in the Police & Courts – Final Question Design Template, London: Centre for Comparative Social Surveys: City University/London, <http://www.europeansocialsurvey.org/>, (E.T: 11 Haziran 2020).

George, D. ve Mallery, P. (2010), *SPSS for Windows Step by Step: A Simple Guide and Reference*, 17.0 update, U.S. Boston: Pearson.

Gorsuch, L. R.(1983), *Factor Analysis*, 2. Edition, Hillsdale NJ: Lawrence Erlbaum.

Green, G. S. (1985), "General deterrence and television cable crime: A field experiment in social control", *Criminology*, Vol. 23, pp. 629-45.

Gürbüz, S. ve Şahin, F. (2016), *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri Felsefe – Yöntem – Analiz*, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Hinds, L. ve Murphy, K. (2007), "Public satisfaction with police: using procedural justice to improve police legitimacy", *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Vol. 40, No. 1, pp. 27-42.

Hough, M.; Jackson, J. ve Bradford, B. (2013), "Legitimacy, Trust and Compliance: An Empirical Test of Procedural Justice Theory Using the European Social Survey", *Justice Tankebe and Alison Lieblich (eds.), Legitimacy and Criminal Justice: An*

International Exploration, Oxford: Oxford University Press, pp. 326-352, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2234339, (E.T: 11 Mart 2020).

Huq, A. Z.; Tyler, T. R. ve Schulhofer, S. J. (2011), “Mechanisms for eliciting cooperation in counterterrorism policing: a study of British Muslims”, *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 8, pp. 728–761.

Jackson, J.; Bradford, B.; Hough, M. ve Murray, K. H., (2012), “Compliance with the law and policing by consent: notes on police and legal legitimacy”, Adam Crawford and Anthea Hucklesby (eds.), *Legitimacy and Compliance in Criminal Justice*, London, UK: Routledge, pp. 29-49.

Jackson, J.; Bradford, B.; Stanko, B. ve Hohl, K. (2012). Just authority? Trust in the police in England and Wales. Oxford: Routledge, <https://ssrn.com/abstract=2034343>, (E.T: 14 Ocak 2020).

Jonathon-Zamir, T. ve Weisburd, D. (2009), Does police performance increase in importance for the public during times of security threats, and do evaluations of procedural justice decline in importance? Findings from a quasi-experimental study of antecedents of police legitimacy in Israel, Israel: Hebrew University.

Karagöz, Y. (2017), SPSS ve AMOS UYGULAMALI Nitel-Nicel-Karma BİLİMSEL ARAŞTIRMA YÖNTEMLERİ ve Yayın Etiği, 1. Baskı, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Kayabaşı, C., (2020), KKTC’de Polis Meşruiyeti Faktörlerinin Polisle İşbirliğine Etkisi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Türkiye: Polis Akademisi Başkanlığı Uluslararası Güvenlik Anabilim Dalı.

Kırmızıdağ, Nur, (2015), Polis ve Toplum: Türkiye’de Polise Güven Araştırması, Tesev, İstanbul: TESEV Yayınları.

KKTC Polis Örgütü (Kuruluş, Görev ve Yetkileri) Yasası, (1984).

Klepper, S. and Nagin, D. S. (1989) The deterrent effect of perceived certainty and severity of punishment revisited, *Criminology*, Vol. 27, pp. 721–46.

Kochel, T. R.; Parks, R. ve Mastrofski, S. D., (2013), “Examining Police Effectiveness as a Precursor to Legitimacy and Cooperation with Police”, *Justice Quarterly*, Vol. 30, No. 5, pp. 895–925.

Lind, E. ve Tyler, T. (1988), *The social psychology of procedural justice*, New York, NY: Plenum Press.

Mazerolle, L.; Bennett, S.; Davis, J.; Sargeant, E. ve Manning, M. (2013), "Legitimacy in policing: A systematic review", *Campbell Systematic Reviews*, Vol. 1, doi: 10.4073/csr.2013.1, (E.T: 30 Mayıs 2020).

Meares, T. L. (2000), "Norms, Legitimacy and Law Enforcement", *Oregon Law Review*, Vol. 79, pp. 391-415.

Meydan, C. H. ve Şeşen, H. (2015), *YAPISAL EŞİTLİK MODELLEMESİ AMOS UYGULAMALARI*, Ankara: Detay Yayıncılık.

Murphy, K.; Tyler, T. R. and Curtis, A. (2009), "Nurturing regulatory compliance: Is procedural justice effective when people question the legitimacy of the law?", *Regulation & governance*, Vol. 3, No. 1, pp. 1-26.

Murphy, K. ve Cherney, A. (2012), "Understanding cooperation with police in a diverse society", *British Journal of Criminology*, Vol. 52, pp. 181-201.

Murphy, K.; Hinds, L. ve Fleming, J. (2008), "Encouraging public cooperation and support for police", *Policing & Society*, Vol. 18, No. 2, pp. 136-155, <https://doi.org/10.1080/10439460802008660>, (E.T: 22 Mayıs 2020).

Paek, S. Y. (2017), *PRIVATE SECURITY OFFICERS' PERCEPTIONS OF POLICE LEGITIMACY IN SOUTH KOREA: IMPLICATIONS FOR POLICE-PRIVATE SECURITY COOPERATION*, Criminal Justice – Doctor of Philosophy, Doctoral Thesis, USA: Michigan State University.

Pryce, D. K.; Johnson, D. ve Maguire, E. R. (2017), "Procedural justice, obligation to obey, and cooperation with police in a sample of Ghanaian immigrants", *Criminal Justice & Behavior*, Vol. 44, No. 5, pp. 733–755.

Pryce, D. K. (2014), *PROCEDURAL JUSTICE, LEGITIMACY, AND COOPERATION WITH POLICE: EVIDENCE FROM A COMMUNITY OF GHANAIAN IMMIGRANTS*, Doctor of Philosophy Criminology, Law & Society, Doctoral Thesis, George Mason University, USA: Virginia.

Reisig, M. D; Bratton, J. ve Gertz, G. M. (2007), “The construct validity and refinement of process-based policing measures”, *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 34, pp. 1005–1028.

Reisig, M. D. ve Lloyd, C.(2009), “Procedural justice, police legitimacy, and helping the police fight crime: Results from a survey of Jamaican adolescents”, *Police Quarterly*, Vol. 12, No. 1, pp. 42-62.

Reisig, M. D.; Tankebe, J. ve Meško, G. (2013), “Procedural Justice, Police Legitimacy, and Public Cooperation with the Police Among Young Slovene Adults”, *Journal of Criminal Justice and Security*, Vol. 14, No. 2, pp. 147-164.

Reisig, M. D.; Tankebe, J. ve Mesko, G. (2014), “Compliance with the law in Slovenia: The role of procedural justice and police legitimacy”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 20, No. 2, pp. 259-276.

Stark, A. W. (2011), *Procedural Fairness and Compliance with the Law as Predictors of Judgments of Police Legitimacy, Public Policy and Administration*, Doctor of Philosophy, Doctoral Thesis, USA: Walden University.

Streiner, D. L. (1994), “Figuring out factors: The use and misuse of factor analysis”, *Canadian Journal of Psychiatry*, Vol. 39, No. 3, pp. 135-140.

Sun, I. Y.; Jou, S.; Hou, C. C. ve Cha, Y. (Lennon) (2012), *Public Trust in the Police in Taiwan: A Test of Instrumental and Expressive Models*, pp. 1-36. [http://www.the-aaps.org/taiwan/wp-content/uploads/2015/05 /4. Sun-et-al._confidence-in-the-police.pdf](http://www.the-aaps.org/taiwan/wp-content/uploads/2015/05/Sun-et-al._confidence-in-the-police.pdf). (E.T: 31 Ocak 2020).

Sun, I. Y.; Li, L.; Wu, Y. ve Hu, R. (2018), “Police legitimacy and citizen cooperation in China: testing an alternative model”, *Asian Journal of Criminology*, Vol. 13, No. 4, pp. 275–291, <https://doi.org/10.1007/s11417-018-9270-4>, (E.T: 30 Aralık 2019).

Sunshine, J. ve Tyler, T. R. (2003), “The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing”, *Law Society Review*, Vol. 37, No. 3, pp. 513-548.

Tabachnick, B. G. ve Fidell, L. S. (2012), *Using Multivariate Statistics*, (sixth ed.), Boston: Allyn&Bacon.

Tamanaha, B. (2004), *On the Rule of Law:History, Politics, Theory*, Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Tankebe, J. (2009), "Public Cooperation with the Police in Ghana: Does Procedural Fairness Matter?", *Criminology*, Vol. 47, No. 4, pp. 1265-1293.

Tankebe, J. (2010), "Public confidence in the police: Testing the effects of public experiences of police corruption in Ghana", *British Journal of Criminology*, Vol. 50, No: 2, pp. 296–319.

Tankebe, J. (2013), "Viewing This Differently: The Dimensions of Public Perceptions of Police Legitimacy", *Criminology: An Interdisciplinary Journal*, Vol. 51, No. 1, pp. 103-135.

Tankebe, J.; Reisig, M. D. and Wang, X. (2015), "A Multidimensional Model of Police Legitimacy: A Cross-Cultural Assessment", *Law and Human Behavior*, Advance online publication, pp. 1-11, <http://dx.doi.org/10.1037/lhb0000153> (E.T:11 Aralık 2019).

Thibaut, J. W. ve Walker, L. (1975), *Procedural Justice: A Psychological Analysis*, Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.

Thomas, C. A. (2013), *The Concept Of Legitimacy And International Law*, <http://www.lse.ac.uk/law/working-paper-series>, (E.T: 20 Mart 2020).

Tortop, N.; İspir, E. G.; Aykaç, B.; Yayman, H. ve Özer, M. A. (2007), *Yönetim Bilimi*, (7. Baskı), Ankara: Nobel Yayın.

Tyler, T. R. (1990), *Why People Obey the Law?*, New Haven: Yale Univ. Press.

Tyler, T. R. ve Huo, Y. (2002), *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation With The Police and Courts*, New York: Russell Sage Foundation.

Tyler, Tom R., (1988), "What is procedural justice? Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures", *Law & Society Review*, Vol. 22, No. 1, pp. 103-136.

Tyler, T. R. (2001), "Public trust and confidence in legal authorities: What do majority and minority group members want from legal authorities?", *Behavioral Sciences and the Law*, Vol. 19, pp. 215–235.

Tyler, T. R., (2002), “A national survey for monitoring police legitimacy”, *Justice Research and Policy*, Vol. 4, No. 1, pp. 71-86.

Tyler, T. R. (2005), “Policing in Black and White: Ethnic group differences in trust and confidence in the police”, *Police Quarterly*, Vol. 8, pp. 322-342.

Tyler, T. R. ve Fagan, J. (2008), “Legitimacy and Cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities?”, *Journal of Criminal Law*, Vol. 6, pp. 231-276.

Tyler, T. R.; Schulhofer, S. ve Huq, A. (2010), “Legitimacy and deterrence effects in counter-terrorism policing: A study of Muslim Americans”, *Law & Society Review*, Vol. 44, No. 2, pp. 365-402.

Tyler, T. R. ve Jackson, J. (2013), “Popular legitimacy and the exercise of legal authority: Motivating compliance, cooperation, and engagement”, *Psychology, Public Policy and Law*, Vol. 20, No. 1, pp. 1-29.

Tyler, T. R.; Fagan, J. ve Geller, A. (2014), “Street Stops and Police Legitimacy: Teachable Moments in Young Urban Men’s Legal Socialization”, *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 11, No. 4, pp. 751-785.

Tyler, T. R. (2003), “Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law”, In M. Tonry (ed.), *Crime and Justice: A Review of Research*, Vol. 30, pp. 431-505, Chicago: University of Chicago Press.

Van Damme, A. (2017), “The impact of police contact on trust and police legitimacy in Belgium”, *Policing and Society*, Vol. 27, No. 2, pp. 205-228.

Weber, M. (1978), *Economy and Society: An outline of interpretative sociology*, Gunter Roth and Claus Wittich (eds), London: University of California Press, pp. 212-227.



Araştırma Makalesi / Research Article

MANAGERIAL PROXEMIA IN THE PUBLIC INSTITUTIONS AND ITS IMPACT ON THE PUBLIC PERSONNEL' MOTIVATION

Serdar Vural UYGUN*

ABSTRACT

Interaction with subordinates being one of the most important part of the administration activity is a matter that has to be handled carefully for administrators who wish to indicate that they keep the managerial performance and efficiency high. If the administrator does not establish and continue an interaction that operates as trouble-free between himself and his subordinates, he may be subject to major managerial issues.

Especially as for public institutions, there are many differing factors that shape the behaviour of the administrators associated with interaction including the management mentality that is adopted by the administrator, his character and experience; the service that is provided by the institution, the quality and number of the subordinates, the corporate culture, the informal groups and the political impacts. These factors shape the task-based relationship with his subordinates personally with all the other managerial practices apart from interaction in mind and position his subordinates at differing conceptual "managerial distances" according to him depending on his will or as a requirement of the circumstances. In consequence, the administrator can be personally safe, carry on with the administration as trouble-free and can act "as special to the situation and person."

This study, which has been prepared with the purpose of concept development, tries to reveal the quality and causality of the given managerial distances within the context of public institutions. To this end, the impacts of the concept of managerial proxemics" which was developed as an effort to eliminate the conceptual gap in the field literature on the work motivation of the civil servants were examined. In order to examine the hypothesis relating to the fact that there is a linear and strong relationship between the position of the managerial proxemics field being perceived and the task motivation, a

* Doç. Dr., Nevşehir HBV University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Administration, ORCID: 0000-0001-6420-641X

research was conducted using the method of face to face survey on the personnel members of public institutions that operate in different service areas as part of the central and local administration. As a result of the research, the conclusion derived was that the managerial proxemics fields which were perceived by the personnel as present had a direct and strong impact on the task motivation.

Keywords: Public Personnel, Managerial Proxemics, Motivation.

KAMU KURUMLARINDA YÖNETSEL PROKSEMİ VE PERSONELİN MOTİVASYONUNA ETKİSİ

Öz

Yönetim faaliyetinin en önemli unsurlarından birisi olan astlar ile iletişim, yönetsel performansını ve etkinliğini yüksek tutmak isteyen göstermek isteyen yöneticiler için üzerinde dikkatle durulması gereken bir konudur. Yönetici, kendisi ile astları arasında sorunsuz işleyen bir iletişim oluşturmak ve sürdürmez ise büyük yönetsel sorunlar yaşayabilir.

Özellikle kamu kurumları söz konusu olduğunda, yöneticilerin iletişime yönelik davranışlarını şekillendiren; yöneticinin benimsediği yönetim anlayışı, karakteri ve tecrübesi; kurumda sunulan hizmet, astların niteliği ve sayısı, kurum kültürü, informal gruplar, siyasi etkiler gibi farklı birçok etken söz konusudur. Bu etkenler, iletişimin yanı sıra tüm diğer yönetsel uygulamalar bakımından astları ile olan görevsel ilişkisini kişi özelinde şekillendirmekte ve astlarını, kendi isteği veya durum gereği olarak kendisine göre farklı kavramsal “yönetsel mesafelerde” konumlandırmaktadır. Yönetici bu sayede kişisel olarak güvende olma, yönetimini rahat sürdürme ve “duruma ve kişiye özel” davranabilmektedir.

Kavram geliştirme amaçlı hazırlanan bu çalışma, söz konusu yönetsel mesafelerin niteliğini ve nedenselliğini kamu kurumları bağlamında ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu amaçla, alan yazınındaki konu ile ilgili kavramsal boşluğu gidermeye yönelik bir gayret olarak geliştirilen “yönetsel proksemi” kavramının, kamu personelinin çalışma motivasyonuna etkileri incelenmiştir. Algılanan yönetsel proksemik alan konumu ile görev motivasyonu arasındaki doğrusal ve güçlü bir ilişkinin olduğu hipotezini incelemek amacıyla merkezi ve yerel yönetim kapsamında farklı hizmet alanlarında faaliyet gösteren kamu kurumları personeli üzerinde yüz yüze anket yöntemi kullanılarak alan araştırması

yürütülmüştür. Araştırma sonucunda personelin bulunduğu yönetsel proksemik alanların, görev motivasyonu üzerinde doğrudan ve güçlü bir etkisinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personeli, Yönetsel Proksemi, Motivasyon.

INTRODUCTION

One of the common topics of the studies that are conducted around the concept of leadership is the communication between the leader and his subordinates and the quality of it. Different leadership approaches, particularly situational leadership approach theories bring about different interpretations and suggestions relating to the particulars and significance of the given communication. However, no approach rejects the existence of such communication because the dual (managing party and managed party) of the managerial activity necessitates the existence of such communication.

On the other hand, the theory that is called the Leader-Member Exchange Theory and that was developed by George Graen is the study, which emphasizes the communication relationship between the leader and his subordinates most and which centralizes the given relationship as well. The theory suggests that it is the condition of "closeness" of his subordinates that determines the level and quality of their communication (Anderson, 2001: 88). As based on this, the leader categorizes his subordinates into two in the form of "those who are within the group" and "those who are outside the group" and performs the managerial and personal communication with the part of his subordinates which he determined as those within the group as more well-quality, continuous and close if compared with those who are outside the group.

The studies and the observations that were conducted may be verifying this dual distinction of the theory (Graen and Scandura, 1987; Graen and Uhl-Bien, 1995; Liden and Maslyn, 1998; Anderson, 2001; Lambe et al., 2001; Bolat et al., 2009 ...) but if handled as related to the public institutions which include many differing effectors and leaders managerially, it is considered that the given distinction remains inadequate. As the relationship of the managers with their subordinates does not solely remain limited to hierarchy and cannot be explained as such, it is considered worth holding an examination on this matter.

The concept of “managerial proxemics” which intersects the Leader-Member Exchange Theory with the Proxemics Field Theory which is a communication theory and which suggests that the condition of physical closeness determines the character of communication by being inspired from it was developed as an effort to eliminate this negativity of categorical inadequacy.

The survey which was prepared to determine the reflections of the concept in practice and the level of relationship between “the task motivation of staff members” that is considered to have an impact due to its connection with the mode of management was applied on the staff members who work in public institutions conducting different public services which are selected as a sample within the central and local administration in Turkey, using face to face interviewing technique. As a result of the statistical evaluation of the data that were obtained, it became evident that there is a linear and strong relationship between the managerial proxemics position which the personnel perceive to be present and the task motivation which they sense as possessed.

1. CONCEPT OF PROXEMICS

The concept of “proxemics” whose translation was considered as “yakınlık” in Turkish as a possibility, was first used in the article titled “A System For The Notation Of Proxemic Behavior” written in 1963 by Edward T. Hall as an anthropologist and in his book titled “The Hidden Dimension” that was written in 1966 as more clearly (Griffin, 2011: 85; Hall, 1966). Hall who emphasized the importance of effectiveness of spatial distances in communication, states that all living beings form an area of communication where they are at the center “in line with their own needs” and “by being aware or not”. The living beings shape their communication relationships with other creatures meaning that the physiological and emotional reactions to them according to the condition of the spatial distance to them remaining within the given area (Hall, 1966: 18).

The concept of space which is defined as the area that is covered in space physically and the position at which you are present at the same time bears significance as a unit of comparison which affects the relationships of living beings directly and indirectly (Watson, 1970: 22). According to Persson, the manner the living beings establish a physical communication with the world as based on proxemic mentality is spatial. Human beings, like all living beings, divide

the environment with which they are surrounded into divisions, draw specific distances and borders according to their needs and determine the permeability level of such borders within the framework of the conditions in which they are present together with their characters. As a city occupies an area with borders within a map; a house within a city, the rooms within a house, the individual too occupies an area with borders within the room. In other words, the borders being definite physically are reshaped individually according to the physical borders spatially depending on the character and conditions. As such borders that were determined are crossed for any reason, the body gives emotional (fear, sorrow, surprise, excitement, happiness etc.) and physical reactions in connection with it (Persson, 2003: 105).

Hall, as a conclusion of his studies, suggested that human beings establish fields with reactional differences for which they drew borders with differing effectors and determinants (cultural, social status, sex etc.) around them and they position other human beings surrounding them in the given divisions and put forward "proxemics field theory". As based on this, the spatial fields of human beings are defined taking into account the relevant distance to them; intimate (private) field (50 centimeters), personal field (50-150 centimeters), social field (150-350 centimeters) and public field (exceeding 350 centimeters) (Hall, 1966: 45). Human beings position other human beings according to the given distance fields taking into account the degree of interest, trust and sincerity and determine the distances at which they can approach them without feeling discomfort.

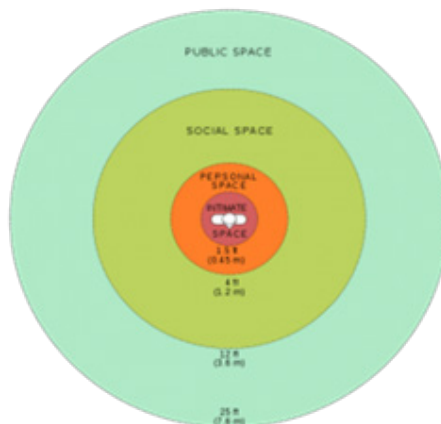


Figure 1: Proxemics Fields of a Human Being (Hall, 1966 :85)

The studies that are conducted on Proxemics Field Theory reveal the diversity of the factors that determine the field distances at first. Watson and Graves (1966); Aiello and Aiello (1974); Barnard and Bell (1982); Remland and Jones (1995); Madden (1999); Naidoo (2000); Beaulieu (2004); Çelik (2005); Forston and Larson (2006); Sert (2006); Tiljander (2007); Brown (2007); Gershaw (2008) ve Aliakbari et al. (2011) established in their studies that the distances of proxemics field were differentiated by culture, sex, race, degree of affinity, geographical position, demographical density, social status, character, physical appearance and managerial position. Besides, Persson, being from among the given researchers, giving the example that people who do not know one another closely in a crowded elevator look to the front and abstain from eye contact from which it can be concluded that if the proxemic distance is surpassed not only physically but even with “a look”, human beings feel discomfort (Persson, 2003).

It will not be incorrect to state that proxemics according to which the spatial distances have a social and psychological function possesses a highly determining position in the communication of human beings apart from all living beings (Türkgeçdi, 2016: 98) and the proxemics field theory is considerably a significant tool for the interpretation of the social relationships.

In our study, how the proxemic perception will reflect on the managerial relationships has been tried to be examined. As it has been assessed that it will not be meaningful for this purpose, the metrical measurement values belonging to the proxemics field will not be focused on. Proxemics will be tried to get interpreted managerially as it resembles to the fields of communication which are formed by the manager and then position his subordinates by interpreting it from close to farther and will be tried to get explained with the concept of “managerial proxemics”.

2. CONCEPT OF MANAGERIAL PROXEMICS

The reputable antiquity historian Herodotus tells about the Persian civilization in its History as below: “The most respectable neighbor of them is the closest one to them in comparison to the other civilizations. Then it continues as the one coming after the first being the closest and so on, as they grow away their worth reduces; the one which is valued least are the nations which are farthest to

them because they deem themselves more noble in every respect in comparison to the other nations; others may gain virtue to the degree of their relationship with themselves, those who remain farthest are at the back." (Herodotus, the 1st volume: 134). This statement which extends to our time from the 5th century B.C. reveals the relational meaning of the concept of proxemics pretty explicitly. If we should define this situation individually, a person keeps whom he cares most at the closest point; whereas, whom he cares least at the farthest point.

If this case is handled as related to the managerial relationships, it may be stated that the manager positions his subordinates according to the degree of importance he places on them. The proxemic behavior of managers has become the topic of many researches. However, these are the type of researches that concerns many different elements and mostly, that are based on metrical measurements among the studies that are conducted on the effectors that determine the causes of the proxemic behaviour and the borders of the proxemics field. Dinçer has established that the social and managerial position expands the borders of the proxemics field and defines this fact as the power distance (Dinçer, 2004). Hudson has established that those with legal and social authority ask for a higher proxemics field in comparison to those who are less powerful (Hudson, 1980: 123). Leffler has established that a person who has a higher status managerially asks for a higher proxemics field in comparison to those who are less powerful (Leffler et. al., 1982); likewise, Jiaoqian has stated that individuals with lower status are eager to accept the proxemics fields which are determined for them by individuals with higher individuals (Jiaoqian, 2004). It has been established that Nova and Gershaw are conducting studies showing that there is a linear relationship between status and proxemics field (Nova, 2005; Gershaw, 2008).

However, the concept which is defined as managerial proxemics is personal, based on character and related to behavioral distances that is based on various reasons and that could be determined on formal or informal hierarchy rather than the numerical expression of the distance of the top-bottom relationships. From this perspective, the concept is closely related to the theory that was developed by George Graen and his colleagues in the year 1982 and that is defined as the Leader-Member Exchange (LMX).

Graen and his colleagues have based their theories upon the assumption that their leaders do not behave the entirety of their subordinates in the same way and therefore the relationship between the leader and his subordinates has to be examined separately for every single subordinate (Anderson, 2001: 88). As based on this theory, the relationships between the leader and members are established and continue with different degrees and qualities (Graen and Uhl-Bien, 1995: 239). While the leader establishes a formal or negative type of relationship with some of his subordinates, he is in a more positive and open relationship with the others (Lunenburg, 2010: 1).

The bidirectional relationship, which is stated to exist between the leader and the member as a part of the theory, is shaped when some members are accepted into the borders of an invisible group that is established by the leader; on the other hand, some of them are left outside. The leader trusts those remaining within the group to a higher degree, behaves friendly to them, they draw a great deal of interest from him and provide special interests if compared with the others. On the other hand, the leader spares less time for the members remaining out of the group and frequently maintains a formal-authoritarian way of relationship with them (Anderson, 2001: 88).

In this sense, the theory is based on determination of the relationship between the leader and his employees by way of classification in the form of within the group or out of the group. Moreover, no rules apply for whom will be chosen for the group and how it will be done. But, in general, the leader accepts the members for the group because they possess some personal particulars conflicting with his own personality (age, sex, world view), common history, joint interests or the degree of contribution they are making to the job (Sparrowe and Liden, 1997: 522; Lambe et al., 2001; Bolat et al., 2009: 219). Additionally, this theory suggests that those who are accepted into the group show higher performance than those remaining out of the group and as a result, obtain a higher job satisfaction (Graen and Scandura, 1987: 179). It may be stated that the theory is in a different position among other leadership theories since it has used the concept of bidirectional relationship between the leader and his subordinates and it emphasizes the significance of communication.

The Role and Social Exchange theories form the theoretical basis of the Leader-Member Exchange Theory (Liden et. al, 1997: 48; Scandura, 1999: 29). Within the scope of the role theory, the members who establish an organization conduct their tasks in line with the roles which they have adopted. Therefore, correct analysis of the given roles, defining them accurately and monitoring their development is highly significant for determining the impacts of the individuals on functioning of the organization (Dienesch and Liden, 1986: 618). If the managerial reflection of the approach of the Role Theory is to be assessed, it could be stated that the leaders assign various tasks and pay heed to their adaptation to such tasks, their degree of reliability in fulfilling them and their ability to take initiatives together with information sharing relating to the task. The degree of the given abilities has a direct impact on the type and density of the leader-member exchange relationship (Graen et al. 1987: 175; Liden and Maslyn, 1998: 45).

Graen has divided the managerial application phases of the role theory into "assigning a role", "fulfillment of the role" and "routinization of the role". At the first phase, the leader assigns roles to the members by way of which he makes an assessment of them. While the second phase corresponds to the formation and shaping of the relationship between the leader and the relevant members taking into account the degree and quality of the rules, the relationship that is established at the third phase becomes a routine and strengthened (Graen et al., 1987: 179). Additionally, it is possible that minor and sometimes even radical revisions may be done in the degree and quality of the given relationship from time to time (Yıldız, 2011: 324).

On the other hand, the Social Exchange Theory contributes to LMX Theory through benefit/cost research just like the relationship between the individuals at the center of the economic attitude. As based on this, the individuals who come face to face with a case of social exchange perform a benefit/cost analysis just like in an economic activity. If they witness to "a personal/social/economic benefit" that will make them accept "the social costs" that they will face after they accept this exchange, they become a part of this exchange (Lambe et al., 2001: 102). The leader and the member make observation from the perspective of trusting one another, fulfillment of one's responsibility, paying respect and supporting on

a mutual basis after starting the exchange. If the result of the observations is positive, the exchange between the leader and the member becomes strong; if it is negative, the exchange remains task-based (Sparrowe and Liden, 1997: 523).

Thus, the concept of managerial proxemics is one which aims to bunch together The Leader-Member Exchange Theory, which tries to get explained above and which states that the manager categorizes his employees as those within the group and those outside the group and the concept of proxemics in the communication literature. This way, it states that particularly “those remaining within the group” will be classified among themselves taking into account the purpose and causality.

According to the managerial proxemics mentality, a new manager starts to observe and assess his employees as based on his personal and experience-based criteria starting from the day he commenced his activity. As such observations and assessments continue, he forms “fields of communication” around him and starts to classify and place his employees in the given fields by use of very diverse determinants. After a specific time period, which changes depending on the mission and size of the institution, experience and character of the manager, he determines the positions of the employees taking into account their fields of communication. He starts to assess his employees depending on the meaning he attributes to the given fields and begins to apply differing management techniques on them.

3. MANAGERIAL PROXEMICS FIELDS

It may be stated that as similar to the Proxemics Field Theory and by differentiation from the Leader-Member Exchange Theory, there are four primary different communication fields that describe the semantic/correlational distances in place of the measuremental as part of the concept of managerial proxemics. Such fields that do not possess definite characteristics and standard people capacities, may be defined as “the private field”, “the personal field”, “the situational field”, “the formal field” starting from the closest one to the manager and continuing outwards. There are effectors that may be stipulated such as hierarchical status, job experience; nevertheless, positioning by the manager in such fields is being shaped by effectors including task that is being conducted,

the relevant sector, the character and experience of the manager and the nature of his subordinates. In addition, under the influence of the same effectors, the borders of the said fields expand, narrowed, cleared or blurred.

