

☾★  
Türk  
İdare  
Dergisi

Hakemli Dergi  
S.496  
Haziran 2023



TÜRKİYE CUMHURİYETİ  
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216  
e-ISSN 2667-8608

[www.icisleri.gov.tr](http://www.icisleri.gov.tr)



T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI  
**STRATEJİ**  
**GELİŞTİRME**  
BAŞKANLIĞI

[www.strateji.gov.tr](http://www.strateji.gov.tr)

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

Kapak: Hüseyin Zekai Paşa, Söğüt Ertuğrul Gazi Türbesi, Ankara Resim ve Heykel Müzesi Koleksiyonu



# TÜRK İDARE DERGİSİ

## Ulusal Hakemli Dergi

### *Yayın Sahibi*

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı Dr. Mehmet MUT

### *Sorumlu Yazı İşleri Müdürü*

Dr. 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](mailto:tid@icisleri.gov.tr)

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

*Telefon:* (0312) 422 51 00 - 422 51 01 *Fax:* (0312) 430 88 96

*Basım Yılı:* Haziran 2023

### *Grafik Tasarım - Baskı*

İM OFSETT MATBAA VE KAĞIT Meryem AKÇA  
Tevsiyeci Cad. Simtes İş Hanı No: 7/G İskitler / ANKARA • Tel: 0312 341 25 04  
[imofsett@gmail.com](mailto:imofsett@gmail.com) • [www.imofset.com](http://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://uvt.ulakbim.gov.tr/uvt/> ve [www.idealonline.com.tr](http://www.idealonline.com.tr) adreslerinde taranmaktadır.

# Türk İdare Dergisi

## Ulusal Hakemli Dergi

Editör / Editor

Aygül TÜRE GÖKDEMİR / SGB Daire Başkanı

### Yayın Kurulu / Board of Editors

Mehmet SAĞLAM	Bakan Yardımcısı	Başkan	Ankara
Dr. Mehmet MUT	Strateji Geliştirme Başkanı	Üye	Ankara
Ramazan SEÇİLMİŞ	Göç İdaresi Başkanlığı - Genel Müdür	Üye	Ankara
Hüseyin ÇAKIRTAŞ	Eğitim Dairesi Başkanı	Üye	Ankara
Serdar KARTAL	Destek Hizmetleri Dairesi Başkanı	Üye	Ankara
Dr. Yavuz Selim AKKOÇ	Genel Sekreter - Mülkiye Başmüfettişi	Üye	Ankara
Doç. Dr. Selim ÇAPAR	Nüfus Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcısı İller	Üye	Ankara
Kemalettin SAKİN	İdaresi Genel Müdür Yardımcısı	Üye	Ankara
Bülent AY	Destek Hizm.D.Bşk.İlği-Daire Başk. Mülkiye Müfettişi	Üye	Ankara
Mehmet Gökhan ZENGİN	Personel Genel Müdürlüğü - Daire Başkanı	Üye	Ankara
Mehmet BALIKÇILAR	Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü - Daire Başkanı	Üye	Ankara
Dr. Abdullah KORKMAZ	Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü - Daire Başkanı	Üye	Ankara
Erkan ÇAPAR	Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı - Mülkiye Müfettişi	Üye	Ankara
Hüseyin TEKİN	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Dr. Muhammed Serkan ŞAHİN	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Aygül TÜRE GÖKDEMİR	SGB Daire Başkanı	Üye	Ankara
Dr. Mehmet AKÇAY	Keçiören Kaymakamı	Üye	Ankara
Prof. Dr. İsmail Hakkı DEMİRCİOĞLU	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademi- Fakülte Dekanı	Üye	Ankara
Prof. Dr. Orçun İMGA	Polis Ak. Başkanlığı-Polis Amirleri Eğt. Mer. Müdürü	Üye	Ankara
Prof. Dr. Coşkun TAŞTAN	Polis Akademisi Başkanlığı – Enstitü Müdürü	Üye	Ankara
Doç. Dr. Tekin AVANER	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Başkanlığı	Üye	Ankara

### Danışma Kurulu Listesi / Advisory Board

Prof. Dr. Birol AKGÜN	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Müslüm AKINCI	Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ömer ANAYURT	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Muhittin ATAMAN	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Bünyamin BEZCİ	Sakarya Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mahmut BİLEN	Sakarya Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL	Türkiye Büyük Millet Meclisi/Dış İlişkiler ve Protokol Başkanı
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞIRAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK	Polis Akademisi Başkanı
Prof. Dr. Mustafa ÇUFALI	Yüksek Öğretim Kalite Kurulu Başkan Yardımcısı
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Başkanı
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Konya Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi Üyesi
Prof. Dr. Muhsin KAR	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Banka Meclisi Üyesi
Prof. Dr. İbrahim KAYA	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Sedat MURAT	İstanbul Üniversitesi Akademik Veri Yönetim Sistemi
Prof. Dr. Tarkan OKTAY	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Ali Osman ÖZTÜRK	Çorum Hitit Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN	Aksaray Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Mustafa YAYLA	Polis Akademisi Başkanlığı
Doç. Dr. Asım BALCI	Altındağ Belediye Başkanı - Ankara
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	Muş Valisi
Dr. Kemal KIZILKAYA	Bilecik Valisi
Dr. Can Ozan TUNCER	Göç İdaresi Başkanlığı
Abdullah AYAZ	Çankırı Valisi

**Türk İdare Dergisi'nin 496. Sayısında Yayımlanan Makalelerin  
Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler**

---

<b>Doç. Dr. Rasim AKPINAR</b>	Celal Bayar Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Orhan Veli ALICI</b>	Tarsus Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Salih Börteçine AVCI</b>	Atatürk Üniversitesi
<b>Doç. Dr. İbrahim ARAP</b>	Dokuz Eylül Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Oğuzhan AYTER</b>	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU</b>	Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Nazlı Yücel BATMAZ</b>	Hacı Bayram Veli Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Selim ÇAPAR</b>	AREM Başkanı
<b>Prof. Dr. Can Umut ÇİNER</b>	Ankara Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Ali ÇİFTÇİ</b>	Amasya Üniversitesi
<b>Prof. Dr. Harun DEMİRKAYA</b>	İstanbul Arel Üniversitesi İİBF İşletme Böl.
<b>Doç. Dr. İbrahim Efe EFEÖĞLU</b>	Alparslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Özcan ERDOĞAN</b>	İçişleri Bakanlığı Mülkiye Başmüfettişi
<b>Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ</b>	Adnan Menderes Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Hakan İNANKUL</b>	Emniyet Genel Müdürlüğü
<b>Doç. Dr. Bülent KARA</b>	Ömer Halis Demir Üniversitesi
<b>Prof. Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN</b>	On Dokuz Mayıs Üniversitesi
<b>Prof. Dr. Mustafa LAMBA</b>	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
<b>Prof. Dr. Selim Hilmi ÖZKAN</b>	Yıldız Teknik Üniversitesi
<b>Prof. Dr. Gürbüz ÖZDEMİR</b>	Karatekin Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Selma POLAT</b>	Çukurova Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Yusuf SAYIN</b>	Necmettin Erbakan Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Gökhan SAVAŞ</b>	American University of the Middle East
<b>Prof. Dr. Ali ŞAHİN</b>	Şelçuk Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Süleyman TEKİR</b>	Sinop Üniversitesi
<b>Prof. Dr. Şule TOKTAŞ</b>	Polis Akademisi Başkanlığı
<b>Doç. Dr. Mutlu TOKMAK</b>	Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi
<b>Prof. Dr. Azize Serap TUNÇER</b>	Çankırı Karatekin Üniversitesi
<b>Doç. Dr. Sefa USTA</b>	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi
<b>Prof. Dr. Harun YAKIŞIK</b>	Çankırı Karatekin Üniversitesi
<b>Prof. Dr. Mustafa YAYLA</b>	Polis Akademisi Başkanlığı
<b>Doç. Dr. Abdurrahman YILMAZ</b>	Beykent Üniversitesi
<b>Prof. Dr. Dilek YILDIZ</b>	Ankara Üniversitesi



# TÜRK İDARE DERGİSİ

## İÇİNDEKİLER

*Araştırma Makalesi / Research Article*

**Bekir ABACI - Kemal TEMEL - Dilek DÖNMEZ POLAT**

Stratejik Yönetim Perspektifinden Bir Şehrin Analizi: Gelibolu Örneği

*A City Analysis From Strategic Management Perspective: the Case of Gelibolu*

13

*Araştırma Makalesi / Research Article*

**Adnan ABDULVAHİTOĞLU**

Çocuk Suçluluğuna Neden Olan Risk Faktörlerinin Swara Metodu İle Önceliklendirilmesi:

Türkiye'den Bir Çalışma

*Prioritization of Risk Factors Causing Juvenile Delinquency With Swara Method:*

*A Case Study From Türkiye*

39

*Araştırma Makalesi / Research Article*

**Olgun ALTUNDAŞ - Yusuf PUSTU**

Dünya'da Jandarma Teşkilatlarında Reformun Üç Şekli: Bütünleşme, Yakınlaşma ve Eşitleme

*Three Types of Reform in the World's Gendarmerie Organizations: Dissolving, Rapprochement and Equalization With the Police*

63

*Araştırma Makalesi / Research Article*

**Hamza ATEŞ - Harun KIRILMAZ - Ebrar ULUSİNAN ÇUBUKÇU**

COVID-19 Pandemisinin Küresel Sağlık Yönetişimine Etkileri

*Impact of Covid-19 Pandemic on Global Health Governance*

95

*Araştırma Makalesi / Research Article*

**Ahmet DEMİRDEN**

Kamu Hizmeti Motivasyonu: Teşvik ve Yaptırımın Ötesindeki Motivasyon Unsurları

*A Theoretical Analysis of Public Service Motivation: Motivational Factors Beyond Reward and Punishment*

123

*Araştırma Makalesi / Research Article*

**Seher DEMİRYÜREK**

Yükselen Afrika'ya Atılan Türkiye İmzası; Türkiye Kalkınma Yardımları ve TİKA

*Türkiye's Signature to Rising Africa; Türkiye Development Assistance and TİKA*

151

**Derleme Makalesi / Review Article**

**M. Serdar ERBAŞ**

Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Dijital Dönüşüm Bağlamında Yapay Zekanın Kullanım Alanları

*Use of Artificial Intelligence in Türkiye Public Administration in the Context of Strategic Management and Digital Transformation*

**185**

**Araştırma Makalesi / Research Article**

**Ahmet GÜVEN - Aslıhan ÇİÇEK**

Teori ve Uygulamanın Paradoksu: Sivas Kent Konseyi Örneği

*The Paradox of Theory and Practice: the Case of Sivas City Council*

**217**

**Derleme Makalesi / Review Article**

**Harun KAYA - Akın MARŞAP**

Stresin Örgütsel Sonuçları ve İşyerinde Stresle Başa Çıkma Yöntemleri Üzerine Bir Değerlendirme

*An Assessment on Organizational Consequences of Stress and Methods of Collecting Stress in the Workplace*

**245**

**Araştırma Makalesi / Research Article**

**Oral KARAKAYA**

Görevden Alınan Valilerin Statüleri

*Status of removed prefects'*

**265**

**Araştırma Makalesi / Research Article**

**İlker KARAKOYUNLU**

İç Güvenlik Biriminde Performans Yönetimine Yönelik Bir Öneri: 6M Modeli

*6M Modal: A Versatile Proposal to Performance Management in Internal Security Unit*

**289**

**TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI**

**319**





İdareciler,

bana içten sevgilerini haykırınlar;

yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet

olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için

insanlık fedâkarlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve

devlet anlamlarını en son ilmi telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış

ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.

*H. Ortak*



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**

**STRATEJİK YÖNETİM PERSPEKTİFİNDEN BİR ŞEHİRİN ANALİZİ:  
GELİBOLU ÖRNEĞİ**

Bekir ABACI \*

Kemal TEMEL \*\*

Dilek DÖNMEZ POLAT \*\*\*

**Öz**

Günümüzde stratejik yönetim kavramı, şehirler için rekabet edebilirlik ve markalaşma önündeki ön koşul olarak görülmektedir. Stratejik yönetim anlayışının şehirler için artan önemi, yönetim uygulamalarında giderek daha fazla kullanılmaya başlanılmıştır. Şehrin potansiyeli ile mevcut konumunun ortaya çıkarılması gelecekte varılmak istenen noktaya ulaşmada bir avantaja dönüşmektedir. Şehirler bu avantajı sağlayabilmek için tüm paydaşların katılımını sağladıkları yöntemleri kullanmalıdır. Bu bağlamda yapılan çalışma ile şehrin paydaşlarının katıldığı beyin fırtınası yöntemi ile GZFT (Güçlü ve Zayıf yönler ile Fırsat ve Tehditler) analizleri gerçekleştirilmiştir. Bilimsel metotlar ile belirlenmiş 13 tema başlığı temel alınarak analiz için 2 gün 4 oturumdan oluşan toplantılara toplam 350 paydaşın katıldığı bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Çalışmada 13 tema başlığı için şehrin güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditleri ortaya çıkarılmış, çalışma ile şehrin mevcut durumu ve potansiyeli için gerekli stratejik yönetim ve bakış açısının geliştirilmesi amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Stratejik Şehir Yönetimi, GZFT (SWOT) Analizi, Gelibolu

\* Kaymakam, İçişleri Bakanlığı, bekir.abaci@icisleri.gov.tr, ORCID: 0000-0001-7472-2872

\*\* Dr. Öğretim Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, kemaltemel@comu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8011-2923

\*\*\* Prof. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, ddonmez@comu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3072-9340



## **A CITY ANALYSIS FROM STRATEGIC MANAGEMENT PERSPECTIVE: THE CASE OF GELİBOLU**

### **ABSTRACT**

*Today, the concept of strategic management is seen as a prerequisite for competitiveness and branding for cities. The increasing importance of the strategic management approach for cities has started to be used more and more in management practices. Revealing the potential of the city and its current position turns into an advantage in reaching the desired point in the future. In order to gain this advantage, cities should use methods in which all stakeholders are involved. In this context, SWOT (Strengths and Weaknesses, Opportunities and Threats) analyzes were carried out with the brainstorming method with the participation of the stakeholders of the city. Based on 13 themes determined by scientific methods, a study was conducted with the participation of a total of 350 stakeholders in meetings consisting of 2 days and 4 sessions for analysis. In the study, the strengths, weaknesses, opportunities and threats of the city were revealed for 13 themes, and it was aimed to develop the necessary strategic management and perspective for the current situation and potential of the city.*

**Keywords:** Strategic City Management, SWOT Analysis, Gelibolu

## GİRİŞ

Teknolojik ilerlemeler ve gelişmelere bağlı olarak değişen çevresel konjonktür bireyleri, toplumları, örgütleri devletleri kısacası içinde bulunulan tüm faktörleri etkilemektedir. Ulaşım ve iletişimin hızı ve kolaylığı küreselleşmenin önünü açarak etkileşimi derinleştirmektedir. Küreselleşme ile artan rekabet beraberinde ürün ve hizmetlerin kalitesi, fiyatı, maliyetleri vb. birçok etken üzerinde etkili olmaktadır. Değişen çevresel koşullar, teknolojik değişim ve artan rekabet yönetim anlayışı ve süreçleri üzerinde belirleyici rol oynamaktadır. Yönetim düşüncesi ve yönetim anlayışının artan önemi stratejik yönetim anlayışının benimsenmesine neden olmuştur. Stratejik yönetim anlayışı özel sektördeki başarının ardındaki itici güç olarak görülmüş ve kamu yönetimine sirayet etmiştir. Bu bağlamda şehirler stratejik yönetim düşüncesinin hâkim olduğu süreçleri daha fazla göz önüne alarak değişen çevresel koşullar ve rekabetçi yaklaşımlara uyum sağlamayı hedeflemektedir. Değişime uyum ile birlikte denetim ve başarı için stratejik planlama süreçlerinin önemine vurgu yapılmaktadır.

Küreselleşme, işletmeler ile birlikte ülke ve şehirlerin de dahil olduğu bir rekabet sürecine neden olmaktadır. Şehirlerin kendilerine has yapıları, kültürel geçmişleri, mevcut kaynakları ve potansiyelleri markalaşma çabalarına dönüşmektedir. Bilgi teknolojilerindeki ilerlemeler ve kolay ulaşım imkanları bireylerin kendi koşulları ile farklı yerleşim yerlerindeki yaşam koşullarını kıyaslayarak beklentilerini farklılaştırmaktadır. İnsanların yeni yerler ve yeni tatlar arayışı içinde olmaları, şehirde yaşayanların beklentilerindeki farklılaşma ve kaliteli yaşam algıları mevcut yönetim anlayışını değişime zorlamaktadır. Bu bağlamda şehir yönetimlerinde markalaşma çalışmaları ve stratejik yönetim yaklaşımları ağırlık kazanmaktadır. Şehirler içinde yaşayan paydaşları ile bir bütün oluşturarak potansiyellerini ortaya çıkarabilmektedir. Bu nedenle stratejik yönetim süreçlerinde paydaşlar önemli rol üstlenmektedir.

Şehir yönetimlerinde yeni trend “inisiyatif alabilen şehirler” olarak adlandırılmakta ve bu bağlamda şehir yönetimlerinde daha kapsamlı stratejik planlamalar ile eyleme geçmenin gerekliliği üzerinde durulmaktadır (Rakodi, 2001). Bu anlayışın temeli, yerel ekonomik imkanların harekete geçirilerek şehir yaşamında karşılaşılan problemlerin önlenebileceği ve sosyo-kültürel kalkınmanın sağlanabileceğine dayanmaktadır. Şehir yönetiminde stratejik



planlama, ekonomik, kültürel ve mekân olarak şehrin yerel imkân ve olanaklarının ortaya çıkarılarak izlenecek yolun belirlenmesini amaçlamaktadır. Stratejik şehir yönetimi, ekonomik, sosyal ve kültürel olarak daha yaşanabilir, çevresiyle uyum içinde olan, şeffaf ve denetlenebilen, katılımcı bir anlayış ile şehirlerin rekabet edebilirliğinin artırılması ve farklılaşmasını hedeflemektedir.

Günümüz dünyasında ülkelerin tanınırlıklarından daha fazla popüler olan şehirlerin varlığı marka şehir kavramının önemini göstermektedir. Bireyler, bu şehirleri görmek ve yaşamak için pozitif algı oluşturabilmektedir. Tüm bu bilgiler ışığında paydaş katılımının sağlandığı bir yönetim anlayışı ile şehirlerin stratejik olarak mevcut durumlarının göz önüne serilerek potansiyellerinin ortaya çıkarılması şehir yönetimleri açısından büyük önem taşımaktadır. Bu durum çalışmanın temelini ve konusunu oluşturmaktadır. Çalışmada, odak grup çalışma yöntemi kullanılmış ve şehrin sahip olduğu potansiyel ile mevcut durum arasındaki farkın ortaya koyulması amaçlanmıştır.

## 1. STRATEJİK ŞEHİR YÖNETİMİ

Stratejik şehir yönetimi, içinde yaşayanlar ile bir bütün oluşturabilen, rekabet edilebilirliği ön planda tutarak katılımcı, dinamik ve şeffaf yönetim anlayışı ile amaç, hedef ve faaliyetleri planlayabilen, ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda daha yaşanabilir şehir meydana getirme faaliyeti olarak tanımlanmaktadır (Oktay ve Özmen, 2009:917). Yerel yönetimler kamusal hizmetlere odaklanmaları nedeniyle çoğunlukla kurumsal karar yetisinden yoksundur. Bu durum stratejik yönetimi sınırlayan bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Bu sınırlamalara ve tüm zorluklara rağmen stratejik yönetimin şehir yönetimine uygulanması mümkündür (Wong, Tang ve Von Horen 2006:649-652).

Değişen çevresel koşullar ve nüfus artışına bağlı olarak şehirler daha dinamik planlamalar yapmalıdır (Clarke, 1992:149). Şehirler değişime ayak uydurabilmek, meydana gelebilecek sorunlar ile baş edebilmek ve değişimleri kontrol altında tutabilmek için uygun planlamalara gereksinim duymaktadır (Rondinelli, 1993:26). Bu bağlamda şehirler birbirine benzer planlar yerine kendi koşul ve durumlarına uygun daha esnek, detaylı ve uzun dönemli stratejik eylem planlamalarına geçmelidir (Rakodi, 2001). Stratejik planlama ile şehirlerin ekonomik olarak gelişmesine olanak veren fırsatların belirlenmesi, içinde

yaşayanların yaşam kalitesini arttırıcı faaliyetler gerçekleştirilmesi ve toplumsal gelişmenin önünü açabilmek için yerel imkân ve olanakların harekete geçirilmesi anlayışı ile hareket edilmektedir. Bu anlayışta, finansal, sosyal ve çevresel gelişme bir bütün olarak ele alınarak yenilikçi yaklaşımlar ile farklılık yaratılabilecek özelliklerin ön plana çıkarılması hedeflenmektedir (Lovering, 1988:146).

Şehirlerin dünya ölçeğinde tanınırlığının artırılması ve uluslararası ticaretinin geliştirilmesi için uygun stratejiler geliştirilerek pazarlama karmasının devreye sokulması gerekmektedir. Şehir pazarlama stratejileri şu şekilde sıralanmaktadır (Kotler, 2000:51-66).

- İmaj Pazarlaması; Şehrin sahip olduğu en önemli pozitifliğe odaklanma
- Cazibe Pazarlaması; Sahip olunan doğal ve turistik özelliklere odaklanma
- Altyapı Pazarlaması; Sahip olunan altyapı avantajlarına odaklanma
- Şehir Pazarlaması; Uluslararası tanınırlığa sahip mekân ve kurumlara odaklanma

Türkiye’de devlet yapılanması yönetim birliği açısından Anayasa’nın 126 ve 127. Maddeleri ile merkezi ve yerel yönetim olmak üzere iki başlıkta teşkilatlanmıştır. Yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesi ile yerel kaynakların kullanılarak ihtiyaçların giderildiği birimlerden oluşmaktadır. Yerel yönetimler merkezi yönetimin uzak kaldığı problemlerin çözümü, beklentilerin karşılanması ve daha hızlı cevap verilebilmesi açısından içinde yaşayanlar için önem taşımaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler halkın yönetime katılımının sağlandığı katılımcı ve demokratik süreçlerin merkezi yönetime oranla daha fazla hissedildiği birimlerdir.

## **2. GELİBOLU VE TARİHSEL SÜREÇ**

Şehir kimliğinin oluşmasında kültürel miras büyük rol oynamaktadır. Sanayileşme, savaşlar, salgın hastalıklar gibi nedenlere bağlı olarak yaşanan göçler şehirlerin kimliklerinin belirlenmesinde önemli bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Toplumsal değişim şehirleri olumlu ve olumsuz yönde etkileyen birçok değişken içermektedir. Bu bağlamda şehirlerin temel kimliğinin korunmasında şehrin tarihi, kültürü ve doğal mirası belirleyici rol üstlenerek mevcut hafıza ve anıları oluşturmaktadır.





Gelibolu, ülkemizde ve dünya genelinde 1. Dünya savaşında yaşananlar ile hatırlansa da tarihi ve geçmişi çok daha eskilere dayanmaktadır. Tarihte antik dönemde Kelt'ler tarafından kurulduğu düşünülen Gelibolu'nun ilk adı Criteo olarak bilinmektedir. M.Ö. 1200'lü yıllarda Hititler, Frigler ve Lidyalılar'ın kontrolünde kalan şehir Pers imparatorluğunun hâkimiyetine geçmiş ardından Romalıların şehri alması ile Galya ismini alan bölge M.Ö. 250'li yıllarda Galatian adı ile anılmıştır. Eski Yunanca Galli (Kelt)-Pollis (Şehir) Kelt Şehri anlamına gelirken günümüz Yunancasında Galli (Güzel) – Pollis (Şehir) Güzel şehir anlamında kullanılmaktadır. Gelibolu'nun tarihi Neolitik Çağ öncesine dayanan ve Prehistorik buluntuların günümüzde dek ulaştığı eserleri Louvre ve İstanbul Arkeoloji Müzesinde sergilenmektedir (Özbek, 2008).

Şehir, Osmanlı hâkimiyeti ile birlikte donanmanın merkezi olmuş, tersane, yelken bezi üretimi, darphane, baruthane vb. özellikleri ile de imparatorluğun önemli merkezlerinden biri haline gelmesinin (Demirarslan, 2014:44) yanında Gelibolu, tarihsel süreç içinde tasavvuf kültürünün önemli noktalarından biri olarak dini bir merkez halini almıştır (Delespine, 1735:442).

Osmanlı İmparatorluğu'nun tahrir defter kayıtlarında 1475'li yıllarda Gelibolu'nun 40 mahalleden oluşan büyük bir şehir olduğu görülmektedir. Gelibolu ile ilgili ayrıntılı verilere Evliya Çelebi'den elde edilen bilgilerden de ulaşılmaktadır. Evliya Çelebi'nin tarifine göre Gelibolu, Kaya üzerine inşa edilmiş bir kale, hisar içinde 300 ev, varoşlarında 63 mahalle ve 700 ila 800 evden oluşmaktaydı. Ayrıca Kale içinde Sultan Cami ile Ahmed Paşa Cami, varoşlarda ise Mesih Paşa Cami, Saruca Paşa İmareti ile Medresesi ve büyük bir Mevlevihane'yi tarif etmektedir. 1645 ila 1675 tarihli avarız defterlerine göre 59 Müslüman ve 6 gayri Müslim Mahallesi bulunan Gelibolu'da yaklaşık 1600'den fazla ev bulunmaktaydı (Emecen, 1996). Ünlü yazar Edward Raczynski Gelibolu'nun 1814'lü yıllarda yaklaşık 40.000 bin nüfusa sahip, işlek kervan yollarına sahip kalabalık bir şehir olduğunu bildirmektedir.

Şevket Dağdeviren'in 1892 tarihli salnamesinde Gelibolu'dan İstanbul'a uzanan coğrafya "Trasya" olarak adlandırılmış, Gelibolu'nun 3608 hanede 13691 Müslüman, 4768 hanede 21780 Rum, 188 hanede 1032 Bulgar ve 210 hanede 1756 Yahudi ile toplamda 38,259 nüfusa sahip olduğu bildirilmiştir. Bu kayıtlara göre, şehir iç limanında bir havuz ve kule, 12 Cami, 4 Mescit, 2 Medrese, 6 Kilise,

2 Havra, 11 Tekke, 1 Mevlevihane, 1 Dar-ül Kur'a, bulunmaktadır. Bunlara ilaveten 1 Lise, 7 İlkokul, 1 Kütüphane, 1 Muvakkithane, 1 saat kulesi, hükümet konağı, reji dairesi, 10 fabrika, 1 otel, 4 han, 7 hamam, 19 yel değirmeni, 1 kiremithane ve Hamidiye isimli bir askeri hastaneye sahiptir. Osmanlı himayesinden sonra inşa edilen 26 eserin yalnızca 7 tanesi günümüze ulaşmış, bu bakımdan şehrin tarihi mirası iyi korunamamış ve günümüz koşullarına ulaşamamıştır.

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte yaklaşık üç yıl il merkezi olan Gelibolu 877 sayılı kanun ile 1926 yılında ilçe statüsüne alınmıştır. Gelibolu, günümüzde Güney Marmara bölgesinde konumlanmış Çanakkale İli'ne bağlı bir ilçedir. Yüzölçümü 806 km<sup>2</sup> olan şehrin merkez nüfusu 31.782 belde ve köyler ile birlikte toplam nüfus 44.598'dir. Doğusunda Çanakkale boğazı ve batısında Saroz körfezi bulunan Gelibolu üç tarafı denizlerle çevrili 100 km üzerinde kıyısı bulunan yarımada konumundadır. Bu özelliği ile hem Ege hem de Marmara bölgesi özelliklerinin bir arada görüldüğü şehir, birçok doğal liman ve plaja sahiptir. Tarihi süreç içinde önemli yerini koruyan şehir bugün tarihi kara savaşları nedeniyle dünya çapında tanınan ve milyonlarca yerli ve yabancı turistini ziyaret ettiği bir coğrafya olmaya devam etmektedir.

### **3. GELİBOLU'NUN GZFT (SWOT) ANALİZİ VE VİZYONUN BELİRLENMESİ**

SWOT (Strength, Weakness, Opportunity, Threat), İngilizce kısaltma olarak kullanılmakta ve Türkçe karşılığı da GZFT (Güçlü ve Zayıf yönler ile Fırsat ve Tehditler) anlamına gelmektedir. Yapılan bu analiz ile mevcut durum analizi yapılarak güçlü ve zayıf yönlerin ortaya çıkarılması ile fırsat ve tehditlerin belirlenmesi amaçlanmaktadır. Şehirler, GZFT (SWOT) analizi ile mevcut durumlarını ortaya koyarak, geleceğe yönelik vizyonlarını belirlemede potansiyellerine uygun hareket edebilir, hedeflerini ve ayırt edici özelliklerini ön plana çıkarabilme fırsatı yakalayabilirler (Kotler, Rein, Haider ve Hamlin 2002:167). Örgütlerin çevrelerini değerlendirmesine imkân tanıyan GZFT (SWOT) analizi stratejik yönetimin önemli unsurlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Örgütler, iç ve dış çevre unsurları ile mevcut durumlarının tespiti amacıyla bu analizi kullanarak planlama süreçlerini yürütmektedir. GZFT (SWOT) analizi örgütün kendi ihtiyaçlarına

odaklanarak sınırlarını belirlemesine ve daha detaylı stratejilerin belirlenmesine imkân tanımaktadır (Peng, Wang ve Gao,2014:41).

GZFT (SWOT) analizi, güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditlerin belirlenerek geleceğe yönelik yol haritasının çizilmesi ve stratejik planın oluşturulmasını ifade etmektedir. Bu bağlamda şehirler mevcut durumlarını ortaya koymak, potansiyel fırsat ve tehditleri belirlemek amacıyla GZFT (SWOT) analizinden yararlanmaktadır. Bu sayede geleceğe dönük planlamaların doğru ve isabetli kararlar ile desteklenmesi sağlanabilir. Ayrıca GZFT (SWOT) analizi ile belirsizlik düzeyinin en aza indirilmesi stratejik planlamanın önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Şehirler, geleceğe yönelik amaç ve hedeflerini ortaya koyabilmek için mevcut durumlarını, potansiyellerini, kaynaklarını ve kontrolleri dışındaki gelişmeleri belirleyebilmelidirler (Campbell ve Luchs, 2002).

Yapılan çalışma ile şehrin, ulusal ve uluslararası daha etkin olduğu alanların belirlenmesi, bulunduğu konum ve benzer şehirlere göre geliştirmesi gereken alanların belirlenmesi, sahip olduğu imkân ve olanakların oluşturabileceği potansiyelin belirlenmesi ve tüm bunları olumsuz etkileyebilecek problemlerin belirlenerek önlem alınması amaçlanmıştır. Çalışma, Gelibolu kaymakamlığının koordinasyonu ile ilgili kurum ve kuruluşlarda yapılacak çalışmalara izin verilmesinin ardından çalışma başlatılmış ve şehirde yaşayanlara “Nasıl bir Gelibolu hayal ediyorsunuz” sorusu sorulmuştur. Alınan cevaplar içeriklerine göre sınıflandırılarak yazılan cevaplar arasından en çok tekrar edenler belirlenmiş ve ana tema başlıkları oluşturulmuştur. Oluşan ana tema başlıkları doğrultusunda ilçedeki ilgili kurum, kuruluş ve sivil toplum örgütlerinin ilgili tema başlığı temsilcilerinden oluşan 350 katılımcı ile 24-25 Mart 2022 tarihlerinde 13 grupta her bir grup için bir koordinatör eşliğinde odak grup çalışması yöntemi kullanılarak katılımcıların ilgili tema başlıkları doğrultusunda şehrin potansiyeli, mevcut durumu ve beklentiler yönünde görüşleri alınarak GZFT (SWOT) analizleri gerçekleştirilmiştir. GZFT (SWOT) için odak gruplarındaki koordinatörlerin denetiminde katılımcıların görüş ve düşünceleri sınıflandırılarak ana temalar altında toplanmış ve şehrin güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditler belirlenerek çalışma tamamlanmıştır.

Yapılan çalışmalar neticesinde Gelibolu vizyonu “İçinde yaşayanlara sosyal olanaklar sunabilen, çevreye duyarlı, ekonomik büyüme odaklı, kültürel ve tarihi mirasını sürdüren, turizmde markalaşmış, altyapı, eğitim ve sağlıkta çağın gereklerini yakalamış öncü bir şehir olmak.” şeklinde belirlenmiştir.

### 3.1. Ana Tema Başlıkları

Yapılan anket çalışması analizleri doğrultusunda belirlenen 13 ana tema ile ilgili temsilcilerin katılım sağladığı toplantılarda beyin fırtınası yöntemi ile GZFT (SWOT) analizi gerçekleştirilmiştir. 350 katılımcının ortak görüşleri GZFT (SWOT) analizinde birleştirilmiş, belirlenmiş vizyon doğrultusunda amaç ve hedefler ortaya koyulmuştur.

#### 3.1.1. Balıkçılık

Bulunduğu konum itibari ile üç tarafı denizlerle çevrili olan şehrin önemli ekonomik kaynaklarından olan deniz ürünleri yapılan çalışmada ana temalardan biri olarak belirlenmiş balıkçılık başlığında ele alınmıştır. Balıkçılık teması ile ilgili şehirde yaşayan ve bu alanda faaliyetlerde bulunan kurum, kuruluş, sivil toplum örgütleri ve bireylerin katıldığı toplantılarda gerçekleşen GZFT (SWOT) analizi aşağıda Şekil 1.'de gösterilmiştir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
Sardalya balığının festivali ve şehir için marka değer olması	Saralya ürünlerinin coğrafi işaret potansiyeli
Balık işleme tesisleri ile yöresel markaların varlığı (Tuzlu balık, Kızıl sardalya gibi.)	Deniz ürünlerini işleme sektörüne yatırım potansiyeli
Deniz ürünleri çeşitliliği ve balıkçılık pazarlama alanlarına yakınlık	Balıkçılık müzesi açılabilme potansiyeli
Balıkçılık üzerine sektörel iletişimin gelişmişliği	Deniz çiftlikleri kurulabilme potansiyeli
Balıkçılığın geçmişten günümüze geleneksel bir meslek olması ve tecrübeli iş gücü varlığı	Balıkçılık ve deniz ürünleri turizm potansiyeli
Balık göç bölgesi avantajı ve taze ürüne ulaşım kolaylığı	Artan deniz ürünleri talebi
Bölgenin avcılık ve yetiştiricilik potansiyelinin varlığı	
Bölgede konu ile ilgili kooperatifiçiliğin gelişmiş olması	

**BALIKÇILIK**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
Sektörel denetim ve kontrol eksikliği	Deniz kirliliği ve müsilağ
Balıkçı barınaklarının altyapı yetersizliği	İklim değişiklikleri ve küresel kaynaklı sorunların biyo-çeşitlilik üzerine etkileri
Avcılık kurallarına uyulmaması ve bilinçsiz avlanma	Yasa dışı avcılık
Sektörel düzeyde yatırım eksikliği ve olgunlaşmamış sanayi	Sektörün ekonomik, altyapısal ve yönetsel olarak yeterli desteği alamaması
Deniz kirliliği artışı	Enerji maliyetlerinin sektöre olumsuz yansımaları ve büyük yatırımcıların başka bölgeleri tercihi
Sektörel kurumlardaki iletişimsizlik ve kooperatiflerin örgütsel zayıflığı	
Bölgedeki avcılık kısıtlarına ulaşımındaki altyapı eksiklikleri	

Şekil 1. Balıkçılık Teması

Yapılan GZFT (SWOT) analizi ile ortaya konulan başlıklar doğrultusunda beş stratejik amaç belirlenmiş ve 2026 yılı sonuna kadar hayata geçirilmesi planlanmıştır. Belirlenen amaçlar, deniz kirliliğinin önlenmesi, balıkçılık alanındaki kooperatiflerin güçlendirilmesi, kurumsal yapının geliştirilmesi, markalaşmanın önünün açılarak sektörün yaşamış olduğu problemlerin çözüme kavuşturulması olarak belirlenmiştir.

### 3.1.2. Belediyeler

Yerel yönetimler şehirlerin temel unsurlarının karşılandığı süreçlerin işletilmesindeki önemli faktör olarak değerlendirilebilir. Şehirlerin alt ve üst yapı ihtiyaçlarının belirlenerek giderildiği belediyeler, yaşayanların refahı açısından uyguladıkları yönetsel süreçler ile önemli rol oynamaktadır. Bu kapsamda şehrin stratejik yönetim planlamaları içinde ele alınan belediyeler başlığı, ilgili kurumlar, birimler ve kişilerin katıldığı toplantılarda beyin fırtınası yöntemi GZFT (SWOT) analizini gerçekleştirmiştir. Yapılan çalışma neticesinde ortaya konulan sonuçlar aşağıda Şekil 2.'de gösterilmiştir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
Uygun tesis, ekipman ve altyapının varlığı	Şehrin tarihi kara savaşları nedeniyle dünya çapında tanınırlığının sağladığı potansiyel
Yetmiş ve yeterli insan kaynağının varlığı	Çanakkale 1915 köprüsünün sağladığı ulaşım kolaylığı
Uluslararası arenada tanınan şehir olunması ve bu durumun sağladığı işbirliği avantajı	Yenilenebilir enerji kaynaklarının varlığı
Güçlü ulaşım olanakları, büyük şehirlere yakınlık ve boğaz köprüsünün sağladığı avantaj	Su ürünlerinin çeşitliliği
Şehrin tarihi, doğal ve turistik imkanlarının fazlalığı ve bilinirliği	Su sporlarına uygun alanların varlığı
Yerel yönetimin yenilikçi ve ulaşılabilir anlayışa sahip olması	Turizm olanaklarının fazlalığı ve yatırım fırsatlarının varlığı

**BELEDİYE**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
Şehrin çalışma imkanlarının kısıtlı olması	Yaşlı Nüfusun fazlalığı
Genç nüfusun göç etmesi	Sanayi bölgesi bulunmaması ve yatırımlarının yetersizliği
Trafik problemleri, otopark sorunları	Trafik Problemleri ve Transit ulaşım nedeniyle ziyaretçi sayısında azalma
Çanakkale savaşları tarihi alanındaki faaliyetlerden yeterli düzeyde yararlanamama	Çevre kirliliğinde artış
Katı yakıt kullanımına bağlı çevre sorunları	Askeri birliklerin şehir içinde kalması
Belediye hizmet birimlerinin farklı hizmet binalarında faaliyeti ve dağınık yapısı	
Şehir planlamalarındaki yetersizlik ve buna bağlı olarak nüfusun belli alanda toplanarak şehrin sağlıklı büyümesine imkan olmaması	

Şekil 2. Belediyeler Teması



Yapılan GZFT (SWOT) analizi ile belirlenmiş başlıklar değerlendirilmiş dört stratejik amaç ortaya konmuştur. Bunlar, şehrin altyapı sorunlarının çözümü, sanayileşme ve üretim sahalarının belirlenerek uygun süreçlerin işletilmesi, paydaş odaklı ve katılımcı bir yönetim anlayışının belirlenmesi ve kültürel ve sosyal yaşamın gelişmesine katkıda bulunmak olarak belirlenmiştir.