Private Field: This field, which is defined as private in the proxemics field theory and where the closest one to the individual may take place, describes the field where the manager shares on task-based topics as well as personal topics. The manager trusts his subordinates that are located in this field pretty much, talks about situations and issues peculiar to job and private life, consults them and is open to their opinions and direction. During and out of office hours, he meets them comfortably and frequently, is more indulgent to them if compared to their other subordinates and supports them professionally as well. He prefers to establish a brotherly or friendly dialogue with such subordinates rather than a manager.

To become a part of the private life of the manager, to be a part of this place and to leave it is rather difficult. No employee may be present within this field; already only a few employees at maximum are positioned within this field. The employees, who are well-known and were trusted before, possessing a number of common tastes and outside occupations, being referred by a respectable person or having proven himself to their superior within time and having gained his trust to a high degree may be positioned in this field by the manager. However, the manager may revise his subordinates whom he positioned in this field in terms of responsibility, loyalty and reliability from time to time by way of testing and assessment. The given area is one that is under the impact of Likert System4 model (Bakan and Bulut, 2004: 158) management practices.

Personal Field: The subordinates who are positioned in this field are those who are considered at the top level by the manager taking into account their work knowledge, reliability, maturity, discipline and sacrifice in particular and who are appreciated for the given reasons. The manager does not share his personal life with the subordinates that are located in this field, does not meet them out of office hours and meet and consult them on job issues and places importance on their opinions.

The employees who wish to work close to the manager due to an occupational reason and who supports him; who have experience and discipline;

who have a high work knowledge and responsibility; who have proven their loyalty or who are reliable and self-sacrificing may get positioned within this field. As the manager gets to know his subordinates, he accepts some of his subordinates whom he positioned within this field into his private field or may keep them away from this field. The managers applies the consultative management style which was defined as System 3 by Likert (Bakan and Bulut, 2004: 158), approaches them more tolerantly and moderately in comparison to his subordinates who are farther to them and do not abstain from taking initiatives towards them.

Situational Field: It is the field where the subordinates whose transitivity to closer and farther fields from the manager are the highest are located. The subordinates who are positioned within this field, are present at this location “as required by the conditions” and in general “temporarily”. The manager does not share any private matters with the subordinates to whom he is not close because of his character. Whereas, in case of job-related matters, he only shares the issues that concern them. Those who are positioned in this field are people who have not been tested in terms of reliability, loyalty and responsibility or who are not deemed adequate by the manager yet. Even the subordinates who are sometimes incompatible and who lack self-confidence and who are tried to be gained by the manager may be present within this field. Moreover, the manager keeps such subordinates under control for some personal or task-related reasons and wish them not to get away from him.

The subordinates who are relatively diligent but inexperienced; who have been referred to politically or administratively as a person; whose technical/ legislative knowledge on a specific topic is high or who are at a leading position of one of the informal groups at the institution, may be an example to the profiles that are located within this field. Those, who are present in this field, are possible to get accepted into the personal field by the manager if they gain confidence and prove their loyalty and responsibility; otherwise, they are driven into the formal field. The manager behaves as “a helpful autocratic” manager as in the model of System 2 of Likert (Bakan and Bulut, 2004 :158) to those who are present in this field meaning that he tolerates them to a certain degree, questions their opinions relating to decisions which only concern them but he keeps them under control and does not provide initiatives since he does not trust them fully.

Distant Field: It is the field in which the manager positions his subordinates with whom he does not maintain any permanent communication in private or task-related topics. The subordinates who are present within this field may come together with the manager in the event of task-related topics or request/issue relating to their personal rights. The managers tend to establish dialogue with this field only “on time” and “as required”.

The subordinates, who do not possess any distinctive characteristics that require being positioned within other managerial proxemics fields; who are dissatisfied with the manager/management or who have problems with them; who are not located within any informal group; whose career goals and task-related expectations are low, are located within this field. The manager in general applies the System 1 management style that is named as “exploitive autocratic” by Likert (Bakan and Bulut, 2004: 158) to his subordinates. They do not trust such subordinates at all, they do not give any initiatives to them and they receive their opinions only relating to them and on a rarely basis. The key element that shapes their relationships with the given subordinates is the legislation provisions including laws and regulations.

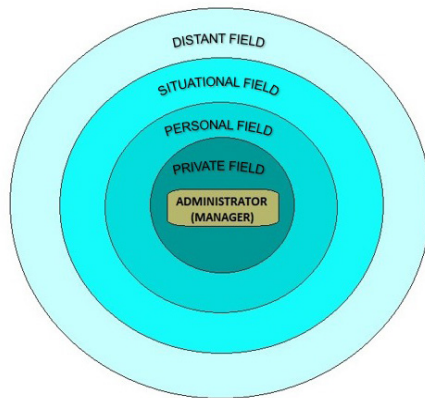


Figure 2: Managerial Proxemics Fields

4. PHASES OF POSITIONING OF THE SUBORDINATES IN THE MANAGERIAL PROXEMICS FIELDS BY THE MANAGER

a. Initial Assessment: It is the phase in which the new manager is in an effort to get to know and assess his subordinates. At this phase, the manager assigns tasks to his subordinates relating to the inside or outside of their job

fields, holds interviews with them and observes them taking into account the hierarchical structuring of the institution. He tries to detect the informal groups and their leaders at the institution. He establishes personal intimacy with his employees whom he has been knowing before or who have reliable personal references and therefore who are prone to be present within “the private” proxemics field and benefit from to gather institutional information.

b. Design Positioning and Informing of Subordinates: After the manager finishes his initial assessments for his subordinates, he starts to place them in the positions which he deems fit within the managerial proxemics fields. He informs his subordinates as related to their managerial proxemics positions that they are located taking into account the manager by way of indirect messages such as authority and task allocation done, mode of management he applied to them, personal attitudes that he developed towards them and types of communication he made use of. The subordinates who are dissatisfied as related to the proxemics field where they are located as a result of the informing made –it may be stated that these are subordinates who wish to get located closer to the manager- may make such efforts as harder work, trying to penetrate to the fields of personal interest of the manager, showing adulatory attitudes, finding personal references etc. At this phase, the assessment process of the subordinates continues and it is possible that the subordinates go through positive or negative significant transitivity between the given fields.

c. Reassessment and Primary Positioning: The process of assessment and observation of the subordinates is one that is bound to continue along the time period of functioning of the manager. As a reflection of this continuity, the managerial proxemics positions of the subordinates taking into account the manager may change. However, the subordinates who are considered to get assessed adequately by the manager and who are located at the position “which they definitely deserve” are positioned as primarily in the managerial proxemics fields. Following the primary positioning, the subordinates deal with the personal/task-related advantages or disadvantages that are determined by the manager and that belong to the relevant field fully. Then, it is being expected that the subordinates for whom no highly positive or highly negative situation (observation, speculation, experience-based learning and such outcomes)

emerge about them personally or as task-related continue to officiate in the present managerial proxemics field.

5. RELATIONSHIP BETWEEN TASK MOTIVATION AND MANAGERIAL PROXEMICS

In literature, motivation is a concept that is being defined in various forms as the entirety of the efforts which sets a person in motion and ensure the continuity of this motion positively (Eren, 2015, p.498; Şimşek et al., 2010, p.177), a person's starting to a motion willingly to obtain a certain purpose (Koçel, 2013, p.619); the process of being affected to start to motion to cover his needs (Vural and Coşkun, 2009, p. 115); factors that lead a person to act in a certain way depending on the situations that they encounter (Fındıkcı, 2009, p.371); the entirety of the efforts that are conducted to lead people to motion in line with a purpose (Ceylan and Anbar, 2014, p.350); efforts to ensure that the member of staff is set in motion to realize organizational purposes (Başaran, 2008, p.90); the internal and external power relating to which the start, direction, violence and impact time change per person and that lead a person to carry out a certain behaviour (Pinder, 1998); the entirety of emotions that we have as we conduct a behaviour keenly (Bentley, 2000, p.179); the process during which the needed willingness is aroused in a person for a certain target behaviour (Berkman et al., 2007, s.293) or the driving force that aims that the personnel members obtain certain personal and organizational targets (Katı and Düşükcan, 2017, p. 3).

Its high impact on the personnel members ensured that motivation has a great significance in terms of management. The studies that are conducted and the theories that are suggested on motivation may be examined in two groups that are "scope theories" and "process theories" (Kanfer and Chen, 2016; Eren, 2015; Gröpel and Kehr, 2014; Koçel, 2013; Chen and Mathieu, 2008):

Scope theories consist of studies that focus on the motivating factors (Asan, 2001, p. 226-227). This group of theories includes *the Theory of Hierarchy of Needs* in which Maslow states that the motivation of people depends on the type of the level of needs with a specific hierarchy in which he is present; *ERG Approach* in which Alderfer examined the personal needs that provide motivation and that have to get satisfied by dividing them into three in the form of developing

personal needs, establishing a relationship and existing; *Herzberg Model* in which Herzberg has defined the exterior elements of motivation in the form of “hygiene factors” and that they affect the state of impact of interior elements as directly; the theory that belongs to McClelland named *the Achievement Motive* in which he determines the personal needs as “success, loyalty and strength” and in which he puts forward that the person gets motivated by the internal factors rather than external factors and Locke’s theory named *Individual Goals and Job Success* in which he emphasizes that the degree of motivation of a member of staff is being determined according to the degree of overlapping between the goals of the organization and those of himself.

On the other hand, within the scope of “the process theories” which considers motivation as continuing permanently rather than for a specific period of time and which emphasizes the impact on the personal differences on the motivation process (Eren, 2015, p.532; Koçel, 2013, p.622); The *Hope (Expectation) Theory* in which Vroom states that motivation emerges if the behaviour that is being expected from the person is rewarded as expected by them; the *Enhanced Hope Theory* in which Lawler and Porter defend that the rewarding for behaviour could have a positive impact on motivation only if fulfilled justly; the *Reward Equality Theory* in which Adams emphasizes that it may be decisive on the personnel members when the elements of equality and balance as part of rewarding are applied in correct form; the *Simplified Process Model* in which Cranny and Smith emphasize that the organizational success will be provided as based on the personal efforts of the personnel members that are motivated in the right direction and the *Conditioning (Reinforcement) Theory* in which Pavlov and Skinner put forward that supporting the positive and desirable behaviours and reacting to the negative undesirable behaviours is a required condition for formation of motivation.

As both theory classes get examined in terms of the elements that provide motivation, the tools that an administration could make use of as relating to the personnel to provide motivation could be classified as follows taking into account the target, direction, objective and form of the effector (Batmaz ve Gürer, 2016, p.481; Kanfer and Chen, 2016, p.9; Rawolle et al., 2016; Eren, 2015, p. 516; Cihangiroğlu ve Uzuntarla, 2015, p.348; Barutçu ve Sezgin, 2012, p.91; Şenel at al., 2012, p. 5; Ergül, 2005, p.72; Ölçer, 2005, p.3; Akçakaya, 2004, p.211):

Economic Tools: Such tools are the tools for motivation that are being made use of for satisfying the material needs of the personnel members. Practices that aim to increase the economic opportunities of personnel members such as increase of wages by the administration of the organization (increasing wages, providing premiums, accepting for partnership, allocating of shares etc.), granting awards with material value, food and housing benefits, procurement of transportation opportunity/contribution may be preferred as motivation tools with economic purposes.

Psychosocial Tools: These are the motivation tools that aim to satisfy the personnel members psychologically and to motivate them by making contribution to their social relations. Providing the personnel members with the authority to use initiative with the task that they conduct, being sensitive to the personal problems and disturbances of the personnel member, appreciating and honoring him by the hand of his colleagues and his superiors, taking into account their advice relating to administrative decisions and activities, providing them with a professional title as well as holding social activities aiming at personnel members (personnel acquaintance meetings, activities held together with the families of the personnel members, tours etc.) are from among the tools are made use of as part of this class.

Managerial and Organizational Tools: Together with the management mentality and the organization culture that is applied in the organization, a work environment where the personnel members can work in harmony, safely and efficiently is established as a result, the practices that aim to improve the career of the personnel members and to eliminate the uncertainties on this matter are evaluated as part of this motivation-based tool group. Procurement of job safety in the organization, improvement of the physical conditions of the workplace, building a competitive environment at the workplace, carrying out a job rotation and enrichment, procurement of in-service trainings in relation to the current task requirements, provision of career counseling support, establishment of a disciplinary system with a standard rule and an objective and just character as well as the building of a managerial communication system that operates efficiently and without interruption may be given as an example to this class of motivation tools.

Different leadership styles include different task-based expectations and working methods stemming from personnel members. Therefore, it may be stated that there will be a significant degree of relationship between which kind of motivation tools will be made use of to what degree and with what density and the styles of leadership and management that the administrator possesses and applies (Eren, 2016; Zhu, May and Avolio, 2004; Dess and Picken, 2000; DeMato, 2001: 23-24; Beer and Walton, 1990; Purcell, 2003: 97-101; Lindler, 1998; Gürüz and Gürel, 2006; Ünlü etc., 2013; Frey and Osterloh, 2002; Barutçugil, 2004; Genç, 2005: 237; Şahin, 2004; Sezici, 2008: 183...).

The administrator tries to have an impact on the personnel members together with the tools of motivation as based on the management mentality that he has adopted. As explained above, he shows different style of management practices in every single managerial proxemics field that was established himself. In consequence, he may make use of different kinds of, different content and density of motivation tools in every single field. Therefore, personnel members encounter motivation practices with different forms and density according to the managerial proxemics field in which they are located. It may be stated that this condition will give rise to different motivation levels and motivation perceptions for personnel members who are located in the administrator's different proxemic fields.

6. ASSESSMENT OF THE DATA THAT ARE GATHERED TO DETERMINE THE IMPACT OF THE PRACTICES OF GOVERNMENT EXECUTIVES WITH A CONTEXT OF MANAGERIAL PROXEMIA ON THE WORK MOTIVATION OF CIVIL SERVANTS

In this section, the findings that are gathered from the survey data on the connection between the managerial proxemics position of the civil servants and their motivation level are being assessed. After stating the personal traits of the survey participants, the data gathered will be shown in the form of tables and assessed.

6.1. Purpose, Scope and Method of the Research

The research was conducted in the Turkish Grand National Assembly (188) as well as Nevşehir Municipality (112), the Local Health Authority (84), Provincial

Directorate of Security (76), the Provincial Directorate of Social Security Institution (68), the Provincial Directorate of Environment and Urbanization (64), the Provincial Directorate of Youth and Sports (58) and the Provincial Directorate of Agriculture and Forestry (46) that are located in the province of Nevşehir and give public service in different areas of activity and 696 staff members that officiate within this structure so as to determine the condition and level of impact of the managerial proxemics fields that the government executives established around themselves and the practices that are associated with it on the work motivation of civil servants. The survey method was made use of in the research by being applied as face to face.

The survey that was arranged for the research consists of three sections. The first section consists of 3 questions that were arranged so as to determine the demographic traits of the participants. The second section consists of 10 questions with the purpose of determining the level of motivation relating to the task of the institution employees; on the other hand, the third section is made up of 10 questions with the purpose of determining the managerial proxemics field of the managers of the institution employees that were arranged as based on the 5 point likert scale.

The scale that was arranged aiming at the managerial proxemics fields by being revised as part of the leader-member exchange (LMX-MDM) scale that was arranged by Liden and Maslyn (1998), the leadership applications scale that was developed by Taylor et al. (2014) and the proxemics field scale that was being applied by Aliakbari et al. (2011) within the scope of their researches as based on the concept of managerial proxemics. On the other hand, the scale that was arranged so as to determine the level of motivation of employees was formed after examining and adjusting the scales belonging to Allen and Meyer (1990) and Kuvaas (2006) that has the same purpose.

The results of the test on reliability of scale as a part of the research survey that were calculated using the SPSS P.18 programme have been given below:

Table 1: Results of the Test on Reliability of Scale

	Cronbach's Alpha Value	Number of Items in the Scale
Scale of Managerial Proxemic Field Position	,909	10
Scale of Task Motivation	,887	10
Unified Survey Scale	,943	20

As a result of application of Cronbach's Alpha Test; the reliability of the Scale of Managerial Proxemics Field Position has been calculated as “.909”; whereas the reliability of the Scale of Task Motivation as “.887”. The given values indicate that both scales have “high amount of reliability” (Büyüköztürk, 2007).

Within the scope of the research model, the independent variable was assumed as the proxemics field position; whereas, the dependent variable as the level of motivation. In the research; in order to test the hypothesis as “*H: As the managerial proxemics field positions of the institution employees get close to the manager, their task motivation levels increases.*”, the correlation analysis and the regression analysis from among the statistics tests were applied together with SPSS P.18 programme.

6.2. Assessment of the Findings of the Research

In this section of the study, the demographic and occupational traits of the participants of the survey and the findings for testing of the hypothesis (existence, dimension and level of the possible relationship between the managerial proxemics field and task motivations of employees) of the study have been given place.

Demographic Traits of the Participants

The frequency and percentage shares that were calculated as relating to the variables associated with the demographic traits of the participant institution employees on whom the research survey was applied have been indicated in Table 2.

Table 2: Demographic Traits of the Participants

Gender	f	%	Term of Office	f	%	Hierarchical Position	f	%
Woman	240	34,5	1-5 years	161	23,1	Subordinate Officer	470	67,5
Man	456	65,5	6-10 years	161	23,1	Mid-Level Manager	176	25,3
16 and above 247			11-15 years	127	18,2	Top-Level Manager	50	7,2
			35,5					
Total	696	100	Total	696	100	Total	696	100

As is evident from Table: 2, 34,5 % of those participating in the survey are women; on the other hand, 65,5 % of them are men. While the participants consist of staff members who started to officiate relatively recently that worked for 1-5 years with the rate of 23,1 %, 23,1 % of them stated that they officiated for 6-10 years, 18,2 % of them that it was 11-15 years and 35, 5 % that it was 16 years and above. While 67,5 % of the participant staff members have the position of subordinate officer at their institutions, 25,3 % of them are mid-level managers (chief, unit superior, department authority, branch manager) and 7,2 % of them are top-level managers (department head, assistant manager and manager).

6.2.1. Analysis of the Findings of the Research

The findings that were gathered may be analyzed under two titles in the form of managerial field positions and condition of motivation.

Managerial Proxemics Field Positions

The responses of the employees to the questions that bear the purpose of determining the type of proxemics field they are located in that belong to the institution managers have been analyzed as given below;

- 29,2 % of the employees state that they can discuss their personal problems that remain out of office comfortably with their superiors; on the contrary, an employee rate of 36,4 % states their negative opinions on this matter.

- Only 15,8 % of institution employees state that they meet their superiors at casual time. In addition, an employee rate of 26,8 % states that this happens none at all.

- The rate of those who discuss the problems that they go through at the office with their superiors comfortably has been determined as 33,8 %. A portion of 25,4 % states their negative opinions on this matter.

- While an employee rate of 36,9 % states that they can meet their superiors every day in their room, those at a rate of 23,8 % states negative opinions.

- While the rate of employees who state that the superiors gets their opinions as well for the decisions that they will take is 21 %, the rate of those who state that they cannot contribute to the decisions is equal to 35,8 %.

- The rate of employees who gives information to their superiors about the matters that go wrong at the institution is 36,8 %; whereas, the rate of employees who state their negative opinions on this matter is equal to 25,9 %.

- While the employees who state that they are given initiatives by their superiors is equal to 25,7 %, a rate of 31,4 % gives their negative responses.

- While the rate of those who gets the support of their superiors for development in their careers is equal to 20,3 %, a participant rate of 38,6 % state that they do not get that kind of support.

- Contrary to the portion equal to 21,5 % who state that their superiors trust them too much, a portion equal to 23,7 % is of the opinion that their superiors trust them none at all.

- 21 % of the participants states that their superiors tolerate the mistakes that they make; on the other hand, a portion of 40,3 % say that they are being tolerated none at all in case of a mistake.

Whereas, if the results of the survey are analyzed in rate as a whole, it may be possible to state that the superiors in the sampled institutions position a portion of their employees equal to approximately 20-25 % in the managerial proxemics fields that are relatively closer to them; on the other hand, the other employees are positioned in the relatively farther managerial proxemics field.

Level of Motivation

After analyzing the responses that were given to the question that bear the purpose of measurement of the levels of motivation of the employees of institutions; it was determined that an employee rate of 75,8 % identified the success of their superiors with their own success; on the other hand, a portion of 13,6 % gave a negative response to that question. Moreover, it is evident that 90,4 % of the employees stated that they were satisfied with working for the success of the institution. It is evident that a difference of 14,6 % in between almost overlapped with the portion of 13,6 % who did not identified the success of the superior with himself in rate. It seems possible to state that this fact arises from the portion that has problems with their superiors despite their high motivation level on the part of their institution.

Despite the fact that the rate of the employees who state that the tasks that they perform are encouraging them was equal to 67,2 %, it may be stated that the reason why the rate of those who are of the opinion that the work that they perform is significant was equal to 88,5 % being relatively high is that the employee has task-related monotony" though he deems his task (and himself as well) very significant for the institution. Indeed, the fact that only a portion of employees that is equal to 59,5 % being relatively low talked about their institution and job proudly in the society though they were of the opinion that they performed a significant job and additionally, the rate of those who were satisfied at their department was equal to 51 % is supporting the existence of the feeling of task monotony indicating that the employees belong to a specific portion.

It was determined that while the rate of the employees who were at peace coming to work in the morning was equal to 80,5 %, the rate of those going home after work in the evening was 73,3 %. Closeness of the rate in between may be stated to be significant as it indicates that a certain level of peaceful working environment was provided at the institutions. Additionally, the fact that the rate of those stating that they get along well with their colleagues and support them was at a relatively high rate as 94 % makes it possible to state that uneasiness that is being felt by a some portion of the employees is based on superiors rather than the institution or their colleagues.

6.3. Findings relating to the Relationship between the Managerial Proxemics Fields and the Level of Task Motivation of the Employees together with the Testing of the Hypothesis

To test the hypothesis of the research as “*H= As the managerial proxemics field positions of the institution employees get close to the manager, their task motivation levels increases*”, correlation and Anova f variance tests were conducted using SPSS 18.0 statistics analysis programme.

Table 3: Anova F Variance Analysis of the Condition and Dimension of the Relationship between the Managerial Proxemics Position and the Task Motivation of the Employees

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	P (sig.)
Regression	19920,823	1	19920,823	1523,768	,000 ^a
Residual	9072,934	695	13,073		
Total	28993,757	696			

The fact that p value (.000) is equal to $p < 0.05$ indicates the existence of a very strong relationship between the managerial proxemics field positions and their level of task-related motivation in the positive direction.

Table 4: Correlation Test of the Relationship between the Managerial Proxemics Position and the Task Motivation of the Employees

		Managerial Proxemics Position	Task Motivation
Managerial Proxemics Position	Pearson Correlation (r)	1	,829**
	Sig. (2-tailed) (p)		,000
	N	696	696
Task Motivation	Pearson Correlation (r)	,829**	1
	Sig. (2-tailed) (p)	,000	
	N	696	696

There is a significant connection between the managerial proxemics field and the level of task motivation of the employees which is directly proportional

and at a degree of, "829". As based on it, it seems possible to state that the change in the task motivation may be associated with the change in the managerial proxemics field position with the rate of 82.9 %.

As a result, if handled together with the statistics test application that are given place in the Table 3 and the Table 4 ($p=,000$; $r=0,829$), it becomes evident that there is a positive and significant relationship between the managerial proxemics position of the employees and the task-related motivation level of the employees. Additionally, it was determined that the degree of relation is at a high rate being equal to 82,9 %. Therefore, the hypothesis of the researcher as "*H= As the managerial proxemics field positions of the institution employees get close to the manager, their task motivation levels increases.*" was accepted.

CONCLUSION

The necessity to develop an efficient communication with subordinates is one of the essential elements of the fact of management. Therefore, the managers who want to show an efficient and high performance place great importance on communication with their subordinates. For a manager who acts with this awareness, to form and maintain a smoothly operating communication between himself and his subordinates is a very important requirement taking into account the corporate culture and the service being conducted.

In addition, particularly in case of public institutions, there may be many elements that are affecting and leading the behaviour of the managers. The given elements that are reflecting the type and practices of management that has been adopted are high in number and diverse in nature such as the character and experience of the manager, the service that is being provided, the quality and number of subordinates, corporate culture, informal groups, and political impacts. The manager remains under the impact of the given elements at the time of establishing and conducting a personal communication with his subordinates.

This fact shapes the task-related relationship of the manager with his subordinates with communication and managerial practices at personal level and he positions his subordinates at different conceptual "managerial distances" by choosing himself or as required by circumstances. The manager aims to keep himself safe personally and to conduct the management much more comfortably and "as special to person" as a result.

In the face of the given attitudes of the managers, the subordinates give different reactions. As those who are at closer fields to the manager in terms of proxemics are more advantageous if compared with those at farther fields, they may give positive reactions such as possessing the manager and the institution more, increase in motivation, feeling of confidence and comfort. Contrary to this, some negative reactions may arise such as criticism directed to the manager and institution, abstaining from additional contributions out of their routine task, alienation to the institution, low task motivation level.

It is highly significant that accurate forming and positioning of the managerial proxemics fields that may cause that various impacts for both the manager and the subordinates are performed as reasonably and justified as much as possible. The fact that the manager abstains from arbitrary and random actions in the fields of proxemics as much as possible out of “his personal field” may ensure that such fields are well accepted and respected by the subordinates. This case of acceptance and respect may hinder the negative attitudes that the subordinates who have the feeling that they are positioned in different managerial proxemics fields develop against one another.

REFERENCES

- Aiello, J. R. and Aiello, T.C., (1974). The Development Of Personal Space: Proxemic Behavior Of Children 6 Through 16, *Human Ecology*, 2(3), pp.177-189.
- Aliakbari, M.; Faraji, E.; Pourshakibae P., (2011). Investigation Of The Proxemic Behavior Of Iranian Professors And University Students: Effects Of Gender And Status, *Journal Of Pragmatics*, 43(2011), pp.1392-1402.
- Allen, N.J. and Meyer, J.P., (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 63(1), pp. 1-18.
- Anderson, D., (2001). *No-Nonsense Leadership*, Century Book Distribution.
- Bakan, İ. and Bulut, Y., (2004). Yöneticilerin Uyguladıkları Liderlik Yaklaşımlarına Yönelik Algılamaları: Likert’ in Yönetim Sistemleri Yaklaşımı’na Dayalı Bir Alan Çalışması, *I.U. Journal of Faculty of Political Sciences*, 31.
- Barnard, W. A. and Bell, P. A., (1982). An Unobtrusive Apparatus For Measuring Interpersonal Distance, *Journal of General Psychology*, 107, pp.85-90.
- Barutçugil, İ., (2004). *Organizasyonlarda Duyguların Yönetimi*, 2’nd Press, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.

Beaulieu, C., (2004). Intercultural Study Of Personal Space: A Case Study, *Journal of Applied Social Psychology*, 34, pp.794-805.

Beer, M. and Walton, R.E., (1990). *Harvard Business School Note: Reward Systems and the Role of Compensation, Manage People, Not Personnel, Motivation and Performance Appraisal*, Harvard Business School Press, Boston, p.15.

Bolat, O. İ.; Bolat, T.; Aytemiz, O. (2009). Güçlendirici Lider Davranışları ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı Arasındaki İlişkinin Sosyal Mübadele Kuramından Hareketle İncelenmesi, *Journal of Balıkesir University Institute of Social Sciences*, 12(21), pp.215-239.

Brown, N., (2007). Edward T. Hall: Proxemic Theory, Center for Spatially Integrated Social Sciences (CSISS), University of California.

Çelik, S., (2005). Get Your Face Out Of Mine: Culture-Oriented Distance İn EFL Context. A Helpful Guide For Turkish EFL Teachers. *TOMER Language Journal*, 28, pp.37-50.

Dess, G., Picken, J.C., (2000). Changing Roles: Leadership in the 21st Century, *Organizational Dynamics*, p.22.

Dienesch, R. M. and Liden, R. C., 1986. Leader-Member Exchange Model of Leadership: A Critique and Further Development, *The Academy of Management Review*, 11(3), pp.618-634.

Dinçer, M., (2004). From The Intercultural Perspective The World Beyond Words, *Second International Symposium Communication in the Millennium*.

Eren, E., (2016). *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, Beta Press., İstanbul.

Forston, R. F. and Larson, C., (2006). The Dynamics Of Space: An Experimental Study İn Proxemic Behavior Among Latin Americans And North Americans, *Journal of Communication* 18 (2), pp.109-116.

Frey, B.S. and Osterloh, M., (2002). *Successful Management by Motivation, Balancing Intrinsic and Extrinsic Incentives*, Springer, Berlin, p.8.

Gershaw, D. A., (2008). Social Studies: Psychology: Proxemics - Too Close For Comfort, http://www.jiskha.com/social_studies/psychology/proxemics.html, Acc. Date: 24.11.2018.

Graen, G. B. ve Scandura, T. A., (1987). Toward a Psychology of Dyadic Organizing, *Research in Organizational Behavior*, 9, pp.175-208.

Graen, G. B. and Uhl-Bien, M., (1995). Relationship-Based Approach to Leadership: Development of Leader-Member Exchange (LMX) Theory of Leadership Over 25

Years: Applying a Multi-Level Multi-Domain Perspective, *Leadership Quarterly*, 6(2), pp.219-247.

Griffin, E., (2011). *A First Look At Communication Theory*, McGraw Hill, New York.

Hall, E. T., (1966). *The Hidden Dimension*. Doubleday, New York.

Herodotos, (2009). *Tarih*. (Çev.: M. Ökmen), Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul.

Hudson, R., (1980). *Sociolinguistics*, Cambridge University Press, Cambridge.

Jiaoqian, B. D., (2004). *Application Of The Skills Of Nonverbal Communication İn Classroom Teaching*. RTVU ELT Express, ELT Forum.

Kuvaas, B., (2006). Work performance, affective commitment, and work motivation: The roles of pay administration and pay level. *Journal of Organizational Behavior*, 27(3), pp.365-385.

Lambe, J. C.; Wittmann, M. C.; Spekman, R. E., (2001). Social Exchange Theory and Research on Business - toBusiness Relational Exchange, *Journal of Business - toBusiness Marketing*, 8(3), s.1-36.