### 3.1.3. Çevre, Tarım ve Orman

Gelibolu konumu itibari ile tarım, hayvancılık ve orman yönünden çevresel değerlendirilmeye tabi tutulmuş, şehrin bu alanlardaki potansiyelini ortaya çıkarmak için konunun önde gelenleri ile ilgili kurum ve kuruluş çalışanlarının ortak görüş ve paydada buldukları GZFT (SWOT) analizi sonuçları Şekil 3'de gösterilmiştir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
İklim ve doğa koşullarının sebze ve meyve üretimine uygunluğu ile ekilebilir ve verimli arazilerin çok olması	Tarım ve hayvancılığa elverişli arazi ve iklim koşulları
Yetmiş insan kaynağı ve bilinçli çiftçilik yapılması	Çanakkale 1915 köprüsünün sağladığı ulaşım kolaylığı
Tarımsal faaliyetleri tehdit edecek sanayileşmenin olmaması ve tarım için yeterli ekipmana sahip olunması	Sulama için yeterli baraj potansiyeli
İlçenin konumunun ürünlerin pazarlanmasına uygunluğu ve yeterli sivil toplum kuruluşuna sahip olunması	Çiftçilik ile ilgili tecrübeli ve yeterli insan kaynağı
Ancılık faaliyetleri ve farklı ürün yetiştiriciliğine uygun altyapıya sahip olunması	Markalaşmaya uygun ürünlerin bulunması

**ÇEVRE, TARIM ve ORMAN**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
Şehrin çalışma imkanlarının kısıtlı olması	Yaşlı Nüfusun fazlalığı
Genç nüfusun göç etmesi	Sanayi bölgesi bulunmaması ve yatırımlarının yetersizliği
Trafik problemleri, otopark sorunları	Trafik Problemleri ve Transit ulaşım nedeniyle ziyaretçi sayısında azalma
Çanakkale savaşı tarihi alanındaki faaliyetlerden yeterli düzeyde yararlanamama	Çevre kirliliğinde artış
Katı yakıt kullanımına bağlı çevre sorunları	Askeri birliklerin şehir içinde kalması
Belediye hizmet birimlerinin farklı hizmet binalarında faaliyeti ve dağınık yapısı	
Şehir planlamalarındaki yetersizlik ve buna bağlı olarak nüfusun belli alanda toplanarak şehrin sağlıklı büyümesine imkan olmaması	

Şekil 3. Çevre, Tarım ve Orman Teması

Yapılan değerlendirmeler sonucu üç stratejik amaç belirlenmiş ve bu amaçlar doğrultusunda stratejik hedefler ile GZFT (SWOT) analizi tamamlanmıştır. Belirlenmiş stratejik amaçlar, çevre insan ve hayvan sağlığının korunmasına yönelik çalışmaların yapılması, üretici ve tüketicilere yönelik eğitim ve danışmanlık sistemlerinin geliştirilmesi ve alanda örgütlenmenin önünün açılması şeklinde ortaya konulmuştur.

### 3.1.4. Dernekler

Şehir yaşamında derneklerin varlıkları ve gereklilikleri yadsınamaz bir konumdadır. Dernekler, şehirlerin gelişmesi, sosyalleşme, kültürel faaliyetler, spor vb. birçok aktivitenin gerçekleştirilmesinde aktif rol oynamaktadır. Bu bağlamda yapılan çalışmada şehirde faaliyet gösteren derneklerin üyeleri ve dernek faaliyetlerine katkısı bulunan yerel yönetimlerin bir araya gelerek oluşturdukları GZFT (SWOT) analizi Şekil 4.'de gösterilmiştir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
Gönüllülerin varlığı	Şehirde yaşayanların eğitim seviyesinin yüksek olması ve bilinçli toplum
Siyasi alandan uzak kalınarak çalışmaların yaşanmaması	Gönüllülük isteği ile hareket eden bireylerin varlığı
Yenilikçi, geniş kitlelere hitap edebilen ve işbirlikçi derneklerin varlığı	Şehrin tarihi ve kültürel mirası
	Ulaşım olanaklarının kolay olması ve büyük şehirlere yakınlık
	Şehrin küçük yerleşim yapısı sayesinde iletişimin kolaylaşması

**DERNEKLER**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
Bürokratik işlemlerin fazlalığı ve yerel yöneticilerin yeterli desteği göstermemesi	Yaşlı Nüfusun fazlalığı ve emekli popülasyondaki artış
Dernek gelirlerinin yetersizliği	Çalışma olanaklarındaki sınırlılık nedeniyle şehrin ekonomik potansiyelinin düşük olması
Dernek yönetimlerinin kişiselleştirilmesi, yapılması gereken toplantı ve etkinliklerin yapılamaması	Sanat ve sosyal alanlara yapılan yatırımların yetersizliği ve genç nüfusa yönelik bilinçlendirme çalışmalarının yetersizliği
Yeterli düzeyde proje ve sosyal faaliyetin gerçekleştirilememesi	Yönetimsel problemler ve niteliğin düşük olması
Resmiyette varlığı olan ancak fiili olarak aktif olmayan çok sayıda dernek bulunması	Dernek yönetimi ve çalışmalarına üzerine yeterli bilinçlendirme çalışmalarının olmaması ve konu ile ilgili eğitimsizlik
Dernek faaliyetleri için yeterli alanın olmaması (Konferans salonu vb. )	

Şekil 4. Dernekler Teması

Dernekler teması ilgili katılımcıların oluşturmuş oldukları analiz sonuçlarına istinaden üç stratejik amaç doğrultusunda stratejik hedeflerini belirlemiş ve çalışmaya katkıda bulunmuştur. Belirlenen stratejik amaçlar, derneklerin birlikte hareket edebilecek bir yapıya kavuşturulmaları ve iş yapabilme kültürünü yerleştirme, örgüt üyelerine yönelik motivasyon ve aidiyet çalışmalarının yapılması ve şehirde yaşayanlara yönelik sivil toplum kuruluşları ve dernek kültürüne yönelik bilinçlendirme faaliyetlerinde bulunmak olarak gerçekleşmiştir.

### 3.1.5. Eğitim

Toplumların gelişmesi ve ilerlemesinin en önemli unsuru olarak değerlendirebileceğimiz eğitim kavramı şehirlerin dünü, bugünü ve geleceği için vazgeçilmez bir faktördür. Bu nedenle şehrin stratejik planlamaları içinde olmazsa olmaz temalardan biri olan eğitim teması için şehrin eğitim alanındaki yöneticileri ve öğretmenleri ile bir araya gelerek eğitim başlığının GZFT (SWOT) analizi için çalışma gerçekleştirmiştir. Bu çalışma sonuçları aşağıda Şekil 5.'de gösterilmiştir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
Yeterli, tecrübeli ve yetenekli insan kaynağı (Öğretmen) bulunması	Öğrenci sayısına oranla yeterli sayıda derslik ve altyapı bulunması
Eğitim binalarının yeni olması, sınıf mevcutlarının az olması ve ulaşımın kolaylığı	Proje üretebilen öğretmen sayısının fazlalığı
Eğitim seviyesi yüksek profilli velilere sahip olunması, velilerin eğitime yeterli destek ve önemi göstermesi	Yönetimde kadın sayısının görece artışı ve genç okul müdürlerinin varlığı
Ulaşılabilir, tecrübeli yönetim kadrosunun bulunması	Bölgesel gelişmeler ile ekonomik faaliyetlerin eğitime yansımaları ve kolay ulaşım imkanları
Okul türlerindeki çeşitliliğin fazlalığı	Sosyal ve kültürel etkinliklerde kullanılacak alanlara sahip olunması

**EĞİTİM**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
Velilerin okul yönetimi ve öğretmenlere müdahaleleri	Artan teknolojik cihaz ve madde kullanımına bağlı bağımlılıklardaki artış
Cimer vb. şikayetleri ile eğitim ve eğiticilerin itibarsızlaştırılması	Boğaz köprüsü ile birlikte merkeze giden öğrenci sayısında artış ve göç
Sosyal, kültürel ve sportif faaliyetlerin yetersiz düzeyde olması	Öğretmen kadrolarının doluluğu ve emekliliği gelmiş öğretmen popülasyonunun fazlalığı
Askeri personel kaynaklı öğretmen tayin ve yer değişiminin fazlalığı	Ödnek yetersizlikleri ile tecrübeli insan kaynağının tayin ya da istifa etmesi nedeniyle yaşanan olumsuzluklar
Yardımcı ve teknik personel yetersizliği	Öğretmenlik mesleğinin itibarsızlaşması
Eğitimin yeterli düzeyde desteklenmemesi, ödüllendirme sisteminin yetersizliği ve ölçme ve değerlendirmenin yeterli düzeyde gerçekleşmemesi	

Şekil 5. Eğitim Teması

Yapılan toplantılar ve değerlendirmeler neticesinde oluşan GZFT (SWOT) analizi göz önünde bulundurularak beş stratejik amaç belirlenmiş ve bu amaçlara uygun stratejik hedefler geliştirilmiştir. Belirlenmiş amaçlar, okulların altyapı problemlerinin giderilerek güçlendirilmesi, okullarda kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetlerin artırılması, dış paydaşlar ile birlikte eğitim faaliyetleri düzenlenmesi, okulların imkân, olanak ve kalitelerinin artırılarak tercih nedeni haline getirilebilmeleri ve kadın idareci sayısında artış sağlanması olarak belirlenmiştir.

### 3.1.6. Köyler

Şehir yaşamının temelini atıldığı köyler, şehirde kurgulanan yaşamın sürdürülebilirliğinde önemli bir yer tutmaktadır. Şehirlerin çevrelerinde coğrafi yapılarına göre katma değerli ürünlerin üretildiği, ekonomik, sosyal ve kültürel yapıları ile köyler bulunmaktadır. Ulaşım, teknoloji ve sanayileşme nedeniyle nüfusun köyden kente doğru hızla yer değiştirdiği günümüzde mevcudu sürdürebilecek politikalar önemli hal almaktadır. Köy ve köylülerin olmadığı bir şehir yaşamının kurgulanması mümkün görünmemektedir. Bu kapsamda şehrin stratejik yönetiminden bahsederken köyler ana teması ile oluşan başlıkta ilgili birimler tarafından ele alınmış ve gerçekleştirilen GZFT (SWOT) analiz sonuçları Şekil 6.'da gösterilmiştir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
Hayvancılık, balıkçılık, orman ve tarımsal faaliyetlerin potansiyelinin yüksek olması	Temel gıda malzemelerinin ucuz mal edilebilmesi
Sahip olunan köyler ve turizm potansiyeli	Tarım ve hayvancılığa yapılan desteklerin artması
Ulaşımın kolaylığı ve büyük şehirlere yakınlık	Turizm faaliyetlerinin desteklenmesi
Tarihi, kültürel ve doğal güzelliklere sahip olunması	Kooperatiflerin yaygınlaşması, tarım ve hayvancılık faaliyetlerindeki bilinçlendirme faaliyetleri ve köye dönüş projeleri
Yükselen eğitim seviyesi ve olanakların artması	Tarihi ve kültürel mirasın tanıtım faaliyetleri

**KÖYLER**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
Çevre kirliliği, kanalizasyon ve altyapı yetersizlikleri	Köylerin göç nedeniyle nüfuslarının azalması
Balıkçı barnaklarının yetersizliği ve hayvancılığın meskûn mahal dışına taşınması	Tarım arazilerinin imara açılması ve farklı amaçlar ile kullanılması, plansız yapılaşma ve çevre kirliliği
Genç nüfusun göçü nedeniyle tarımsal faaliyetlerde azalma	Köy okullarındaki eğitim düzeylerinin yetersizliği
Köylerdeki sosyal ve çalışma alanlarının yetersizlikleri	Bilinçsiz avcılık ve hayvan popülasyonunda azalma
Yolların bakımsız olması ve toplu taşıma olanaklarının yetersizliği	Hırsızlık olaylarında artış

Şekil 6. Köyler Teması

Yapılan çalışmalar neticesinde köyler teması ile ilgili üç stratejik amaç ve bunlara uygun stratejik hedefler belirlenmiştir. Belirlenmiş amaçlar, çevreyle uyumlu sürdürülebilir kalkınma, köy hayatının ekonomik, sosyal ve kültürel olarak cazip hale getirilmesi ve köylerin turizm potansiyellerinin ortaya çıkarılması olarak belirlenmiştir.

### 3.1.7. Kurumlar

Yönetim sürecinin önemli unsurları arasında olan kurumlar devletin yerinden yönetim anlayışının ve gücünün göstergesi niteliğini taşımaktadır. Bu kapsamda şehirlerdeki düzen ve dengenin sağlanabilmesi için şehirde yaşayanlar ile kurumların bir ahenk ile hareket etmeleri gerekmektedir. Bu ahengin sağlanabilmesi ve dengenin kurulabilmesi için yapılması gerekenlerin belirlenmesi adına gerçekleştirilen çalışmada GZFT (SWOT) analizi neticesinde ortaya konan sonuçlar Şekil 7'de gösterilmiştir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
Güçlü iletişim ve uyumlu çalışma	Çanakkale 1975 köprüsünün yeni istihdam olanakları oluşturması
Kurumlara duyulan güven	Şehrin tarihi ve doğal güzellikleri nedeniyle çalışanlar için tercih sebebi olması
Kurumlardaki teknolojik altyapının yeterli düzeyde olması	Tarihi ve turistik binaların varlığı
Özverili hizmet sunumu	Bankaların ekonomik desteklerinin varlığı

**KURUMLAR**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
Nitelik ve nicelik açısından yetersiz insan kaynağı	Yetersiz iş olanakları nedeniyle göç eden genç nüfus
Kamu binalarının fiziki koşullarının yetersizliği	Kurumların saygınlığını yitirmesi
Lojman ve sosyal imkanların yokluğu	Şehirdeki imkan ve olanakların yetersizliği (Okul ve Sağlık) nedeniyle il merkezinde ikamet edilmesi
Geçici görevlendirme ve tayinler	Esnaf ve satıcı kültürünün yeterli düzeyde olmaması ve buna bağlı olarak gelişimin sınırlı olması
Kamu personeli üzerindeki şikayet baskısı	

Şekil 7. Kurumlar Teması

Yapılan çalışma sonuçlarına göre üç stratejik amaç ortaya konulmuş ve stratejik hedefler belirlenmiştir. Buna göre amaçlar, insan kaynaklarındaki nitelik ve niceliği iyileştirecek çalışmaların gerçekleştirilmesi, kurumların fiziki koşullarının iyileştirilmesi ve kurumsal iletişim süreçlerinin iyileştirilmesi olarak belirlenmiştir.

### 3.1.8. Kültür ve Sanat

Toplumların kimlikleri üzerinde son derece önemli bir faktör olan kültür ve sanat, bireylerin yaşayış biçimlerinden kıyafetlerine, yemeklerinden düğünlerine birçok etkenin ve sosyal hayatın belirleyicisi konumundadır. Bu kapsamda şehirlerin stratejik yönetim süreçlerinde kültür ve sanat başlığının mutlak suretle ele alınması gerekmektedir. Yapılan GZFT (SWOT) analizi çalışmasına dâhil edilen kültür ve sanat başlığı ile ilgili sonuçlar Şekil 8.'de gösterilmektedir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
Gelibolu'nun şehir olarak bir dünya markası olması ve bilinirliği	Kültürel çeşitlilik ve şehrin sahip olduğu değerlerin mevcut potansiyeli
Kültürel ve sanatsal faaliyetlere önem veren gönüllüler ve katılımcıların varlığı	Yerel sanatçılar ile düzenlenebilecek faaliyetlerin varlığı
Zengin bir tarihi ve kültürel mirasa sahip olması	Kültürel ve sanatsal faaliyetler için gerekli yetkin kişiler ile iletişim kurabilme fırsatının varlığı
Şehirde yaşayanların modern kültürel yapısı, yerel düzeydeki sanatçılar ve sanatsal faaliyetlere olan eğilim	Tarihi kara savaşlarının sağladığı avantajı kullanma potansiyeli (Anzak vb. kültürler ile ortak organizasyonlar)
Şehrin manevi kültürel mirası ve coğrafi konumu	

**KÜLTÜR VE SANAT**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
Sanatsal ve kültürel faaliyetler için yeterli alan, kurumsal destek, bütçe, yetkin insan kaynağı ve işbirliğinin olmaması	Sahip olunan tarihi ve kültürel mirasın giderek yok olması
Şehrin tanıtım ve reklamının yeterli düzeyde yapılamaması	Kurumsal düzeyde tanıtım ve bilgilendirme faaliyetlerinin yetersizliği
Sahip olunan değerlerin farkındalık düzeyindeki yetersizlik ve yerel yönetimin yetersizliği	Siyasetin, sanat ve kültürel faaliyetlere dahil olması
Yeterli düzeyde sanatsal ve kültürel etkinliklerin yapılamaması ve faaliyetlerin sürekliliğinin sağlanamaması	Nüfus göçü, yeterli çaba ve azmin gösterilmemesi ve uygun eğitim altyapısının bulunmaması
Yapılan faaliyetlerin yeterli destek alamaması, altyapı eksiklikleri ve uygun düzeyde temsil edilememesi	

Şekil 8. Kültür ve Sanat Teması

Yapılan değerlendirmeler sonucunda şehrin kültür ve sanat alanındaki paydaşları GZFT (SWOT) analizine uygun iki stratejik amaç etrafında toplanmış ve buna uygun stratejik hedefleri belirlemişlerdir. Bu kapsamda amaçlar, kültür ve sanat alanına ihtiyaç duyulan yatırımların gerçekleştirilmesinin sağlanması ve sahip olunan mirasın tanıtımının daha iyi bir noktaya taşınması şeklinde belirlenmiştir.

### 3.1.9. Sağlık

Birey ancak ruhen, bedenen ve aklen normal ise sağlıklı kabul edilmektedir. Toplumların sağlıklı olmaları ise birey sağlığı ile iç içe geçmiş bir sürecin sonucunda gerçekleşmektedir. Birey sağlıklı değilse toplumun sağlıklı olması beklenemez. Bu kapsamda şehirde yaşayanların hem bireysel olarak hem de toplumsal olarak sağlıklı olmaları istenilen yaşam kalitesi seviyesinin yakalanabilmesi açısından önem arz etmektedir. Çalışma kapsamında şehrin stratejik yönetim anlayışının belirlenmesinde göz ardı edilemeyen diğer bir başlık olan sağlık teması ile ilgili GZFT (SWOT) çalışmalarının sonuçları Şekil 9'da gösterilmektedir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
Nüfusa uygun kapasiteli yeterli hastaneye sahip olunması	İl sağlık müdürlüğünün olumlu tutum ve yaklaşımı ve kamu kurumlarıyla uyumlu çalışma
Aile hekimlerinin tecrübesi, fedakar çalışanların varlığı ve temel branş hekimlerinin olması	1915 Çanakkale köprüsü ile ulaşımın kolaylaşması
Sağlık hizmetlerine kolay ulaşım ve tüm tahlil ve taramaların yapılabilmesi	Şehrin fiziki koşulları, tarihi, doğal ve kültürel güzelliklerine bağlı olarak nüfus artışı ve sağlık turizminin gelişme potansiyeli
Çalışma alanına uygun insan kaynağının varlığı	Halkın iletişime açık oluşu ve tüm paydaşları ile bir araya gelebilme
Tele sağlık ve iletişim hizmetlerinin aktif olması	

**SAĞLIK**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
İl merkezine ulaşımında yaşanan sıkıntılar, sevklerin fazla olması ve uzman hekim eksikliği	Yaz aylarında nüfus artışına bağlı olarak sağlık hizmetlerinin yetersiz kalması
Fiziki koşullardaki yetersizlik, iki ayrı hizmet binasının varlığı ve personel atamalarındaki liyakatsizlik	İl merkezi ile deniz aşırı olunması sebebiyle ulaşım problemleri yaşanması
Acil servisin yetersiz olması, hasta seçme işlemlerinin yapılamaması ve halkın sağlık hizmetleri hakkındaki bilinçsizliği	Sağlık çalışanlarına şiddet olaylarının artması, personel ve uzman hekim eksikliği
Hasta ve personelin iletişim problemleri yaşaması ve personelin motivasyon problemleri	
Tıbbi malzeme ve personel yetersizliği, özlük haklarındaki yetersizlik ve personelin sosyal alan eksikliği	Yabancı uyruklu vatandaşlarla yaşanan iletişim ve sağlık hizmetlerinde aksama

Şekil 9. Sağlık Teması

Sağlık alanında uzman paydaşların bir araya gelerek oluşturdukları toplantılar neticesinde şehrin sağlık alanındaki stratejik amaç ve hedefleri GZFT (SWOT) analizine göre belirlenmiştir. Buna göre amaçlar, sağlık alanındaki fiziki koşulların çağın gerektirdiği seviyeye getirilmesi, çalışanların motivasyon ve memnuniyetlerinin artırılması ve şehirde yaşayanlar ile kurum iletişiminin artırılarak imajın pozitif olmasının sağlanması şeklinde belirlenmiştir.

### 3.1.10. Spor

Şehirde yaşayanların ruhen ve bedenen sağlıklı olmaları üzerinde sportif faaliyetlerin önemi yadsınamaz bir durumdur. Ayrıca genç nüfusun sosyalleşmesi açısından da önem arz etmektedir. Bu bağlamda şehirdeki spor faaliyetleri ve bu alanda yapılabilecekler ile ilgili gerçekleştirilen toplantılar neticesinde konunun uzmanlarının fikir birliğine vardığı GZFT (SWOT) analizi sonuçları Şekil 10'da gösterilmiştir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
Farklı spor dalları (Okçuluk, pentatlon vb.) ve spor branşlarında oluşmuş kültürel yapının varlığı	E-Spor platformu oluşturulması
Spor sicil lisans biriminin olması	Antrenör ve sporcuların fedakar çabaları
Bilinçli ebeveyn ve spora eğilimli gençlerin varlığı	Çanakkale 1915 boğaz köprüsü ve şehrin uluslararası tanınırlığı
Belirli spor dallarında dünya çapında tanınırlık ve okçuluk, triatlon ve pentatlon gibi spor dallarında lisanslı sporcuların sayısının fazla olması	Spor faaliyetlerine uygun doğal ve fiziki koşullara sahip olunması
Spor faaliyetlerine ulaşımın kolay olması	

**SPOR**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
Federasyon temsilcilerinin il merkezinde bulunması nedeniyle yatırım ve ekipman desteğinin yeterli seviyede olmaması	Spor faaliyetlerindeki bireysel çabaların sürdürülebilir olmaması
Tüm branşlara uygun yeterli fiziki spor alanının bulunmaması ve yerel yönetimden yeterli desteğin sağlanamaması	Maddi desteklerin adil düzenli dağıtılamaması
Yeterli antrenör sayısı olmaması, faaliyetlerin bireysel çabalar ile gerçekleştirilmesi ve destek personeli yetersizliği	Sporcuların maddi destek alamaması
Okulların yeterli spor alanlarının olmaması	Yeterli maddi ve manevi desteğin sağlanmaması
Spor faaliyetlerine ulaşımın masraflı olması	

Şekil 10. Spor Teması



Yapılan çalışmalar sonucunda spor teması üzerinde iki ana stratejik amaç belirlenmiştir. Belirlenmiş amaçlar, sportif faaliyetlerin geliştirilerek yaygınlaştırılması ve hizmet kapasitesinin artırılarak kurumsallaşmanın sağlanması şeklinde ortaya koyulmuş ve bu amaçlara uygun hedefler geliştirilmiştir.

### 3.1.11. Ticaret ve Sanayi

Şehirlerin ekonomik ve sosyal hayatı üzerinde o şehirlerin mevcut ticari ve sanayi potansiyelinin etkileri görülmektedir. Şehrin ekonomik büyüklüğü beraberinde yatırımlar ve imkânlarla dönüşerek şehirde yaşayanlar için bir ayrıcalık oluşturmaktadır. Bu kapsamda şehrin ticari ve sanayi olarak gelişebilmesi, potansiyelinin ortaya çıkarılabilmesi için gerekli çalışmalar gerçekleştirilmiş ve Şekil 11.'de gösterilmiştir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
Nüfusa uygun kapasiteli yeterli hastaneye sahip olunması	İl sağlık müdürlüğünün olumlu tutum ve yaklaşımı ve kamu kurumlarıyla uyumlu çalışma
Aile hekimlerinin tecrübesi, fedakar çalışanların varlığı ve temel branş hekimlerinin olması	1915 Çanakkale köprüsü ile ulaşımın kolaylaşması
Sağlık hizmetlerine kolay ulaşım ve tüm tahlil ve taramaların yapılabilmesi	Şehrin fiziki koşulları, tarihi, doğal ve kültürel güzelliklerine bağlı olarak nüfus artışı ve sağlık turizminin gelişme potansiyeli
Çalışma alanına uygun insan kaynağının varlığı	Halkın iletişime açık oluşu ve tüm paydaşlarla bir araya gelebilme
Tele sağlık ve iletişim hizmetlerinin aktif olması	

**SAĞLIK**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
İl merkezine ulaşımında yaşanan sıkıntılar, sevklerin fazla olması ve uzman hekim eksikliği	Yaz aylarında nüfus artışına bağlı olarak sağlık hizmetlerinin yetersiz kalması
Fiziki koşullardaki yetersizlik, iki ayrı hizmet binasının varlığı ve personel atamalarındaki liyaketsizlik	İl merkezi ile deniz aşırı olunması sebebiyle ulaşım problemleri yaşanması
Acil servis yetersiz olması, hasta seçme işlemlerinin yapılamaması ve halkın sağlık hizmetleri hakkındaki bilinçsizliği	Sağlık çalışanlarına şiddet olaylarının artması, personel ve uzman hekim eksikliği
Hasta ve personelin iletişim problemleri yaşamaması ve personelin motivasyon problemleri	Yabancı uyruklu vatandaşlarla yaşanan iletişim ve sağlık hizmetlerinde aksama
Tıbbi malzeme ve personel yetersizliği, özlük haklarındaki yetersizlik ve personelin sosyal alan eksikliği	

Şekil 11. Ticaret ve Sanayi Teması

Yapılan çalışmalar neticesinde şehrin ihtiyaç duyduğu ve ticari hayata olumlu yansıtacağı bildirilen iki stratejik amaç belirlenmiştir. Bu amaçlar, ticari ve sanayi alanındaki kapasitenin belirlenerek geliştirilmesi ve farklı sektör ve alanlardaki potansiyelin arttırılması için tüm paydaşların bir arada çalışabilecekleri ortamın hazırlanmasını desteklemek şeklinde belirlenmiş ve bu amaçlara uygun hedefler ortaya koyulmuştur.

### 3.1.12. Turizm

Gelibolu mevcut konumu itibari ile üç tarafının denizler ile çevrili olduğu bir yarımada olmasının yanında hem tarihi hem de kültürel alanda da birçok şehrin elinde bulunmayan fırsatlara sahiptir. Tarihi kara savaşları nedeniyle tüm dünya tarafından tanınması, tarihsel süreç içinde bulundurduğu potansiyel ve dini merkezler sayesinde günümüzde turizm açısından vazgeçilmez duraklardan biri olarak ele alınmasını gerektirmektedir. Bu bağlamda mevcut potansiyelinin ortaya çıkarılması ve yöre halkının bu potansiyelden daha fazla yararlanabilmesi için yapılan GZFT (SWOT) analizi sonuçları Şekil 12.'de gösterilmiştir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
Üç tarafının denizlerle çevrili olması ve Saroz denizinin her tür faaliyete uygun olması	Kültürel zenginlik ve bu zenginliğin mevcut potansiyeli
Bakir bir doğaya sahip olunması ve boğaz kıyısında olunması	Farklı turizm faaliyetlerine uygunluk (Rüzgar sörfü, karavan, dalış ve yat turizmi vb.)
Uluslararası tanınırlık ve konum olarak Avrupa'ya geçiş noktasında bulunması	Koyların turizme kazandırılabilir olması ve tanıtım merkezi yapılabilirliği
Tarihi, kültürel, doğal ve inanç turizmi açısından potansiyelinin olması	Ev pansiyonculuğu ve konaklama hizmetlerinin farklılaştırılabilir olması
Ulaşım imkanları, çeşitliliği ve farklı turizm faaliyetlerine uygunluk	

**TURİZM**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
Yeterli tanıtım ve pazarlama faaliyeti olmaması, altyapı problemleri ve turizm tesislerinin kalite problemleri	Çanakale 1915 boğaz köprüsünün transit geçişlere olanak vermesi nedeniyle oluşturduğu dezavantaj
Yetmiş insan kaynağı ve yabancı dil bilen personel eksikliği	İmar planlamalarına turizm potansiyelinin dahil edilmemesi ve şehrin deprem kuşağında olması
Turizmin sezonluk olarak değerlendirilmesi nedeniyle tüm yıl boyunca yapılabilecek aktivitelerin gerçekleştirilmemesi	Yerel yönetimin turizm işletmeleri ile yeterli düzeyde işbirliği sağlamaması
Turizm ajans ve danışma bürosunun olmayışı, yerel yönetimin turizm faaliyetlerine yetersiz desteği	Stratejik planlamanın turizm planlamaları için kısa vadeli olması
Turizm işletmeleri arasındaki iletişimsizlik	

Şekil 12. Turizm Teması

Yapılan çalışma sonuçlarına göre turizm alanında üç stratejik amaç belirlenmiştir. Turizmde rekabet edebilir bir konuma gelme, tanıtım faaliyetlerinin artırılması ve turizm gelirlerini ve istihdam olanaklarını şehrin geneline yaygın bir yönetim anlayışı ile geliştirme olarak belirlenmiş bu doğrultuda amaçlara uygun hedefler geliştirilmiştir.

### 3.1.13. Ulaştırma

Ulaşım, bireyleri, toplumlari, kültürleri birbirlerine bağlayan köprü niteliği ile günümüz dünyasının önemli faktörlerinden birini oluşturmaktadır. Şehirlerin konumları ve ulaşılabilirlikleri içinde yaşayanlar ve ona ulaşmak isteyenler için bir ön koşul olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda ulaşım imkânları ne kadar kolay olursa şehrin potansiyeli o denli etkilenmektedir. Gelibolu mevcut konumu itibari ile büyük şehirlere çok uzak olmayan, Yunanistan ve Bulgaristan sınır kapılarına komşu ve yakın ulaşım imkânlarına sahiptir. Ancak il merkezine ulaşım konusunda deniz aşırı olmanın dezavantajı nedeniyle problemler yaşanabilmektedir. Yapılan GZFT (SWOT) analizi ile belirlenmiş başlıklar Şekil 13.'de gösterilmiştir.

GÜÇLÜ YÖNLER	FIRSATLAR
Coğrafi konum ve sınır kapılarına sahip olunması	Ulaşım yatırımlarındaki artış
Sanayi ve büyük şehirlere yakınlık	Yeni iskelenin yapılıyor olması ve deniz taksi ulaşımı gibi alternatif ulaşım araçlarının kullanılabilirliği
Bölgenin sahip olduğu tarihi ve doğal güzellikler	Ulaşım alternatifleri nedeniyle lojistik merkezi olabileme potansiyeli
Çanakkale 1915 boğaz köprüsü, otoyol ve deniz ulaşımına sahip olunması	Yatırımların istihdama olumlu yansımaları
Şehrin uluslararası tanınırlığı ve ulaşım imkanlarının kolaylığı	

**ULAŞTIRMA**

ZAYIF YÖNLER	TEHDİTLER
İl merkezine ulaşımın zor olması (Birden fazla araç kullanılması zorunluluğu)	Artan nüfus ile birlikte mevcut sorunların daha da büyümesi
Otopark problemleri ve yeterli otopark alanlarının olmaması	
Mevcut limanın yetersizliği ve bu durumun şehir içi trafiğine yansımaları	
Belirlenmiş Pazar alanlarının olmaması nedeniyle şehir içi trafik problemleri ve yollardaki problemler	
Planlamalardaki yetersizlik ve ulaşım maliyetleri	

Şekil 13. Ulaşım Teması

Çalışma sonuçlarına göre ulaştırma teması için iki stratejik amaç belirlenmiş bunlar, şehrin tüm ulaşım araçlarının entegrasyonunun ve koordinasyonunun sağlanması olarak belirlenmiş, stratejik amaçlara uygun hedefler ortaya koyulmuştur.

## SONUÇ

Yapılan çalışmada her tema başlığı ilgili temanın profesyonelleri tarafından ayrı ayrı ele alınmış ve GZFT (SWOT) analizleri gerçekleştirilmiştir. Çalışma, Gelibolu'da yaşayan ve katkı sunmak isteyenler ile kurumları, sivil toplum kuruluşlarını, dernekleri, meslek odalarını, yöneticileri ve şehrin önde gelenlerini bir araya getirerek fikir alışverişinde bulunmalarına olanak sunması açısından önem taşımaktadır. Yapılan çalışma ile şehrin mevcut potansiyeli ile ortaya çıkarılması gereken potansiyeli, fırsat ve tehditleri ile zayıf yönleri farklı farklı başlıklarda değerlendirilerek yapılan yanlışların tekrarlanması ve mevcut hataların düzeltilerek süreçlerin daha doğru işletilmesinin önü açılmaktadır.

Çalışma ile şehrin potansiyelinin, fırsatlarının, tehditlerinin ve zayıflıklarının çoğulcu katılımı ile ortaya koyulduğu bir süreç işletilmiştir. Çalışma, şehrin vizyonunun belirlenmesinin yanı sıra istek ve beklentilerin ortaya koyulduğu, bu istek ve beklentilerin karşılanabilmesi için gerekli şartların belirlendiği ortak fikir anlayışı ile birliktelik sağlandığı bir sürecin temelini atılmasına olanak tanımaktadır. İşletilen süreç ile her bir görüş ve beklentinin ortaya koyularak şehrin daha yaşanabilir ve geliştirilebilir olması amaçlanmış ve eskiliklerin nasıl giderilebileceği ile ilgili görüş birliğine varılmıştır. Stratejik plan, Gelibolu açısından aynı zamanda bir öğrenme süreci olarak kabul edilmelidir. Bu sayede Gelibolu İlçesinin paydaşları varoluş sebepleri, hedefleri ve ellerindeki kaynaklar üzerinde düşünmeye ve kararlarına yön veren varsayımları sorgulamaya başlayacaklardır. Stratejik planın Gelibolu'daki yöneticiler, karar alıcılar ve uygulayıcılar tarafından sahiplenilmesi başarıyı sağlayacak temel faktördür. Ancak daha da önemli olan nokta değişimin ve gelişimin önce akıl, zihin ve gönüllerde gerçekleşmesi gerektiğidir.

Şehirler, gelişen ve değişen çevresel koşullara uyum sağlamak, içinde yaşayanlar için daha yaşanabilir olmak adına stratejik planlara ihtiyaç duymaktadır. Bu bağlamda paydaşlarının katılımı ile gerçekleştirilen stratejik planlamalar şehirler için giderek daha yaygın bir şekilde kullanılmaya devam edecektir.

## KAYNAKÇA

Campbell, A., & Luchs, K. S. (2002). Temel yetenek temelli strateji: Rekabet avantajının incelenmesi (Çev. Ezgi Sungur). Epsilon Yayınları, İstanbul.

Clarke, G. (1992). Towards appropriate forms of urban spatial planning. *Habitat International*, 16(2), 149-165.

Delespine, C. J. B. (1735). *Mémoires du chevalier d'Arvieux*. Paris: Avis.

Demirarslan, D. (2014). "Mekân tasarım özellikleri açısından Gelibolu Mevlevihanesi", *Türk Kültürü ve Hacı Bektaş Veli Araştırma Dergisi* (72). s.43-57.

Dennis A. Rondinelli. (1993). Development projects as policy experiments: An adaptive approach to development administration. Psychology Press.

Emecen, F. (1996). *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*. Cilt:14, İstanbul: İSAM Yayınları.

Kotler, P. (2000). *Marketing Management, The Millenium Ed* Prentice Hall Inc. New Jersey. USA.

Kotler, P., Rein, I., Haider, D.H. & Hamlin, M. A. (2002). *Marketing Asian Place*. John Wiley & Sons (Asia), Singapore.

Lovering, J. (1988). The local economy and local economic strategies. *Policy & Politics*, 16(3), 145-157.

Oktay, E. ve Özmen, A. (2009), "Stratejik Kent Yönetimi Bağlamında Kent Bilgi Sistemlerinin Önemi", *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Yayını, Ankara, Cilt:2, ss.913-922.