Leffler, A.; Gillespie, D.; Conaty, J., (1982). The Effects Of Status Differentiation On Nonverbal Behavior, *Social Psychology Quarterly*, 45, s.153.

Liden, R.C., Sparrowe, R. T. ve Wayne, S. J., (1997). Leader-Member Exchange Theory: The Past and Potential For The Future, *Research in Personel and Human Resources Management*, s.47-119.

Liden, R.C. and Maslyn, J. M., (1998). Multidimensionality of Leader-Member Exchange: An Emprical Assesment Through Scale Development, *Journal of Management*, 24 (1), s.43-72.

Lindler, J.R., (1998). Understanding Employee Motivation, *Journal of Extension*, 36(3), p.1.

Lunenburg, F. C., (2010). Leader-Member Exchange Theory: Another Perspective on the Leadership Process, *International Journal of Management, Business, And Administration*, 13(1), s.1-5.

Madden, S. J., (1999). Proxemics And Gender: Where's The Spatial Gap, *Journal of Speech and Theater*, 12(4). pp.34-48.

Naidoo, S., (2000). Gender, Ethnicity, İntimacy And Proxemics, <http://ccat.sas.upenn.edu/plc/communication/shivana.htm>, Acc. Date: 14.12.2018.

Nova, N., (2005). A Review Of How Space Affords Socio-Cognitive Processes During Collaboration, *Psychology Journal*, 3(2), pp.118-148.

- Persson, P., (2003). *Understanding Cinema, A Psychological Theory of Moving Imagery*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Remland, M. S. and Jones, T. S., (1995). Interpersonal Distance, Body Orientation, And Touch: Effects Of Culture, Gender, And Age, *Journal of Social Psychology*, 135 (3), pp.281-297.
- Sert, O., (2006). Semiotic Approach And Its Contributions To English Language Learning And Teaching, *Hacettepe University Journal of Education*, 31, pp.106–114,
- Scandura, T., (1999). Rethinking Leader-Member Exchange: An Organizational Justice Perspective, *Leadership Quarterly*, 10(1), pp.25-40.
- Sparrowe, R. T. and Liden, R. C., (1997). Process and Structure in Leader-Member Exchange, *The Academy of Management Review*, 22(2), pp.522-552.
- Şahin, A., (2004). Yönetim Kuramları ve Motivasyon İlişkisi. *Journal of Selcuk University Institute of Social Sciences*, 11, pp.523-547.
- Tiljander, C., (2007). Social Gender Norms In Body Language: The Construction Of Stereotyped Gender Differences In Body Language In The American Sitcom Friends, <http://kau.diva-ortal.org/smash/get/diva2:5539/FULLTEXT01>, Acc.Date: 31.10.2018.
- Watson, M. and Graves, T. D., (1966). Quantitative Research In Proxemic Behavior. *American Anthropologies*, 68, pp.971-981.
- Watson, M.,(1970). *Proxemic Behavior, Across-Cultural Study*, Mouton, The Haque.
- Yıldız, S. M.,(2011). Spor Hizmeti Sunan Kamu Kurumlarında Lider Üye Etkileşimi ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı İlişkisi, *S.U. BES Science Journal*, pp.323-329.
- Zhu, W.; May, D.R.; Avolio, B.J., (2004). The Impact of Ethical Leadership Beahvior on Employee Outcomes: The Roles of Psychological Empowerment and Authencity, *Journal of Leadership and Organizaional Studies*, 11(1), pp.20.



Araştırma Makalesi / Research Article

**SEÇİM SİSTEMLERİNİN ETKİN PARTİ SAYISI VE ORANTISIZLIK
DERECESİNE ETKİSİ: TÜRKİYE ÖRNEğİ, 1950-2018**

İbrahim YILMAZ*

Öz

Bu makalenin amacı seçim sistemlerinin siyasi parti sistemi ve orantısızlık derecesi üzerine etkisini 1950-2018 yılları arasında Türkiye’de yapılan Milletvekili Genel Seçimleri sonuçlarına göre analiz etmektir. Bu amaç doğrultusunda, yedi farklı seçim sisteminin uygulandığı 19 Milletvekili Genel Seçim sonuçları analiz edilmiştir. Siyasi parti sistemi için Laakso ve Taagepera tarafından ortaya atılan etkin parti sayısı, orantısızlık derecesi için ise Gallagher tarafından geliştirilen Gallagher indeksi kullanılmıştır. Sonuçlar, Türkiye’de uygulanan seçim sistemlerinin, etkin parti sayısı ve orantısızlık derecesi üzerinde belirleyici bir rolü olduğuna işaret etmekle beraber, tek açıklayıcısı olmadığını ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Siyasi Parti Sistemi, Seçim Sistemi, Etkin Parti Sayısı, Orantısızlık Derecesi, Milletvekili Genel Seçimleri.

**IMPACT OF ELECTORAL SYSTEMS ON EFFECTIVE NUMBER OF
PARTIES AND DISPROPORTIONALITY RATE: CASE OF TURKEY,
1950-2018**

ABSTRACT

The aim of this paper is to examine the impact of electoral systems on political party systems and disproportionality in relation to General Elections took place between 1950-2018, in Turkey. Regarding to this aim 19 General Elections which implemented through seven different electoral systems have been analized. For political party systems, effective number of parties developed by Laakso and Taagepera is used and for disproportionality rate Gallagher index developed by Gallagher is used. Results reveal that although electoral systems have a significant impact on both effective number of parties and disproportionality rate, it is not the sole explanatory, in Turkey.

Keywords: Political Party System, Electoral System, Effective Number of Parties, Disproportionality Rate, General Elections.

* Dr. Öğr. Üyesi, Samsun Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ibrahim.yilmaz@samsun.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6081-6648

GİRİŞ

Duverger (1970: 272-3) bir ülkedeki siyasi parti sistemini belirleyen etmenleri, her ülkenin kendine has özellikleri ve genel etkenler olarak iki başlık altında ele alır. Her ülkenin kendine özgü etmenleri içerisinde, gelenek ve tarih, dinsel inançlar, etnik bileşim ve ulusal rekabet yer alır. Bütün ülkelerdeki siyasi parti sistemini etkileyen genel etkenleri ise sosyo-ekonomik, ideolojik ve teknik etkenler olmak üzere üçe ayırır. Duverger (1970: 274) bu etkenler içerisinde, bir ülkedeki siyasi parti sistemini etkileyen en önemli etkenin, teknik etken olarak adlandırdığı seçim sistemi olduğunu ileri sürer. Duverger (1970) tarafından öne sürülen ve literatürde Duverger kanunları diye anılan seçim sistemi ve siyasi parti sistemi ilişkisi şu şekildedir: “Orantılı temsil, sert, bağımsız istikrarlı partilerden kurulu birçok-parti sistemini teşvik eder; İki-turlu çoğunluk usulü, yumuşak, bağımlı ve nispeten istikrarlı partilerden meydana gelen birçok parti sistemini teşvik eder; Tek-turlu basit çoğunluk sistemi, iktidarın büyük bağımsız partiler arasında el değiştirdiği bir iki-parti sistemini teşvik eder” (Duverger, 1970: 274). Benzer şekilde, Taagepera’da (1999: 531) birbiriyle ilişkili olduğunu öne sürdüğü iki faktör olan, sosyo-politik ayrışıklık ve seçim sisteminin, parlamentoda bulunan parti sayısını belirlediğini ileri sürer.

Yapılan çalışmalar ülkelerin çoğunluk seçim sisteminden temsili seçim sistemine geçişinin akabinde (veya tersi durumda) ülkedeki siyasi parti sisteminin değiştiğine işaret etmektedir. Örneğin, Jou (2009) Japonya’da ve Tayvan’da Taşınamaz Tek Oy¹ sisteminden Karma Seçim Sistemine² geçişin bu ülkelerdeki parti sistemi üzerine etkilerini incelediği çalışmasında, her iki ülkede de seçim sistemi değişikliğinin etkin parti sayısında ciddi düşüşe sebebiyet verdiğini ortaya koymuştur. Bununla beraber, Jou (2009: 768) nispi temsil sonucu ortaya çıkan etkin parti sayısının, çoğunluk seçim sistemi neticesinde ortaya çıkan etkin parti sayısından her iki ülkede de her zaman daha yüksek olduğu sonucuna varmıştır. Diğer taraftan, çoğunluk sisteminden temsili seçim sistemine geçen Yeni Zelanda

¹ 1948-1993 yılları arasında Japonya’da uygulanan Taşınamaz Tek Oy sistemine göre (*Single Non-Transferable Vote*) seçim çevresinde birden fazla milletvekili seçilmekte fakat seçmenler yalnızca bir adaya oy verebilmektedirler. Seçim çevresinde sırasıyla en fazla oy alan adaylar seçim çevresindeki milletvekilliklerini elde etmektedir (Reynolds vd., 2008: 113). Özbudun’a (1995: 526) göre bu seçim sistemi yarı-nispi niteliktedir.

² Japonya’da 300 milletvekili çoğunluk sistemi ile belirlenirken, 180 milletvekili nispi temsil sistemi ile belirlenmektedir. Tayvan’da ise 73 milletvekili çoğunluk sistemi ile belirlenirken, 34 milletvekili nispi temsil sistemi ile belirlenmektedir (Jou, 2009: 762).

da etkin parti sayısında artış meydana geldiği gözlenmiştir (Lijphart, 2014: 104).

Seçim sisteminin siyasi parti sistemi üzerindeki etkisi salt çoğunluk ve nispi temsile indirgenmemekte bununla birlikte, seçim çevrelerinin büyüklüğü, seçim çevresi barajı ya da ülke barajı, siyasi parti sistemini etkileyen önemli seçim sistemi unsurları olmaktadır (Lijphart, 2014: 181-184). Örneğin, Moser (1999: 361) lke barajının dar bölgesi tek turlu seçim sistemindeki gibi siyasi parti sayısını azalttığına işaret etmiştir.

Lijphart (2014: 189-190) seçim sistemlerinin hem siyasi parti sistemi üzerinde hem de orantısızlık derecesini belirleyen temsil oranları üzerinde etkili olduğunu belirtmiştir. Lijphart (2014) seçim sonucu elde edilen oy oranını parlamentoya yansıtmada, nispi temsil sisteminin çoğunluk sistemine göre daha adil olduğunu ve orantısızlık derecesinin de daha düşük olduğunu işaret etmektedir.

Türkiye’deki parti sisteminin sınıflandırmasını inceleyen eserlere baktığımızda genel itibariyle, klasik siyasi parti tasnifi üzerinde durulmakta J. Blondel ve G. Sartori gibi siyaset bilimcilerin ltleri dikkate alınarak analizler yapılmaktadır (Hamdemir ve elik, 2018). Metin’in (2019: 607) de ifade ettiği gibi Türkiye’deki siyasi parti sistemi, henüz Laakso ve Taagepera tarafından geliştirilmiş olan etkin parti sayısı üzerinden detaylı bir şekilde analiz edilmiş değildir. Bu makalenin amacı, seçim sistemlerinin etkin parti sayısı ve orantısızlık derecesi üzerine olan etkisini 1950-2018 yılları arasında Türkiye’de yapılan Milletvekili Genel Seçimleri sonuçlarına göre analiz etmektir. Bununla birlikte, aynı veri üzerinden etkin parti sayısı ile orantısızlık derecesi arasındaki ilişki de incelenecektir.

Çalışmanın literatüre iki noktada katkısı bulunmaktadır. Birincisi, seçim sistemlerinin etkin parti sayısı ve orantısızlık derecesi üzerine etkisinin, 1950-2018 yılları arasında yedi farklı seçim sistemi uygulanarak Türkiye’de yapılan Milletvekili Genel Seçimleri sonuçlarına göre detaylı bir şekilde ele alınacak olmasıdır. İkinci önemli katkı ise aynı veri üzerinden orantısızlık derecesi ile etkin parti sayısı arasında ilişkinin var olup olmadığı yedi farklı seçim sisteminin uygulandığı tek bir ülke üzerinden incelenecektir. Orantısızlık derecesi ile etkin parti sayısı arasındaki ilişki Lijphart (2014: 196-204) tarafından farklı seçim sistemlerinin uygulandığı 36

demokratik ülke ele alınarak incelenmiştir. Farklı seçim sistemlerinin tek bir ülke üzerinde uygulanmış olması etkin parti sayısı ile orantısızlık derecesi arasındaki ilişkiyi ele almak bakımından özgün bir örnek oluşturmaktadır.

Birinci bölümde ilk olarak siyasi parti sistemi sınıflandırmalarına yer verilecek ve akabinde Türkiye’de siyasi parti sınıflandırması ile ilgili yapılan çalışmalara değinilecektir. İkinci bölümde ise Türkiye’de uygulanan seçim sistemleri yedi alt başlık altında ele alınacak ve seçim sistemlerinin etkin parti sayısı ve orantısızlık derecesi üzerine olan etkileri incelenecektir. Üçüncü bölümde ise etkin parti sayısı ile orantısızlık derecesi arasındaki ilişki grafik üzerinden ele alınarak yorumlanacaktır.

1. SİYASİ PARTİ SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE

1.1. *Siyasi Parti Sistemleri*

Siyasi parti sınıflandırması denildiğinde hiç kuşku yok ki akla gelen ilk isimler Blondel (1968), Duverger (1970), Laakso ve Taagepera (1979), Sartori (2005) ve Siaroff (2019) olmaktadır. Bu düşünürler arasında farklılıklar olmakla beraber, siyasi parti sınıflandırması yapılırken genellikle sistemde bulunan parti sayısı, partilerin, seçimlerde aldıkları oy oranları, hükümeti oluşturma potansiyeli taşıyıp taşımadıkları gibi ölçütler dikkate alınmıştır.

Duverger (1970) siyasi parti sistemini, ülkede bulunan parti sayılarını dikkate alarak kategorileştirmiş ve parti sistemlerini tek parti sistemi, iki parti sistemi ve çok parti sistemi olarak üçe ayırmıştır. Duverger’e (1970: 277-8) göre iki parti sistemi, sayıca ülkede yalnızca iki partinin bulunduğu sistem değil, fakat sistemde iki büyük partinin bulunduğu ve mecliste hükümetin bu iki büyük partiden biri tarafından tek başına kurulduğu ve diğer büyük partinin de muhalefette yer aldığı sistemdir. Ayrıca iki parti sisteminde iktidar ve muhalefet partilerinin haricinde geçici ve yöresel karakteristiklere sahip küçük partiler de bulunabilir. Duverger (1970: 310) çok parti sisteminin kendi içerisinde üç parti sistemi, dört parti sistemi ve aşırı çok parti sistemi olarak sistemde yer alan partilerin sayılarına göre üçe ayrılabilceğini ifade etmiştir.

Blondel (1968: 183) parti sistemleri ile hükümet şekilleri arasında ilişkinin varlığını incelediği eserinde, parti sistemlerinin belirlenmesinde, sistemde

bulunan parti sayısının, partilerin güçlerinin (oy oranlarının), partilerin ideolojik yelpazedeki yerlerinin ve partilerin liderlik türü ve modelinin önemli olduğunu vurgular. Batı demokrasilerinde 1945-1966 tarihleri arasındaki seçim sonuçlarını göz önünde bulundurarak yaptığı çalışmasında, bir ülkedeki siyasi parti sistemini etkileyen başlıca faktörlerin parlamentoda bulunan parti sayısı ve bu partilerin güçleri (oy oranları) olduğu sonucuna varır. Bu ölçütler bağlamında siyasi parti sistemlerini iki partili sistem, iki buçuk partili sistem, hâkim partili çok partili sistem ve hâkim partisiz çok partili sistem olmak üzere dörde ayırmaktadır (Blondel, 1968: 183-187). En fazla oyu alan ilk iki partinin oy oranları toplamı eğer %90 ve üzeri ise ve bu iki parti arasında oy oranları farkı oldukça düşük ise iki partili sistemden bahsedilebilir (Blondel, 1968: 184). İki buçuk partili sistem de ise, sistemde ikiden fazla parti bulunmakta fakat ilk iki parti oyların %75 ila %80'ini almakta ve fakat bu iki parti arasında ortalama 10 puanlık fark olmaktadır. Hâkim partili çok parti sisteminde ise ilk iki partinin oyları toplamı %66 civarında olmakta ve en çok oyu alan parti, en yakın rakibinden yaklaşık olarak iki kat daha fazla oy almaktadır (Blondel, 1968: 186). Blondel (1968, s. 186) hâkim partisiz çok parti sistemini ise hâkim partinin bulunmadığı bir gerçek çok parti sistemi olduğunu belirtmekte ve bu sistemde üç ya da dört partinin koalisyon oluşturmada eşit olduğunu ifade etmektedir.

Sartori (2005: 107) siyasi parti sınıflandırmasında, parlamentoda bulunan parti sayısının önemli olduğunu belirtmekle beraberinde, siyasi parti sınıflandırması için parti sayısının tek başına yeterli bir ölçüt olmadığını ifade etmiştir. Sartori (2005: 107-108) parlamentoda bulunan siyasi partilerin sınıflandırılması yapılırken, parlamentoda bulunan parti sayısı ile birlikte bu partilerin 'koalisyon potansiyeline' ya da 'şantaj potansiyeline' sahip olup olmaması ölçütlerinin eklenmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Sartori'ye (2005: 110) göre bu ölçütler bağlamında siyasi parti sistemleri, tek parti, hegemonik parti, baskın parti, iki parti, sınırlı çoğulculuk, aşırı çoğulculuk ve atomize olmak üzere yediye ayrılır. Gerçek tek parti, sistemde gerçek anlamda yalnızca tek bir partini bulunduğu ve başka partilerin varlığına müsaade edilmediği sistemdir (Sartori, 2005: 112). Hegemonyacı parti sistemi ve baskın parti sistemi de tek parti sistemi olup, her ikisinde de sistem içerisinde birden fazla parti mevcuttur. Fakat hegemonyacı parti sisteminde iktidar haricindeki partiler, iktidar partisinin uydusu niteliğindedir ya da ona bağlıdır (Sartori, 2005: 112). Baskın parti sistemi

ise yarışmacı ve serbest seçimler sonucunda iktidar partisinin en az ardışık dört yasama seçimlerinin sonucunda tek başına parlamentodaki salt çoğunluğu elde ettiği durumdur. İki parti sistemi ise iktidarın iki parti arasında el değiştirmesinin muhtemel olduğu ve bu iki partinin mutlak çoğunluğu elde etmek için yarıştığı sistem olarak tanımlanmaktadır (Sartori, 2005: 112). Sınırlı çoğulculuk ve aşırı çoğulculuk sistemleri herhangi bir partinin parlamentoda tek başına mutlak çoğunluğu elde edemediği sistemlerdir (Sartori, 2005: 112). Sınırlı çoğulculuk, parlamentoda üç ila beş partinin bulunduğu ve partilerin birbirlerine olan ideolojik mesafelerinin kutuplaşma düzeyinde olmadığı bir sistemdir (Sartori, 2005: 111). Aşırı çoğulculuk ise parlamentoda beşten fazla partinin bulunduğu ve partilerin birbirlerine olan ideolojik mesafelerinin kutuplaşma düzeyinde olduğu bir sistemdir (Sartori, 2005: 111). Son olarak Sartori'ye (2005: 111) göre atomize parti sisteminde o kadar çok parti yer almaktadır ki (10 ya da 20) parti sayısının tam olarak kaç olduğu önem arz etmemektedir ve bir parti tek başına diğer partilerden herhangi biri üzerinde dikkate değer bir etki oluşturmamaktadır.

Siyasi parti sınıflandırması yapan önemli bir diğer isim ise Siaroff'tur (2019). Siaroff'un (2019) yapmış olduğu siyasi parti sınıflandırması daha ziyade Blondel (1968) tarafından yapılan siyasi parti sınıflandırmasına benzerlik gösterse de ondan ayrıldığı noktalar mevcuttur. Parti sayısı, partilerin oy oranları ve partilerin aldıkları oy miktarlarının birbirlerine karşı durumu, iki ünlü isimde siyasi parti sınıflandırması yaparken kullandıkları ölçütler arasında yer almaktadır. Fakat benzer ölçütler kullanmalarına rağmen Blondel (1968) dört Siaroff (2019) ise beş farklı parti sisteminden bahsetmektedir.

Siaroff (2019: 74) 1945-2018 yılları arasında Avrupa'da bulunan parti sistemlerini kapsamlı bir şekilde incelemiş ve parti sistemleri ile parti modellerini³ birlikte düşünerek parti tipleri sınıflandırmasına gitmiştir. Parti tiplerini, parlamentoda belli bir oranın üzerinde sandalyeye sahip parti sayısını ve parlamentoda bulunan partilerin temsil oranlarını ve parlamentoda en fazla sandalyeye sahip ilk üç partinin birbirlerine karşı temsil oranlarını dikkate alarak belirlemiştir. Bu ölçütler bağlamında Siaroff (2019: 75) parti tiplerini, tek parti tipi, iki parti tipi, iki buçuk parti tipi, ılımlı çok parti tipi ve aşırı çok parti tipi olarak beşe

³ Siaroff (2019: 74) parti modeli ile parti sistemi ayırımına gitmiş ve her seçim sonucunda oluşan düzeni parti modeli olarak tanımlamış ve parti sisteminden bahsedebilmek için parti modelinin belirli bir sürekliliği gerektiğini ifade etmiştir.

ayırıştır. Tek parti tipi, parlamentoda %2 üzerinde sandalyeye sahip yalnızca bir partinin bulunduğu sistemdir. İki parti tipi parlamentoda %2 üzerinde oy alan iki partinin bulunduğu ve bu iki partinin sandalyelerinin %96 ya da üzerinde olduğu sistemdir. İki buçuk parti tipi %2 üzerinde oy alan parti sayısının iki ile altı arasında olduğu ve iki partinin sandalyelerinin %80'den fazla fakat %96'dan az olduğu, en fazla sandalye sayısına sahip partinin en fazla sandalye sayısına sahip ikinci partiye oranının 2'den düşük olduğu bir sistemdir. Ancak iki buçuk parti sistemi için en fazla sandalyeye sahip ikinci partinin en fazla sandalyeye sahip üçüncü partiye oranının en az iki olması ve bu oranın en fazla sandalyeye sahip birinci partinin en fazla sandalyeye sahip ikinci partiye oranından üçte bir oranında daha büyük olması gerekmektedir. İlimli çok parti tipi %2'nin üzerinde temsile sahip üç ila beş partinin bulunduğu, en fazla sandalyeye sahip ilk iki partinin sandalye yüzdesinin %80'den düşük olduğu ve ilk iki partinin temsil oranı olarak diğerlerinden açıkça ayrılmadığı sistemdir. Son olarak aşırı çok parti tipi ise %2 üzerinde oy alan parti sayısının altı ve üzerinde olduğu ve en fazla sandalyeye sahip ilk iki partinin %55'ten daha düşük bir temsil oranına sahip olduğu sistemdir.

Blondel (1968), Duverger (1970), Sartori (2005) ve Siaroff (2019) tarafından yapılan siyasi parti sistemi sınıflandırmasında yalnızca parlamentoda bulunan siyasi partiler dikkate alınmıştır. Laakso ve Taagepera (1979) tarafından etkin parti sayısı olarak isimlendirilen bir endeks geliştirilmiş ve bu endeks hem seçime giren tüm siyasi partileri hem de bu partilerin görece büyüklüklerini hesaba katmaktadır. Laakso ve Taagepera (1979: 4) tarafından geliştirilen etkin parti sayısı şu şekilde hesaplanmaktadır;

$$N=1/\sum p_i^2$$

p_i seçime giren partinin aldığı oy oranını ifade eder. Etkin parti sayısı, seçime giren partilerin her birinin aldığı oy oranının kareleri toplamının bire bölünmesiyle elde edilmiş olur. Bu hesaplama göre, eğer seçime katılan bütün partiler aynı oranda oy almış ise etkin parti sayısı da seçime giren parti sayısına eşit olur. Eğer, partilerden biri olağanüstü bir çoğunluk elde ettiyse, bu durumda etkin parti sayısı kısmen birden büyük olur. Böylelikle, etkin parti sayısı hem parti sayılarını hem de partilerin görece büyüklüklerini hesaba katarak elde edilmiş olur. Ayrıca etkin parti sayısı, hem seçime giren partiler dikkate alınarak hesaplanabileceği gibi hem de yalnızca parlamentoda bulunan partiler dikkate alınarak da hesaplanabilmektedir.

1.2. Seçim Sistemi Orantısızlığı

Her seçim neticesinde partilerin aldıkları oy oranları ile mecliste elde ettiği sandalye dağılımları arasında farklılık oluşmaktadır. Partilerin aldıkları oy oranları ile parlamentodaki sandalye oranları arasındaki farka seçim sistemi orantısızlığı denir (Özbudun, 2011: 99). Seçim sistemleri ile seçim sistemi orantısızlığı arasında genel itibariyle bir nedensellik bağı kurulmakta ve çoğunluk sistemlerinin nispi temsil sistemine nazaran daha orantısız sonuçlar verdiği ileri sürülmektedir. Seçim sistemleri orantısızlığı genel itibariyle ülkeler arası mukayese için kullanılmakla beraber, tek bir ülkede farklı seçim sistemlerinin etkilerinin yorumlanması içinde kullanılmaktadır. Özbudun'un (2011: 100) da belirttiği gibi farklı seçim sistemlerini deneyimlemiş bir ülke olan Türkiye, seçim sistemi ile seçim sistemi orantısızlığı arasındaki ilişkinin incelenmesi açısından oldukça iyi bir örnek oluşturmaktadır.

Seçim sistemi orantısızlığının hesaplanmasına baktığımız zaman denebilir ki, her seçim neticesinde herhangi bir partinin orantısızlık derecesini hesaplamak güç değildir. Bu oran, her bir parti için tek tek ülke genelinde aldığı oy oranı ile mecliste elde ettiği sandalye yüzdesi arasındaki farkın hesaplanmasıyla bulunur. Asıl önemli olan Lijphart'ın (2014: 190) da ifade ettiği gibi “bütün partiler açısından seçimlerde kazanılan oyla, elde edilen sandalyeler arasındaki dağılımda meydana gelen sapmaları bir bütün olarak” ölçebilecek bir indeks oluşturmaktır. Gallagher (1991: 40-41) tarafından geliştirilen ‘en küçük katlar endeksi’ (*least squares index*) bu soruna çözüm getirmiştir ve bugün orantısızlık derecelerinin hesaplanmasında en sık başvurulan yöntemlerden biri olmuştur (Lijphart, 2014: 190; Jou, 2009: 770). Gallagher orantısızlık indeksi, seçimlere katılan her bir partinin seçimlerde aldıkları oy oranı ile meclisteki sandalye oranının kereleri toplamının ikiye bölünüp elde edilen sayının karekökünün alınmasıyla aşağıdaki formül ile hesaplanır:

$$G = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2}$$

1.3. Türkiye’de Siyasi Parti Sistemleri ile İlgili Yapılan Çalışmalar

Türkiye’deki parti sistemi üzerine yapılan çalışmalar yukarıda da ifade edildiği gibi genel itibariyle klasik sınıflandırma üzerinde odaklanmıştır. Bu bağlamda Türk parti sistemi, Duverger, Sartori ve Blondel tarafından yapılan

sınıflandırma bağlamında analiz edilmiştir. Türk parti sistemini etkin parti sayısını dikkate alarak inceleyen çalışma sayısı oldukça sınırlıdır. Bununla beraber, kutuplaşma, tarihsel perspektif, parti sistemi parçalanması, Türkiye’deki parti sistemi incelenirken ele alınan konu başlıkları arasında yer almaktadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, istisnai birkaç çalışma olmakla beraber, Türkiye’deki siyasi parti sistemlerini ele alan çalışmalar genel itibarıyla Türkiye’de çok partili siyasal hayata geçildikten sonraki dönemleri incelemektedir.

Çiçek (2018) Cumhuriyet öncesi dönemden başlayarak Türkiye’deki siyasi parti sistemlerini, Duverger, Sartori ve Blondel tarafından ortaya atılan siyasi parti sistemleri üzerinden analiz etmiştir. Çiçek (2018: 64) her ne kadar Cumhuriyet öncesi döneme ilişkin keskin siyasi parti sistemi tespiti yapmanın pek mümkün olmadığını ileri sürse de, 1909-1913 arası dönemin çok partili sistem ve yalnızca İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin katıldığı 1914 seçimleri sonrasındaki dönemin ise otoriter tek parti sistemi olarak adlandırılabilceğini ifade etmiştir. Bununla beraber Çiçek (2018: 64), cumhuriyetin kuruluşundan sonraki 1923-1945 arası döneminde Cumhuriyet Halk Partisinin etkin olduğu otoriter tek partisi sistemine uygun düştüğünü belirtmiştir. Çok partili siyasal hayata geçildikten sonraki döneme ilişkin olarak ise Çiçek (2018: 66) 1946-1960 arasındaki dönemde sayı bakımından iki parti sistemi gözlemlendiğini ancak bu dönemin Demokrat Parti’nin üst üste elde ettiği seçim zaferlerinden ötürü Sartori’nin hakim partili sistem sınıflandırmasına doğru bir gidişin varlığına işaret ettiğini iddia etmektedir.

Hamdemir ve Çelik (2018) J. Blondel ve G. Sartori’nin parti sistemlerinin belirlenmesinde öne sürdükleri etmenleri dikkate alarak, Türkiye’de 1946-2015 yılları arasındaki yasama dönemlerini tek tek analiz etmişlerdir. Hamdemir ve Çelik (2018: 728), Blondel ve Sartori tarafından yapılan parti sistemi sınıflandırmaları içerisinde bu dönemde Türkiye’de tek parti sistemi, iki parti sistemi ve çok parti sistemlerinin farklı şekillerinin görüldüğünü ifade etmişlerdir. Türkiye’de farklı siyasi parti sistemlerinin görülmesini, bir diğer ifadeyle istikrarlı bir siyasi parti sisteminin oluşmamış olmasını, askeri darbeler, seçim sistemlerinde meydana gelen değişiklikler ve siyasi parti kapatmalarının sebebiyet verdiği sonucuna ulaşmışlardır.