Özbek, O. (2008). "A Neolithic Mound in Gelibolu Peninsula", In: *Anatolia Antiqua*, Tome, (16): 1-12.

Peng, D.H, Wang, T. D. & Gao, C.Y. (2014). Integrating Nonhomogeneous Preference Structures In Swot Analysis To Evaluate Multiple Alternatives. *Economic Computation & Economic Cybernetics Studies & Research*. 48(3), 40-63.



Rakodi, C. (2001). Forget planning, put politics first? Priorities for urban management in developing countries. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, 3(3), 209-223.

Wong, S. W., Tang, B. S., & Van Horen, B. (2006). Strategic urban management in China: A case study of Guangzhou Development District. *Habitat international*, 30(3), 645-667.







**Araştırma Makalesi / Research Article**

**PRIORITIZATION OF RISK FACTORS CAUSING JUVENILE DELINQUENCY WITH SWARA METHOD: A CASE STUDY FROM TÜRKİYE**

Dr. Adnan ABDULVAHİTOĞLU\*

**ABSTRACT**

The population growth brought by urbanization, the communication and transportation opportunities provided by globalization, and the fact that many people live in communities cause a change and an increase in the concepts of crime and delinquency. The diversity and increase in juvenile delinquency, which is one of them, is important for societies. It is an indisputable fact that children are the only power that can change the future and destinies of countries. The need to minimize the negative effects of crimes involving children goes beyond necessity. Therefore, the fight against crime and delinquency should be done with strategic planning and programs before the crime, not after it occurs. The issue should not be looked at only from the legal dimension, and the factors that lead the child to crime should be determined and dealt with one by one.

Studies on juvenile delinquency seem to focus on the factors that push the juvenile to delinquency rather than trying to define the concept of juvenile delinquency. Determining the factors that cause juvenile delinquency; it will be one of the most important factors guiding researchers in preventing children from acquainting with crime and determining ways to solve problems. In this regard, there is a need for studies to examine and eliminate the factors that cause crime by emphasizing the individual, instead of putting the crime in the foreground and applying penal sanction in the prevention of children who have not yet completed their personality development. In this study, unlike the studies in the literature, the importance levels of the factors that cause juvenile delinquency was determined by the Stepwise Weight Assessment Ratio Analysis Method, which is one of the multi-criteria decision making methods. Thus, a model has been recommended that shows which factors should be emphasized more by researchers working on juvenile delinquency.

**Keywords:** Juvenile delinquency, Multi-Criteria Decision Making Method, Stepwise Weight Assessment Ratio Analysis Method

---

\* Head of Department of Law Enforcement/Gendarmerie and Coast Guard Academy, Ankara, Türkiye, 06805, e-mail: abdulvahitoglu@gmail.com Orcid :0000-0002-2659-6709

## **ÇOCUK SUÇLULUĞUNA NEDEN OLAN RİSK FAKTÖRLERİNİN SWARA METODU İLE ÖNCELİKLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE'DEN BİR ÇALIŞMA**

### **Öz**

*Kentleşmenin getirdiği nüfus artışı, küreselleşmenin sağladığı iletişim ve ulaşım imkânları ile çok fazla insanın topluluk halinde yaşaması, suç ve suçluluk kavramlarında değişime ve artışa neden olmaktadır. Bunlardan biri olan çocuk suçluluğundaki çeşitlilik ve artış, toplumlar için önem arz etmektedir. Çocukların ülkelerin geleceği ve kaderlerini değiştirebilecek yegane güç olduğu tartışılmaz bir gerçektir. Çocukların karıştığı suçların yarattığı olumsuz etkilerin en aza indirilmesi ihtiyacı zaruretin ötesine geçmektedir. Bu yüzden suç ve suçluluk ile mücadelenin, suç meydana geldikten sonra değil, meydana gelmeden önce stratejik planlamalar ve programlar ile yapılması, konuya sadece hukuksal boyuttan bakılmaması ve çocuğu suça sürükleyen etkenlerin tespit edilerek tek tek ele alınması gerekmektedir.*

*Çocuk suçluluğu hakkında yapılan araştırmalarda çocuk suçluluğu kavramını tanımlamaya çalışmaktan çok, çocuğu suça iten etmenler üzerinde durulduğu görülmektedir. Çocuk suçluluğuna neden olan etkenlerin önceden tespit edilmesi; çocukların suçla tanışmasının önlenmesinde ve sorunların çözüm yollarının belirlenmesinde, araştırmacılara yol gösteren en önemli faktörlerden biri olacaktır. Bu noktada henüz kişilik gelişimini tamamlamamış olan çocukların suç işlemelerinin önlenmesinde suçun ön plana çıkartılarak, cezai müeyyide uygulanması yerine, bireyin öne çıkartılarak, suça neden olan faktörlerin irdelenmesi ve ortadan kaldırılmasına yönelik çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çalışmada literatürdeki çalışmalardan farklı olarak, çocuk suçluluğuna neden olan risk faktörlerinin önem dereceleri, çok kriterli karar verme yöntemlerinden Adım Adım Ağırlık Değerlendirme Oran Analizi Yöntemi ile belirlenerek çocuk suçluluğu hakkında çalışma yapan araştırmacıların hangi faktörler üzerinde daha fazla durmaları gerektiğini gösteren bir model önerilmiştir.*

**Anahtar Kelimeler:** Çocuk Suçluluğu, Çok Kriterli Karar Verme Yöntemleri, Adım Adım Ağırlık Değerlendirme Oran Analizi Yöntemi

## 1. INTRODUCTION

Crime and delinquency, which are as old as the history of humanity, is a concept that emerged because of people living in groups. Juvenile delinquency is one of the most important dimensions of this concept. In Türkiye, the term “child delinquent” is used instead of the youngster committing a crime, as specified in the legislation of industrialized countries. This issue defines the children who are subject to legal process because they have committed an act subject to legal sanctions. The criminal behavior of the child is handled separately from other social elements. Therefore, the concept of victim child who is pushed into crime, dragged into crime or involved in crime is used instead of guilty child.

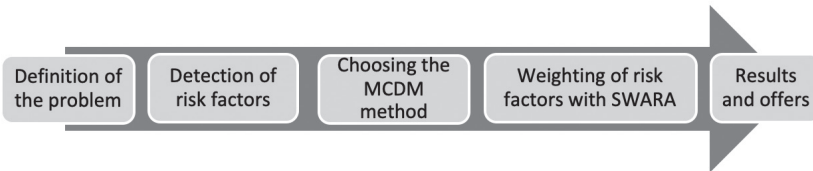
This conceptual approach, known as juvenile delinquency, asserts that every child involved in crime is also a victim. Children, who are the guarantee of the future of societies, should be protected from crime (Solak, 2011). In the literature, there are many studies on juvenile delinquency, and new ones are published every year. Researchers examined the causes of juvenile delinquency (Sarpdağ,2004), the causes of juvenile delinquency as a risk-oriented concept (Topçuoğlu, 2014), factors in the delinquency of children (Firat et al., 2016), theory and practice related to the use of crime prevention programs (Spruit et al., 2018), the effects of neighborhood, community and school factors (Liu and Miller, 2020), the detention of juvenile offenders (Kavur. 2021).

These researchers mostly focused on the socio-demographic characteristics of the delinquent children and their families, the relations of the children and their families with the crime, the precautionary decisions and types of children. In this study, it was stated that the risk factors determined to be effective in the delinquency of children should be compared with each other and their importance values should be determined, and the measures to be taken according to their priorities should be determined. In these calculations, Multi-Criteria Decision Making (MCDM) methods were used in order to provide scientific support to the researchers.

MCDM methods allow decision makers to evaluate by considering many factors (Gök Kısa & Açıncı, 2019). MCDM methods are used in almost every area where a ranking or weighting is required. Abdulvahitoğlu (2021) used MCDM techniques in the selection of the establishment site of the gendarmerie station, and Abdulvahitoğlu (2019) used MCDM techniques to weight different nanofluids used in internal combustion engine radiators. With the SWARA method, which is one of the newest methods of MCDM; house plan selection (Juodagalvienė et al., 2017), architect selection (Kersulienė and Turskis, 2011), performance

measurement of companies in the logistics sector (Özbek and Demirkol, 2018) and shopping sites (Çakır et al., 2018), catering company selection (Ulutaş, 2019) personnel selection (Karabašević et al., 2016), scaling the quality of life of cities (Ayyıldız and Demirci, 2017), energy analysis of internal combustion engines (Zavadskas et al., 2019), power plant site selection (Yücenur and İpekçi, 2021) Prioritization of UAV Usage Problems (Abdulvahitoğlu and Abdulvahitoğlu) etc. studies have been done. However, it has been observed that MCDM methods have never been used before in studies on juvenile delinquency.

In this study, it is aimed to provide decision support in the planning of strategies to be developed for the prevention of juvenile delinquency, on which factor to give weight to what extent, which factor will contribute to the prevention of juvenile delinquency. In the introduction, the relevant literature was reviewed. The risk factors for juvenile delinquency found in the literature are described in the first section. In the second part, the SWARA method is introduced. In the third section, the SWARA approach was used to establish the relative relevance of the factors of juvenile delinquency. The study was completed in the conclusion section with ideas that SWARA and other MCDM methods can be employed on similar subjective difficulties. Stage of this study is shown in Fig.1.



**Fig.1. Stages of study**

## **2. CHILD, CRIME AND JUVENILE DELINQUENCY**

Experts agree that the concept of crime emerged as soon as people started living together and formed communities and will continue in the future. Societies have interpreted the concepts of crime and criminals, the causes of criminal behaviour in different ways according to their social, political and economic development situations from past to present. Juvenile delinquency, which is one of the most essential characteristics of the idea of crime and delinquency, is seen as one of the most pressing societal issues.

The child is not a good or bad being from birth but develops and changes as a result of the interaction the experiences with the environment. This development and change process in their lives determines whether they are good or bad. In this process, factors such as family, economic and political structure, social environment, education, etc. are decisive, and the child's acquaintance with crime is within this framework (Güngör, 2008).

Children have to know the world of adults in order to learn the rules of the society they live in, to know the society and to be appropriate individuals for the society. Children have a world of their own, which is not yet fully formed, in constant change and development, where there are transitions between reality and imagination. It's common to break the rules and act out of the adult world here. The need for adventure, the drive to try new things, a lack of experience, and other factors all contribute to the development of juvenile delinquency (Zengin and Keskin, 2013). Juvenile delinquency is more than just a criminal conduct; it is a manifestation of a child's anti-social mentality that necessitates judicial intervention.. Juvenile delinquency is combated with long-term strategic plans and programs. Studies on the prevention of adolescent delinquency have received a lot of traction recently around the world, and Türkiye's agenda has been heavily influenced by this topic since the 2000s.

### ***2.1. Factors Causing Juvenile Delinquency***

In studies on juvenile delinquency, there are many reasons such as gender, age, ethnicity, school, relationship with peers, parental relationship, etc., which are effective in the formation of juvenile delinquency. (Montgomery et al., 2011). These reasons, which play a role in the development of the behaviors subject to juvenile delinquency and in the delinquency of children, are also defined as risk factors. (Pardini, 2016). Children conduct criminal activities in unsupervised settings such as parks, playgrounds, and sports fields, where they spend time outside of school and at home. The fact that children can easily obtain alcohol

and drugs in these areas and times triggers the occurrence of acts that are the subject of juvenile delinquency (Trinidad et al., 2019). Furthermore, children's friendships with criminal peers enhance the likelihood of coming into contact with alcohol, cigarettes, and narcotics (Semerci et al., 2006). Children who do not want to break away from the friendship environment adapt to the behaviors of their peers and behave like them (Güngör, 2008). Because of peer relations, a significant number of children are also involved in neighborhood or school gangs. Children living on the streets in these groups are at even greater risk. At the same time, these orphans, separated from their families, constitute cheap human resources for criminal organizations. The family, being the first place where the children begin their existence, is one of the variables that are beneficial in understanding the reasons of juvenile delinquency. As a result, determining the family interactions and the actors who are effective in these relations as a beginning point for managing juvenile delinquency is critical.

The factors that lead to children committing or being drawn into criminal activity are conceptually expressed using different words, despite their semantic similarity. According to the researchers, the risk factors that cause juvenile delinquency are shown in Table 1.

**Table 1. Factors affecting the formation of juvenile delinquency (created by the author)**

Nu.	Year	Author	Risk factors causing juvenile delinquency
1	1999	Williams vd.	Beliefs, peer and sibling influence, school attachments and commitments, family relationships, low academic and social skills
2	2003	BM	Economic and social, cultural, urbanization, migration, media, exclusion, peer influence, criminal identities, offenders and victims
3	2006	Işık	Family or community violence, substance abuse and use, peer relationships, unconsciousness, inability to express abilities, lack of family love,
4	2011	Montgomery et al.	Age, gender, ethnicity, peers, running away from home, school, carrying a gun, alcohol and substance use, parental relationship,
5	2012	Fite et al.	Negative life events, neighborhood problems, peer delinquency, best friend delinquency, depressive symptoms,, age, gender, race
6	2014	Topçuoğlu	Individual, family, school, peers and living environment

7	2015	Ediz and Türe	Neighborhood, educational status, economic situation, domestic violence, social environment, substance abuse,
8	2016	Pardini	Sociodemographic, spiritual, peers, school, family, neighborhood, social-cognitive, psychophysiological, neurocognitive and neurobiological
9	2019	Fleming et al.	Community, family, school, peer-Individual
10	2020	Bobbio et al.	Individual, social, environmental factors, motivation to crime and risk of committing crime, variables of official records
11	2020	Leban and Gibason	Psychological, physical and sexual abuse, family substance abuse, domestic violence, family mental health and domestic criminal behavior
12	2020	Liu and Miller	Neighborhood, community and school
13	2021	Eker et al.	Role of mother, role of father, relationship between parents, family structure, parental behaviors, criminal history of family members

Juvenile delinquency is handled sensitively by national and international organizations. The United Nations (UN), which deals with the issue in a strategic framework, examined the factors that are effective in the delinquency of children in the World Youth Report published in 2003. (UN, 2003). As indicated in the research cited above, the elements that contribute to juvenile delinquency are numerous and have a complicated structure that makes it impossible to anticipate them accurately.

## ***2.2. Juvenile Delinquency in Türkiye***

As in contemporary countries, importance is attached to the concept of juvenile delinquency within the scope of sustainability of future generations in Türkiye. Article 3 of the Convention on the Rights of the Child, adopted by the UN in 1989, states that. "States parties undertake that institutions, services and activities responsible for the care or protection of children comply with the standards set by the competent authorities, in particular in terms of safety, health, the number and suitability of staff and the adequacy of management.". In this direction, data that will shed light on the formation of juvenile delinquency have been collected, analyzed and published regularly through the Turkish Statistical Institute (TURKSTAT) since the 2000s. In Table 2, where the main information about the delinquent and victim children is shown, the excess in the number of delinquent children and child victims draws attention.

**Table2. Number of incidents involving children because of arrival and gender, 2018-2020 (TURKSTAT, 2021)**

Reason for arrival	2018			2019			2020		
	Total	Male	Female	Total	Male	Female	Total	Male	Female
Total	483 184	313 674	169 510	511 247	334 158	177 089	450 803	309 660	141 143
Delinquency	152 011	127 752	24 259	168 250	137 780	30 470	114 038	95 496	18 542
Misdemeanour	8 908	7 894	1 014	11 711	10 155	1 556	83 611	73 244	10 367
Lost (Found)	15 374	7 790	7 584	17 339	9 704	7 635	22 380	11 103	11 277
Victim	232 851	123 339	109 512	235 931	127 550	108 381	170 961	93 130	77 831
Consulting information	73 231	46 469	26 762	76 997	48 383	28 614	58 744	36 060	22 684
Other	809	430	379	1 019	586	433	1 069	627	442

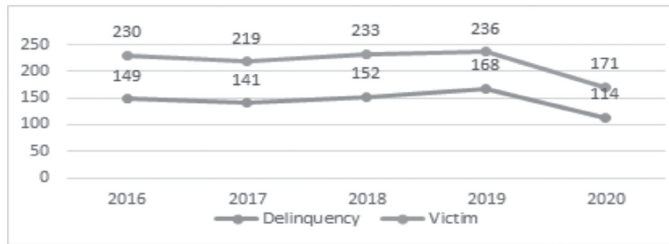
The sum of the number of children who commit a crime and the number of children who are dragged into crime is less than the number of children who are victims. It is also seen in the statistical data that the child, who is a more immature personality, is not a criminal, but dragged into crime, and even as a victim, affected or damaged by crime. Table 3 shows that while the number of people driven to crime and committing a misdemeanor increases dramatically between the ages of 15 and 17, which is the transition to adulthood, there is a small decrease in the number of victims.

**Table 3. Number of incidents involving children because of arrival, age group and gender (TURKSTAT, 2021)**

Reason for arrival	Age								
	- 11			12 - 14			15 - 17		
	Total	Male	Female	Total	Male	Female	Total	Male	Female
Total	85 712	50 064	35 648	91 029	57 175	33 854	273 606	202 170	71 436
Delinquency	3 802	2 384	1 418	30 135	24 299	5 836	79 675	68 579	11 096
Misdemeanour	219	139	80	574	458	116	82 818	72 647	10 171
Lost (Found)	1 641	1 049	592	5 657	2 875	2 782	15 082	7 179	7 903
Victim	72 607	42 420	30 187	36 658	19 273	17 385	61 696	31 437	30 259
Consulting information	7 169	3 909	3 260	17 803	10 147	7 656	33 742	21 987	11 755
Other	274	163	111	202	123	79	593	341	252

The change in the number of children dragged into crime and victimized by years is shown in Fig.2. It is seen that the number of children dragged into crime and child victims are parallel. The significant decrease in both actions because of the measures taken in 2020 compared to 2019 is a result of the strategies implemented in Türkiye on juvenile delinquency.





**Fig.2. Change in the number of children dragged into crime and victimized by years (TURKSTAT,2021)**

### **3. SWARA (STEPWISE WEIGHT ASSESSMENT RATIO ANALYSIS) METHOD**

The SWARA method, expressed as Stepwise Weight Assessment Ratio Analysis, was developed by Kersulienė et al. in 2010 to be used in evaluations based on the knowledge, experience and opinion of experts (Keršulienė et al., 2010; Maghsoodi et al., 2018). SWARA is a MCDM approach used to determine the weights of various criteria. SWARA enables decision makers to select, evaluate and weight indicators. SWARA's main advantage over other methodologies is the ability to assess decision makers' accuracy when weighing indications during the weighting process (Xuan et al., 2022). It is a simple and easy-to-use method that has been widely applied to determine the importance of criteria in many decision problems until today (Özbek and Demirkol 2018). Since the method is simple, it gives the decision makers the opportunity to easily work in a team (Maghsoodi et al., 2018). It's also known as an expert-focused strategy in the literature because it enables for the efficient integration of expert perspectives (Zavadskas et al., 2019; Adalı and Işık, 2017).