Savut (2017) Siarrof’un yapmış olduğu siyasi parti sınıflandırmasını dikkate alarak, Türkiye’deki 1946-2015 yılları arasındaki genel seçileri analiz etmiş ve

bu dönemde Türkiye’de farklı siyasi parti sistemlerinin var olduğu sonucuna ulaşmıştır. Savut (2017: 133-135) 1946-1960 döneminde baskın bir partiye sahip iki parti sisteminin; 1961-1973 döneminde iki ana partiye sahip ılımlı çok parti sisteminin, 1973-1980 döneminde ise ılımlı çok parti (iki-buçuk parti) sisteminin olduğunu ifade etmiştir. Bununla beraber Savut (2017: 136-139) 1983-1991 arası dönemde baskın bir partiye sahip ılımlı çok parti sisteminin, 1991-2002 arası dönemde parti güçlerinin dengeli olduğu ılımlı çok parti sisteminin ve 2007 sonrası dönemde ise tekrar baskın bir partiye sahip ılımlı çok parti sisteminin ortaya çıktığını belirtmiştir.

Metin (2019) Türkiye’de parti sistemini özellikle 1960-1980 dönemine odaklanarak incelemiş ve bu dönemde Türkiye’deki parti sistemini klasik parti sistemi sınıflandırmaları ile açıklanamayacağını ileri sürmüştür. Bu dönemde Türkiye’deki parti sisteminin dönemin hakim iki partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi ve Adalet Partisi arasındaki ideolojik bölünme ve bu hakim partilere destek veren küçük partilerin bulunduğu ‘hakim iki parti’ sistemi olarak adlandırılabileceğini ifade etmiştir (Metin, 2019: 605).

Türkiye’deki parti sistemini tarihsel bir perspektiften inceleyen Önder (2019: 514), Türkiye’deki parti sisteminin temellerinin II. Meşrutiyet’e dayandığını ve bu dönemde ortaya çıkan İttihad ve Terakki-Hürriyet ve İtilaf ayrışmasının daha sonra modernist-otoriter ve liberal-muhafazakâr gibi farklı formlara dönüşerek varlığını uzun süre devam ettirdiğini öne sürmüştür. Önder’e (2019: 514) göre, Türkiye’de parti sisteminin şekillenmesinde önemli rol oynayan diğer unsurlar özellikle 1970’lerden sonra etkinlik kazanan sınıf, din, etnik kimlik, ideolojik temelli ayrışıklıklardır. Benzer şekilde, Türk parti sistemindeki gelişmeleri ve eğilimleri kutuplaşma kavramına odaklanarak açıklık getiren Kiriş (2011: 33), özellikle 2000’li yıllar itibariyle Laikler-İslamcılar, Türkçüler-Kürtçüler, Aleviler-Sünniler ayrımına dayalı kimliklerin Türk parti sistemi üzerinde belirleyici rol oynadığını ileri sürmüştür.

Türk parti sisteminin ana karakteristiklerini ortaya koyan çalışmada Özmen (2018: 29) 1950-2018 arasında yapılan genel seçim sonuçlarına dayalı olarak parti sistemi parçalanması ve seçimsel dalgalanmayı incelemiş ve gelişmiş demokrasilerle mukayese edildiğinde, Türkiye’de kurumsallaşmış ve istikrarlı bir siyasi parti sistemine henüz ulaşamadığı sonucuna varmıştır.

2. TÜRKİYE’DE MİLLETVEKİLİ GENEL SEÇİMLERİNDE UYGULANAN SEÇİM SİSTEMLERİ

Seçim formülleri⁴ açısından seçim sistemleri genel olarak çoğunluk sistemleri ve nispi temsil sistemleri olmak üzere ikiye ayrılabilir (Özbudun, 1995: 522). Türkiye’de 1950’den günümüze Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyelerini belirlemek için uygulanan seçim sistemlerini dikkate aldığımızda, 1950, 1954 ve 1957 Milletvekili Genel Seçimlerinin çoğunluk sistemiyle, geri kalan Milletvekili Genel Seçimlerinin ise nispi temsil sistemiyle gerçekleştirildiği ifade edilebilir. Türkiye’de çok partili siyasal hayata geçildiği 1945 yılından günümüze, TBMM genel seçimleri 20 kez gerçekleştirilmiş ve bu seçimlerde yedi farklı seçim sistemi uygulanmıştır. 1950, 1954 ve 1957 Milletvekili Genel Seçimleri liste usulü çoğunluk sistemiyle, 1961 Milletvekili Genel Seçimleri çevre barajlı d’Hondt sistemiyle, 1965 Milletvekili Genel Seçimleri milli bakiye sistemiyle, 1969, 1973 ve 1977 Milletvekili Genel Seçimleri barajsız d’Hondt sistemiyle, 1983 Milletvekili Genel Seçimleri çifte barajlı d’Hondt sistemiyle, 1987 ve 1991 Milletvekili Genel Seçimleri çifte barajlı d’Hondt sistemi + kontenjan usulüyle ve 1995’ten günümüze ise Milletvekili Genel Seçimleri ülke barajlı d’Hondt sistemiyle gerçekleştirilmiştir (TÜİK, 2012: 4).

2.1. Liste Usulü Çoğunluk Sistemi (1946, 1950, 1954 ve 1957 Milletvekili Genel Seçimleri)

Türkiye’de çok partili siyasal hayata TBMM’de birden fazla siyasi partinin bulunduğu 1946 Milletvekili Genel Seçimleri akabinde geçilmiştir (Özmen, 2018: 18). 21 Temmuz 1946 Milletvekili Genel Seçimleri açık oy gizli tasnif usulüyle gerçekleştirilmiştir (Gedikli Berber, 2012:140). Serbest seçimlerin ilk kez 1950 yılında gerçekleştirilmiş olması sebebiyle, 1946 seçimleri diğer birçok çalışmada da yapıldığı üzere bu analizin kapsamı dışında bırakılmıştır⁵.

1950, 1954 ve 1957 Milletvekili Genel Seçimleri liste usulü çoğunluk sistemiyle gerçekleştirilmiştir. Bu sisteme göre, her il bir seçim çevresi kabul

⁴ Seçim sistemi kavramı dar anlamda kullanıldığında seçim formülü ile aynı manayı taşımakta ve oyların parlamento sandalyelerine dönüştürülmesinde kullanılan yöntem olarak tanımlanmaktadır. Geniş anlamda seçim sistemi ise seçim çevresinin büyüklüğü, seçim barajları, artk sandalyelerin ülke veya seçim çevresi düzeyinde dağılımı gibi konuları içermektedir. Seçim formülü ve seçim sistemi arasındaki ayırım için bakınız Özbudun (1995: 522).

⁵ Siaroff (2019), Özmen (2018), Tosun (2015) tarafından yapılan çalışmalarda da 1946 genel seçimleri analiz dışında tutulmuştur.

edilmekte ve bir seçim çevresinde en fazla oyu alan siyasi parti o seçim çevresindeki bütün milletvekilliklerini elde etmektedir. Bu seçim sisteminin büyük partilerin lehine bir sistem olduğu ifade edilebilir. Bu sistemde, siyasi partilerin oy oranları ile parlamentodaki temsil oranları arasında farklılıklar oluşmakta, özellikle büyük partiler aldıkları oy oranının çok üzerinde bir temsile sahip olmaktadır.

Tablo 1: Liste Usulü Çoğunluk Sistemi

Seçim Yılı	Etkin Parti Sayısı (N_v)	Etkin Parti Sayısı (N_s)	Orantısızlık İndeksi ¹
14/05/1950	2,16	1,33	28,1
02/05/1954	2,14	1,15	32,32
27/10/1957	2,42	1,76	17,7
Ortalama	2,24	1,41	25,86

Not: (N_v) Seçime giren partilerin etkin parti sayısını (N_s) ise parlamentoda bulunan partilerin etkin parti sayısını ifade etmektedir⁶.

Kaynak: Etkin parti sayıları için bakınız Siaroff (2019: 68). Orantısızlık indeksi Gallagher (1991) tarafından ortaya atılan formül çerçevesinde yazarın kendisi tarafından hesaplanmıştır⁷.

Bu dönem uygulanan liste usulü çoğunluk sistemi seçim sonuçlarına göre (N_v) 2,14 ile 2,42 arasında değişmekte ve ortalama 2,24 olmaktadır. Bu sonuçlar, aynı dönemde, tek turlu çoğunluk sisteminin uygulandığı Birleşik Krallık'ta elde edilen değerlerle neredeyse aynıdır. 1950-1960 arasında Birleşik Krallık'ta gerçekleşen dört seçim sonuçlarına göre (N_v) 2,1 ile 2,4 arasında değişmekte ve ortalama 2,25 olmaktadır (Laakso ve Taagepera, 1979: 11). Bu dönem Türkiye'deki (N_s) sayısına baktığımız zaman bu değer 1,15 ile 1,76 arasında değişmekte ve ortalama 1,41 olduğu görülmektedir. Aynı dönemde Birleşik Krallık'taki (N_s) değeri 2,0 ile 2,1 arasında değişmekte ve ortalama 2,03 olmaktadır (Laakso ve Taagepera, 1979: 11).

Bu dönemde, Türkiye ile Birleşik Krallıkta ortaya çıkan (N_v) değerinin benzerlik göstermesi hatta neredeyse aynı olması, iki ülkede çoğunluk seçim sisteminin uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Bununla beraber, (N_s) değerlerinde bu kadar farklılığın olmasının nedeni ise Türkiye'de liste usulü seçim sisteminin, Birleşik Krallık'ta ise dar bölgesi olarak adlandırılan tek isimli tek turlu

⁶ (N_v) ve (N_s) bundan sonra yapılan tablolarda da aynı manada kullanıldığı için, tekrardan kaçınmak adına tabloların altında ayrıca belirtilmeyecektir.

⁷ Bundan sonraki tablolarda kaynak aynı olduğu için tekrardan kaçınma adına tabloların altına kaynak bilgisi ayrıyeten belirtilmeyecektir.

seçim sisteminin kullanılmış olmasıdır. Netice itibariyle, Türkiye’de bu dönemde seçim sonucu elde edilen etkin parti sayısı her ne kadar iki parti sistemini işaret etse de, parlamentodaki partilerin etkin parti sayısı iktidar partisinin parlamentoda ciddi bir çoğunluğa ulaştığına işaret etmektedir.

1950-1957 Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda ortaya çıkan (N_v) ile (N_s) arasındaki fark kendisini orantısızlık derecesinde de göstermektedir. Bu dönemde seçim sonucu Türkiye’de elde edilen orantısızlık derecesi, 17,7 ile 32,32 arasında değişmekte ve ortalama 25,86 değerine sahip olmaktadır. Bu ortalama değer, tek turlu çoğunluk sisteminin kullanıldığı Kanada (11,56) ve Birleşik Krallık (11,70)⁸ gibi ölkelerde elde edilen ortalama değerlerin çok üzerindedir. Bunun gerekçesi ise biraz önce yukarıda ifade edildiği gibi, Türkiye’de liste usulü çoğunluk sisteminin diğerlerinde ise tek isimli tek turlu çoğunluk sisteminin uygulanmış olmasıdır.

2.2. evre Barajlı d’Hondt Sistemi (1961 Milletvekili Genel Seçimleri)

25 Mayıs 1961 ve 306 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’n 32. maddesi uyarınca (Milletvekili Seçimi Kanunu, 1961), 1961 Milletvekili Genel Seçimlerinde, nispi temsil sistemlerinden biri olan evre barajlı d’Hondt sistemi uygulanmıştır. Ölkemizde bu seçim sistemi yalnızca 1961 Milletvekili Genel Seçimlerinde uygulanmıştır. Bu seçim sistemi uyarınca, daha önceki seçimlerde olduğu gibi her il bir seçim çevresi olarak kabul edilmiştir. Bir partinin seçime girdiği seçim çevresinden milletvekili çıkarabilmesi için, o seçim çevresindeki geçerli toplam oyların milletvekili sayısına bölümüyle elde edilen sayıda oy alması gerekmektedir. Netice itibariyle, bir siyasi partinin seçim çevresinde milletvekili elde edebilmesi için belli bir oranın üzerinde oy alması gerekliliğinden ötürü, bu seçimde, seçim çevresi barajı mevcuttur. Seçim evresi barajı, seçim çevresinde bulunan büyük partilerin lehine küçük partilerin ise aleyhine işleyen bir sistemdir.

Tablo 2: evre Barajlı d’Hondt Sistemi

Seçim Yılı	Etkin Parti Sayısı (N_v)	Etkin Parti Sayısı (N_s)	Orantısızlık İndeksi
15/10/1961	3,40	3,27	2,04

⁸ Kanada ve Birleşik Krallığa ait orantısızlık değerleri 1945-2010 yılları arasında yapılan seçimleri içermektedir. Bu konuda daha fazla bilgi için bakınız Lijphart, (2014: 195).

1961 Milletvekili Genel Seçimlerine dört siyasi parti katılmış ve hepsi milletvekilliği elde etmiştir. Bu seçim sonucu ortaya çıkan (N_v) 3,40 ve (N_s) ise 3,27'dir. Bu değerler bir önceki seçim sistemi ile mukayese edildiğinde oldukça yüksektir. 1957 Milletvekili Genel Seçimlerine de dört siyasi parti seçime katılmış ama (N_v) 2,42 olmuştur. Seçime giren parti sayısı aynı olmasına rağmen etkin parti sayılarının farklı olmasının temel gerekçesi seçim sistemlerinde aranabilir.

Çevre barajlı d'Hondt sisteminin uygulandığı 1961 Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda ortaya çıkan (N_v) ile (N_s) arasındaki farkın oldukça düşük olması orantısızlık derecesine de yansımıştır. Bu dönem elde edilen orantısızlık derecesi 2,04'tür. Bir diğer ifade ile siyasi partiler aldıkları oy oranlarına çok yakın bir oranda parlamentoda temsil elde etmişlerdir. Seçim çevresi barajının genellikle seçim çevresinde bulunan büyük partilerin lehine ve küçük partilerin aleyhine olmasına rağmen, orantısızlık derecesi göstermektedir ki küçük partiler de seçim çevresi barajını aşarak milletvekilliği elde edebilmişlerdir.

2.3. Milli Bakiye Sistemi (1965 Milletvekili Genel Seçimleri)

306 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 32. maddesinde yapılan değişiklikle, 1961 Milletvekili Genel Seçimlerinde uygulanan, seçim çevresi barajı kaldırılmış (Özdemir, 2014: 56) ve böylelikle 1965 Milletvekili Genel Seçimlerinde, nispi temsil sistemlerinden biri olan Milli Bakiye sistemi uygulanmıştır. Yalnızca 1965 Milletvekili Genel Seçimlerinde uygulanan bu sistemde, öncesinde olduğu gibi her il bir seçim çevresi olarak kabul edilmiştir. Anayurt'a (2019: 555) göre, bu seçim sistemi uyarınca, seçim çevresinde oluşan artık oylar ulusal düzeyde toplanmakta ve elde edilen sayı, boş kalan milletvekilliği sandalye sayısına bölünerek milli artık oy seçim sayısı elde edilmektedir. Boş kalan milletvekillikleri, her bir siyasi partinin ülke düzeyinde aldığı toplam artık oyları sayısının, milli artık oy seçim sayısına bölünerek, dağıtılmaktadır. Bu seçim sistemi 1961'de uygulanan seçim sistemi ile mukayese edildiğinde, küçük partilerin lehine bir sistem olduğu ifade edilebilir.

Tablo 3: Milli Bakiye Sistemi

Seçim Yılı	Etkin Parti Sayısı (N_v)	Etkin Parti Sayısı (N_s)	Orantısızlık İndeksi
10/10/1965	2,71	2,62	2,34

1965 Milletvekili Genel Seçimlerine altı siyasi parti katılmış ve hepsi milletvekilliği elde etmiştir. Bu seçim sonucu ortaya çıkan (N_v) 2,71 ve (N_s) ise 2,62'dir. Bu değerler bir önceki seçim sistemi sonucu elde edilen (N_v) ve (N_s) değerlerinden daha düşüktür. 1961 Milletvekili Genel Seçimleri ile mukayese edildiğinde, 1965 Milletvekili Genel Seçimlerinde seçime giren siyasi parti sayısı dörtten altıya yükselmiş, parlamentoda milletvekilliği elde eden siyasi parti sayısı da dörtten altıya yükselmiş, fakat hem (N_v) hem de (N_s) değerleri yaklaşık olarak 0,7 puan düşmüştür. 1965 seçimlerinde uygulanan seçim sistemi 1961'e nazaran küçük partilerin daha fazla milletvekili çıkarmasına olanak sağladığı için, (N_v) değerinin artması beklenebilir. Fakat seçim sonuçları aksini göstermektedir. Diğer bir ifade ile 1965 Milletvekili Genel Seçimleri sonucu oluşan etkin parti sayılarını yalnızca seçim sistemi ile açıklamak pek olası gözükmemektedir.

Orantısızlık derecesine baktığımız zaman, bu seçim sonucu elde edilen orantısızlık derecesi Türkiye'de gerçekleşen seçimlerde elde edilen en düşük oranlardan birisidir. Orantısızlık derecesi hesaplamasında, bağımsız adayların aldıkları oylarda dikkate alınmaktadır. Eğer, bağımsız adayların aldığı oylar ihmal edilerek hesaplama yapılırsa bu oran 1,01⁹ olur. Bu oran şunu ifade etmektedir; siyasi partilerin ülke genelinde elde ettiği oy oranı ile parlamentoda elde ettiği milletvekilliği oranı bir birine ya eşit ya da neredeyse eşit konumdadır. Bir diğer ifade ile bu oran dikkate alındığında, temsilde adaletin en iyi sağlanmış olduğu seçimin 1965 Milletvekili Genel Seçimleri olduğu ifade edilebilir.

2.4. Barajsız d'Hondt Sistemi (1969, 1973 ve 1977 Milletvekili Genel Seçimleri)

1969, 1973 ve 1977 Milletvekili Genel Seçimlerinde, nispi temsil sistemlerinden biri olan barajsız d'Hondt sistemi uygulanmıştır. Bu sistem uyarınca, her il bir seçim vresi olarak kabul edilmiştir ve seçim vresindeki milletvekili dağılımı d'Hondt sistemi ile hesaplanmıştır. Seçim vresi barajının kaldırılmış olması, Milli Bakiye sisteminde olduğu gibi küçük partilerin lehine bir sistem olduğu ifade edilebilir.

9 Bu seçimde bağımsız adaylar toplamda %3,2 oranında oy almışlar, fakat yalnızca bir bağımsız aday milletvekili seçilebilmiştir. 1950-1977 Arasında Yapılan Milletvekili Genel Seçim sonuçları detayları bilgi için bakınız (YSK, 2019).

Tablo 4: Barajsız d'Hondt Sistemi

Seçim Yılı	Etkin Parti Sayısı (N_v)	Etkin Parti Sayısı (N_s)	Orantısızlık İndeksi
12/10/1969	3,34	2,34	9,03
14/10/1973	4,31	3,32	6,83
05/06/1977	3,13	2,47	6,58
Ortalama	3,59	2,71	7,15

Barajsız d'Hondt sistemi parlamentoda en fazla partinin temsil edildiği sistemdir; 1969 seçimlerinde sekiz, 1973 seçimlerinde yedi ve 1977 seçimlerinde altı siyasi parti parlamentoda temsil edilmiştir. Barajsız d'Hondt seçim sisteminin uygulandığı bu seçimlerde (N_v) 3,13 ile 4,31 arasında değişmekte ve ortalama 3,59 olmaktadır. (N_s) değeri ise 2,34 ile 3,32 arasında değişmekte ve ortalama 2,71 olmaktadır. Önceki seçimlerle mukayese edildiğinde meclise giren parti sayısında ciddi bir artış meydana gelmiş fakat (N_s) değerinde ciddi bir değişiklik olmamıştır. Parlamenteoya giren parti sayısındaki artış seçim sistemi ile açıklanabilir. Fakat parlamentoda temsil edilen parti sayısının artmış olmasına rağmen (N_s) değerinin ciddi bir değişiklik göstermemesi Özbudun'un (1995: 529) da ifade ettiği gibi bu dönem iki büyük partinin yüksek oranda oy almasıyla ve bunun parlamenteoya yansımalarıyla açıklanabilir.

Orantısızlık derecesine baktığımız zaman bu oranın 6,58 ile 9,03 arasında değişmekte ve ortalama 7,15 olmaktadır. Bu oran 1961 ve 1965 seçimlerinde elde edilen oranlardan oldukça yüksektir. Barajsız d'Hondt sistemi küçük partilerin parlamenteoya girmelerine imkân sağlarken aynı zamanda büyük partilerin küçük partilere nazaran kısmen de olsa daha orantısız temsil edildiklerine işaret etmektedir. Barajsız d'Hondt sistemi ile çevre Barajlı d'Hondt sistemi mukayese edildiğinde, ilkinin küçük partilerin aleyhine bir sistem olduğu ve bu durumunda orantısızlık derecesine yansıyabileceği ifade edilebilir. Fakat seçim sonuçları göstermektedir ki, barajsız d'Hondt sisteminde elde edilen orantısızlık derecesi çevre barajlı d'Hondt sisteminden çok daha yüksektir. Seçim sistemi bu durumun oluşmasını açıklamakta yetersiz kalmaktadır.

2.5. Çifte Barajlı d'Hondt Sistemi (1983 Milletvekili Genel Seçimleri)

13 Haziran 1983 tarih ve 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu uyarınca (Milletvekili Seçimi Kanunu, 1983), 1983 Milletvekili Genel Seçiminde, nispi temsil

sistemi uygulanmıştır. Fakat belirtmek gerekir ki bu seçimde uygulanan nispi temsil sistemi önceki dönem uygulanan nispi temsil sistemlerinden önemli ölçüde ayrışmaktadır. İlk olarak, 1983 Milletvekili Genel Seçiminde hem ulusal seçim barajı hem de seçim çevresi barajı uygulanmıştır. Seçime giren siyasi partinin parlamentoda temsil edilebilmesi için ülke genelinden en az %10 oy alması gerekmektedir. Ulusal seçim barajı ile birlikte, birde seçim çevresi barajı da vardır. Bir siyasi partinin bir seçim çevresinde milletvekilliği elde edebilmesi için hem ülke genelinde en az %10 oy alması hem de seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların seçim çevresindeki milletvekilliği sayısına bölünerek elde edilen seçim çevresi barajını aşmaları gerekmektedir. İkinci önemli değişlik ise seçim çevreleri ile ilgilidir. 1983'e kadar yapılan Milletvekili Genel Seçimlerde her il bir seçim çevresi iken, 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 4. maddesi uyarınca gene her il bir seçim çevresi kabul edilmiş fakat yediden daha fazla milletvekilliğine sahip iller seçim çevrelerine bölünmüş ve her seçim çevresinde en fazla yedi milletvekilliği olacak şekilde düzenlenmiştir. Son olarak 1983 Milletvekili Genel Seçimine yalnızca üç siyasi partinin katılmasına izin verilmiştir.

Ulusal seçim barajın ve seçim çevresi barajının aynı anda uygulama alanı bulması büyük partilere temsil bakımından avantaj sağlarken küçük partilere dezavantaj oluşturmaktadır. Çünkü ulusal düzeyde % 10'un altında oy alan bir parti temsil edilemeyeceği için seçim çevresindeki milletvekillikleri de seçim çevresi barajını geçen partiler tarafından blşlecektir. Ulusal seçim barajının yanında, bir de seçim çevresi barajının varlığı ve seçim çevrelerinin yedi milletvekilliği ile sınırlandırılmış olması büyük partilerin lehine sonuç doğurmaya yönelik bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. zbudun'un (1995: 530) ifade ettiği gibi, seçim çevresinin küçülmesi, seçim çevresi barajının yükselmesine bu durumda küçük partilerin temsilinin düşmesine sebebiyet vermektedir.

nder'e (2019: 529) göre 1980 askeri darbesi sonrasında getirilen seçim sistemiyle siyasal parti sistemindeki parçalanmanın durdurulması ve iki buçuk partili sistemin oluşması amaçlanmıştır. Bu amaçların geerleşmesi için %10'luk seçim barajı ve 1983 Milletvekili Genel Seçimine yalnızca üç siyasal partinin girmesine müsaade edilmesi araçları kullanılmıştır. Bunun yanı sıra, seçim çevrelerinin yedi milletvekilliği ile sınırlandırılmasının da nder'in (2019) ileri sürdüğü amaca hizmet etmeye yönelik olduğu ifade edilebilir.

Tablo 5: Çifte Barajlı d'Hondt Sistemi

Seçim Yılı	Etkin Parti Sayısı (N_v)	Etkin Parti Sayısı (N_s)	Orantısızlık İndeksi
6/11/1983	2,85	2,52	6,83

1983 Milletvekili Genel Seçimine yalnızca üç siyasi partinin katılmasına izin verildiği için seçim sistemi ile etkin parti sayısı arasındaki ilişki bu hususi durum göz önünde bulundurularak değerlendirilmelidir. Bu seçim sonucu ortaya çıkan (N_v) 2,85 ve (N_s) ise 2,52'dir. Bu oranlar Milli Bakiye sisteminin uygulandığı 1965 Milletvekili Genel Seçimi sonucu elde edilen değerlere oldukça yakındır fakat parlamentoda temsil edilen parti sayısı bakımından oldukça farklıdır. Siaroff (2019: 77)'a göre her ne kadar etkin parti sayısı siyasi parti sistemini belirlemek için yeter kıstas olarak düşünülmemesi gerekirse de, yaptığı sınıflandırmaya göre iki buçuk parti sisteminin görüldüğü ülkelerin seçim sonuçlarında ortaya çıkan (N_s) değeri 2,47'dir. 1983 milletvekili seçimleri sonucunda ortaya çıkan (N_s) ile bu değer arasında ihmal edilebilir bir farklılık bulunmaktadır. Bu bağlamda, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ile Önder'in (2019: 529) ileri sürdüğü gibi iki-buçuk parti sistemi amaçlanmış ise bu amaca etkin parti sayısı bakımından ulaşıldığı ileri sürülebilir.

Bu dönem uygulanan seçim sistemi sonucu ortaya çıkan (N_v) ile (N_s) arasındaki fark diğer seçimlere nazaran kısmen daha fazladır ve bu durum orantısızlık derecesine de yansımıştır. 1983 Milletvekili Genel Seçimleri sonucu elde edilen orantısızlık derecesi 6,83'tür. Bu oran büyük partilerin parlamentoda temsil oranının seçimlerde elde edilen oy oranından daha yüksek olduğuna işaret etmektedir.

2.6. Çifte Barajlı d'Hondt Sistemi + Kontenjan Usulü (1987 ve 1991 Milletvekili Genel Seçimleri)

2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanununda yapılan bazı değişiklikler ile seçim sistemi de değişmiştir. 1987 ve 1991 Milletvekili Genel Seçimlerinde uygulanan seçim sistemi, içerisinde hem nispi temsil hem de çoğunluk sisteminin özelliklerini barındırmasından ötürü karma seçim sistemi olarak da kabul edilmektedir (Yüzbaşıoğlu, 1996: 130). Bu seçimlerde, milletvekillerinin büyük çoğunluğunun belirlenmesinde nispi temsilin araçlarından biri olan d'Hondt hesaplama yöntemi

kullanılmakla beraber, belirli sayıda milletvekili basit çoğunluk sistemine göre belirlenmiştir.

Bu seçimlerde, 1983 Milletvekili Genel Seçiminde olduğu gibi hem ülke barajı hem de seçim çevresi barajı uygulanmış, bununla birlikte bazı seçim çevrelerinde çoğunluk sistemi ile belirlenen kontenjan adaylığı getirilmiştir. 4, 5 ve 6 milletvekili çıkaran seçim çevrelerinde en fazla oyu alan siyasi partinin kontenjan adayı, seçim çevresi barajını açıp aşmadığına bakılmaksızın milletvekilliği kazanmaktadır. 1987 Milletvekilliği Genel Seçiminde 450 milletvekilinden 46’sı basit çoğunluk sistemiyle belirlenen kontenjan adaylığı ile diğer milletvekilleri ise nispi temsil sistemine göre belirlenmiştir (Bahçeci, 2005: 373). Bu seçimlerde ayrıca seçim çevreleri küçültülmüş ve seçim çevreleri bir seçim çevresinde en fazla altı milletvekilliği olacak şekilde düzenlenmiştir. Buna ek olarak, 1987 Milletvekili Genel Seçimi için seçim çevresi barajı da bir önceki seçimlere göre yükseltilmiş fakat seçim çevresi barajı 1991 Milletvekili Genel Seçimi için dşrlmştir.

Yüzbaşıoğlu’nun (1996, 128) da ifade ettiği gibi yapılan bu değişiklikler büyük partilerin aldıkları oy oranından daha yüksek bir oranda temsil elde etmesine olanak sağlamaya yönelik olduğu için, küçük partilere dezavantaj oluşturmakta ve aldıkları oy oranından daha düşük bir oranda temsil edilmesine sebebiyet vermektedir.

Tablo 6: Çifte Barajlı d’Hondt Sistemi + Kontenjan Usulü

Seçim Yılı	Etkin Parti Sayısı (N_v)	Etkin Parti Sayısı (N_s)	Orantısızlık İndeksi
29/11/1987	4,12	2,05	22,30
20/10/1991	4,67	4,21	11,33
Ortalama	4,40	3,13	16,82

1987 ve 1991 Milletvekili Genel Seçimlerinde ortaya çıkan (N_v) değerleri sırasıyla 4,12 ve 4,67’dir. Parlamentodaki partilerin etkin parti sayısı (N_s) ise sırasıyla 2,05 ve 4,21’dir. 1987 Milletvekili Genel Seçimine yedi siyasi parti katılmış ve üç siyasi parti parlamentoda temsil edilmiştir. 1991 Milletvekili Genel Seçimine ise altı siyasi parti katılmış ve beş siyasi parti parlamentoda temsil edilmiştir. Bu sayısal değerlere baktığımızda, uygulanan bu seçim sistemin büyük siyasi partilerin lehine bir sistem olduğu özellikle (N_v) ile (N_s) arasındaki farktan

anlaşılmaktadır. 1987 Milletvekili Genel Seçiminde bu iki değer arasındaki fark nispi temsil sistemine geçildiği dönemden beri en yüksek fark olmaktadır. 1991 Milletvekili Genel Seçiminde bu farkın ciddi ölçüde kapanmış olmasının sebebi seçime giren partilerden biri hariç hepsinin parlamentoda temsil edilmesidir.

Bu dönemde uygulanan seçim sisteminin büyük partilerin lehine yönelik sonuç doğurduğu orantısızlık derecesinden de görülmektedir. 1987 ve 1991 Milletvekili Genel Seçimleri sonucu elde edilen orantısızlık derecesi sırasıyla 22,3 ve 11,3'tür. Bu oranlar nispi temsil sisteminin uygulanmaya başlandığı andan beri ortaya çıkan en yüksek değerlerdir. Bu seçimler sonucu oluşan (N_v) ile (N_s) arasındaki fark orantısızlık indeksine de yansımıştır. Bir diğer ifade ile kontenjan adaylığı, seçim çevresi barajının yükseltilmesi ve seçim çevrelerinin milletvekili sayılarının düşürülmesi büyük partilerin lehine sonuç doğurmuştur.

2.7. Ülke Barajlı d'Hondt Sistemi (1995'ten günümüze Milletvekili Genel Seçimleri)

1995-2018 yılları arasında gerçekleşen Milletvekili Genel Seçimlerinde seçim sistemi olarak %10 seçim barajının bulunduğu nispi temsil sistemi uygulanmıştır. Bir önceki dönemde uygulanan seçim sistemi ile mukayese edildiğinde, milletvekillerinin bir kısmının çoğunluk usulüyle seçildiği kontenjan adaylığı kaldırılmış ve böylelikle karma seçim sistemi terkedilmiştir. Seçim çevreleri ile ilgilide düzenleme yapılmış olup, daha önce olduğu gibi her il bir seçim çevresi olarak kabul edilmiş fakat milletvekilliği sayısı 18'i aşan iller kendi içinde seçim çevrelerine bölünmüştür (Yüzbaşıoğlu, 1996: 134-5). Bir diğer ifade ile önceki dönem uygulanan seçim sistemi ile mukayese edildiğinde, kimi seçim çevrelerinin çıkaracağı milletvekili sayılarında artış meydana gelmiştir. Bunlara ek olarak, seçim çevresi barajları da kaldırılmıştır.

Bu seçimlerde % 10 seçim barajının korunmasına rağmen, seçim sisteminde meydana gelen değişiklikler; basit çoğunluk sistemiyle belirlenen kontenjan adaylığının kaldırılması, kimi seçim çevrelerinin çıkaracağı milletvekili sayısının artması ve seçim çevresi barajının kaldırılması, büyük partilerden ziyade küçük partilere avantaj sağlamaktadır.

Bu seçim sisteminde ortaya çıkan (N_v) değeri 2,97 ile 6,15 arasında değişmekte ve ortalama 4,39 olmaktadır. Tablo 7'den görüldüğü üzere, (N_v)

değeri ilk dört seçimde azalan bir seyir izlemekte ve daha sonra 2,99 ile 3,72 arasında değişmektedir. Bir diğer ifade ile (N_v) sayısında ciddi bir düşüş yaşanmış ve ardından belli bir aralıkta dalgalanma meydana gelmiştir. Bu dönem ortaya çıkan ortalama (N_v) değeri, 1969-1977 arası dönem uygulanan barajsız d'Hondt sisteminin ortalama (N_v) değerinden yaklaşık olarak 0,80 daha yüksektir. Barajsız d'Hondt sisteminin, %10 ülke barajlı d'Hondt sistemine göre küçük partilere daha fazla avantaj sağlamasına rağmen (N_v) değeri bakımından bu durum teyit edilmemektedir. (N_v) değerinde meydana gelen bu farklılık seçim sistemlerinden ziyade tarih, kimlik, ideoloji ya da kültürel faktörlerle açıklanabilir.

Tablo 7: Ülke Barajlı d'Hondt Sistemi

Seçim Yılı	Etkin Parti Sayısı (N_v)	Etkin Parti Sayısı (N_s)	Orantısızlık İndeksi
24/12/1995	6,15	4,41	9,78
18/04/1999	6,79	4,87	9,45
03/11/2002	5,43	1,85	26,98
22/07/2007	3,48	2,25	11,91
12/06/2011	2,97	2,34	7,48
07/06/2015	3,66	3,13	4,91
01/11/2015	2,99	2,45	6,69
24/06/2018	3,72	3,07	5,71
Ortalama	4,39	3,05	10,36

Bu seçim sisteminde ortaya çıkan etkin parti sayısı ise (N_s) 1,85 ile 4,87 arasında değişmekte ve ortalama 3,05 olmaktadır. Bu dönem ortaya çıkan ortalama (N_s), barajsız d'Hondt sisteminin uygulandığı 1969-1977 arası dönem ortalama (N_s) değerinden yaklaşık olarak 0,34 daha yüksektir. Barajsız d'Hondt sistemi, %10 ülke barajlı d'Hondt sistemine göre küçük partilere daha fazla avantaj sağlamasına rağmen (N_s) sayısında meydana gelen bu farklılık seçim sistemlerinden ziyade tarihsel, ideolojik ya da kültürel faktörlerle açıklanabilir. Özellikle 2002 Milletvekili Genel Seçimi sonucu (N_s) değerinin 1,85 olması yalnızca seçim sistemiyle açıklanması pek olası değildir.

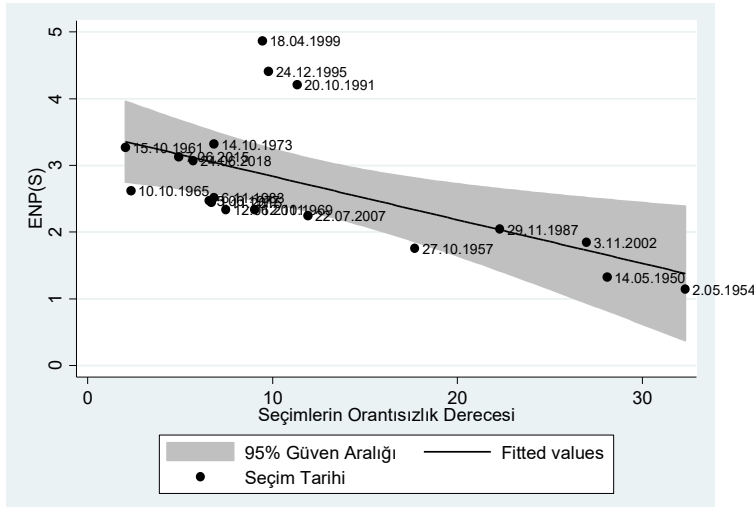
Orantısızlık indeksine baktığımız zaman bu oranın 9,78 ile 26,98 arasında değişmekte ve ortalama 10,36 olmaktadır. 2002 Milletvekili Genel Seçimi hariç

tutulduğunda bu ortalama 7,87'e kadar düşmektedir. Bu oran barajsız d'Hondt sisteminin uygulandığı 1969-1977 yıllarında ortaya çıkan orantısızlık indeksinden az bir miktar daha yüksektir. %10'luk ülke barajı özellikle ilk dönemlerde orantısızlığı artırıcı etkiye sahip olmuş fakat bu etki zamanla kaybolmuştur. Özellikle son dört seçimdeki orantısızlık derecesi barajsız d'Hondt sisteminin uygulandığı seçim sisteminde elde edilen orantısızlık derecesinin altında yer almaktadır.

Yapılan bu analiz, Türkiye'de uygulanan seçim sistemlerinin (N_v) ve (N_s) değerleri ile orantısızlık derecesinin belirlenmesinde en önemli ölçütlerden biri olduğunu fakat bu değerlerin belirlenmesinde tek açıklayıcı olmadığını ortaya koymaktadır.

3. SİYASİ PARTİ SİSTEMİ İLE SEÇİM SİSTEMİNİN ORANTISIZLIK DERECEŚİ ARASINDAKİ İLİŐKİ

Seçim sistemleri hem etkin parti sayısını hem de orantısızlık derecesini etkilemektedir. Etkin parti sayısını azaltma eğiliminde olan seçim sistemlerinde seçim sistemi orantısızlık derecesi artma eğilimi göstermektedir. Bu durumda, etkin parti sayısı ile orantısızlık derecesi arasında negatif yönlü bir ilişki ortaya çıkmaktadır.



Şekil 1: Türkiye’de Yapılan Milletvekili Genel Seçimi Orantısızlık Derecesi ile (NS) Arasındaki İlişki, 1950-2018

Şekil 1’den de görüldüğü üzere orantısızlık derecesi ile (N_s) değeri arasında anlamlı bir negatif ilişki vardır. Korelasyon katsayısı -0,59’dur (istatistiksel olarak %1 düzeyinde anlamlıdır). Bir diğer ifade ile orantısızlık derecesi arttıkça (N_s) sayısında azalma meydana gelmektedir. Bu bulgular, Lijphart (2014: 203-4) tarafından gerçekleştirilen çalışmanın sonuçlarını destekler niteliktedir. Lijphart (2014: 203) 1945-2010 yılları arasında 36 demokratik ülkede yapılan seçimlerin ortalama orantısızlık derecesi ile ortalama (N_s) sayısı arasında da negatif yönlü ilişki bulmuştur.

Türkiye’de 1950-2018 yılları arasında gerçekleşen 19 Milletvekili Genel Seçimi sonucu oluşan orantısızlık derecesi ile (N_s) arasındaki ilişkinin ele alındığı Şekil 1’deki regresyon doğrusunda sapmalar oldukça azdır. Bununla beraber, 1991, 1995 ve 1999 Milletvekili Genel Seçimleri sonuçlarının diğerlerine nazaran dışadüşen seçimler olarak gözlemlendiğı ifade edilebilir. Şekil 1’e göre, orantısızlık derecesinin 10 değerinde gerçekleştiğı seçimlerde (N_s) yaklaşık olarak 3 değerini almaktadır. Fakat 1991, 1995 ve 1999 Milletvekili Genel Seçimlerinde orantısızlık derecesi 10 değerinde olmakla beraberinde (N_s) sayısı 4 ile 5 arasında değişmektedir.

1991 Milletvekili Genel Seçiminde, kimi milletvekilliklerinin basit çoğunluk sistemi ile belirlenmesi orantısızlık derecesinin artmasına sebebiyet vermiştir. Bununla beraber, seçime giren partilerden dört tanesinin %13 ile %40 arasında değişen oranlarda bir tanesinin ise yaklaşık %2 oranından parlamentoda temsil edilmesi (N_s) sayısının 4’ün biraz üzerinden olmasını sağlamıştır. 1995 ve 1999 Milletvekili Genel Seçimi sonucu orantısızlık derecesinin 10 civarında olmasının sebebi, %10’luk seçim barajını aşamayan ve bu nedenle parlamentoda temsil edilemeyen siyasi partilerin aldığı oyların toplamının %15 civarında olmasıdır. Bununla beraber, her iki seçim sonucunda da parlamentoda beş siyasi partinin yer alması ve bu siyasi partilerin yaklaşık olarak %9 ile %29 arasında değişen oranlarda temsil edilmesi (N_s) sayısının 4,5 değerinin biraz üzerinden olmasını sağlamıştır.

SONUÇ

Türk siyasi parti sistemini inceleme konusu edinen çalışmalara bakıldığında genellikle Duverger (1970), Blondel (1968), Sartori (2005) tarafından ortaya atılan parti sistemi sınıflandırmasının esas alındığı göze çarpmaktadır. Türk parti sistemi Laakso ve Taagepera (1979) tarafından geliştirilen etkin parti sayısı üzerinden detaylı bir şekilde analiz edilmiş değildir. Bu çalışma alandaki bu açığın kapanmasına katkı sunma çabasıyla seçim sisteminin siyasi parti sistemi sınıflandırmalarından biri olan etkin parti sayısı ve orantısızlık derecesi üzerine etkisini konu edinmektedir. Bununla beraber, etkin parti sayısı ile orantısızlık derecesi arasındaki ilişki de analiz edilmektedir. Türkiye’de uygulanan yedi farklı seçim sisteminin etkin parti sayısına ve orantısızlık derecesine etkisi 1950-2018 yılları arasında gerçekleşen 19 Milletvekili Genel Seçimleri sonuçları verilerine dayanarak yapılmıştır. Etkin parti sayısı ile orantısızlık derecesi arasındaki ilişki aynı verilere dayanarak analiz edilmiştir.

Sonuçlar Türkiye’de uygulanan seçim sistemlerinin (N_v), (N_s) değerleri ile orantısızlık derecesi üzerinde ciddi etkisi olduğuna işaret etmekle beraber bu değerlerin oluşmasında tek açıklayıcı etken sayılamayacağını ortaya koymaktadır. Beklendiği üzere, Türkiye’de, çoğunluk seçim sistemi sonucu ortaya çıkan (N_v) ve (N_s) değerleri nispi temsil seçim sistemi sonucu ortaya çıkan (N_v) ve (N_s) değerinden daha düşüktür. Bununla beraber, Barajlı d’Hondt sistemi sonucu ortaya çıkan (N_v) ve (N_s) değerleri beklenenin aksine Barajsız d’Hondt sistemi sonucu ortaya çıkan (N_v) ve (N_s) değerlerinden daha yüksektir. Seçim sistemi orantısızlık derecesi ilişkisine baktığımız zaman ise, Türkiye’de uygulanan seçim sistemleri ne derece büyük partiler lehine ise orantısızlık derecesi de o derece yüksek olmaktadır. Çoğunluk seçim sisteminin uygulama alanı bulduğu seçimlerde bu oran 10’un üzerinde iken nispi temsil sisteminin uygulandığı seçimlerde iki istisna haricinde bu oran 10’un altındadır.

Son olarak, aynı veri üzerinden seçim sistemi orantısızlığı ile etkin parti sayısı arasındaki ilişki incelenmiş ve orantısızlık derecesi ile etkin parti sayısı arasında anlamlı bir negatif ilişkinin var olduğu ortaya konmuştur.

KAYNAKÇA

- Anayurt, Ö. (2019). *Anayasa Hukuku Genel Kısım Temel İlkeler (Temel İlkeler, Kavramlar ve Kurumlar)*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Bahçeci, B. (2005). 1982 “Anayasası Döneminde Çoğulcu Demokrasi Açısından Milletvekili Seçimi Hukukunda Karşılaşılan Sorunlar”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 54(3), 365-396.
- Blondel, J. (1968). “Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies”. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 1(2), 180-203.
- Çiçek, A. C. (2018). Parti Sistemleri Bağlamında Geçmişten Günümüze Türkiye. *Siyasal Partiler, Seçim Sistemleri ve Türkiye*. (Ed. A. C. Çiçek, A. Çelik ve B. Hamdemir). Ankara: Gece Kitaplığı.
- Duverger, M. (1970). *Siyasi Partiler*. (çev. E. Özbudun). İstanbul: Bilgi Yayınları.
- Hamdemir, B. ve A. Çelik. (2018). “Türkiye’de Parti Sistemleri”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 67(4), 697-733.
- Gallagher, W. (1991). “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”. *Electoral Studies*, 10(1), 33-51.
- Gedikli Berber, Ş. (2012). “Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş Sürecinde Sivil Hükümet Darbesi: CHP’de 35’ler Vakası”. *Gazi Akademik Bakış*, (11), 131-150.
- Güngör, S. (2010). “14 Mayıs 1950 Seçimleri ve CHP’de Bunalım”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 193-208.
- Jou, W. (2009). “Electoral Reform and Party System Development in Japan and Taiwan: A Comparative Study”. *Asian Survey*, 49(5), 759-785.
- Kalaycıoğlu, E. (2005). *Turkish Dynamics, Bridge across Troubled Lands*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kiriş, H. M. (2011). “Parti Sisteminde Kutuplaşma ve Türk Parti Sistemi Örneği”. *Amme İdaresi Dergisi* 44(4) 33-67.

- Laakso, M. ve R. Taagepera. (1979). ““Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Lijphart, A. (2014). *Demokrasi Modelleri, Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*. (Çev: Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun) İstanbul: İthaki Yayınları.
- Metin, A. (2019). “Türkiye’nin 1960-1980 Dönemindeki Parti Sisteminin Değerlendirilmesi”. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*, 10(3), 598-609.
- Milletvekili Seçimi Kanunu. (1961). *T. C. Resmi Gazete* (10815, 30 Mayıs 1961). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10815.pdf>
- Milletvekili Seçimi Kanunu. (1983). *T.C. Resmi Gazete* (18076, 13 Haziran 1983). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18076.pdf>
- Moser, G. R. (1999). “Electoral Systems and the Number of Parties in Postcommunist States”. *World Politics*, 51(3), 359-384.
- Önder, T. (2019). “Türkiye’de Parti Sistemi: Tarihsel Bir Analiz”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (21)3, 511-534.
- Özbudun, E. (1995). “Seçim Sistemleri ve Türkiye”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 44(1), 52-539.
- Özbudun, E. (2011). *Türkiye’de Parti ve Seçim Sistemi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özdemir, A. (2014). *Türkiye’de Çok Partili Dönem’de Seçim Sistemleri ve Siyasal İstikrar* (Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Erzurum). Erişim adresi: http://earsiv.atauni.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/123456789/1009/abd%C3%BClkadir_%C3%B6zdemir_tez.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Özmen, Y. P. (2018). “Türk Parti Sisteminde Parçalanmışlık ve Seçimsel Dalgalanmalar”. *Akademik Hassasiyetler*, 5(9), 17-35.
- Reynolds, A., B. Reilly, ve A. Ellis. (2008). *Electoral system design: The new international IDEA handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester: ECPR Press.

Savut, E. (2017). “Alan Siaroff’un Tipolojisi Işığında 1946’dan Günümüze Türkiye’nin Siyasal Parti Sistemi”. *International Journal of Academic Value Studies*, (3)11, 126-140.

Siaroff, A. (2019). *Comparative European Party Systems: An Analysis of Parliamentary Elections Since 1945*. Routledge. London and New York. Second Edition.

Taagepera, R. (1999). “The Number of Parties as a Function of Heterogeneity and Electoral System”. *Comparative Political Studies*, 32(5), 531-548.

Tosun, T. (2015). *Electoral Systems in Turkey and Their Impact on Elections Suggestions from the Perspective of Political Liberties*, <https://oad.org.tr/en/report/electoral-systems-in-turkey-and-their-impact-on-elections114> (30.05.2019)

TÜİK, (2012). *Milletvekili Genel Seçimleri 1923-2011*. Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası. Ankara.

YSK (2019), “1950-1977 Yılları Arasında Yapılan Milletvekili Genel Seçimleri”, <https://www.ysk.gov.tr/tr/1950-1977-yillari-arasi-milletvekili-genel-secimleri/3007> (10.05.2019)

Yüzbaşıoğlu, N. (1996). “Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 55(1-2), 103-150.



Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRKİYE’DE MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİNİN BUGÜNÜ VE GELECEĞİNE YÖNELİK BİR DEĞERLENDİRME

Halim Emre ZEREN*

Ecem Buse SEVİNÇ ÇUBUK**

Öz

Mahalli idare birlikleri, yerel yönetimlerin tek başlarına yapamadıkları faaliyetler ve ortaklığa ihtiyaç duydukları alanlar için kendi aralarında kurdukları işbirliği zemininin tüzel kişiliğe bürünmüş halini ifade etmektedir. Bu birlikler, mekânsal ölçeklere göre kurulduğu gibi, çeşitli amaçları gerçekleştirmek üzere de kurulabilirler. Dünyanın birçok yerinde yaygın olarak faaliyet gösteren mahalli idare birlikleri; Türkiye’de anayasal bir zeminde yer bulmalarına rağmen 2005 yılına kadar yasal bir çerçeveye sahip olamamışlardır. Yerel yönetim birlikleri, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun sonrasında sayısal ve işlevsel olarak etkinliklerini kaybetmiş görünmektedirler. Mevcut durum, yerelleşmeye zarar veren merkezileşme politikalarının ağırlık kazandığı bir yapıya işaret etmektedir.

Bu çalışmanın amacı; mahalli idare birliklerinin dünyadaki görünümünden hareketle Türkiye’deki durumunun ortaya konulması ve belediye birlikleri özelinde etkinliğin artırılabilmesi için yapılabilecekler hakkında öngörülerde bulunulmasıdır. Bu çerçevede yerel yönetim birliklerinin yapılarıyla ve işleyişleriyle ilgili çeşitli bilgiler verilmeye çalışılmıştır. Buna ilaveten yerel yönetim birliklerinin mevcut durumları ortaya koyularak gelecekteki yapılarıyla ve durumlarıyla ilgili çıkarımlarda bulunulması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mahalli İdare Birlikleri, Yerel Yönetim, Yerelleşme, 5355, 6360.

* Doç. Dr., Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, emre.zeren@adu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8681-2397

** Araş. Gör., Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü; Delft University of Technology, Faculty of Technology Policy and Management, Delft, the Netherlands, ecembuse.sevinc@adu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1679-1746

AN EVALUATION OF THE CURRENT AND FUTURE POSITION OF LOCAL ADMINISTRATIVE UNIONS IN TURKEY

ABSTRACT

Local administrative unions refer the legal entities established by local administrations to find a collaborative ground for the activities and fields that they cannot achieve on their own and therefore, need partnership. These unions can be based on spatial scales, as well as various purposes. Local administrative unions, which are widely active in many parts of the world, could not have a legal framework in Turkey until 2005 despite of the presence of a constitutional ground. The unions appear to have lost their effectiveness numerically and functionally after Law No. 6360 enacted in 2012. The current situation signals for a structure in which centralization policies that harm localization gain weight.

The purpose of this study is to analyze the local administrative unions in Turkey with reference to their position in the world and to make predictions about the requirements to enhance their effectiveness. Following the information about the structures and functions of local administrative unions, the study presents the implications on the future structures and situations of these unions depending on their current situation.

Keywords: *Local Administrative Unions, Local Administration, Localization, the Law No. 5355, the Law No. 6360.*

GİRİŞ

Yerel yönetimler, mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin icrası ve halka yakın birimlerce yerine getirilmesi amacıyla kurulmuş olan özerk yerel yönetim yapılarıdır. Halkın yönetime katılması ve kararların müştereken alınması açısından büyük öneme sahip olan bu birimlerin işlerliği, ülke demokrasisinin işlerliğiyle doğru orantılı kabul edilmektedir.

Dünyanın gelişmiş ülkelerinde çoğunlukla eski ve köklü bir geçmişe sahip olan belediyeler, tek başına yapamadıkları faaliyetler veya ortaklığa ihtiyaç duydukları alanlar için birikleşme ihtiyacı duymuşlardır. Bu gerekçeyle gerek uluslararası, gerek ulusal alanda ve gerekse kendi aralarında birlikler kurmuşlardır. Yerel yönetim birliklerinin, kendi aralarında işbirliği kurma faaliyetlerine 19. yüzyılın sonlarında Fransa’da başladıkları bilinmektedir. Günümüzde dünya ölçeğinde birçok yerel yönetim birliği etkin bir şekilde çalışmaktadır.

Türkiye’de ise yerel yönetimler Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerine doğru kurulmaya başlanmış ve Cumhuriyet döneminde nispeten güçlenmiştir. Dünyadaki yerelleşme eğiliminden her ülke gibi nasibini alan Türkiye’de yerel yönetimler ve yerel yönetimlerce kurulan örgütler, vesayete bağlı bir seyir izleyerek de olsa gelişmeye devam etmektedirler.

Reformun sürekli ve sıradan bir yönetsel icraat olarak değerlendirildiği Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ve demokratik seviyelerinin artırılmasına ilişkin faaliyetler her ne kadar 1930’lu yıllara uzanan bir geçmişe sahipse de, bu alanda 2003 yılının milat olarak kabul edilebileceği söylenebilir. 2003 yılında tasarı çalışmalarına başlanan ve 15 Temmuz 2004’te kabul edilen 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Cumhurbaşkanlığınca TBMM’ye iade edilmiş olsa da; kanunun öngördüğü bütünün parçaları tek tek yasalaştırılarak Türk Kamu Yönetimi sistemine etki etmiştir (Akçay, 2013:35). 5227 sayılı Kanun sonrasında hayata geçirilen bütün kanunlarda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ‘hizmette yerellik’ ilkesi doğrultusunda yerel yönetimlerin yetkilerinin artırıldığı görülmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılmasına İlişkin Kanun sözü edilen dönemde

çıkarılan kanunlardandır. Öte yandan dünyada 2010 yılı sonrasında dikkati çeken konjonktür merkezileşme eğiliminin, özellikle gelişmekte olan ülkelerin yönetsel yapılarını etkilediği iddia edilmektedir (Paksoy vd., 2013; Oğuzlu, 2011). Bu açıdan Türkiye’deki belediye sisteminin 2012 yılında çıkan 6360 sayılı kanunla yeni bir forma girdiği söylenebilir.

Türkiye’de kuruluşlarından itibaren yerel yönetim birimleri olarak belediyelerin, il özel idarelerinin ve köylerin çeşitli sorunlarla karşılaştıkları söylenebilir. Bunlar içindeki en önemli başlıklardan biri, diğer açmazların da ortaya çıkmasında önemli bir rolü bulunan finansal sorunlardır (Ulusoy ve Tekdere, 2019). Finansal sorunların temel kaynağı ise “öz gelir kaynaklarının yetersizliği, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından aktarılan paylara aşırı bağımlılık, yeni gelir kaynaklarının oluşturulamaması, mevcut kaynakların etkin kullanılamaması ve vergilendirme yetkisinin olmaması” şeklinde özetlenebilir (Yüksel, 2004). Dolayısıyla, ölçek ekonomisinin imkânlarından en uygun şekilde yararlanabilmek için yerel yönetim birliklerinin ve kooperatifleşmeye yönelik alternatiflerin değerlendirilmesi önemli görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de yerel yönetim birliklerinin etkinliğinin vizyoner bir bakış açısıyla yeniden ele alınması gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacı; yerel yönetim birliklerinin dünyadaki görünümünden hareketle Türkiye’deki durumunun ortaya konulması ve belediye birlikleri özelinde etkinliğin arttırılabilmesi için atılabilecek olan adımların belirlenmesidir. Bu çerçevede yerel yönetim birliklerinin yapılarıyla ve işleyişleriyle ilgili birtakım bilgiler verilmeye çalışılmıştır. Buna ilaveten yerel yönetim birliklerinin mevcut durumları ortaya koyularak, gelecekteki yapılarıyla ve durumlarıyla ilgili öngörülerde bulunulması amaçlanmıştır.

Çalışmada dolaylı araştırma yöntemi çerçevesinde konuyla doğrudan ya da dolaylı ilgisi bulunan kitap, dergi, makale, gazete, akademik çalışma niteliğindeki tezler ve benzeri yazılı kaynakların taranmasının yanında, elektronik ortamda kaynak taraması yapılarak, araştırma açısından kaynak olabilecek bilgilerin altyapısı oluşturulmuştur. Çalışmada bilimsel araştırma teknikleri doğrultusunda toplanılan veriler niteliksel çözümleme teknikleriyle işlenmiştir.

1. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Yerel yönetimlerin eldeki olanaklardan bir an önce ve yeterince yararlanabilmesinin yöntemlerinden biri yerel yönetim birimleri arasında iş ve güç birliği yapabilme yollarını araştırmaktır. Kamu hizmetlerinin büyük kısmını üstlenmiş olan yerel yönetimler, üzerine düşen görevleri gerçekleştirmek ve karşılaştıkları sorunlara etkili çözüm yolları geliştirilebilmek için en iyi şekilde örgütlenmek zorundadır. Yerel yönetim birimleri bazen kendi yapılanmaları içinde çözümlenemeyecek kadar büyük sorunlarla karşılaşabilmektedir. Diğer yandan, bazı sorunlar da büyük bir örgüt ve kaynak ayrılmasına değmeyecek kadar küçük olabilmektedir.

Yerel yönetimler mahalli ve müşterek nitelikteki hizmetleri gerçekleştirirken maliyetleri en düşük seviyeye taşımak istemektedirler. Bunun yanında bazı hizmetler uzmanlık ve teknik bilgi gerektirmektedir. Tüm bu durumlar, yerel yönetimler arasında işbirliği ve koordinasyon ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu ihtiyacın giderilmesinin, kamusal hizmette verimlilik, yerindelik ve bütünlük sağlayacağı öngörülmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018; Keleş, 1998:23). Bu sebeple yerel yönetimler arasında, siyasi olmamak kaydıyla hizmetlerin düşük maliyetle ve yüksek verimlilikle etkin olarak yapılması amacıyla kurulan birlikler “yerel yönetim birlikleri” olarak ifade edilebilir (Hamamcı, 2007:6).

Yerel yönetim birlikleri, örgütlenme biçimlerine göre genel olarak mekânsal ölçeklerine göre ve amaçlarına göre olmak üzere iki başlık altında tasnif edilmektedir. Mekânsal ölçeklerine göre birliklerde örgütlenme uluslararası, ulusal, bölgesel ve kentsel birlikler olarak gruplanmaktadır. Yerel yönetim birliklerinin amaçlarına göre ekonomik ve ticari amaçlı yerel yönetim birlikleri, sosyal ve kültürel amaçlı yerel yönetim birlikleri, altyapı amaçlı yerel yönetim birlikleri, turizm amaçlı yerel yönetim birlikleri ve diğer hizmetlere ilişkin yerel yönetim birlikleri olmak üzere beş başlık altında toplanmaktadır.

1.1. Mekânsal Ölçeklere Göre Yerel Yönetim Birlikleri

Mekânsal ölçeklere göre yerel yönetim birlikleri uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel birlikler olarak dörtlü bir ayrıma tabi tutulabilir: uluslararası ölçekteki birlikler, ülke düzeyinde kurulan birlikler, bölge düzeyinde kurulan birlikler ve kentsel birlikler.

Uluslararası ölçekteki birlikler kapsamında, UCLG (Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı) adı altında birleşmiş olan teşkilatlar örnek olarak verilebilir. IULA (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği), FMCU – UTO (Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu) ve METROPOLIS (Metropol Kentler Birliği) gibi örgütler, yerel demokratik yönetimi küresel olarak savunma amaçlı faaliyetler yürütmektedirler (TBB, 2019a). Bu örgütler kentin ve kentlinin sorunlarını uluslararası alanda kendi temsilcileriyle dile getirmeye yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu amaçla kamuoyu gündeminde yer almak için faaliyetler yürütmektedirler.