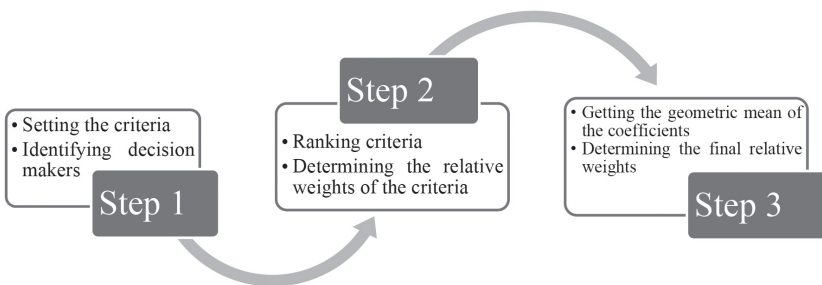
To weight the subjective factors in decision issues, a small number of approaches have been devised. The SWARA approach is particularly advantageous since it overcomes issues such as the complexity of calculating problems with a large number of criteria and the necessity for specialized software.

The SWARA approach is particularly advantageous since it overcomes issues such as the complexity of calculating problems with a large number of

criteria and the necessity for specialized software. In other words, it is suggested to use the SWARA method in situations where experts have knowledge and experience and in problems where priorities are known. (Zolfani and Saparaukas, 2013).

The SWARA method can be easily used in problems with much more criteria, as it allows fewer comparisons than the Analytical Hierarchy Process (AHP) method (Mostafaeipour, 2020). The strategy allows decision makers to specify their own priorities while avoiding inconsistency by avoiding complex pairwise comparisons. While the 1-9 scale suggested by Saaty (1980) is used in the AHP method, the decision makers have more freedom in expressing their opinions in the SWARA method. This situation allows decision makers to evaluate more easily than AHP and BWM (Good-Bad Method) (Stanujkic et al., 2015; Xuan et al., 2022). Not only is SWARA less difficult and faster than most of its peers, it also allows for consultation among decision makers (Kersuliene vd. 2010). The results show that apart from pairwise comparisons, SWARA and BWM are definitely similar and in some cases SWARA may be more accurate and effective (Zolfani and Chatterjee, 2019).

The SWARA approach is implemented in three stages (Keršuliene et al., 2010; Stanujkic et al., 2015; Radovic and Stevic, 2018; Gök Kısa and Açıın, 2019; Ulutaş, 2019; Salamai, 2021). The steps of the SWARA method, which will be used in this study to determine the degree of importance of the risk factors that cause juvenile delinquency, are explained in Fig.3.



**Fig.3. The steps of the SWARA method**

### ***Step-1: Determination of Criteria and Decision Makers.***

In the first stage, the criteria in the decision problem and the decision makers who will evaluate these criteria are determined. There are n criteria (Cn, n=1,2,..., n) in the decision problem and there are m decision makers (Km, m=1,2, ..., m) in the decision committee.

### ***Step-2: Choosing the Criteria's Order of Importance***

After establishing the value of each criterion according to themselves, experts rank the factors from most important to least important using this method (Keršulienė and Turksis, 2011). The relative importance levels of the criteria listed in the previous stage are calculated by comparing the importance of the j criterion to the (j+1) criteria.. This value is expressed as "sj". Decision makers give a full score of 1.00 to the most important factor in this evaluation. They give other factors values between 0 and 1 expressed as multiples of 5. The importance degrees "wj" decided by each decision maker for each criterion are then calculated after determining the "kj" and "qj" coefficients, respectively.

Each expert determines the "kj" coefficients for each criterion with the formula (1).

$$k_j = \begin{cases} 1, & j = 1 \\ s_j + 1 & j > 0 \end{cases} \quad (1)$$

Each expert calculates the weight "qj" of each criterion with formula (2).

$$q_j = \begin{cases} 1, & j = 1 \\ \frac{q_{j-1}}{s_j}, & j > 1 \end{cases} \quad (2)$$

Each expert calculates the relative weight "wj" of each criterion with the formula (3).

$$w_j = \frac{q_j}{\sum_{j=1}^n q_j} \quad (3)$$

### ***Step-3: Determining the Final Relative Weights of Each Criteria***

The result is determined by taking a geometric average of the relative weights "wj" values acquired from expert evaluations in multi-expert calculations (Zolfani, and Chatterjee, 2019).

#### 4. Determination of Significance Degrees of Risk Factors Causing Juvenile Delinquency with SWARA Method

It is a well-known fact that individuals who exhibit criminal behavior in childhood are more likely to continue similar behaviors in adulthood. If the factors that lead children to delinquency are identified, the risk of juvenile delinquency can be determined before they become involved in delinquency, and delinquency can be prevented at an early stage with appropriate preventive improvement programs. However, considering that criminal behavior occurs under the influence of multiple conditions and factors rather than a single risk factor, diagnostic tools are needed to evaluate multiple factors together. Thus, children and adolescents at risk can be identified before criminal behavior occurs by considering certain factors (Ucuz et al., 2020). At this point, it was decided that MCDM approaches would be acceptable due to the subjective structure of juvenile delinquency and the elements that create juvenile delinquency, as well as the need to do the analysis based on expert judgments. The SWARA technique was chosen since the risk variables producing adolescent delinquency are subjective, as mentioned in the literature section.

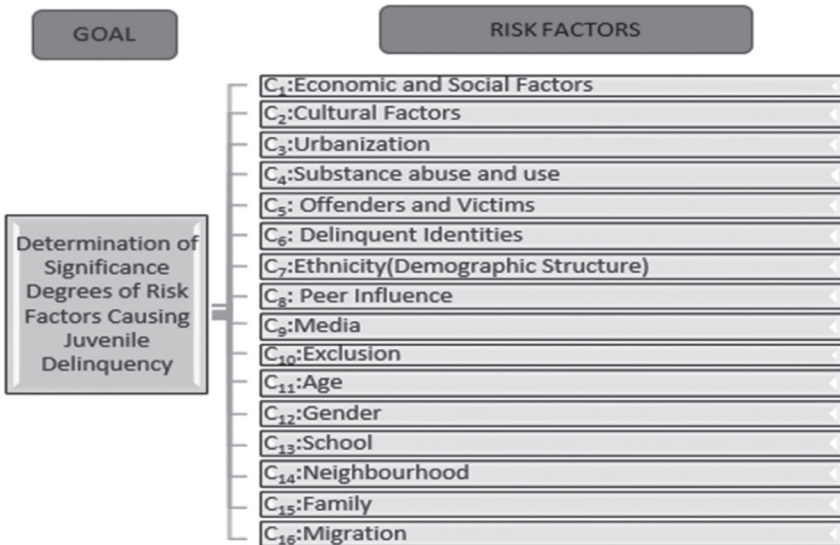


Fig.4. The hierarchy of the problem

In the literature, 16 risk variables for adolescent delinquency were identified, and experts agreed that the risk factors identified by the researchers were appropriate. The problem hierarchy showing the aim of the study and the risk factors is shown in Fig. 4, and the abbreviations of the risk factors are shown in Table 4.

Face-to-face interviews with 9 instructors (who has professional training and experience) were done to establish the degree of importance of the characteristics identified as causes of juvenile delinquency. The experts whose opinions were sought are still lecturer at the Gendarmerie and Coast Guard Academy (GCGA). These experts were not sociologists, psychologists, pediatricians, or other professionals with formal academic background. These individuals took part in the process of applying numerical tools to analyze and assess the data gathered as a consequence of the research conducted by the juvenile delinquency experts. These are the personnel who provide undergraduate and graduate education on crime and security issues, and also served as a supervisor in the public order units of the Gendarmerie General Command for many years.

Criteria (C <sub>i</sub> )	Explanation	Criteria (C <sub>i</sub> )	Explanation
C <sub>1</sub>	Economic and social factors	C <sub>9</sub>	Media
C <sub>2</sub>	Cultural factors	C <sub>10</sub>	Exclusion
C <sub>3</sub>	Urbanization	C <sub>11</sub>	Age
C <sub>4</sub>	Substance abuse and use	C <sub>12</sub>	Gender
C <sub>5</sub>	Offenders and Victims	C <sub>13</sub>	School
C <sub>6</sub>	Delinquent identities	C <sub>14</sub>	Neighborhood
C <sub>7</sub>	Ethnicity (Demographic Structure)	C <sub>15</sub>	Family
C <sub>8</sub>	Peer influence	C <sub>16</sub>	Migration

SWARA calculation steps will be applied for the decision problem discussed in this study. The first step of the method, the decision criteria, was started to be calculated with the order of the most important one. The results of the sequencing process performed separately by each expert in this step are shown in Table 5. For example, the most important criterion was determined as “Peer influence (C<sub>8</sub>)” by the first expert (CV<sub>1</sub>).

**Table 5. Evaluation of the risk factors that cause juvenile delinquency by the decision makers**

Decision Maker	Rank	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
KV <sub>1</sub>	Criteria	C	C <sub>15</sub>	C <sub>13</sub>	C <sub>10</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>1</sub>	C <sub>7</sub>	C <sub>11</sub>	C <sub>12</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>5</sub>	C <sub>9</sub>	C <sub>6</sub>	C <sub>16</sub>
	$s_j$	1	0,95	0,90	0,85	0,80	0,70	0,65	0,60	0,50	0,45	0,35	0,30	0,25	0,20	0,15	0,10
KV <sub>2</sub>	Criteria	C <sub>8</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>13</sub>	C <sub>15</sub>	C <sub>4</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>1</sub>	C <sub>6</sub>	C <sub>5</sub>	C <sub>9</sub>	C <sub>11</sub>	C <sub>10</sub>	C <sub>12</sub>	C <sub>16</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>7</sub>
	$s_j$	1	0,95	0,90	0,85	0,80	0,75	0,60	0,55	0,50	0,45	0,35	0,30	0,25	0,20	0,15	0,10
KV <sub>3</sub>	Criteria	C <sub>15</sub>	C <sub>1</sub>	C <sub>4</sub>	C <sub>10</sub>	C <sub>11</sub>	C <sub>12</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>5</sub>	C <sub>6</sub>	C <sub>7</sub>	C <sub>8</sub>	C <sub>9</sub>	C <sub>16</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>13</sub>
	$s_j$	1	0,95	0,90	0,85	0,80	0,70	0,65	0,60	0,50	0,45	0,40	0,35	0,25	0,20	0,15	0,10
KV <sub>4</sub>	Criteria	C <sub>1</sub>	C <sub>15</sub>	C <sub>8</sub>	C <sub>9</sub>	C <sub>12</sub>	C <sub>13</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>7</sub>	C <sub>6</sub>	C <sub>4</sub>	C <sub>11</sub>	C <sub>16</sub>	C <sub>10</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>5</sub>
	$s_j$	1	0,95	0,90	0,85	0,80	0,75	0,70	0,70	0,60	0,55	0,45	0,40	0,35	0,30	0,25	0,15
KV <sub>5</sub>	Criteria	C <sub>15</sub>	C <sub>7</sub>	C <sub>8</sub>	C <sub>10</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>11</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>6</sub>	C <sub>12</sub>	C <sub>13</sub>	C <sub>15</sub>	C <sub>16</sub>	C <sub>4</sub>	C <sub>5</sub>	C <sub>1</sub>	C <sub>9</sub>
	$s_j$	1	0,90	0,85	0,80	0,75	0,70	0,65	0,55	0,50	0,45	0,40	0,35	0,25	0,20	0,15	0,10
KV <sub>6</sub>	Criteria	C <sub>15</sub>	C <sub>8</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>13</sub>	C <sub>10</sub>	C <sub>6</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>9</sub>	C <sub>4</sub>	C <sub>16</sub>	C <sub>5</sub>	C <sub>7</sub>	C <sub>16</sub>	C <sub>11</sub>	C <sub>12</sub>
	$s_j$	1	0,95	0,90	0,85	0,80	0,75	0,75	0,70	0,65	0,60	0,50	0,45	0,35	0,25	0,20	0,15
KV <sub>7</sub>	Criteria	C <sub>8</sub>	C <sub>15</sub>	C <sub>4</sub>	C <sub>1</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>6</sub>	C <sub>5</sub>	C <sub>7</sub>	C <sub>10</sub>	C <sub>13</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>9</sub>	C <sub>11</sub>	C <sub>12</sub>	C <sub>16</sub>
	$s_j$	1	0,95	0,85	0,80	0,75	0,70	0,60	0,55	0,50	0,45	0,40	0,35	0,30	0,30	0,25	0,15
KV <sub>8</sub>	Criteria	C <sub>15</sub>	C <sub>1</sub>	C <sub>8</sub>	C <sub>9</sub>	C <sub>10</sub>	C <sub>11</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>12</sub>	C <sub>16</sub>	C <sub>7</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>13</sub>	C <sub>5</sub>	C <sub>6</sub>	C <sub>4</sub>	C <sub>3</sub>
	$s_j$	1	0,95	0,90	0,85	0,80	0,70	0,70	0,65	0,60	0,50	0,45	0,45	0,30	0,25	0,20	0,10
KV <sub>9</sub>	Criteria	C <sub>1</sub>	C <sub>9</sub>	C <sub>4</sub>	C <sub>15</sub>	C <sub>10</sub>	C <sub>8</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>13</sub>	C <sub>16</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>7</sub>	C <sub>6</sub>	C <sub>5</sub>	C <sub>12</sub>	C <sub>11</sub>
	$s_j$	1	0,95	0,90	0,85	0,80	0,75	0,70	0,60	0,55	0,45	0,40	0,35	0,30	0,30	0,15	0,10

After each expert determined the relative importance values of the criteria, other calculations were made using formula (1)-(3). Sample calculations made by Decision Maker-1 (KV1) are shown in Table 6.

**Table 6. The SWARA approach was used to evaluate Decision Maker-1.**

Decision maker	Rank	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Decision Maker-1	Criteria	C <sub>8</sub>	C <sub>15</sub>	C <sub>13</sub>	C <sub>10</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>1</sub>	C <sub>7</sub>	C <sub>11</sub>	C <sub>12</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>5</sub>	C <sub>9</sub>	C <sub>6</sub>	C <sub>16</sub>
	$s_j$	-	0,95	0,90	0,85	0,80	0,70	0,65	0,60	0,50	0,45	0,40	0,35	0,25	0,20	0,15	0,10
	$k_j$	1	1,95	1,90	1,85	1,80	1,70	1,65	1,60	1,50	1,45	1,35	1,30	1,25	1,20	1,15	1,10
	$q_j$	1	0,512	0,269	0,146	0,081	0,048	0,029	0,018	0,012	0,008	0,006	0,005	0,004	0,003	0,003	0,002
	$w_j$	0,466	0,239	0,125	0,068	0,038	0,042	0,025	0,016	0,010	0,007	0,005	0,004	0,004	0,003	0,003	0,003

The sample calculations made in Table 6 for KV1 were repeated separately for each expert opinion. The final weights were obtained by taking the geometric mean of the “wj” values obtained. These weights are shown in Table 7.

**Table 7. The relative relevance of the criteria, as determined by the lecturer who were interviewed.**

Criteria	KV <sub>1</sub>	KV <sub>2</sub>	KV <sub>3</sub>	KV <sub>4</sub>	KV <sub>5</sub>	KV <sub>6</sub>	KV <sub>7</sub>	KV <sub>8</sub>	KV <sub>9</sub>	w <sub>i</sub>
C <sub>1</sub>	0,008	0,013	0,239	0,469	0,001	0,022	0,071	0,240	0,468	0,0522
C <sub>2</sub>	0,013	0,022	0,008	0,001	0,452	0,012	0,040	0,002	0,008	0,0124
C <sub>3</sub>	0,022	0,001	0,013	0,013	0,015	0,007	0,003	0,000	0,003	0,0048
C <sub>4</sub>	0,002	0,038	0,126	0,002	0,002	0,003	0,127	0,001	0,126	0,0104
C <sub>5</sub>	0,002	0,006	0,006	0,000	0,001	0,001	0,015	0,001	0,000	0,0017
C <sub>6</sub>	0,001	0,009	0,004	0,003	0,009	0,000	0,024	0,000	0,001	0,0026
C <sub>7</sub>	0,006	0,001	0,003	0,005	0,238	0,001	0,010	0,003	0,002	0,0043
C <sub>8</sub>	0,466	0,465	0,002	0,127	0,129	0,241	0,458	0,126	0,022	0,1091
C <sub>9</sub>	0,001	0,004	0,002	0,068	0,001	0,004	0,002	0,068	0,240	0,0065
C <sub>10</sub>	0,068	0,002	0,068	0,000	0,071	0,038	0,006	0,038	0,038	0,0166
C <sub>11</sub>	0,004	0,003	0,038	0,001	0,024	0,001	0,001	0,022	0,000	0,0033
C <sub>12</sub>	0,003	0,002	0,022	0,038	0,006	0,000	0,001	0,008	0,001	0,0034
C <sub>13</sub>	0,126	0,126	0,000	0,022	0,004	0,069	0,004	0,002	0,005	0,0106
C <sub>14</sub>	0,038	0,239	0,001	0,008	0,041	0,127	0,002	0,013	0,013	0,0176
C <sub>15</sub>	0,239	0,068	0,466	0,241	0,003	0,470	0,235	0,468	0,068	0,1393
C <sub>16</sub>	0,000	0,001	0,001	0,001	0,002	0,002	0,000	0,005	0,004	0,0012

The ranking of the final criterion weights is shown in Table 8.

**Table 8. Final ranking based on combined criteria weights**

Ranking	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Criteria Degrees of Importance (w <sub>i</sub> )	C <sub>15</sub>	C <sub>8</sub>	C <sub>1</sub>	C <sub>14</sub>	C <sub>10</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>13</sub>	C <sub>4</sub>	C <sub>9</sub>	C <sub>3</sub>	C <sub>7</sub>	C <sub>12</sub>	C <sub>11</sub>	C <sub>6</sub>	C <sub>5</sub>	C <sub>16</sub>
	0,1393	0,1091	0,0522	0,0176	0,0166	0,0124	0,0106	0,0104	0,0065	0,0048	0,0043	0,0034	0,0033	0,0026	0,0017	0,0012

According to Table 8, the first three most important criteria were determined as “family”, “peer influence” and “age”, respectively. Calculations were made using Microsoft Excel software.



As can be seen in the result, the most important factor in the formation of juvenile delinquency is the concept of family. Eker et al. (2021), focused their studies on the family, stating that the first factor that affects the development of the child is the concept of family, which is the leading factor in the delinquency of children. Karatas et al. (2020) emphasized that one of the greatest means of control over children is the family. In addition, Leban and Gibason (2020) associated the causes of negative childhood behaviors with the substance addiction of the family with which the children live, domestic violence, family mental health and domestic criminal behaviors. Zoetl (2018) stated that the lack of parental authority causes inappropriate behavior in children. Ozturk Copur et al. (2015), on the other hand, compared the number of cases in Türkiye and the world, stating that Türkiye is in a relatively better situation compared to the rest of the world, and stated that juvenile delinquency is a reflection of the problems experienced in the society and the solution lies in the family and society.