Ülke düzeyinde kurulan birlikler, bir ülkedeki tüm beledi yönetimlerin ortak sorunlarını ele almak ve belediyeler arasında iletişim ağı oluşturmak üzere kurulmuş birliklerdir. TBB (Türkiye Belediyeler Birliği), AAM (*Albanian Association of Municipalities*) ve NAMRB (*National Association of the Municipalities in Republic of Bulgaria*) gibi birlikler ulusal düzeyde faaliyet gösteren birliklere örnek teşkil etmektedir. Bu birliklerde çoğunlukla üyelik ülkedeki bütün belediyeleri kapsamaktadır. Bu birliklerin kapsamı altındaki belediyelere çeşitli destekler ve birlikte çalışma imkânı verme iddiasında oldukları görülmektedir.

Bölge düzeyinde kurulan birlikler, yerel yönetim birimlerinin aynı bölgedeki/ havzadaki benzer sorunlarını gündeme taşımayı ve bunlara ilişkin merkezi hükümetlerden veya çeşitli fon kaynaklarından destek almayı amaçlamaktadırlar. ZELS (Makedonya Yerel Özyönetim Birimleri Birliği), EBB (Ege Belediyeler Birliği), CLER (Hırvatistan Yerel Ekonomik Kalkınma Birliği), KEKAB (Kelkit Havzası Kalkınma Birliği) gibi birlikler bunlara örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi'nin (CEMR) Belçika bölümüyle birleşen Belçika Kentler ve Belediyeler Birliği, Avrupa programlarına katılmak isteyen yerel makamlara tavsiye ve yardım sağlayarak, bu makamların AB programlarında temsiline aracılık ettiğinden zamanla ulusal bir birlik rolünden bölgesel bir aktör konumuna gelmiştir.

Kentsel birlikler, kent düzeyinde hizmete yönelik ve yörelere özgü ortak yerel sorunların çözümü için kurulmaktadır. Kentlerde kurulan köylere hizmet götürme birlikleri, sulama birlikleri, hayvan yetiştiriciliği birlikleri bu kapsamda değerlendirilebilir.

1.2. Amaçlarına ve Faaliyet Alanlarına Göre Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel yönetim birliklerinin amaçlarına ve faaliyet alanlarına göre sınıflandırılarak birkaç başlık altında incelenmesi ve değerlendirilmesi mümkündür. Bu çalışmada, amaç ve faaliyet alanlarına göre yerel yönetim birliklerini beş başlık altında incelenmektedir: ekonomik ve ticari amaçlı yerel yönetim birlikleri, sosyal ve kültürel amaçlı yerel yönetim birlikleri, altyapı amaçlı yerel yönetim birlikleri, turizm amaçlı yerel yönetim birlikleri ve diğer hizmetlere ilişkin yerel yönetim birlikleri (Bıçakçıoğlu, 2010: 34-37).

1.2.1. Ekonomik ve Ticari Amaçlı Yerel Yönetim Birlikleri

Kurulduğu yörelerdeki ekonomik ve ticari faaliyetlere katkı yapmak amacı taşımaktadırlar. Yerel yönetim birlikleri özü itibarıyla ekonomik işbirliğini güçlendirmek için kurulmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin tek başlarına finansal destek sağlayamayacağı ihtiyaçları karşılama ya da sorunları çözmek temel amaçlar arasında yer almaktadır. Birliklerin genel olarak ekonomik bir işlevinin bulunmasının yanı sıra, yalnızca ekonomik ve ticari amaçlı yerel yönetim birlikleri de bulunmaktadır. Bu tür birliklerin faaliyetlerinden bazıları; sanayi tesisleri yapımı ve işletilmesi, besihane, damızlık ve suni tohumlama, arıcılık, balıkçılık, balıkçı barınağı tesis etme ve işletme; çiftlik tesis etme ve işletme, fidan üretimi; fırın, soğuk hava deposu yaptırma ve işletme; otel, motel, plaj, kaplıca restoran gibi turistik tesisler yapma ve işletme olarak sayılabilir (Ordu –Gölköy Ulaştırma Birliği, vb.).

1.2.2. Sosyal ve Kültürel Amaçlı Yerel Yönetim Birlikleri

Belirli sosyal ve toplumsal gereksinimleri karşılayabilmek için kurulan birliklerdir. Bu birlikler, genellikle toplumda özel gereksinime muhtaç olarak görülen sosyal grupların haklarını koruma ve hayat standartlarını geliştirmeyi amaçlamaktadır (Ankara Muhtaç Çocukları Koruma Birliği gibi). Aynı zamanda, bu birlikler konut, huzurevi, konuk evi şeklinde de faaliyet gösterebilmektedir.

1.2.3. Altyapı Amaçlı Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel yönetim birimlerinin altyapı ile ilgili hizmetlerini ortaklaşa karşılamak üzere kurdukları birliklerdir. Bu tür birliklerin sayıları, zamana, teknolojik gelişmelere ve gereksinimlere bağlı olarak değişir. Faaliyet alanlarından bazıları;

içme-sulama suyu sağlanması, yol-kanalizasyon yapımı, arıtma tesisleri kurulması, çevre koruma ve katı atık hizmetleri şeklinde ifade edilebilir (Söke Sulama Birliği, vb.).

1.2.4. Turizm Amaçlı Yerel Yönetim Birlikleri

Bu tür birlikler, bölgede ihtiyaç duyulan herhangi bir altyapı hizmetinin hızlı şekilde yerine getirilerek turizm sektörünün hizmetine sunulmasının yanı sıra, tarihi ve kültürel zenginliklerin korunarak turizm potansiyelinin geliştirilmesi görevlerini de yerine getirmektedirler (Marmaris-Köyceğiz-Datça Turizm Altyapı Hizmet Birliği, Güney Antalya Turizmi Geliştirme ve Altyapı İşletme Birliği, vb.).

1.2.5. Diğer Hizmetlere İlişkin Yerel Yönetim Birlikleri

Bu tür birlikler, yukarıdaki sınıflandırmanın dışında kalan çeşitli hizmetleri gerçekleştirmek üzere kurulmuş birliklerdir (Gölmarmara Köyler ve Belediyeler Toplum Kalkınma Birliği, vb.).

2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ

Türkiye’de yerel yönetim birliklerinin durumu, yerel yönetimlerin tarihiyle doğru orantılı bir gelişim göstermiştir. Yerel yönetim geleneği açısından hayli genç olan Türkiye’de, yerel yönetim birliklerinin de geçmişten referans alması pek mümkün görünmemektedir. Cumhuriyet öncesi dönemde, yerel yönetim birliklerine benzeyen vakıflar, ahilik ve lonca teşkilatı ve divanlar gibi bazı birimler ortaya çıkmış ise de, yerel yönetim birliklerinin ilk örnekleri Cumhuriyetin kurulması ile görülmeye başlanmıştır (Köseoğlu, 2010:86).

2.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Birliklerinin Tarihi

Türkiye’deki yerel yönetim birliklerinin ilk nüvelerinin, 1913 yılında çıkartılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-i Muvakkatinin 145 ve 146. maddeleriyle ortaya çıktığı ifade edilebilir¹. Cumhuriyet’in kurulduğu dönemde nüfusun büyük bir oranının köylerde yaşaması nedeniyle köyün yönetsel boyutunu düzenlemeye dönük 442 Sayılı Köy Kanunu yürürlüğe konulmuş ve bu kanunun 47. maddesinde köylerin kuracakları birliklere atıf yapılmıştır.

¹ Kanunun Osmanlıca metni için bkz. Reyhan C. (2000) “1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu” , Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 9, Sayı 1, s. 129-154.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu 133 ve 148. maddelerinde belde, köy ve il yerel yönetimlerinin kendi aralarında kuracakları birlikler ile ilgili düzenlemelere yer vermiştir (Eryiğit, 2016:286). 1949 tarihinde yürürlüğe giren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 56. maddesi, bucak çevresindeki köylerle belediyelerin kendi aralarında birlikler kurabileceklerini hükme bağlamıştır.

1930-1964 yılları arasında, vali ve kaymakamların yönlendirme çabaları neticesinde, özellikle temel toplu tüketim hizmet yoksunluğu içerisindeki kırsala yönelik; yol yapımı, içme suyu temini, elektrik sağlanması, telefon hizmetinin kurulması zorunluluğu sebebiyle yerel yönetim birlikleri doğmuştur. Bu dönemde 19’u telefon birliği olmak üzere kurulan 34 yerel yönetim birliği; “yerel halktan yana, yerel toplu tüketim hizmetlerinde kullanım değerinin geçerli olduğu, merkezi yönetimin yönlendirmesi, yerel halkın katkı sağlaması ve merkezi bürokrasi ile halk katılımlı bir “toplum kalkınması” gerçekleştirme çabası olarak değerlendirilmektedir (Atılgan, 2016:63).

Daha önce anayasal düzeyde dayanağı olmayan birliklere, ilk kez 1961 Anayasası’nda yer verilerek, birlik sayısının artması hedeflenmiştir. 1978 yılında Yerel Yönetimler Bakanlığı’nın kurulmasıyla yerel yönetimler arası işbirliğinin geliştiği ve bölgesel ölçekte çok sayıda belediye birliklerinin kurulduğu bir süreç yaşanmıştır. Bu dönemde “birlikleşme” anlayışına dayalı belediyeciliğin ve “toplumcu belediyecilik” düşüncesinin hâkim olduğu söylenebilir (Atılgan, 2016:67). Bu dönemde özellikle bölgesel ölçekte kurulan bazı belediye birlikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Akdeniz Belediyeler Birliği (1978),
- Çukurova ve Toroslar Belediyeler Birliği (1978),
- Doğu Anadolu Belediyeler Birliği (1978),
- Ege Belediyeler Birliği (1978),
- Fırat Belediyeler Birliği (1979),
- Karadeniz Belediyeler Birliği (1978),
- Keban Gölü Belediyeleri Ulaşım Birliği (1979),
- Kızılırmak Belediyeler Birliği (1978),
- Konya Belediyeler Birliği (1978),
- Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği (1975),

- Orta Anadolu Belediyeler Birliği (1978),
- Van Gölü ve Çevresi Belediyeler Birliği (1978).

Bu dönemde Ege Belediyeler Birliği öncülüğünde Türkiye Belediyeler Birliği kurulmaya çalışılmışsa da, 1980 darbesi sebebiyle 2002 yılına kadar kurulamamıştır.

1982 Anayasası'nda birlikler ile ilgili 127. maddenin son fıkrasında “Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, kendi aralarında Bakanlar Kurulu’nun² izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir”, hükmü bulunmaktadır. Ayrıca birliklere görevleriyle ilgili gelir sağlanacağı da belirtilmiştir. Bu nedenle, Köseoğlu’na (2010:86) göre 1982 Anayasası sonrasında birlik sayısında yoğun bir artış olmuştur. Özellikle 1989 yılından itibaren Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’ne göre 753 yerel yönetim birliğinin olduğu ve bunların 343 tanesinin köylere hizmet götürme birliği şeklinde kurulduğu görülmüştür (Altıntaş, 2000: 48). 2002 yılına gelindiğinde, kamuya yararlı dernek statüsünde faaliyetlerini sürdüren Türkiye Belediyeler Birliği, Bakanlar Kurulu kararıyla birlik statüsüne kavuşmuştur (TBB, 2019b).

Türkiye’de yerel yönetim birliklerinin durumu 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’yla yeni bir şekil almıştır. 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Kanun, 1982 Anayasası’ndan sonra 23 yıllık bir boşluğu doldurarak birliklerin yönetim yapılarının ve içeriklerinin belirlenebilmesi açısından son derece önemli bir işlev görmektedir. Kanunun 3. maddesinde birlik kavramı; “Birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi”, şeklinde tanımlanmıştır. Kanunun 4. maddesine göre birliğin kuruluşu ve tüzel kişilik kazanması için, birlik tüzüğü’nün kesinleşmesinden sonra Cumhurbaşkanının izni gerektiği belirtilmektedir. Bu durum, vesayet ilişkisi açısından hukuka uygunluktan ziyade takdir yetkisinin ön plana çıkartıldığı bir çerçeve oluşturulması açısından eleştirilmektedir (Eryiğit, 2016:290). Kurulmuş olan bir birliğe katılım için ise birlik meclisinin kabulü aranırken, Cumhurbaşkanının izni aranmamaktadır. Ayrılımda ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir (Köseoğlu, 2010: 88).

² 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16 ncı maddesiyle, bu fıkra da yer alan “Bakanlar Kurulu-nun” ibaresi “Cumhurbaşkanının” şeklinde değiştirilmiştir.

5355 sayılı kanunun 4. maddesinde; “Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Cumhurbaşkanı, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir... Bu fıkra da belirtilen birliklerden ayrılma da Cumhurbaşkanının iznine bağlıdır”, denilmektedir. Bu nedenle, birliklerin üyelik sürecinde Cumhurbaşkanının oldukça büyük bir etkisi bulunmaktadır.

Diğer yandan, son yıllarda yerel yönetim birliklerinin gelişimini olumsuz yönde etkileyen yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” söz konusu yasal düzenlemelerden en önemlisi olarak değerlendirilmektedir. Atılgan’a (2016:79) göre 6360 sayılı Kanun uygulaması ile yerelde merkezileşme, yerel demokratikleşmeden uzaklaşma, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nın öz düşüncesinden sapma yaşanarak; kentsel alan ölçeği büyümesi sonucu birlikleşmeden vazgeçilerek “bütünşehir” uygulamasına geçilmiştir.

Sayı 16 olan büyükşehirlerin 30’a çıkarılmasını sağlayan 6360 sayılı kanunun gerekçesinde, “belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin etkili olmasıyla planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanamama sonucu kaynak israfı oluşumu” gösterilmiş ve büyükşehirleşmenin olumlu bir durum olduğundan bahsedilmiştir. Ayrıca sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesinin zorluğundan dolayı büyükşehirleşmenin önemine vurgu yapılmıştır. (6360 sayılı Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, 2012:2). Kanun gerekçesinin yerel yönetim birlikleri açısından en önemli sonucu ise yerel yönetim birliklerinin önemli oranda etkinliğini yitirmesi ve birçoğunun işlevsel olarak büyükşehir belediyelerine devrolmasıdır. 6360 sayılı kanunla bazı belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırıldığı için Mahalli İdare Birlikleri’nin bir kısmı da ortadan kalkmıştır. Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde kalan ve işlevi sonlanan 610 birliğin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak faaliyetlerine son verilmiştir. 2013 yılında 1398 olan toplam yerel yönetim birlik sayısı 2014 yılında 788’e düşmüştür.

Tablo 1: Mahalli İdare Birliklerinin Türleri ve Sayıları

S. NO	BİRLİK TÜRLERİ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	KHGB	876	877	895	907	908	909	910	910	449	450	450
2	İÇMESUYU BİRLİĞİ	98	113	127	143	153	162	173	177	93	96	96
3	BELEDİYE HİZMET BİRLİĞİ	49	56	58	58	60	64	65	66	56	54	55
4	TURİZM BİRLİĞİ	16	27	46	61	64	66	69	69	53	52	53
5	ÇEVRE ALTYAPI HİZ. BİRLİĞİ	64	85	102	107	118	127	131	131	98	98	98
6	ÖZEL İDARE-BEL. HİZ. BİRLİĞİ	11	12	12	13	13	13	13	13	11	10	10
7	ULUSAL DÜZEYDE BİRLİKLER	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
8	KALKINMA BİRLİĞİ	10	11	12	13	13	13	13	13	11	9	9
9	SULAMA BİRLİĞİ	348	365	370	386	408	0	0	0	0	0	0
10	DİĞER	14	14	14	14	15	17	17	17	15	16	16
11	FESİH	66	72	80	87	90	95	97	97	725	728	730
TOPLAM		1.487	1.561	1.637	1.704	1.754	1.373	1.393	1.398	788	787	789

Kaynak: (MİGM, 2019)

Tablo 1'e bakıldığında yerel yönetim birliklerinin sayılarının 2014 yılına kadar artma eğiliminde olduğu, bu tarihten sonra ise hızlı bir eksilmeye tabi olduğu görülmektedir. 5355 sayılı kanun sonrasında birliklerin sayısındaki artış (2011 yılında tasnif dışı bırakılan Sulama Birlikleri de sayısal tabloya dâhil edildiğinde birlik sayısı 1781'e ulaşmaktadır) karşılık, 2012 yılından itibaren tersine bir rota izlemeye başlamıştır. 6330 sayılı kanun bağlamında ulusal ve bölgesel düzeyde kurulan birlikler hariç olmak üzere yerel yönetim birliklerinin nispeten daha küçük ölçeklilerinin işlevine bakılmaksızın önemli ölçüde değer kaybına uğradığı ifade edilebilir.

Yapılan düzenlemeler bugün için belediyelerin öncelikli sorunlarına kısmi çözümler sunmuş olsa da, yerel yönetim birliklerinin hukuki statüsü, yetki alanı ve fonksiyonlarına yönelik düzenlemelere hala ihtiyaç duyulmaktadır. Yeni bir yönetim birimi olarak mı, münhasıran bir idari kurum olarak mı değerlendirileceği konusu belirsizlik taşımaktadır. Bu anlamda kanunun düzenleyici olmaktan çok hukuksal karmaşa oluşturduğuna yönelik eleştiriler dikkati çekmektedir (Sayın, 2005: 50).

2.2. Türkiye Belediyeler Birliği

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) kamu yararına bir dernek olarak 1945 yılında kurulmuş, belediyelerin haklarını ve ortak çıkarlarını korumak ve

belediyeler arasındaki işbirliğini sağlamak (Eryılmaz, 2002:16) için oluşturulmuş bir çatı kuruluştur. TBB; 57 yıl dernek statüsünde faaliyetlerini sürdürdükten sonra, 2002 yılında Bakanlar Kurulunun 4559 sayılı kararıyla Mahalli İdare Birliği statüsüne kavuşmuştur. 2005 yılından itibaren ulusal ve uluslararası düzeyde belediyelerin temsil görevini üstlenen, bütün belediyelerin doğal üyesi olduğu tek mahalli idare birliğidir.

TBB’nin başlıca görev ve yetkileri arasında aşağıdaki maddeleri saymak mümkündür (TBBT, Madde 7);

- Belediyelerin yurtiçinde ve yurtdışında temsili,
- Belediyelerin ortak çıkarlarını korumak,
- Belediyelerle ilgili mevzuatlarda danışmanlık yapmak,
- Belediyelerin sorunlarına çözüm önerileri geliştirmek,
- Eğitim faaliyetleri düzenlemek, bilgi ve tecrübe paylaşımını artırmak ve e-belediyecilik hizmetlerinin yaygınlaştırılmasını sağlamak,
- Belediyeler arası işbirliği ve yardımlaşmayı teşvik etmek,
- Belediyelere ulusal ve uluslararası kredi kuruluşları ile fonlardan yardımcı olmak,
- Belediyeler ve hizmetleriyle ilgili kamuoyu yoklaması ve araştırması yapmak.

TBB, karar alma veya çözüm üretme sürecinde belediyelerin görüşüne ihtiyaç duymaktadır. Katılım yönetim prensibi, temsil ettiği birimlerin ihtiyaç ve sorunlarının tespitinde, alınan kararların meşruiyetini sağlamada ve belediyelerin birliğe güvenmelerinde oldukça önemlidir. Ancak, karar alma ve politika oluşturma aşamalarında “danışma ve mutabakat kültürünün eksiliği”, belediyeler arası işbirliğinin yetersizliği ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde “merkezileşme eğilimleri” TBB’nin görev ve yetkilerini etkili bir şekilde yerine getirmesinin önündeki başlıca engeller olarak değerlendirilmektedir (Akman, 2019:100).

3. DÜNYADA YEREL YÖNETİM BİRLİĞİ YAPILANMASINA ÖRNEKLER

Yerel yönetim birlikleri, dünyanın birçok yerinde ihtiyaçlar doğrultusunda varlıklarını sürdürmektedirler. Aşağıda dünyadaki bazı belediye birliği örnekleri yer almaktadır. Birliklerin varlık amaçları ve öngörülleri hakkında fikir vermesi açısından tesadüfî olarak belirlenen bu örneklerle kısaca yer verilmiştir.

3.1. Arnavutluk Belediyeler Birliği (Albanian Association of Municipalities)

Arnavutluk Belediyeler Birliği, demokratik yapıları ve mekanizmaları güçlendirmek ve geliştirmek amacıyla yerel yönetim birimlerinin ortak çıkarlarının korunmasına katkıda bulunmak isteyen gönüllü ve bağımsız bir birlik olarak tanımlanmaktadır. Birlik, belediye başkanlarının talebi üzerine 12 Ekim 1993 tarihinde, belediyelerin gönüllü ve bağımsız derneği işlevi görmek üzere kurulmuştur. Arnavutluk'un bütün belediyeleri Birliğin gönüllü üyeleri olarak kabul edilmektedir.

Arnavutluk Anayasası'na göre, yerel yönetim birimlerinin, çıkarlarını temsil etmek üzere sendika ve ortak kurumlar kurma hakkı bulunmaktadır. Bu hak doğrultusunda, 1993 yılında Arnavutluk Belediye Başkanları Ulusal Birliği (National Association of Albanian Mayors) adı altında kurulan birlik, 1999 yılında Genel Kurulun kararıyla Arnavutluk Belediyeleri Ulusal Birliği (National Association of Albanian Municipalities) adını almıştır. Eylül 2000 itibarıyla yeni bir tüzük ile mevcut ismiyle faaliyetlerine devam etmiştir (Hodaj, 2001: 15). Ayrıca, belediyelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı'na uygun olarak Avrupa standartlarında olması için çalışmaktadır (AAM, 2019).

Arnavutluk Belediyeler Birliği politik ve dini olmayan, , ülke genelinde coğrafi yayılımı olan ve aynı zamanda kar amacı gütmeyen bir kuruluş (STK) statüsündedir. Birliğin kurulmasıyla, Arnavutluk tarihinde ilk defa belediyelerinin kalkınması ve demokratikleşmesi adına ortak çıkarlarını savunacak bir örgüt oluşturulmuştur (AAM, 2019). Birliğin temel çabaları arasında merkezi yönetim sürecini hızlandırmak, belediyelerin yönetimdeki rolünü güçlendirmek ve sürekli somut sonuçlar elde etmek yer almaktadır (AAM, 2019).

AAM'in temel amaçları:

- Arnavutluk belediyelerinin ortak çıkarlarının korunması,
- Parlamento ve Hükümet ile doğrudan ilişkilerin sağlanması ve yerel yönetim organlarının çıkarlarının temsil edilmesi,
- Arnavutluk belediyelerini diğer örgütlerle ilişkilerde temsil etmek,
- Dernek forumundaki ortak sorunların tartışılmasını sağlamak ve çözümler bulmak,
- Belediyeler ve yabancı ortaklar arasında temasların kurulmasını kolaylaştırmak ve

- Belediyelere farklı hizmetler vermek, eğitim ve nitelikler sunmak (Hodaj, 2001: 15) şeklinde ifade edilmektedir. Dolayısıyla, birliğin bugünkü rolünün ve katkısının, sadece üyeleri içi değil; aynı zamanda merkezi yönetim kurumları, bağışçılar ve yerel otoritelerin uluslararası birlikleri için de oldukça değerli olduğu söylenebilir.

3.2. Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği (Österreichischer Stadtebund)

Avusturya’da henüz 1880’li yıllarda, “Kent Konferansları” (*Städtetage*) veya Kent Genel Kurulları, düzenli olarak toplanarak başta finansal sektörde olmak üzere şehirlerin ortak kaygı ve sorun alanlarını tartışmaya başlamıştır (Stadtebund, 2019). 24 Eylül 1915’te, Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği kalıcı bir sekretarya ile kurulduktan sonra bu toplantılar kurumsal bir kimlik kazanmıştır. İlk yıllarda, bugünkü Çek Cumhuriyeti, Güney Tirol ve Slovenya’nın Almanca konuşulan kentleri de Birliğin üyesiiken; günümüzde Avusturya’daki 2100 yerel yönetim arasından 252 tanesi birliğin üyesidir. Avusturya nüfusunun yaklaşık % 55’i birliğe üye belediyelerde yaşamaktadır. Avusturya Şehir ve Kasabalar Birliğine üyelik gönüllülük esasına dayanmaktadır. Her bir üye büyüklüğüne Konseyde koltuk ve oy hakkına sahiptir. Bölgelerde (*Bundesländer*), birliğin üyeleri il düzeyinde gruplar çerçevesinde toplanmakta ve “bölgesel” sorunları tartışma ve bölgelere üyeleri temsil etme gibi görevleri üstlenmektedir (Stadtebund, 2019).

Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği, Brüksel’de ofis kuran (Ağustos 1994), Avusturya’nın Avrupa Birliği’ndeki diplomatik temsili ile fiziksel ve örgütsel olarak bağlantılı ilk yerel yönetimler derneğidir. Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği bu nedenle anayasal bir düzenlemeye (Md. 23 c & d B-VG, BGBl. 1013/1994) dayanmaktadır. Aynı zamanda, hem yerel hem de Avrupa düzeyinde bilgi ve karar alma süreçlerinde yer almaktadır. Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği temsilcileri hem AB Bölgeler Komitesi toplantılarına hem de Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (Kongre) toplantılarına katılmaktadırlar.

Birliğin başlıca görevi, federal hükümet, iller ve yerel otoriteler arasındaki bütçe fonlarının ve vergi haklarının paylaşılması konusundaki müzakerelerde yerel yönetimlerin çıkarlarını temsil etmektir (gelir paylaşımı). Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği, mevzuatın hazırlanmasında da yer almaktadır. Ayrıca her yıl yaklaşık 100 federal yönetmelikle ilgili yerel yönetimlerin gözünden yorum

yapmaktadır. Birliğin temsilcileri çevre ya da refah gibi alanlarda danışma organlarına tavsiyelerde bulunmaktadır.

3.3. Avusturya Belediyeler Birliği (Österreichischer Gemeindebund)

1947 yılında kurulan Avusturya Belediyeler Birliği, federal düzeyde belediyelerin çıkarlarını temsil eden şemsiye bir kuruluştur. 2.096 Avusturya belediyesinin 2.085'i birliğe üyedir. Bu nedenle, Avusturya Belediyeler Birliği, Avusturya nüfusunun yaklaşık % 70'ini temsil etmektedir. Kuruma bağlı diğer belediye birlikleri Yukarı Avusturya Belediyeler Birliği, Burgenland Belediyeler Birliği, Salzburg Belediyeler Birliği, Steiermark Belediyeler Birliği'dir. Avusturya'da eyaletlerin de ayrı belediyeler birlikleri bulunmaktadır (Gemeindebund, 2019). Örneğin; Burgenland Eyaleti Belediyeler Birliği Burgenland belediyelerinin eyalet yönetimi ve federal yönetime karşı olan çıkarlarını temsil etmektedir. AB federal ve eyalet mevzuatının sağladığı mali kapasitenin korunması, görev akışının sağlıklı işlemesi ve birliğin çıkarlarının tutarlı bir şekilde temsil edilmesi Birliğin başlıca görevleri arasındadır (Burgenland, 2019). Salzburg Belediyeler Birliğinin başlıca fonksiyonu ise, Salzburg belediyelerinin devlet ve federal hükümet karşısında özellikle mali konularda çıkarlarının temsil edilmesidir (Komunalnet, 2019).

Birlik, Avusturya'daki genel çoğunluğun ortak çıkarlarını temsil etmede oldukça başarılı bir performans sergilemektedir. Bu başarının ardındaki temel nedenlerden biri Birliğin genellikle siyasi partilerle bir bağı bulunmaması olarak gösterilmektedir. Diğer bir neden ise, hem kentsel alanların hem de kırsal bölgelerdeki küçük belediyelerin ihtiyaçlarının ortak karar sonucu hazırlanan önerilerle sunulmasıdır (Steytler, 2009: 57). Bu nedenle, istişari katılım konusunda etkili bir örnektir.

3.4. Belçika Kentler ve Belediyeler Birliği (Union es Villes et Communes Belges)

1913'de kurulan Belçika Kentler ve Belediyeler Birliği, üç bölgesel dernekten oluşmaktadır: Hollanda Kentler ve Belediyeler Birliği, Wallonia Kentler ve Belediyeler Birliği ve Brüksel Şehri ve Brüksel-Başkent Bölgesi Belediyeler Birliği (Bu birlik, her bölgedeki tüm kasaba ve belediyeleri birleştirmektedir). Birlik, yerel makamların çıkarlarını savunma ve yasal bilgilendirmeyi sağlama ve yürütme görevini üstlenmektedir. Birlik, en başından beri, yasal düzenlemeleri incelemeye,

yerel meseleleri tartışmaya, belediye perspektifini daha yüksek idari makamlarda temsil etmeye, belediyeleri bilgilendirmeye ve özel ihtiyaçlarına cevap vermeye öncelik vermektedir.

1996 yılında, Belçika Kentler ve Belediyeler Birliği, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi’nin (CEMR) Belçika bölümüyle birleşmiştir. Birleşmeden sonraki temel hedeflerini, Avrupa boyutunu teşvik etmek, eşleştirmeyi teşvik etmek, topluluk düzenlemeleri, programları ve girişimleri hakkında bilgi sağlamak ve Avrupa programlarına katılmak isteyen yerel makamlara tavsiye ve yardım sağlamak olarak belirlemiştir.

Birliğin temel amaçları, beş maddede özetlenmektedir:

- Üyelerine günlük işlerinde yardımcı olmak,
- Üyelerini Avrupa’da, federal, bölgesel ve topluluk düzeyinde temsil etmek,
- Üyelerine bilgi vermek,
- Belediye sorunları konusundaki gelişmeleri takip etmek ve sorunlara çözüm bulmak,
- Belediyelere yasal konularda danışmanlık yapmak.