## **5. CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS**

Children, who are more open to change and development than adults, have the opportunity to live, protect, develop etc. supportive studies based on their rights will be able to change their behavior. For this reason, it is important to work be done before children are dragged into crime. At this point, it is evaluated that first, understanding the concept of juvenile delinquency, determining the risk factors affecting the formation of juvenile delinquency, and determining which factors should be handled first with the weighting studies to be made between these factors will contribute to the prevention of juvenile delinquency.

In the literature research, it was determined that research were conducted to determine the risk factors that cause juvenile delinquency and to determine the relationships between the reasons for juvenile delinquency. However, in the literature; No other study was found in which (1) the severity of the causes of juvenile delinquency was determined, and (2) the MCDM methods in general and the SWARA method, in particular, were used on juvenile delinquency.

In this study, it was discovered that the risk factors for juvenile delinquency found in the literature analysis were subjective, conflicting, or interconnected in



a complicated structure. Therefore, face-to-face interviews were conducted with 9 lecturers working at GCGA to evaluate the criteria. Because of the calculations, it has been disclosed which factors will be given weight, the resources and effort allocated to fight which factor will be more useful, and it has been established that the SWARA approach may be utilized effectively in criminal investigations. It has been determined that studies on the first three risk factors causing juvenile delinquency (Family, Peer Influence, and Economic and Social Factors) should be focused on.

There are some limitations to this study, as there are to all studies. It is considered that this study can be expanded and contributed to the literature within the scope of the issues listed below.

i. The causes of juvenile delinquency in this study were based on the factors indicated in the United Nations youth report as well as risk factors reported by other researchers. The results of studies conducted in different countries may change depending on the other countries.

ii. It is possible to compare the results acquired using various procedures.

iii. The weights of all units in the fight against juvenile delinquency, from sociologists to security personnel, can be calculated. Then, the weights of the risk factors that cause juvenile delinquency and the weights of each occupational group can be multiplied with each other and the effect values on the overall result can be found.

iv. The data collection process covers a short period and the evaluation process covers an institution. This process can be improved and the number of institutions and experts participating in the evaluation process can be increased.

v. Different subjective criteria weight determination methods (AHP, DEMATEL, SWARA, CRITIC etc.) can be used. Sensitivity analyzes can be made by comparing the results obtained in this study.

vi. Interviewing security personnel, social workers, teachers, doctors, and probation officers can contribute to the work in various ways.



As a result, the government and professionals are frequently the decision-makers in juvenile delinquency cases. Since expert evaluations can be transferred to the calculation processes without errors, the SWARA method can be used effectively in determining the importance of risk factors that cause juvenile delinquency. SWARA can be useful in many decision-making processes at the highest level in any society. Thus, SWARA can be used as a framework for decision making at the highest level on juvenile delinquency and all-important issues.

Thus, it is expected that the SWARA method will attract the attention of researchers due to its contribution to the literature, since it determines the degree of importance by weighting the risk factors that cause the formation of juvenile delinquency. In addition, it is predicted that the SWARA method and other MCDM methods, which have not been used in crime research before, will yield successful results in future studies on crime research. However, new contributions to the literature can be made with the mathematical programming to be applied.

## REFERENCES

- Abdulvahitoglu, A. (2019). Using Analytic Hierarchy Process for Evaluating Different Types of Nanofluids for Engine Cooling Systems. *Thermal Science* 23 (5 Part B), 3199-3208
- Abdulvahitoğlu, A., Macit, İ. & Koyuncu, M. (2021). Selecting the Facility Location of the Gendarmerie Station with an AHP-TOPSIS Based Mathematical Model and Analysis Using GAS/GIS; A Case Study in a City. *Journal of Security Sciences*, 10 (2), 305-338
- Abdulvahitoğlu, A. & Abdulvahitoğlu, A. (2022), Prioritization of UAV Usage Problems with SWARA Method. 1st International Conference on Engineering and Applied Natural Sciences, ICEANS 2022, May 10-13, 2022, Konya, Turkey.
- Adalı, E. A., & Işık A. T. (2017). The Decision Making Approach Based on SWARA and WASPAS Methods for the Supplier Selection Problem. *International Review of Economics And Management*, 5(4): 56-77.

- Ayyıldız, E. & Demirci, E., (2017). Determining the Quality of Life, the Cities in Turkey Using SWARA Integrated TOPSIS Method. *Pamukkale University Journal of Social Sciences Institute*. 30:67-87.
- Bobbio, A., Arbach, K. & Illecas, S.R., (2020). Juvenile Delinquency Risk Factors: Individual, Social, Opportunity or all of These Together? *International Journal of Law, Crime and Justice*. 62:2-10.
- Çakır, E., Akel, G., & Doğaner, M. (2018). Evaluation of Private Shopping Sites in Turkey by Integrated SWARA -WASPAS Method. *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 18. EYİ Special Issue, 599-616.
- Ediz, A. & Türe, H. (2015). ). Investigation of the Reasons Leading to Juvenile Delinquency with The CHAID Analysis. *Electronic Journal of Social Sciences*. 14(54): 247-250.
- Eker, E., Kolburan, Ş.G. & Gündoğmuş, Ü.N. (2021). Juvenile Delinquency and Family Psychopathology. <https://www.researchgate.net/publication/353132088>, accessed 09 July 2021.
- Fırat, S., İltaş, Y. & Gülmen, M.K. (2016). Sociodemographic Characteristics of Juvenile Delinquents in Adana. *The Bulletin of Legal Medicine*, 21(2):86-92.
- Fite, P., Preddy, T., Vitulano, M., Elkins, S., Grasseti, S. & Wimsatt, A., (2012). Perceived Best Friend Delinquency Moderates the Link Between Contextual Risk Factors and Juvenile Delinquency. *Journal of Community Psychology*. 40(6):747–761.
- Fleming, C.M., Eisenberg, N., Catalano, R.F., Kosterman, R., Cambron, C., Hawkins, J.D., Hobbs, I., Fleming, T. & Watrous, J., (2019). Optimizing Assessment of Risk and Protection for Diverse Adolescent Outcomes: Do Risk and Protective Factors for Delinquency and Substance Use Also Predict Risky Sexual Behavior? *Prevention Science*, 20:788–799.
- Gök Kısa A.C. & Ayçin, E. (2019). Evaluation of the Logistics Performance of OECD Countries with EDAS Method Based on SWARA, *Çankırı Karatekin University, Journal of the Faculty of Economics & Administrative Sciences*, 9(1):301-325.



- Güngör, M. (2008). Juvenile Delinquency as Universal Problem and Children Working and Living Outdoors. *Adıyaman University Journal of Social Sciences Institute*, 1(1):25-43.
- Işık, H. (2006). Juvenile Delinquency and Its Relation to Schools. *Ahi Evran University, Journal of Kirsehir Education Faculty (KEFAD)*, 7(2):287-299.
- Juodagalvienė, B., Turskis, Z., Šaparauskas, J., & Endriukaiytė, A. (2017). Integrated Multi-Criteria Evaluation of House's Plan Shape Based on the EDAS and SWARA Methods. *Engineering Structures and Technologies*, 9(3), 117-125.
- Karabašević, D., Stanujkić, D., Urošević, S. & Maksimović, M., (2016). An Approach to Personnel Selection Based on SWARA and WASPAS Methods. *Journal of Economics, Management and Informatics*, 7(1):1-11
- Karataş, K., Erükçü Akbaş, G. & Gülhan Orhan, M., (2020). Juvenile Delinquency in Ankara: an Evaluation of the Cases in the Child Unit of Police Department. *Turkish Journal of Social Researchs*, 24(1):137-156.
- Kavur, N., (2021). The (In) Distinction between Remand Imprisonment and Prison Sentence: Revisiting Pre-Trial Detention within Turkish Youth Justice System. *International Journal of Law, Crime and Justice*.65:100466
- Keršulienė, V., Zavadskas, E. K., & Turskis, Z. (2010). Selection of Rational Dispute Resolution Method by Applying New Step-Wise Weight Assessment Ratio Analysis (SWARA). *Journal of Business Economics and Management*, 11(2), 243-258.
- Keršulienė, V. & Turskis, Z. (2011). Integrated Fuzzy Multiple Criteria Decision-Making Model for Architect Selection. *Technological and Economic Development of Economy*, 17(4), 645-666.
- Leban, L. & Gibson, C.L. (2020). The Role of Gender in the Relationship between Adverse Childhood Experiences and Delinquency and Substance Use in Adolescence. *Journal of Criminal Justice*. 66:1-11.
- Liu, L. & Miller, S.L. (2020). Protective Factors against Juvenile Delinquency: Exploring Gender with a Nationally Representative Sample of Youth. *Social Science Research*. 86:1-12

Maghsoodi, A.I., Mosavi, A., Rabczuk, T. & Zavadskas, E.K. (2018). Renewable Energy Technology Selection Problem Using Integrated H-SWARA-MULTIMOORA Approach. *Sustainability*, 10, 4481; <https://doi.org/10.3390/su10124481>

Montgomery, K.L., Thompson, S.J. & Barczyk, A.M. (2011). Individual and Relationship Factors Associated with Delinquency among Throwaway Adolescents. *Children and Youth Services Review*. 33:1127-1133.

Mostafaeipour A, Jahangiri M, Haghani A, Dehshiri SJH, & Issakhov A. (2020), Statistical evaluation of using the new generation of wind turbines in South Africa. *Energy Reports*. 6:2816–27.

Özbek, A., & Demirkol, I. (2018). Performance Analysis of Companies in the Logistics Sector by SWARA and GRA Methods. *Kırıkkale University Journal of Social Sciences*, 8(1), 71-86.

Öztürk Çopur, E., Ulutaşdemir, N. & Balsak, H. (2015). *Children and Crime. Journal of Hacettepe University Faculty of Health Sciences*, Vol.1:120-124.

Pardini, D. (2016). Empirically Based Strategies for Preventing Juvenile Delinquency. *Child and Adolescent Psychiatric Clinics of North America*. 25(2):257-268

Radovic, D. & Stevic, Z., (2018). Evaluation and Selection of KPI in Transport Using SWARA Method. *Transport & Logistics: the International Journal*. 18(44):60-68.

Saaty, T.L., 1980. *The Analytic Hierarchy Process*, McGraw-Hill, New York, US

Salamai, A. A. (2021). An Integrated Neutrosophic SWARA and VIKOR Method for Ranking Risks of Green Supply Chain. *Neutrosophic Sets and Systems*, 41:113-126

Sarpdağ, M., (2004). Causes of juvenile delinquency. *Journal of the Police of the Age*. Vol. 36, <https://www.caginpolisi.com.tr>. accessed: 12.01.2022

Semerçi, N., Çopuroğlu C., Semerçi Ç. & Yılmaz A.S. (2006). A New Model Proposal for Children in Need of Protection: Protective School. *In the Globalizing World; Position, Goals and Future of Social Services Symposium Presentation Book*. April 2006 Antalya, Türkiye pp. 146-158.

Solak, A. (2011). Juvenile Delinquency and Victimization in Turkey. *I. Turkey Children's Rights Congress, Adult Proceedings Book*, İstanbul, pp. 71-99.



Spruit, A., Hoffenaar, P., Put, C.V.D., Vugt, E.V. & Stams, G.J. (2018). The Effect of a Sport-based Intervention to Prevent Juvenile Delinquency in at-risk Adolescents. *Children and Youth Services Review*. 94:689-698

Stanujkic, D. Karabasevic, D., & Zavadskas, E. K. (2015). A Framework for the Selection of a Packaging Design Based on the SWARA Method. *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, 26(2), 181-187.

Topçuoğlu, T. (2014). Juvenile Crime and Developmental (Risk-focused) Crime Prevention. *KMU Journal of Social and Economic Studies*. Vol.16 (Special Issue 1):217-226.

Trinidad, A., Vozmediano, L. & San--Juan, C. (2019). "Jumping at the Opportunity": The Role of Situational and Opportunity Factors in Juvenile Delinquency in Southern Europe. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 59:2-10.

TURKSTAT, (2021). Turkish Statistical Institute, <https://www.tuik.gov.tr>. Accessed: 24 December 2021.

Ucuz, İ., Çiçek, A.U., Ari, A., Özcan, Ö.Ö. & Sari, S.A. (2020). Determining the Probability of Juvenile Delinquency by Using Support Vector Machines and Designing a Clinical Decision Support System. *Medical Hypotheses*. 143:5.

UN, (2003). Juvenile Delinquency. The Global Situation of Young People. *World Youth Report 2003*. 188-211.

Ulutaş A. (2019), The Selection of Catering Firm With SWARA and MAIRCA Methods. *Business & Management Studies: An International Journal*, 7(4):1467-1479.

Xuan, H.A., Trinh, V.V., Techato, K. & Phoungthong, K., (2022). Use of Hybrid MCDM Methods for Site Location of Solar-powered Hydrogen Production Plants in Uzbekistan. *Sustainable Energy Technologies and Assessments*. 52:101979 <https://doi.org/10.1016/j.seta.2022.101979>

Williams, J.H., Ayers, C.D., Abbott, R.D., Hawkins, J.D. & Catalano, R.F. (1999). Racial Differences in Risk Factors for Delinquency and Substance Use Among Adolescents. *Social Work Research*. 23(4):241-256.

Yücenur, G.N. & İpekçi, A., (2021). SWARA/WASPAS Methods for a Marine Current Energy Plant Location Selection Problem. *Renewable Energy*, 163:1287-1298.

Zavadskas, E.D., Cereska, A., Matijosius, J., Rimkus, A. & Bausys, R., (2019). Internal Combustion Engine Analysis of Energy Ecological Parameters by Neutrosophic MULTIMOORA and SWARA Methods. *Energies*, 12:1-26 <https://doi.org/10.3390/en12081415>

Zengin, E. & Keskin, M. (2013). The Interaction of Local Governments with the Relevant Institutions on the Prevention of Juvenile Delinquency. *Dumlupınar University Journal of Social Sciences*, 37:13-32.

Zoettl, P.A. (2018). Rules, Skills and Autonomy: Pathological Concepts of Youth Offending in Portuguese Juvenile Justice and Custody. *International Journal of Law, Crime and Justice*. 52:1-9

Zolfani, S.H. & Saparauskas, J., (2013). New Application of SWARA Method in Prioritizing Sustainability Assessment Indicators of Energy System. *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, 24(5), 408-414

Zolfani, S.H. & Chatterjee, P., (2019). Comparative Evaluation of Sustainable Design Based on Step-Wise Weight Assessment Ratio Analysis (SWARA) and Best Worst Method (BWM) Methods: A Perspective on Household Furnishing Materials. *Symmetry*, 11,74; doi:10.3390/sym11010074.





*Araştırma Makalesi / Research Article*

## **DÜNYA’DA JANDARMA TEŞKİLATLARINDA REFORMUN ÜÇ ŞEKLİ: BÜTÜNLEŞME, YAKINLAŞMA VE EŞİTLENME**

Olgun ALTUNDAŞ<sup>1</sup>  
Yusuf PUSTU<sup>2</sup>

### **ÖZ**

Neoliberal fikirlerin kamu yönetimine de yansıdığı 1990’lı yıllardan itibaren, dünya genelinde yaklaşık 55 ülkede faaliyet gösteren jandarma teşkilatlarının askeri statüleri, bağlılıkları ve askeri standartları gibi birçok özelliği tartışma konusu olmuş hem Türkiye’de hem de bazı Batı Avrupa Ülkeleri’nde jandarma teşkilatlarında önemli yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de ve bazı Avrupa ülkelerinde birbirine yakın zamanlarda gerçekleştirilen bu yapısal reformların; jandarmanın polisle birleştirilmesi (Fusion), jandarmanın polise yakınlaştırılması (Rapprochement) ve jandarmanın polis ile eşitlenmesi (Egalisation) gibi üç farklı şekilde tezahür ettiği görülmektedir.

Bu kapsamda, Belçika’da 2001 yılında, Avusturya’da 2005 yılında jandarma teşkilatlarının tamamen lağvedilerek polis teşkilatı ile bütünleştirilmesi, birleştirmeye (Fusion); Fransa’da jandarmanın disiplini ve başlangıç eğitimi ile askeri görevleri savunma bakanlığında kalmak, askeri statüsü korunmak kaydıyla İçişleri Bakanlığına bağlanması, yakınlaşmaya (Rapprochement) örnek teşkil etmektedir.

<sup>1</sup> Dr. Polis Başmüfettişi, Emniyet Genel Müdürlüğü, oaltundas@egm.gov.tr

<sup>2</sup> Doç. Dr. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ypustu@yahoo.com.



Buna karşılık, Türkiye’de ise, yukarıda sayılan iki örnekten daha farklı ancak etkili başka bir yol izlendiği görülmektedir. Zira, jandarma teşkilatı, 25 Temmuz 2016 tarihinden sonra yapılan bir dizi değişiklikle, tüm yönleriyle İçişleri Bakanlığına bağlanmış, askeri statüsü kaldırılmış, eğitim, disiplin ile tayin ve atamalarında polis teşkilatı ile benzer statüye getirilmiştir. Böylelikle, jandarma teşkilatı ile polis teşkilatı büyük ölçüde birbiri ile eşitlenmiştir.

Yukarıda bahsedilen reformlardan en etkili olanı jandarmanın tüm yönleriyle polis teşkilatı ile eşitlendiği Türk Jandarma reformudur. Bu reformda, Türk Jandarması bir yandan iç güvenlikte etkin ve hesap verilebilir bir yapılanmaya kavuşturulmuş, diğer yandan jandarmanın askeri kültürü muhafaza edilmiştir. Böylelikle jandarma teşkilatı kırsal alana sıkışmadan, Türkiye’de gelecekte de uzun yıllar hizmet verebilecek etkili bir kolluk teşkilatı niteliğine kavuşmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Jandarma, Reform, Askeri statü, Polis

## ***THREE TYPES OF REFORM IN THE WORLD'S GENDARMERIE ORGANIZATIONS: DISSOLVING, RAPPROCHEMENT AND EQUALIZATION WITH THE POLICE.***

### ***ABSTRACT***

Gendarmeries, which exist in 55 countries around the world, have become a topic of discussion in terms of military status, affiliations and military standards, after neoliberal principles have applied to public management. As a result of these discussions, a series of structural reforms have been carried out within the gendarmerie organizations both in Turkey and in some European countries. We have seen that these reforms produced three different outcomes: integration gendarmerie to the police (fusion), mutualization the gendarmerie with the police (Rapprochement) and equalization gendarmerie with the police (Egalisation).

In this context, dissolution of the gendarmerie and merging with the national police in Belgium in 2001, and in Austria in 2005 constitutes an example of unification (Fusion). On the other hand, organically and functionally affiliating the gendarmerie to the MoI while retaining its military status and subordinating to the ministry of defense in terms of military duties, in France, shows us an example of rapprochement.

However, a different path has been followed in Türkiye compering to the others. Because, with a series of reforms after July 25, 2016, the Gendarmerie was affiliated with the MoI in all aspects, its military status was abolished, and the Gendarmerie obtained a status similar to the national police in all aspects.