3.5. Bosna-Hersek Federasyonu Kentler ve Belediyeler Birliği

Bosna-Hersek Federasyonu Kentler ve Belediyeler Birliği, Bosna Federasyonu’ndaki belediyelerin gönüllü olarak bağlı olduğu bağımsız bir organizasyondur. Birlik, yerel yönetimin geliştirilmesi ve yerel yönetim birimlerinin çıkarlarının iyileştirilmesi ve korunması amacıyla kurulmuş, sivil ve kar amacı gütmeyen bir kuruluştur. 29 Mayıs 2002 tarihinde Mostar’da yapılan İlk Meclis’te kurulan Birliğin kuruluşuna yönelik belge 54 üye tarafından imzalanmıştır. Üyeler, ayrıca yeni kurulan Birliğin statüsünü de benimsemişlerdir. Birlik, yerel özyönetim sisteminin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla 1972’de kurulan Bosna Hersek Sosyalist Cumhuriyeti Belediyeler ve Kasabalar Topluluğunun (*Community of Municipalities and Towns of the Socialist Republic of Bosnia and Herzegovina*) yasal halefidir (Sogbif, 2019).

Birliğin ana misyonu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkeleri doğrultusunda demokratik ve verimli yerel yönetimi mekanizmalarını teşvik etmektir. Birlik aynı zamanda, ulusal ve uluslararası düzeyde üyelerin ortak

çıkarları için savunuculuk ve lobicilik faaliyetleri yürütmektedir. Yasal ve finansal danışmanlık başta olmak üzere profesyonel hizmetler sunan Birlik, e-posta hizmetleri, İnternet sayfaları, konferanslar, seminerler, çalıştaylar, kamu tartışmaları ve yuvarlak masa toplantıları gibi bilgi ve alışverişi için gerekli platformların oluşturulmasından da sorumludur.

Birliğin federal düzeydeki yetki ve hakları şu şekilde sıralanmaktadır:

- Bosna-Hersek Federasyonu makamlarının önünde üyelerinin yasal temsilcisi olarak hareket etmek,
- Yerel yönetim birimlerinin çalışmalarını tanımlayan yasa ve yönetmeliklerin iyileştirilmesi amacıyla önerilen yasalara ilişkin yasa önerileri ve değişiklikleri hazırlamak,
- Yerel yönetim birimlerinin finansmanını ilgilendiren kısımda kamu gelirlerinin tahsisine ilişkin görüş ve öneriler sunmak,
- Yurtiçi ve yurtdışındaki benzer kuruluşlarla temas ve işbirliği kurmak ve uluslararası birliklere katılmak ve
- Birliğin tüzüğüne uygun olarak diğer işlevleri yerine getirmek (Sogbif, 2019).

3.6. Bulgaristan Cumhuriyeti Ulusal Belediyeler Birliği (National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria - NAMRB)

1996 yılında kurulan NAMRB, Yerel Hükümet ve Yerel Yönetimler Kanunu'nun 9. maddesi ve Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Kanunu kapsamında oluşturulan, kâr amacı gütmeyen tüzel bir kişiliktir. Birliğin temel amacı, güçlü, etkili ve tamamen vatandaşlarının lehine çalışan yerel yönetimlerin şekillenmesine katkı vermektir. Başlıca fonksiyonları, Bulgaristan'daki belediyelerin çıkarlarını temsil etmek ve savunmak, belediye idaresi için hizmet merkezi oluşturmak, uluslararası temasların destekçisi olmak, yerel yönetimin daha iyi düzenlenmesi için öneriler geliştirip merkezi hükümetin düzeltilmesini sağlamak olarak ifade edilebilir (NAMRB, 2019). Birliğin 265 üyesi bulunmaktadır (CEMR, 2019).

NAMRB'ın en önemli yetkilerinden bir tanesi, Maliye Bakanlığı ile belediyelerin Bütçe Tasarısı Taslağı hakkında görüşme hakkıdır (NAMRB, 2010). Böylelikle, belediyelerin özerk ihtiyaçlarının Birlikte temsil edilmesi, ihtiyaçlarını karşılayacak bütçeyi elde etmelerinde büyük öneme sahiptir. Yerel yönetimlerin

bütçesinin hazırlanmasında etkili bir pozisyona sahip olması, Birliğin ulusal ve uluslararası fonların temininde etkili olmasının da başlıca motivasyonları arasında yer almaktadır. Bu motivasyona bağlı olarak, ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı’ndan hibe alınması, diğer ülkelerden gelen akrabalık kuruluşları aracılığıyla, 80.000 ABD dolarından fazla insani yardımın (ilaçlar ve maddi yardımlar şeklinde) belediyelere temini ve dağıtılması ve harici bağışçılar tarafından finanse edilen iki projenin başarıyla uygulanması gibi birçok maddi girişime imzasını atmıştır.

2010’lu yıllara gelindiğinde, Birliğin temel fonksiyonlarından biri belediyeler için kriz karşıtı önlem örneklerinin sistematikleştirilme ve yaygınlaştırılması olmuştur. Bu bağlamda, NAMRB’nin aktif katılımı ile AB fonlarının belediyelerden alınması süreci hızlandırılmıştır. Sağlık Bakanlığı ve Ulusal Sağlık Sigortası Fonu öncülüğünde yapılan bir dizi toplantıda, belediye hastanelerinin geleceği ve reformun sağlık parametreleri üzerinde anlaşma sağlanarak sağlık alanında da önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. NAMRB, yapısal açığı azaltmak adına belediye programlarının nasıl hazırlanacağına dair eğitimler düzenleyerek belediyelerde yetkin personel sayısının artırılmasına yönelik adımlar atmıştır. Görev alanlarının çeşitlendirilmesi sonucu, belediyelerin NAMRB’nin faaliyetlerinden memnuniyet düzeyini ölçmeye yönelik yapılan anket sonuçlarına göre, %85’in üzerinde belediye Birlikten memnun olduğunu ifade etmiştir (NAMRB, 2010). Buradan hareketle, Birliğin Bulgaristan’daki yerel yönetimlerin çıkarlarının temsili ve hizmetlerinin geliştirilmesi hususunda oldukça etkin bir role sahip olduğunu söylemek mümkündür.

3.7. Kanada Belediyeleri Federasyonu (Federation of Canadian Municipalities)

Kanada Belediyeleri Federasyonu, yerel yönetimlere yönelik en eski birlikler arasında sayılabilmektedir. 1901’de kurulan Federasyona, Kanada şehirlerinden ve kırsal topluluklarından 2.000’den fazla belediye üyedir. Üyelerin toplamı, Kanadalıların yüzde 90’ından fazlasını temsil etmektedir. Kanada belediyeleri 1901’de Kanada Belediyeler Birliği (UCM) olarak bir araya gelmiştir. Belediye Başkanları Konferansı 1935’te kurulmuş ve 1937’de Kanada Belediye Başkanları ve Belediyeler Federasyonu’na katılan iki ulusal kuruluş 1976’da Kanada Belediyeleri Federasyonu (FCM) olarak yeniden şekillenmiştir (FCM, 2019).

Federasyonun temel fonksiyonu, belediyelerin vatandaşlarının ihtiyaçlarının federal politika ve programlara yansıtıldığından emin olmak ve belediyelerin yerel zorluklarla mücadele etmesine yardımcı olacak araçlar üretmektir (FCM, 2019). FCM, belediyelerin ve vatandaşların federal politika ve programlara yansıyan ihtiyaçlarını aktif bir şekilde kullanmalarını sağlamaktadır. Dolayısıyla FCM, üyelerin federal hükümette temsil edilmesini ve federal mevzuatta belediyeler için de çalışmaların yapılmasını sağlamaktadır. FCM, sürdürülebilir topluluklar oluşturma, belediyelerin bilgi paylaşımını hızlandırma, Kanada yerel yönetimlerinin eş değer yönetim birimlerinin tecrübelerinden çıkarım yapmalarını ve federal düzeyde etkin federal karar alma mekanizmalarını sağlama ve aynı zamanda yerel girişimleri teşvik edecek ağları oluşturma görevini gerçekleştirmek için ilgili konuların uzmanlarını ve diğer paydaşları bir araya getirmektedir. Ayrıca, FCM, yerel ve ulusal öncelikleri dikkate alarak toplulukların gelişmesine yardımcı olan yenilikçi çözümler geliştirmekte ve sunmaktadır (UCLG, 2019).

FCM, Kanadalı belediye uzmanlarını, bilgi paylaşmak, sorunları çözmek, hizmet sunmak ve daha yakın bağlantılar kurmak için Asya, Afrika, Orta Doğu, Doğu Avrupa, Latin Amerika ve Karayipler'deki meslektaşlarıyla bir araya getirmektedir. Bu uluslararası girişimler ekonomik kalkınmayı teşvik ederek yerel yönetimleri güçlendirmekte ve sivil katılımı teşvik etmektedir. FCM, özel sektörü güçlendirmek ve çevresel bağlamda daha sürdürülebilir politikalar oluşturmalarına yardımcı olmak için belediyelerle birlikte çalışmaktadır. Doğal afet gibi durumlarda, FCM yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu uzmanlığı sunmaktadır.

FCM çeşitli faaliyetler yürütmektedir. Başat öncelikler arasında iklim değişikliği ve dayanıklılık, mültecilerin iskânında uluslararası işbirliği, yaşlılar ve konut edinme, demiryolu güvenliği ve eski altyapıların onarımı gibi konular yer almaktadır. Bu öncelikleri gerçekleştirmek adına birtakım fon ve projeleri yürütmektedir (UCLG, 2019):

- Yeşil Belediye Fonu (*Green Municipal Fund*): Yeşil Belediye Fonu aracılığıyla FCM, çevreyi korumak, enerji verimliliğini artırmak ve sera gazı salınımlarını azaltmak için yenilikçi projeler geliştirmektedir.
- İklim Koruma Ortakları Programı (*Partners for Climate Protection -PCP-*

Programme): İklim Koruma Ortakları Programı, sera gazı salınımını azaltmak için hedefler belirlemekte ve bu hedeflere doğrultusunda eylem planları geliştirmek ve uygulamak için belediyelerle birlikte çalışmaktadır.

- Suriyeli Mültecilerin Yeniden Yerleşimi Görev Gücü (*Task Force on Syrian Refugee Resettlement*): FCM, federal düzeyde ve eyalet düzeyinde atılan adımları tamamlamak için Suriyeli mülteci krizine Kanada genelinde verilen beledi cevaba öncülük eden Görev Gücüne eş başkanlık yapmaktadır. Görev Gücü, belediyelerin bilgilerini ve uygulamalarını paylaşmalarına izin vererek, il, bölge ve federal meslektaşları koordine hareket etmelerini sağlamaktadır.
- Yıpranan altyapı onarımları: Yerel altyapıya yatırım yapmak, net ve ölçülebilir bir yatırım getirisi sağlayabildiği gibi ekonomik rekabeti engelleyen boşlukları doldurmaya da yardımcı olmaktadır.

3.8. Québec Belediyeler Birliği (UMQ)

Québec’in her bölgesindeki her büyüklükteki belediyeyi temsil eden Québec Belediyeler Birliği (UMQ), 1919 yılında kurulmuştur. Üyeleri, Québec nüfusunun ve topraklarının % 85’inden fazlasını kapsamaktadır. Temel fonksiyonları, üyelerinin çıkarlarını merkezi hükümete yansıtmak, gelişen ticari hizmetler ve ayrıcalıklar sunmak, yayınlar, etkinlikler ve eğitimler aracılığıyla üyelerinin belediye dünyası hakkında en iyi ve en doğru şekilde bilgilendirilmelerini sağlamak olarak ifade edilmektedir (UMQ, 2019).

UMQ, benzer sorunlarla karşılaşan ve benzer yapısal özelliklere sahip – bölge, nüfus ve sunulan hizmetler bağlamında- Québec belediyelerini bir araya getirerek ortak sorunları çözümlemeye çalışmaktadır. UMQ temel işlevlerini yerine getirirken daimi komitelerden faydalanmaktadır. Daimi komiteler, tüm üye belediyelerin yararına olacak belediyelerin özgün becerilerini toplayan havuz görevi görmektedir. Belediye başkanları, meclis üyeleri, kamu görevlileri ve çeşitli alanlardaki uzmanlar, bilgi ve tecrübeleri doğrultusunda UMQ organlarının çalışmalarına içerik sunabilmektedir. Komiteler çalışma konularına göre; Planlama ve Taşıma Komitesi, Eğitim Komisyonu, Kültür, Rekreasyon ve Toplum Yaşamı Komitesi, Çevre Komitesi, Genç Komitesi, Kamu Güvenliği Komisyonu, Ekonomik Kalkınma Komisyonu, Kadın ve Yönetişim Komisyonu ve Akıllı Şehirler Komisyonu olarak dokuz ayrı birim altında hizmet vermektedir.

Daimi komitelere ek olarak, seçilmiş siyasileri, uzmanları ve UMQ personelini belirli temalara veya özel görevlere göre bir araya getiren siyasi ve teknik komiteler bulunmaktadır. Güncel olarak faaliyetlerine devam eden siyasi ve teknik komiteler arasında, Denizcilik Komitesi, Orman Komitesi, Petrol Taşıma Boru Hattı Komitesi, Seçilmişlerin Ücretlerini Belirleme Komitesi, Belediye Hukuki Eylem Seçme Komitesi, İklim Değişikliği Komitesi, Hava Taşımacılığı Komitesi ve Demiryolu Taşımacılığı Komitesi yer almaktadır.

3.9. Ontario Belediyeler Birliği (*Association of Municipalities of Ontario*)

Ontario’da kalıcı bir belediye birliğinin ilk toplantısı 1899’da yapılmış ve “Ontario Beledi Birliği” adı altında çalışmalarına başlamış; 1972’de Ontario Belediyeler Birliği ve Ontario Belediye Başkanları ve Reeves Birliği’nin birleşmesi ile yeniden kurulmuştur. 1970’lerin sonlarına kadar örgütsel değişim tartışılmaya devam edilmiş ve Birlik bugünkü şeklini 1982 yılında almıştır (AMO, 2019).

Birliğin temel görevi, belediye otoritesinin eyalet (*province*) politika ve programlarında temsil edilmesini sağlamaktır. Birlik, Ontario belediyelerini etkileyen tüm konularda belediyelere destek vermektedir. Politika güncellemeleri, raporlar ve sunumlar aracılığıyla mevcut beledi sorunların tartışılmasını ve çözüme kavuşturulmasını sağlamaya çalışmaktadır.

Birlik, belediyelere sağladığı yasal ve idari desteğin yanı sıra gündem başlıkları belirleyerek eğitim desteği de sunmaktadır. Gündemdeki maddeler üzerine seminerler ve çalıştaylar düzenlemekte ve aynı zamanda uzaktan eğitim desteği sunmaktadır. Böylelikle belediyeler için sürekli ve etkili eğitim programı hazırlayarak belediye kadrolarının uzmanlaşmasına destek vermektedir. Kullanıcıların statüsüne göre çevrimiçi hizmet alabileceği bir ön panel oluşturarak bir iletişim platformu sağlamaktadır. Birliğe üye olsun olmasın tüm belediyelerin ve vatandaşların belediye hükümet programları ve hizmetleri hakkında daha fazla bilgi edinmesini sağlamak amacıyla açık veri politikasına önem veren Birlik, eğitimden ticarete çeşitli alanlardaki veriyi erişilebilir kılmaktadır. Dolayısıyla, Ontario Belediyeler Birliğini diğer birliklerin üstlendiği görev ve sorumluluklara ek olarak açık bilgi paylaşımı ve sürekli eğitim konularında ön plana çıktığı görülmektedir.

4. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN ANALİZİ

Bu bölümde yerel yönetim birlikleri, birliklerin oluşumunu etkileyen faktörler ve benimsemiş oldukları ilkeler açısından analiz edilerek değerlendirmeye çalışılmıştır.

4.1. Yerel Yönetim Birliklerinin Oluşumunu Etkileyen Faktörler

Yerel yönetim birliklerinin Türkiye’deki ve dünyadaki gelişimi dikkate alındığında, yerel yönetimlerin birlik kurma maksatları yaşamakta oldukları yetersizlikleri, bütçe sınırlılıklarını, nitelikli elaman yoksunluğunu, ekonomik olmayan ölçek yetersizliklerini gidermek şeklinde gerekçelendirilebilir (Palabıyık, 2018:416). Toplu tüketime konu temel hizmetler başta olmak üzere, ortak makine parkı kurma, kanalizasyon, arıtma ve atık tesisleri yapımı, çevre sorunlarına çözüm bulma, sosyal tesis inşası ve işletilmesi gibi hizmet konuları üzerinde, yerel yönetimler arası işbirliğinin ve birikleşmenin önemi artmıştır (Atılğan, 2016:9). Türkiye’de vali ve kaymakamlar arasında yapılan bir alan araştırmasına göre birikleşme sebepleri önem sırasına göre şu şekilde ayrılmaktadır (Zengin,1999:81):

- Ortak hizmet gereksinimi %100,
- Mali kaynak oluşturma %90,
- Ekonomik ölçeği yakalama %65,
- Sosyal hizmet sağlama %62,
- Ortak davranış biçimi geliştirme %46,
- Kültür, eğitim hizmet konuları %37,
- Dış kredi kullanımı %37,
- Siyasal özne konumuna gelme %34 ve
- Kamuoyu sağlama %34.

Dünyadaki örnekler incelendiğinde ise yerel yönetim birliklerin oluşumu benzer motivasyonlara dayanmaktadır. Yerel yönetim birliklerinin temel motivasyon kaynağı, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarını belirlemek ve korumaktır. Avusturya Kentler ve Kasabalar Birliği ve Kanada Belediyeleri Federasyonu gibi birlikler çıkar temsiliinin ötesinde, yerel yönetimlerin ortak karar alma aracı rolünü de üstlenmektedir.

Yerel yönetim birlikleri, seçilmiş siyasilerin yönettiği birimlerin temsil edildiği oluşumlar olduğundan büyük çoğunluğunun siyasi bir misyonu da bulunmaktadır. Kalkınma ve demokratikleşme gibi ilkelerin güçlendirilmesinden, diplomatik temsile, hatta mevzuat hazırlamaya kadar çeşitli işlevi yerine getirmektedir. Belçika Kentler ve Belediyeler Birliği ve Bosna- Hersek Federasyonu Kentler ve Belediyeler Birliği gibi bazı örnekler araçsal amacından öte üst yönetim birimi pozisyonunda, yerel yönetimlere politika oluşturma ve karar alma sürecinde tavsiyelerde bulunmaktadır. Buna karşılık; Arnavutluk Belediyeler Birliği ve Avusturya Belediyeler Birliği apolitik bir yapıyı temsil etmektedir.

Türkiye'deki birliklerin yaklaşık üçte birinin gerçekleştirdiği bilgilendirme ve eğitim hizmeti (Zengin, 1999), diğer ülkelerdeki belediye birliklerinin de ortak özellikleri arasında yer almaktadır. Örneğin; NAMRB bir yandan belediye programlarının hazırlanmasına yönelik eğitimler düzenlerken, diğer yandan belediyelerde yetkin personel sayısının arttırılmasında da önemli rol oynamaktadır. Bilgilendirme ve eğitim alanında en aktif birliklerden biri de Bosna- Hersek Federasyonu Kentler ve Belediyeler Birliği'dir. Yerel yönetimlere yasal ve finansal danışmanlık hizmeti sunmanın yanı sıra, bilgisayar tabanlı iletişim kanalları, konferanslar, seminerler, çalıştaylar, kamu tartışmaları ve yuvarlak masa toplantıları gibi bilgi ve alışverişi için etkili platformların oluşturulmasından da sorumludur. Québec Belediyeler Birliği ise, tüm üye belediyelerin faydalanabileceğini düşündüğü, belediyelerin özgün becerilerini toplayarak beceri paylaşım ağı görevi görmektedir. Yöneticiler ve yerel yönetim çalışanları uzmanlıkları doğrultusunda içerik sunarak, hem birliğin hem de diğer belediyelerin çalışmalarına destek vermektedir.

Yerel yönetimlerin birikleşmesi; faaliyetlerin birlikte yapılması, dayanışma ve maliyetlerin düşürülmesi konularında desteklenmektedir. Ayrıca yerel ölçekte yaşanabilecek liyakat ve strateji geliştirebilme gibi sorunların üstesinden daha kolay gelinebileceği konusunda da müspet değerlendirmelere tabi tutulmaktadır. Buna karşın, ideolojik açıdan farklılaşma, birden çok karar alıcının karar süreçlerini zorlaştırması ve başarısızlık durumunda sorumluluğun paylaştırılamaması gibi genel yönetim zafiyetleri yönünden eleştirilmektedir (UNDP,2010).

4.2. Yerel Yönetim Birliklerinin Benimsediği İlkeler

Yerel yönetim birliklerinin görev ve yetkileri ve gerçekleştirmek istedikleri amaçlar incelendiğinde, yerel yönetimlerin birleşmesinin bazı temel ilkeleri ön plana çıkardığı gözlemlenmektedir. Bu ilkelerden ilki yönetim anlayışıdır. Sosyal, politik, ekonomik ve otoritenin uygulanmasında kurumların, sistemlerin, yapıların, işlemlerin, uygulamaların, ilişkilerin ve liderlik davranışlarının çok yönlü bir bileşik durumu olan yönetim (Kauzya, 2003:1), yerel yönetim birliklerinin oluşum motivasyonuna uygun bir ilkedir. Bu birlikler, yerel yönetimle ilgili tüm faktörlerin yönetim sürecinde değerlendirilmesi maksadına hizmet etmektedir.

Bu çalışma kapsamında ele alınan örnekler, yerel yönetim birliklerinin üye birimler için bir çatı kuruluş statüsüne sahip olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, temsil edebilme, eş değerlik ve katılım yerel yönetim birliklerinin varlık nedeni bakımından oldukça önemli ilkelerdir. Ortak çıkarların korunması, yerel yönetim birliklerin kurulmasını teşvik edem başlıca motivasyon aracı olduğundan söz konusu ilkelerin göz ardı edilmesi durumunda, çıkar çatışması veya eşitlerin birincisi (*primusinter pares*) gibi temsil sorunlarının doğması muhtemel gözükmektedir. Yerel yönetim birliklerinin çoğunda üyelik gönüllülük esasına dayandığından bu gibi temsil sorunlarının yaşanması, yerel yönetimler ve birlikler arasındaki güven ilişkisini zedeleyecektir.

Birlik üyelerinin eşit temsili ve karar alma süreçlerine katılımın eş değer oranda gerçekleştirilebilmesi için yerel yönetim birliklerinin yasallık ilkesine dayanması gerekmektedir. Temsil yetkisini ana kaynaklarından biri yasallık ilkesidir (Florini, 2000:233). Ulusal dernekler belirli davranış standartlarına uymakla yükümlüdür; dolayısıyla, mevcudiyetleri yasal uygunluğa dayanmalı ve idarelerinin gereklilikleri tüzük gibi yasal nitelikte olmalıdır (Weatherford, 1991; Besselink, Pennings ve Prechal, 2011). Yasallık, birliklerin meşruiyetlerini sağlamanın ötesinde, üyelerine örnek teşkil etmesi ve ayrıca çalışmalarını ve programlarını olası zararlı etkilerden koruması bakımından büyük önem taşımaktadır (CIVICUS, 2006).

Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimlerin kendi başlarına karşılayamayacağı ihtiyaçlar ve baş edemeyeceği sorunlar nedeniyle alternatif bir çözüm kaynağı olarak görülmüştür. Mevcut merkezi yönetimlerin varlığına

rağmen, yerel yönetim birlikleri gibi ara bir yönetim birimine ihtiyaç duyulmasının temel sebebi hizmetlerin sorumlu birimlerce ve hizmetin muhatabıyla gerçekleştirilmesi gerektiğidir. Bu durum, yerel yönetim birliklerinin hizmette yerellik ilkesiyle hareket ettiklerinin göstergesidir. 5355 sayılı Kanunun çıktığı dönem de esas alındığında, kanun gerekçesinde, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlanabilmesi için yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi gerektiği; bunun için de merkezi yönetimle mahalli idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının değiştirilmesi gerektiğinden bahsedilmektedir. 5355 sayılı Kanunun bu yönüyle hizmette yerelliğe (*subsidiarite*) önem verdiği ifade edilebilir.

Yaklaşık son 15 yıldır, belediyelerin uluslararası işlerde yer alma oranı ve uluslararası hareketlere katılımı muazzam bir şekilde büyüyüp gelişmektedir. Bu durumun bir sebebi, coğrafi ikilik (Kuzey-Güney, Doğu-Batı) yaklaşımından uzaklaşılarak, öğrenme ve işbirliğine dayalı karşılıklı etkileşime dayalı ortaklık yaklaşımının benimsenmesidir. Belediyelerin son zamanlarda karşılaştıkları zorlukların bir kısmı -kentleşme, iklim değişikliği, göç- küresel sorunları teşkil etmekte ve belediyeler bu zorluklara cevap vermede ve çözüm bulmada ön planda tutularak giderek daha etkili bir rol oynamaktadır. Belediye hareketleri ve birlikleri, bu zorlukların bir şehirden diğerine nasıl değiştiğini karşılaştırmalı olarak ele almaktadır. Karşılaşılan sorunların üstesinden gelmek için ortak yaklaşımlar bulmaya çalışmakta ve şehirlerarası işbirliğinde coğrafi bir bakış açısı yerine konu odaklı bir bakış açısı benimsemektedir.

Yerel yönetimlerin merkezileşmesi sorununun, yerel yönetim birliklerinin menfi manada etkilenmesine sebep olduğu; uluslararası ve ulusal alandaki görünürlüklerini daha da zayıflatığı görülmektedir. Örneklerde de değinildiği gibi, yerel yönetim birliklerinin temel işlevlerinden biri de üyelerini merkezi yönetime karşı temsil etmektir. Dolayısıyla, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin yerine karar vermesinin, gelişmiş demokrasiler için talep edilen bir durum olmadığı ortadadır. 6360 sayılı kanun ve sonrasında yaşanan sürecin Türkiye’deki yerel yönetim birlikleri açısından olumsuz etkilerinin olduğu ifade edilebilir. Merkezileşme eğilimlerinin yerel yönetim birlikleri üzerindeki olası olumsuz etkileri en aza indirmek için “mümkünse yerel, gerekirse merkezi” ilkesinin (Palstra ve Steenbergen, 2018: 14) benimsenmesi gerekmektedir. Böylelikle, hizmette yerellik ilkesiyle de uyumlu olarak politikalar vatandaşa en yakın yönetim düzeyinde organize edilecektir.

SONUÇ

Yerel yönetimler, hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından gerçekleştirilmesi açısından önemli olduğu kadar, katılım kanallarını açtığından dolayı vatandaşlar açısından da son derece elzem birimlerdir. Dünyanın demokratik ülkeleri, yerel yönetimlere en fazla özerklik veren ülkeler olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda vatandaşların kendi yöreleriyle - bölgeleriyle ilgili kararları kendi iradeleriyle alıp uygulayabilmelerinin de vazgeçilmez olduğu iddia edilmektedir.

Yerel birimlerin etkili ve verimli faaliyetler yürütmek için kurdukları ortaklıkların en dikkat çekici unsurlarından bir tanesinin yerel yönetim birlikleri olduğu söylenebilir. Bu birimler sayesinde hizmetlerin maliyetlerinin düşürüldüğü ve etkinliğinin arttığı birçok yerel yönetim birimi tarafından tecrübe edilmiştir. Dolayısıyla dünya üzerinde irili – ufaklı, yerel – bölgesel – ulusal ve amaçları değişken birçok yerel yönetim birliği görülmektedir. Yerel yönetim birlikleri bu bağlamda yönetimde merkezileşmenin tamponu vazifesi gören birimler olarak dikkati çekmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin serüveni çok uzun yıllara dayanmasa da, gelişim seyrinin hızlı olduğu iddia edilebilir. Özellikle 20. yüzyılın ilk yıllarından itibaren ülkede uygulanan kamu politikalarıyla belirginleşen desantralizasyon eğilimi, yerel yönetim birliklerinin ivmelenmesiyle belirgin bir hal almaya başlamıştır. Buna rağmen 2012 yılında çıkan 6360 sayılı Kanunla birlikte, yerel yönetimlerin ciddi bir merkezileşme refleksiyle karşı karşıya kaldığı ifade edilebilir. Her ne kadar hizmetlerdeki verimsizlik sorununun önünün bu şekilde alınabileceği savunulsa da, söz konusu merkezileşme eğiliminin uzun vadede hem demokrasiye, hem de sosyal ve ekonomik yapıya zarar vereceği söylenebilir.

Burada yaşanan sorunların ölçek ekonomisinden faydalanmaya yönelik çözümünü merkezileşmede aramak yerine, kooperatifleşmeye ve yerel yönetim birliklerini özendirmeye yönelik faaliyetlerde aramak daha makul görünmektedir. Bu çerçevede yerel yönetim birliklerinin geleceğine ilişkin birtakım düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

İlk olarak yerel yönetim birliklerinin etkin şekilde kurumsallaşabilmesinin önünü açacak hukuki, siyasi, idari ve toplumsal önlemlerin hayata geçirilmesi

gerekmektedir (Eryiğit, 2016:291). Bunun için de öncelikle yerel yönetim birliklerinin Türkiye'nin yönetsel sistemi içerisindeki yerinin net olarak belirlenmesi gerekmektedir. Yerel yönetim birliklerinin kanunen bir yerel yönetim birimi gibi görünen ancak uygulamada pek de dikkate alınmayan birimler olması durumundan ivedilikle kurtarılması gerekmektedir.

Türkiye'de yerel yönetim birliklerinin; kamuoyunun fazlaca dikkatini çekemeyen, çalışmalarıyla ön planda görünmeyen, genel olarak işlevsiz ya da rutin işlerini yürüten, üyelerine konaklama ve araç hizmetleri sunmak gibi faaliyetler yapmakla yetinen, birkaçı dışında eğitim ve araştırma faaliyetlerine beklenen önemi veremeyen kurumlar olarak görüntü verdikleri söylenebilir.

Yerel yönetim birliklerinin örgütsel, mali ve yönetsel olarak günümüzde olduğundan daha iyi bir görünüme kavuşmasının önü açılmalıdır. Bunun için yerel yönetim birliklerinin özgörev (misyon) tanımlarının yeniden yapılması gerekmektedir. Birliklerin, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında, üyelerinin hak ve menfaatlerin korunmasında etkin rol oynaması gerekmektedir. Bu durumda yerel yönetim birliklerinin daha yararlı birimler haline gelebileceği öngörülmektedir.

Kurumların gelecekleriyle ilgili düzenlemelerin ihtiyaç öncelikli olarak ele alınması gerekmektedir. Türkiye'deki kurumların en önemli sorunlarından bir tanesi de mevzuata ilişkin problemlerdir. Birçok kurumun ya mevzuata ilişkin ciddi düzenleme eksiklikleri bulunmakta, ya da mevzuatları kurumun ihtiyaçları öngörülmeden değiştirilmektedir. Bu durumun yönetsel isteklendirme açısından da yıkıcı etkileri olduğu açıktır. Sözgelimi, 6360 sayılı Kanunun hangi ihtiyaçlara dayandığı, ülkede ekonomik olarak hangi eksikliklerin çözümüne yarayacağı, kanunun uygulamasından sonra kısa, orta ve uzun vadede ne gibi senaryolarla karşılaşılacağı gibi sorunların bilimsel metotlarla ayrıntılı bir şekilde yanıtlanması gerekirdi. Buna ilaveten yapılan kanuni düzenlemenin muhataplarının ihtiyaçları sorulmadan, onların görüşleri önemsenmeden hayata geçirilmesi meselenin bir diğer sıkıntılı boyutudur. Söz konusu kanunun yapım sürecinde konunun muhatabı olan aktörlerin fikir birliğinin aranmadığı ortadadır. Bugün kanuna karşı merkezileşmeye, yerel katılım kanallarının söndürülmesine ve kaynak israfına ilişkin itirazlar devam etmektedir. Bu kanunun, gerekçesinde hiç bahsedilmediği halde, olumsuz anlamda en çok etkilediği kurumlardan birisi yerel

yönetim birlikleridir. Birliklerin sayılarında % 44’lük bir düşüş yaşanmış ve kanunun gerekçesinde bundan hiç bahsedilmemiştir. Bu durum, kanunun derinlemesine çaba gösterilmeden hazırlandığı kanaatini güçlendirmektedir.

Sulama Birlikleri Kanunu’nda da benzer bir durum söz konusudur. 2011 yılında Devlet Su İşleri koordinatörlüğünde daha rasyonel faaliyetler gerçekleştireceği düşüncesiyle yapılan kanunun bekleneni verdiğini söylemek pek de olanaklı görünmemektedir. Sulama birlikleri özelleştirme sorunuyla karşı karşıya kalmışlardır ve seslerini kamuoyuna duyurmaya çalışmaktadırlar (Gıdahattı, 2018). Buna ilaveten dönemin Orman ve Su İşleri Bakanı sulama birliklerinin Devlet Su İşleri tarafından teslim alındığını, başkanının da yine söz konusu kurum içinden biri yapıldığını merkezileşmeye övgüyle ifade etmektedir (Hürriyet, 2018).

Türkiye hiç bitmeyen reformların ülkesidir. Bazı reformların sürekli olması gerektiği bilinmekle beraber, reformların ihtiyaçların çözümüne yönelik bir seyir izlemesinin kaçınılmaz olduğu muhakkaktır. Türkiye’deki reform sürecinin büyük bölümü, uluslararası örgütlerin, bir topluluğa dâhil olmanın ön şartı olarak dayatmalarıyla veya bürokratik – siyasi mekanizmaların tek yönlü talepleriyle açıklanabilir. Bu durumda yapılan reformların ve mevzuat değişikliklerinin beklenen etkiyi göstermediği, neredeyse hiçbir aktörünün memnun olmadığı bir girdaba dönüşerek kaynak israfına sebebiyet verdiği görülmektedir.

Merkezileşmeye dönük politikalarının desteklenmesi yerine yerel yönetim birliklerinin ve kooperatifleşmenin güçlendirilmesine olanak veren politikaların özendirilmesinin, yerel dinamiklerin kendi potansiyellerini verimli kullanabilmesine yol açacağı söylenebilir. Ülke içerisinde yaşanmasından endişe duyulan etnik, siyasi, kültürel ve ekonomik ayrılıkların çözümünü merkezi eğilimli politikalarda aramak yerine, hukuksal ve icra çerçevesi iyi çizilmiş yönetişime olanak veren yerelleşme politikalarında aramanın müspet sonuçlar vereceği ortadadır. Bu sebeple Türkiye’nin Avrupa Birliği ile uyum sürecinde yeni ve yerel reformları ön plana alan bir sayfa açması ve bu minval üzere kararlı adımlar atması beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- AAM. (2019). Albanian Association of Municipalities. Erişim Tarihi: 05 Mart 2019, <https://aam.org.al/en/>
- Akçay, M. (2013). *Belediyeler ve İyi Yönetişim*. (Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara.
- Akman, Ç. (2019). *Türkiye Belediyeler Birliği'nin İşlevselliği Üzerine Bir Değerlendirme*. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 28(3), 73-105.
- Altıntaş, İ. (2000). *Yerel Yönetim Birliklerinin Mevcut Durumu ve Geleceğe Dönük Çözüm Önerileri*. Yerel Yönetim ve Denetim, 5(4), 46–50.
- AMO. (2019). Association of Municipalities of Ontario. Erişim Tarihi: 12 Mart 2019, <https://www.amo.on.ca/>
- Atılğan, B. (2016). *Yerel Yönetim Birliklerinin Yeniden Yapılandırılması Üzerine Bir Çözümleme*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. (2004). *Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı ve Gerekçesi*. Sayı. B.02.KKG.0.10 / 101 – 871 / 1897, 26.04.2004.
- Besselink, L.F.M., Pennings, F. ve Prechal, S. (2011). *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*. Alphenaan den Rijn: KluwerLaw International.
- Bıçakçıoğlu, E. (2010). *Belediye Birlikleri ve Türk Dünyası Belediyeler Birliği*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Burgenland. (2019). Gemeinden – Serviceportal. Erişim Tarihi: 07 Mart 2019, <https://www.gemeindebund-burgenland.at/>
- CIVICUS. (2006). *Resource Guide for National Associations: How to establish a National Association*. Johannesburg: AGNA.
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR). (2019). *National associations of Local and Regional governments in Europe: A study on the CEMR and its members*. Bucharest: CEMR.

Çapar, S. ve Demir, R. (2017). *Türkiye’de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 Sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı*. Türk İdare Dergisi, 484, 39 – 88.

Eryılmaz, B. (2012). *Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı*. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 11(3), 6-21.

Eryiğit, B.H. (2016). *Yerel Kalkınma Bağlamında Yerel Yönetim Birliklerinin Kuruluş Sürecinde Uygulanan Vesayet Denetimi ve Bir Model Önerisi*. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 4(1), 283-295.

FCM. (2019). Federation of Canadian Municipalities. Erişim Tarihi: 05 Mart 2019, <https://fcm.ca/en>

Florini, A.M. (2000). *The Third Force: the Rise of Transnational Civil Society*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Gemeindebund. (2019). Österreichischer Gemeindebund. Erişim Tarihi: 05 Mart 2019, <https://gemeindebund.at/>

Gıdahattı. (2018). Sulama Birlikleri Ayakta. Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2019, <https://www.gidahatti.com/sulama-birlikleri-ayakta-98808/>

Hamamcı, C. (2007). *Yerel Yönetimlerde İşbirliği ve Katılım*. A. Sabuktay (Ed.), *Belediyeler Arası Hizmet İlişkileri ve Koordinasyonu Yerel Yönetim Birlikleri ve Belediyeler Arası İşbirliği*. Ankara: TODAİE.

Hodaj, F. (2001). Strengthening the European Tendencies of Development in Local Self-Government in Southeastern Europe. Erişim Tarihi: 01 Temmuz 2019, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/cph/experts/albania/materials/local_gov.pdf

Hürriyet. (2018). Eroğlu: Bütün Sulama Birliklerini DSİ Teslim Aldı. Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2019, <http://www.hurriyet.com.tr/eroglu-butun-sulama-birliklerini-dsi-teslim-al-40846140>

İller İdaresi Genel Müdürlüğü (İİGM). (2019). İstatistikî Bilgiler. Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2019,

<http://www.illeridaresi.gov.tr/kurumlar/illeridaresi.gov.tr/%C4%B0statistiki%20Bilgiler/Birlikler/birlikler.pdf>

Kauzya, J. (2003). *Local Governance Capacity-Building for Full-Range Participation: Concepts, Frameworks and Experiences in African Countries*. New York: United Nations.

Keleş, R. (1998). *Türkiye Belediyeler Derneği. Avrupa'da Yerel Yönetim Birlikleri Uluslararası Konferansı*. Ankara: Konrad Adenauer Vakfı.

Komunalnet. (2019). Salzburg Belediyeler Birliği. Erişim Tarihi: 05 Mart 2019, <https://www.kommunalnet.at/>

Köseoğlu, M. (2010). *Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri*. Türk İdare Dergisi, 468, 85-102.

NAMRB. (2010). National Association of the Municipalities in Republic of Bulgaria Through Years. Erişim Tarihi: 05 Temmuz 2019, https://www.namrb.org/uploads/tinymceup/files/EN/brochure1996_2010.pdf

NAMRB. (2019). National Association of the Municipalities in Republic of Bulgaria. Erişim Tarihi: 05 Mart 2019, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/organisation/national-association-municipalities-republic-bulgaria-namrb>

Oğuzlu, T. (2011). *Arap Baharı ve Değişen Bölgesel Dinamikler*. Ortadoğu Analiz, 3(30), 33 – 40.

Paksoy, S., Paksoy, H.M. ve Alancioğlu, E. (2013). *Küreselleşmenin Sosyo-Politik Etkileri: Arap Baharı*. Electronic Journal of Social Sciences, 12 (46), 169-182.

Palabıyık, H. (2008). *Belediye Birlikleri*. FN.Genç, A. Yıldız ve H. Özgür (Ed.), *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Palstra, R. ve Steenbergen, R. (2018). *Local Government in the Netherlands*. The Hague: VNG.

Reyhan, C. (2000). *1913 Tarihli Vilayat Genel İdaresi Geçici Kanunu*. Çağdaş Yerel Yönetimler, 9(1), 129-154.

Sayın, D. (2005). *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*. Kamu Yönetimi Dünyası, 6(22), 46-50.

Sogfbih. (2019). Assaciation of Municipalities and Cities of the FBİH. Erişim Tarihi: 08 Mart 2019<http://www.sogfbih.ba>, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Bosnia-Herzegovina-MLG.aspx>, <http://sklinternational.se/projects/project/strengthening-associations-of-municipalities-and-cities-in-bosnia-and-herzegovina>

Staedtebund. (2019). Österreichischer Stadtebund. Erişim Tarihi: 05 Mart 2019, <https://www.staedtebund.gv.at/>.

Steytler, N. (2009). *A Global Dialogue on Federealism Volume 6: Local Governmentand Metropolitan Regions in Federal Systems*. Québec:McGill-Queen’sUniversityPress.

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023): Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

TÜİK. (2016). İstatistiklerle Türkiye 2015. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu.

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB). (2019a). Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı. Erişim Tarihi:10 Mayıs 2019, <http://www.tbb.gov.tr/dis-iliskiler/uluslararası-iliskiler/birlesmis-kentler-ve-yerel-yonetimler-dunya-teskilati-uclg>

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB). (2019b). Kuruluş ve Görev. Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2019, <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/>

Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü (TBBT). Erişim Tarihi: 11 Eylül 2019, <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/turkiye-belediyeler-birligi-tuzugu>

UCLG. (2019). Federation of Canadian Municipalities (FCM). Erişim Tarihi: 10 Temmuz 2019, <https://www.uclg-planning.org/organization/federation-canadian-municipalities-fcm>

Ulusoy, A. ve Tekdere, M. (2019). *Türkiye’deki Belediyelerin Mali Sorunları ve Muhtemel Etkiler*. Uluslararası Bilimsel Araştırma Dergisi, 4(2), 167-182.

UNDP. (2010). Toolkit Manual Inter-Municipal Cooperation, Local Governmentand Public Service Initiative, Council of Europe. Erişim Tarihi: 15 Mart 2019, http://www.municipal-cooperation.org/images/4/4c/IMC_Toolkit_Manual.pdf.

UMQ. (2019). Union des municipalités du Québec. Erişim Tarihi: 08 Mart 2019, <https://umq.qc.ca>

UVCB. (2019). Union of Belgian Cities and Municipalities. Erişim Tarihi: 07 Mart 2019, www.brulocalis.brussels, <http://www.uvcb-vbbsg.be/uvcb/english.htm>, www.vvsg.be

Weatherford, M. (1991). *Mapping the Ties That Bind: Legitimacy, Representation, and Alienation*. The Western Political Quarterly, 44(2), 251-276.

Yüksel, F. (2004). *Türkiye’de Belediyeciliğin Mali Sorunları*. Mevzuat Dergisi, 7(73). Erişim Tarihi: 20 Mayıs 2020, <https://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/04.htm>

Zengin, E. (1999). *Yerel Yönetim Birlikleri*. Konya: Mimoza Yayınları.

442 Sayılı Köy Kanunu. Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2019, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>

1580 Sayılı Belediye Kanunu. Erişim Tarihi: 5 Mart 2019, <http://www.yds.gov.tr/dosyalar/1326978039-1580.pdf>

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu. Erişim Tarihi: 17 Ocak 2019, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5442.pdf>

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu. Erişim Tarihi: 5 Ağustos 2019, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf>

6172 Sayılı Sulama Birlikleri Kanunu. Erişim Tarihi: 22 Mart 2019, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6172.pdf>

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2019, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360-20140918.pdf>

6360 Sayılı Kanun Tasarısı ve Gerekçesi. Erişim Tarihi: 17 Mayıs 2019, <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>



TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

AMAÇ VE KAPSAM

Türk İdare Dergisinin amacı, tarihsel misyonumuzu beklentilere uygun bir şekilde yerine getirmek ve Türk kamu yönetiminin her yönüyle gelişimine bilimsel anlamda daha fazla katkıda bulunmaktır.

Dergiye; siyasal bilgiler, kamu yönetimi, hukuk, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi, işletme, bilişim, sosyoloji, şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler ve yönetim alanında araştırma, inceleme, derleme, olgu sunumu, çeviri vb. türde gönderilen her türlü özgün yazı kabul edilmektedir.

Dergiye gönderilen yazı taslaklarının derginin yayın alanları ile ilgili bir konuda olması gerekir. Ancak derginin yayın alanlarının dışında kalan bir yazı editörün onayı ile hakem değerlendirme sürecine alınabilir.

Lisansüstü tez çalışmaları derginin yayın formatına uygun olmak koşulu ile dergiye yayımlanması için gönderilebilir. Dergiye gönderilen söz konusu çalışmaların daha önce nerede yayımlandıkları veya hangi çalışmadan nasıl türetildikleri makalenin ilk sayfasının altına dipnot olarak yazılmalıdır.

YAYIN İLKELERİ

1. Türk İdare Dergisi; Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 (iki) sayı basılı ve online (www.tid.gov.tr) olarak yayımlanan ulusal hakemli ve bilimsel bir dergidir. Makalelerin tam metinleri TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda ve www.idealonline.com.tr adresinde taranmaktadır.

2. Derginin yazım dili Türkçe olmakla birlikte, yabancı dilde yazılan yazılar da derginin genel ilkeleri çerçevesinde yayımlanabilir. Yazı başlığı/title, anahtar kelimeler/keywords ve öz/abstract bütün yazılarda Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır. Çeviri yazılar, çevirisi yapılan özgün metin ile birlikte gönderilmelidir.

3. Türkçe makalelerin yazımında Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğü veya <http://www.tdk.org.tr> adresi esas alınmalı, ayrıca yazılar, dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) ve dergi "Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları"na göre düzenlenmiş olmalıdır.

4. Dergiye gönderilen yazıların daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gereklidir.

5. Yazar(lar), makale ile birlikte ıslak imzalı makale yayım dilekçesini, kısa özgeçmişini ve makaleye ait intihal raporunu “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No:67 Bakanlıklar/ANKARA” adresine posta veya tid@icisleri.gov.tr adresine elektronik posta ile göndermelidir.

6. Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, Editör ile Yayın Kurulu tarafından dergi “Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları” ile kamu yayımcılığına uygunluğu açısından öncelik sırasına göre değerlendirilir. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazarına geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak, kısaltmak; ulusal, uluslararası yayın veya etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.

7. Dergimizde kör Yayın Kurulu ve kör Hakem sistemi uygulanmaktadır.

8. Yayın kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere üç hakeme gönderilir. Hakem seçim sürecinde yazarların akademik unvanlarına; makale yabancı dilde yazılmış ise hakemlik yapacak kişilerin dil yeterliliğine dikkat edilmektedir. En az iki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanmak üzere Yayın Kuruluna sunulur. Hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa makale yazara geri gönderilir ve yazar gerekli düzeltmeleri yaparak makaleyi Yayın Kuruluna ulaştırır. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler.

9. Makalenin Yayın Kurulunca hakem sürecine alınması bir yayın taahhüdü anlamına gelmez. Yayın için hakem süreci olumlu sonuçlansa dahi mutlaka Yayın Kurulunun nihai kararı gereklidir. Kurulca yayımlanması uygun görülen makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanamayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere bekletilir. Bu şekilde 1 (bir) yıldan fazla bekleyen makale güncelliğini yitirdiği için yayımlanmaz.

10. Yazar(lar) makalesini, nihai yayın kararı alınıncaya kadar, dergi Yayın Kuruluna bildirmek koşuluyla geri çekmek hakkına sahiptir. Yayımlanan makalelerin basılı ve dijital tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine; dil, üslup, içerik, etik gibi konularda fikri, ilmi ve hukuki sorumluluğu ise yazar(lar)ına aittir.

11. Dergiye gönderilen çalışmaların araştırma ve yayın etiğine uygunluğuna büyük önem verilmektedir. Bu kapsamda, COPE (Committee on Publication Ethics - Yayın Etiği Komitesi) ve Açık Erişim Dergiler Dizini (DOAJ) gibi kuruluşlar tarafından belirlenmiş “Akademik Yayıncılıkta Şeffaflık ve Örnek Uygulama İlkeleri” ile “Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartlar”a bağlı kalınmaktadır.

Bu kapsamda; bilimsel araştırmaların hazırlanmasında ve yayınlanmasındaki etik ilkeler yazarlar tarafından bilinmelidir. Etik ilkelere uyulmadan hazırlanan bir bilimsel makalede “intihal” vb. bir etik ihlal varsa ve bu durum hakemler ya da editör tarafından fark edilirse, değerlendirmeye alınmayacaktır. İntihal vb. bir durumun makalede bulunmasına rağmen, bu durum hakemler ve editör tarafından fark edilmez ve makale dergide yayımlanırsa, ileride ortaya çıkabilecek tüm sorumluluk yazar(lar)a aittir.

İnsan ve hayvan deneyleri ile spesifik konularda hazırlanan bilimsel makalede etik kurulu onayı olmaması durumunda, makale dergide yayınlanmamaktadır. Etik kurulu onayı gerektiren çalışmalar için alınacak etik kurulu onayı çalışmaya başlamadan önce alınmış olmalıdır.

12. Yayın Kurulu ile hakem ve yazarlardan gelen bilgi, belge ve değerlendirme sonuçları yayın tarihinden sonra 5 (beş) yıl süreyle saklanmaktadır.

13. Bilimsel etik ilkeler kapsamında; Yayın Kurulu Üyeleri, üyelikleri boyunca dergide makale yayımlayamazlar.

14. Dergide yayımlanan makalelerin yazarlarına ve hakemlerine 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” hükümleri uyarınca telif ve inceleme ücreti ödenir.

15. Ödemenin yapılabilmesi için; yazarlar ve makale değerlendiren hakemler Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan “Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Harcama Pusulası”nı ıslak imzalı olarak “İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No: 67 Bakanlıklar/ ANKARA” adresine posta ile göndermek zorundadırlar.

YAZIM KURALLARI

1. Gönderilen yazılar dil ve anlatım açısından bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır.

2. Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, özet ve kaynakça dâhil 2.000 kelimedenden az, 8.000 kelimedenden fazla olmamalıdır. Alt ve üst kelime sınırı dışındaki çalışmalar Editör ile Yayın Kurulu tarafından değerlendirilir.

3. Makalenin ilk sayfasının üst bölümünde makalenin türü (araştırma, derleme, olgu sunumu, çeviri vb.), makalenin başlığı, yazarların adları bulunmalıdır. "Anahtar kelimeler" en az 3, en çok 12 sözcük olmalıdır. Makale başlığı 15 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır.

4. Yazar adı, makale başlığının altında sağ köşeye 11 punto calibri normal olarak yazılmalı; unvanı, görev yeri, elektronik posta adresi ve ORCID (Open Researcher Contributor ID, <http://orcid.org>) numarası dipnotta (*) işareti ile 8 punto calibri yazılarak belirtilmelidir. Diğer açıklamalar için yapılan dipnotlar metin içinde ve sayfa altında numaralandırılarak verilmelidir.

5. Makaleye ait öz 250 kelimeyi aşmamalı, özde; denklem, atf, standart dışı kısaltmalar vb. ifadeler yer verilmemelidir. Kısaltmalar, makalenin konu alanı ile ilgili olmalı ve ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır.

6. Makalenin başlığı büyük harfle 13 punto, ana bölüm başlıkları büyük harfle 11 punto bold ve normal, alt bölüm başlıkları ise ilk harfleri büyük 10 punto italik, bold ve calibri olmalıdır. Metin içerikleri ise 10 punto calibri yazı formatında ve 1,5 satır aralıklı olmalıdır.

7. Tablo ve şekil başlıkları 10 punto bold, tablo ve şekil içerikleri 10 punto normal, tablo ve şekle ait altyazı (kaynak) 8 punto normal, dipnotlar 8 punto normal ve calibri olmalıdır. Kaynakça 10 punto normal ve APA formatında olmalıdır.

8. Makale başlığı, bölüm başlıkları ile tablo ve şekil başlıkları koyu yazı karakteriyle yazılır, bunun dışında içerikte, dipnotlarda ve kaynakçada koyu yazı karakteri kullanılmaz.

9. Yazılar A-4 boyutunda; üst 2.5, alt 2.5, sol 2.5, sağ 2.0 ve cilt payı olacak şekilde yazılmalıdır. Sayfaların sağ alt köşesinde sayfa numarası bulunmalıdır.

10. Makale, “Giriş” bölümüyle sayfa başından başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Giriş, sonuç, kaynakça ve varsa teşekkür ve eklere numara vermeden; bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalı (1.,2.,3.) ve büyük harflerle yazılmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler (1.1. - 1.2.) şeklinde numaralandırılmalıdır.

11. Tablo, grafik ve şekiller ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde “Tablo 1.”, “Grafik 1.”, “Şekil 1.” şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo başlığı üstüne, grafik veya şeklin başlığı altına numarası ile birlikte yazılmalıdır.

12. Metin içinde kaynaklara atıflar dipnotlarla değil, metin içinde ve sayfa numarasını da içererek, aşağıda gösterildiği gibi yapılmalıdır: Derginin yazım kuralları içinde yer almayan hususlarda APA (American Psychological Association) 6. baskı da belirtilen yöntemler kullanılmalıdır.

Tek Yazarlı Çalışmalar:

Metin içinde genel bir atıf varsa ve metnin bütününe referans veriliyorsa (yazarın soyadı, yıl) yazmak yeterlidir. Örneğin; (Yılmaz, 2010).

Belirli bir sayfadan ya da kısımdan alıntı yapılmışsa (yazarın soyadı, yıl, sayfa sayısı) sayfasıyla birlikte şu şekilde yazılmalıdır. Örneğin; (Yılmaz, 2010:2)

İki Yazarlı Çalışmalar:

İki yazarlı çalışmaya atıflarda her seferinde iki yazarın soyadı kullanılmalıdır. Örneğin; (Türk ve Öztürk, 2010).

Yazar Sayısı Üç ve Beş Arasında Olan Çalışmalar:

Metin içindeki ilk göndermede tüm yazarların soyadları verilmeli, diğer göndermelerde ilk yazarın soyadının yanında ve diğerleri (vd.) ifadesi eklenmelidir. İngilizce makalelerde et al. ifadesi kullanılmalıdır. Örneğin; atıf ilk geçtiğinde (Yılmaz, Atar ve Yaman, 2016), sonraki geçişlerde (Yılmaz ve vd. 2016)

Yazar Sayısı Altı ve Daha Fazla Olan Çalışmalar:

Metin içinde ilk göndermede de sadece ilk yazarın soyadı ile vd. kısaltmasıyla birlikte kullanılmalıdır. Örneğin; (Türk ve vd., 2015).

Bir yazarın aynı yılda basılan eserleri (Öztürk, 2011a) ve (Öztürk, 2011b) şeklinde gösterilmelidir.

Birden fazla yazara atıfta bulunulurken, göndermeler aynı parantez içerisinde yer almalıdır. Sırasıyla ilk yazarın soyadına göre alfabetik olarak ve noktalı virgül ile ayrılmalıdır. Örneğin; (Türk ve Öztürk, 2010; Atar ve Yaman, 2016; Yılmaz, 2016)

Web sayfasına atıfta, metin içinde normal atıf kurallarına (Yazarın soyadı, yıl) uyulmalıdır.

Sayfa numarası olmayan bir web belgesine atıf varsa paragraf numarası verilmelidir. Örneğin; (Yılmaz, 2014, parag.7).

Yazarı belli olmayan veya anonim çalışmalar:

Bir metine atıf yapılırken yazarı belli değilse, yazar soyadı yerine başlıkta bulunan ilk birkaç kelime ve yıl kullanılmalıdır. Bu birkaç kelime; dergi, kitap, broşür ya da rapor başlığı ise italik olarak yazılmalıdır. Eğer makale başlığı, ya da bir web sayfasının adı ise çift tırnak içinde kullanılmalıdır. Örneğin; (*Türkiye Ekonomi Raporu*, 2015)

(“Sektörel Analizler”, 2016)

13. “Kaynakça” bölümü, aşağıdaki kurallara uygun olacak şekilde ve örneklerde gösterildiği gibi yazılacaktır:

- Kaynakça 10 punto calibri ve normal olarak düzenlenecek ve soyad alfabetik sırasına göre tasniflenerek verilecektir. Ayrıca bir kategori yapılmayacaktır.
- Kitaplarda sayfa numaraları belirtilmeyecek, makalelerde derginin ilgili sayfa aralığı belirtilecektir.
- İnternet kaynaklarında erişim tarihi belirtilecektir.
- Kaynakça ile ilgili ayrıntılı hususlar için APA’nın (American Psychology

Association) bilimsel yazı kriterlerine ve Publication Manual of American Psychological Association (<https://www.apastyle.org/manual>) adresine bakılabilir.

- Kaynakçada yazar soyadının baş harfi, adının ise ilk harfi büyük olacak şekilde yazılmalı, yayının yılı, kitabın ilk cümlesinin ilk harfi büyük (özel adlar hariç) diğer kelimeler küçük olacak şekilde italik yazılır.
- Makale gösteriminde yazar soyadının baş harfi, adının ise ilk harfi büyük olacak şekilde yazılmalı, yayının yılı, makalenin ilk harfi büyük diğer kelimeler küçük olacak şekilde normal, dergi adı italik yazılır.

Kitaplar

Sarı, G. (2013). *Ermeni Meselesi Işığında Süryaniler*. Ankara: Barış Platin Yayınevi.

Bloch, S. ve Whiteley, P. (2010). *Düz bir dünyada yöneticilik* (2.Basım). (Ü. Şensoy, Çev.) İstanbul: İş Bankası Yayınları.

Avcı, E. (2017). *Türkiye’de Terörizmin Tarihsel Seyri*. G.Sarı ve C.K.Demir. (Ed.), *Güvenlik Bilimlerine Giriş* (ss. 287-314). Ankara: Jandarma Basımevi.

Makaleler

Ak, T. (2018, Mayıs). *Silahlı İnsansız Hava Araçlarının Kullanımında Karar Mekanizmaları*. Güvenlik Bilimleri Dergisi, 7(1), 111-130.

Ansiklopedi

Ersoy, O. (1973). Kağıt. *Türk Ansiklopedisi içinde* (c. 21, ss.112-115). Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı.

Yayımlanmamış Çalışmalar

Aplak, H.S. (2010). *Karar Verme Sürecinde Bulanık Mantık Bazlı Oyun Teorisi*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.

Kongre Bildirileri

Sarı, G. ve Ak, T. (2018). *Güvenlik alan yeterlilikleri ve akademik çalışmalar*. H.Kahya (Ed.), *1.Uluslararası Eğitim ve Sosyal Bilimlerde Yeni Ufuklar Kongresi bildiriler kitabı içinde* (ss. 130-134). İstanbul: ASOS.



Elektronik Kaynaklar

Shotton, M.A. (1989). Computeraddiction? A study of computer dependency. Erişim tarihi: 18 Ağustos 2011, <http://www.ebookstore.tandf.co.uk/html/index>

Yazarı belli olmayan web sitesi makalesi

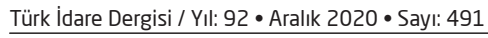
New child vaccine gets funding boost. (2001). Erişim tarihi: 21 Şubat 2012, http://news.ninemsn.com.au/health/story_13178.asp.

Blog

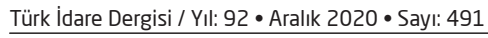
Webber, S. (2008, 10 Ekim). Information literacy in work place contexts. Erişim tarihi: 22 Ekim 2008, <http://information-literacy.blogspot.com/>.



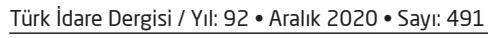
[illegible]



[illegible]



[illegible]



www.icisleri.gov.tr



T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ
GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI

www.strateji.gov.tr

www.tid.gov.tr

Türk İdare Dergisi



T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Meşrutiyet Cad. Karanfil 2 Sokak
No: 67 Bakanlıklar - ANKARA
Tel: 0.312 430 88 91 - 92
Faks: 0.312 430 88 96

ISSN 1300-3216



www.tid.gov.tr
tid.@icisleri.gov.tr