Of the three different reforms mentioned above, the most effective is the reform of the Turkish Gendarmerie, in which the Gendarmerie has been equalized with the national police in all aspects. In this reform, Turkish Gendarmerie has been restructured as an effective and accountable law enforcement organization on the one hand, and on the other hand, its cultural identity have been preserved.

***Keywords :*** Gendarmerie, Reform, Military status, Police

## GİRİŞ

18. Yüzyılda, ulus devletin oluşumu ile jandarma teşkilatlarının oluşumu aynı döneme denk gelmektedir. Zira ilk defa Avrupa’da ortaya çıkan ulus devletlerin merkezi iktidarının taşrada kuvvetlendirilmesi açısından önemli bir aygıt olarak da görülen (Emsley, 1999: 5) jandarma teşkilatlanması ilk defa 1791 yılında Fransa’da ortaya çıkmış, Osmanlı İmparatorluğu da dahil olmak üzere 19. yüzyılın başından itibaren Avrupa’nın bir çok ülkesinde uygulama alanı bulmuş, uzun yıllar bu ülkelerin hem iç güvenlik hem de sınırlarının muhafazasında, polis teşkilatları yanında onlara eş statüde önemli bir iç güvenlik teşkilatı olarak varlıklarını önemli bir değişime uğramadan sürdürme gelmişlerdir.

Ancak 1980’li yılların sonundan itibaren etkinlik-verimlilik, hesap verilebilirlik ve yönetim gibi neoliberal fikirlerin kamu yönetimi alanına yansması (Özer, 2015: 222-223), kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişini de etkilemeye başlamıştır (Aksoy, 2004: 32). Bu değişimden merkezi ve katı hiyerarşik yapısı bulunan, genelde askeri statülü veya askeri niteliği ile savunma bakanlıklarına bağlı, ulusal orduların bir parçası olarak görülen, bir yandan ülkede en ücra ve uzak yerlerde iç güvenliğin sağlanması, diğer yandan terörle mücadelede hem ülke içinde hem de ülke dışında silahlı kuvvetler ile etkili görev yürüten jandarma teşkilatları da önemli oranda etkilenmiş, 1990’lı yıllardan itibaren önemli reform ve dönüşümlere maruz kalmıştır.

Bu çalışmada, jandarma teşkilatları içinde önemli yer tutan Türk Jandarma Teşkilatı ile Fransa, Belçika ve Avusturya jandarma teşkilatları bünyesinde gerçekleştirilen yapısal reformlar karşılıklı olarak incelenmiştir. Yapılan incelemede, bu reformların jandarma teşkilatlarının bağlılıkları, statüleri, başlangıç eğitimleri, disiplinleri, görev ve yetkileri üzerindeki etkilerine göre üç farklı şekilde tezahür ettiği görülmektedir.

### **1. JANDARMA REFORMLARININ ÜÇ ŞEKLİ: BİRLEŞME, YAKINLAŞMA VE EŞİTLENME**

Jandarma teşkilatlarında son dönemdeki gerçekleştirilen yapısal reformların, ülkelerin tarihi, kültürel ve siyasi durumlarına göre farklılıklar gösterdiği görülmektedir. Bu bağlamda, bazı ülkelerde, örneğin Avusturya ve Belçika’da yukarıda bahsedilen gelişmelerin de etkisiyle jandarma teşkilatlarının

lağvedilerek polis teşkilatı ile birleştirildiği görülmekte iken; Fransa, İtalya ve İspanya’da jandarma teşkilatlarının kaldırılması yerine askeri özellikleri ve kurumsal yapılarının kısmen korunarak polisle daha uyumlu çalışabilmesine yönelik düzenlemeler yapıldığı, bu doğrultuda jandarmanın bir yandan askeri kimlik ve kurumsal yapısı korunurken diğer yandan polis teşkilatı ile ortak görev yürütebileceği mekanizmaların oluşturulmaya çalışıldığı dikkat çekmektedir.

Türkiye’de ise, yukarıda bahsedilen reformlarından farklı olarak jandarmanın birçok açıdan polis teşkilatı ile eşitlenmesi tercih edilmiştir. Söz konusu reformda, Türk Jandarma Teşkilatı tüm yönleriyle İçişleri Bakanlığına bağlanmış, bağlılık, statü, eğitim, disiplin ve standartlar açısından polis teşkilatı ile jandarma benzer hale getirilmiştir. Buna karşılık, jandarmanın kültürel ve kurumsal yapısı muhafaza edilmeye çalışılmıştır.

Aşağıdaki tabloda üç farklı jandarma reformları ve etki ettiği alanlar gösterilmektedir.

**Tablo 1. Jandarma Teşkilatlarında Üç Farklı Dönüşüm**

REFORMUN ETKİ ETTİĞİ ALANLAR	JANDARMA REFORMLARI		
	YAKINLAŞMA ÖRNEĞİ (Rapprochement)	EŞİTLENME ÖRNEĞİ (Egalization/ Policiarisation <sup>3</sup> )	BİRLEŞME ÖRNEĞİ (Fusion/ Dissolving)
Teşkilatlanma	Aynı Bakanlıkta iki ayrı kolluk teşkilatı	Aynı Bakanlıkta aynı statüde iki ayrı kolluk teşkilatı	Polis Teşkilatında birleşmiştir
Statü	Askeri Statülü	Genel kolluk (Polis Teşkilatı ile aynı)	Polis
İçişleri Bakanlığına Bağlılık	Bazı istisnalar hariç tam bağlı	Tam bağlılık	Tam bağlılık
Savunma/ Genelkurmay’a bağlılık	Dış operasyonlar, Askeri Görevler, Disiplin ve ilk eğitim, Jandarmanın Özel Birlikleri	Bulunmamaktadır	Bulunmamaktadır
Başlangıç Eğitimi	Askeri Nitelikli	Genel Kolluk (Polis Teşkilatı ile aynı)	Polis
Disiplin	Askeri nitelikli	Genel Kolluk (Polis Teşkilatı ile aynı)	Polis
Uygulandığı ülke	Fransa, İspanya, İtalya ve Portekiz	Türkiye	Belçika/Avusturya

<sup>3</sup> “Policiarisation” kavramı Fransız literatüründe Polisleştirme anlamında kullanılmaktadır.



Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere, dünya genelinde jandarma reformlarının üç farklı tezahürü bulunmaktadır. Bu reformları kısaca; Jandarmanın kaldırılması ve tüm yönleriyle polis teşkilatı ile birleştirilmesi (fusion), Jandarmanın askeri statüsü ve nitelikleri muhafaza edilerek aynı bakanlık bünyesinde polisle yakınlaştırılması (Rapprochement) ve Jandarmanın askeri statüsü ve askeri nitelikleri kaldırılarak aynı bakanlık bünyesinde birçok açıdan polis teşkilatı ile eşitlenmesi (policiarisation- egalisation) şeklinde incelemek mümkündür.

## **2. JANDARMANIN KALDIRILMASI VE POLİSLE BİRLEŞTİRİLMESİ YAKLAŞIMI (FUSİON/DISSOLVING); AVUSTURYA VE BELÇİKA ÖRNEĞİ**

Jandarmanın lağvedilerek polis teşkilatı ile birleştirilmesi (fusion), jandarmanın kurumsal yapısına tamamen son verilmesi, personelinin tamamının veya bir kısmının ülkedeki federal veya yerel polis teşkilatı içerisinde, jandarma teşkilatındaki rütbesine denk gelecek şekilde polis statüsünde istihdam edilmesidir.

Bu reform sonucunda, ülkede uzun yıllar faaliyet gösteren jandarma teşkilatının ismi ve kurumsal kimliğine son verilmekte, jandarma teşkilatında görevli subay ve astsubaylar polis teşkilatı içinde, ya da personelin isteği doğrultusunda ordu içinde kendi rütbe ve uzmanlık alanlarına göre istihdam edilmektedir. Öte yandan, Savunma Bakanlığı veya ordunun eski jandarma personeli üzerinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

Bu kapsamda, 2001 yılında Belçika Jandarma Teşkilatının, 2005 yılında ise Avusturya Jandarma Teşkilatının kapatılarak polis teşkilatları ile birleştirilmesi örnek olarak gösterilebilir (Altundaş, 2013: 418) .

**Avusturya Federal Jandarma Teşkilatı (Bundes Gendarmerie):** İçişleri Bakanlığına bağlı olarak 19. Yüzyılda tezahür eden Avusturya Jandarma Teşkilatı, Fransa'da olduğu gibi kırsal bölgelerde görevli iken, şehir merkezlerinde ise Avusturya Federal Polis Teşkilatı (bundespolizei) görevli olmuştur (Harnischmacher, 1989: 123-134). Bu bağlamda, Jandarma ülke nüfusunun üçte ikisinin yaşadığı ülke topraklarının %98'inde kolluk olarak hizmet vermiştir. Ancak, 2002 yılında, suçla mücadelede etkinliğin artırılması, polisle rekabetin önlenmesi, ikili ve karmaşık olan iç güvenlik yapısından daha yalın ve etkili, özellikle sokakta daha görünür ve güçlü bir yapıya geçilmesi gerekçeleriyle (Lutterbeck, 2103: 33-34), iç güvenlik

alanında yapılan reform kapsamında ülkede yeni oluşturulan Federal Polis Teşkilatı ile 2005 yılında birleştirilmiş, 28.000 jandarma personeli Avusturya Federal Polis Teşkilatı bünyesinde görev almıştır( Das Magazin des Innenministeriums, 2005: 6-12).

Kısa sürede yapılan ve sürpriz olarak görülen bu reform sonucunda, 156 yıl sonra Avusturya Jandarma Teşkilatı lağvedilmiş (wienerzeitung.at, 08.08.2019), jandarma subayları polis teşkilatında önceki rütbelerine göre yönetim kademelerinde görev almış, silah ve diğer lojistik imkanları polis teşkilatına aktarılmıştır. Jandarma teşkilatını lağveden söz konusu birleşmenin aynı zamanda polis teşkilatının da jandarmalaşmasına, bu doğrultuda teşkilatta üstlere karşı aşırı itaat ve hiyerarşiye dayalı katı bir disiplin anlayışının oluşmasına neden olduğu eleştirilerinde de bulunulmuştur (Derstandard, 19/12/2008).

***Belçika Jandarma Teşkilatı (Rijkswacht/Gendarmerie Nationale):***

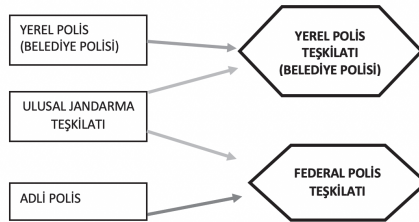
Fransız Jandarmasının adeta bir kopyası olarak, 1830 yılında kurulmuş bir kolluk teşkilatıydı. Askeri statülü ve büyük oranda Savunma Bakanlığı tarafından kontrol edilen bu teşkilat, ülkede jandarma, hava, deniz ve kara kuvvetlerinden sonra ulusal ordunun bir parçası olarak kabul edilmiştir (Lutterbeck, 2013:34) .

Bununla birlikte, Belçika Jandarma sistemi her ne kadar Fransa'dan alınmış ise de Fransa'da düal bir sistem, yani bir yanda ulusal polis diğer yanda ulusal Jandarma bulunmakta iken, Belçika'nın federal bir yapıda olması nedeniyle kolluk teşkilatı daha farklı şekilde örgütlemişti. Buna göre, Belçika jandarması şehir alanları da dahil ülkenin genelinde adete federal polis gibi görevli ve yetkili iken, adli olaylarla görevli adli polis teşkilatı ve belediyelere bağlı belediye polisi faaliyet göstermekteydi.

Ülkede meydana gelen asayiş olaylarında görülen koordinasyon eksikliği nedeniyle, iktidarı oluşturan 3 parti arasında 1991 yılında yapılan anlaşma ile (Accords de la Pentecôte), ülkedeki kolluk teşkilatları arasında iş birliğini ve dolayısıyla kolluğun etkinliğini artırma kararı alınmıştır. Bundan birkaç yıl sonra, Paskalya Anlaşmaları (*Accords de la Pentecôte*) nin bir sonucu olarak daha köklü bir reform olan, jandarmanın tamamen kaldırılacağı ilan edilmiştir (Outrive, Cartuyvels, ve Ponsaers, 1991: 307–314).

Bu reform her ne kadar accords de la Pentecote'un bir devamı olsa da tüm polis teşkilatlarının tek bir çatı altında toplanmasında asıl itici güç, 1990'lı yıllarda bir dizi çocuğun cinsel istismar edilerek öldürülmesine karşın bunun engellenmesinde ve çözümünde kolluğun yetersiz kalması olmuştur. Dutroux olayı<sup>4</sup> olarak tarihe geçen bu olay nedeniyle, siyasi partiler arasında Jandarmayı federal düzeyde yeni kurulacak polis teşkilatı ile birleştirme konusunda uzlaşma sağlanmıştır (Bergman 2005). Zira yapılan soruşturmada, Dutroux'un uzun yıllar yakalanamamasının asıl nedeni olarak, kolluk güçleri arasında yeterli koordinasyonun bulunmaması ve üstelik bunlar arasında sağlıklı olmayan rekabetin varlığı gösterilmiştir (Punch, 2003: 171–196). Bu gelişmelerin sonucunda, 1996 yılında eski adli polis teşkilatı federal polis teşkilatına, belediye polis teşkilatları ise yerel polis (police locale) teşkilatlarına dönüştürülmüştür. Bu yeni yapılandırmada, yerel polis daha çok mahalli kamu düzeni ve güvenliğini gerektiren basit suçlarla ilgilenirken, federal polis daha genel, spesifik ve uzmanlık gerektiren suçlarla ve ayrıca birden fazla belediye bölgesini ilgilendiren suçlarda yetkili ve sorumlu kılınmıştır. Ayrıca, yerel polis ile Federal Polis arasında hiyerarşik anlamda bir astlık üstlük ilişkisi yerine, görev bölümüne dayanan işlevsel bir ilişki oluşturulmuştur (Lutterbeck, 2013: 35).

Son olarak 01 Ocak 2001 tarihinde (Dhnet.be, 2000), 7 Aralık 1998 tarihli Kanun gereğince, jandarma teşkilatı dağıtılmış, Belçika adli polis teşkilatı ile birleştirilerek Belçika Federal Polis Teşkilatı oluşturulmuştur. Şematik olarak Belçika'da Jandarmanın Federal Polis Teşkilatı ile birleşmesi, bir kısmının yerel polis bünyesinde kalması aşağıdaki şekilde gösterilmektedir (Devre ve Ponsaers 2018: 1):



**Şekil 1: Belçika Polis Reformu (1998)**

<sup>4</sup> 1990'lı yıllarda çocuklara tecavüz ve cinayet faili Martin Dutroux'un yakalanması/yargılanmasında kolluğun ve adaletin etkili olmadığı şiddetli biçimde eleştirilmiştir. Bu olay üzerine iki bakan istifa etmiş, ceza kanununda yeni düzenleme yapılmış, kolluk teşkilatında reform tartışmaları alevlenmiştir (<https://www.brusselstimes.com/181344/the-dutroux-case-and-how-it-changed-belgium>).



### **3. JANDARMANIN POLİSLE YAKINLAŞTIRILMASI YAKLAŞIMI (RAPPROCHEMENT): FRANSA JANDARMA REFORMU**

Jandarmanın polisle yakınlaştırılması reformunda, jandarma teşkilatı içişleri bakanlığına bağlanmakla birlikte, jandarma hem kurumsal kimlik hem de askeri statü olarak varlığını korumaktadır. Bu reformda, jandarmanın askeri kimliği korunarak ülkedeki genel kolluk teşkilatları ile daha uyumlu çalışabilmesi, suçla mücadele ve asayişin sağlanmasında kolluk teşkilatları arasındaki uyum ve tesanütün artırılması genel amaç olmuştur.

Jandarmanın Polisle yakınlaştırılması reformunun en bariz örneği, 2009 yılında Fransa'da yapılan ve rapprochement olarak adlandırılan jandarma reformudur. Yine, İtalyan Karabinieri teşkilatında ve İspanyol Guardia Civil teşkilatlarında yapılan reformların da bu reform kapsamında değerlendirilmesi mümkündür. Bu üç ülkede de jandarma içişleri bakanlığına bağlanmakla birlikte; genel olarak jandarmanın askeri eğitimi, disiplin ve askeri statüsünün korunduğu, ordudan personel istihdamının kısmen veya tamamen devam ettiği, askeri görevler açısından ülke savunma bakanlıklarına bağlılığın sürdürüldüğü görülmektedir (Lutterbeck, 2013: 20-27). Jandarmanın polise yakınlaştırılması örneği en son ve bariz şekliyle Fransız jandarması nezdinde yapılmıştır. Bu bakımdan, Fransız Jandarma Teşkilatı reformunun yakından incelenmesi, jandarmanın polise yakınlaştırılması (Rapprochement) reformunun anlaşılması açısından önem arz etmektedir.

Askeri nitelikli kolluk teşkilatlarının ilk örneği ve dünyaya yayıcısı olarak görülen (Dieu, 2020 :8) Fransız Jandarma Teşkilatında reform süreci uzun yıllara dayanmaktadır. Ancak 1990'lı yıllara kadar, bunların bir çoğu jandarma teşkilatını dönüştürücü değil, genellikle jandarmanın sevk ve idaresi, personel yönetimi ve zamanın getirdiği askeri kolluk hizmetini kolaylaştırıcı şekilde doğal seyrinde devam eden reformlardır. Bu bağlamda Fransız Jandarma Teşkilatının, kuruluş yılı olan 1791 yılından beri yarı asker yarı polis olma geleneğini tutucu bir şekilde koruduğu, ülkede Savunma Bakanlığına bağlılığını yakın döneme kadar muhafaza ettiği (Chichignoud,2005: 85) söylenilebilir.

Ancak, 1990'lı yıllardan itibaren, neoliberal politikaların da etkisiyle, jandarma teşkilatının etkinliği ve verimliliğinin artırılması, ülkede iç güvenliğin



artırılarak suç korkusunun azaltılması yönündeki tartışmalar, öte yandan jandarma ve polis teşkilatının bütçe ve yönetim açısından farklı kurallara tabi olmasının eleştirilmesi, Fransız jandarmasının da polis teşkilatı gibi İçişleri Bakanlığına bağlanması hususunu gündeme getirmiştir.

Bu kapsamda, jandarmanın üzerinde valilerin sevk-idare ve koordinasyon yetkisinin artırılmasına ilişkin ilk girişim, 21 Ocak 1995 tarihli İç Güvenliğin Düzenlenmesi ve Planlanması (LOPS) Kanununun kabulü sırasında gündeme gelmiştir. LOPS kanununun 6'ncı maddesi ile valilere illerde iç güvenliğin sağlanmasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması yetki ve sorumluluğu verilmiştir. Ancak aynı yasaya "Jandarma ile ilgili düzenlemeler mahfuz olmak kaydıyla" eklenmek suretiyle, valilerin jandarma üzerindeki yetkiler kısıtlanmış, polis teşkilatında görüldüğünün aksine, il valisine il jandarma komutanlıkları üzerinde tam bir hiyerarşik yetki tanınmamıştır.

Bu gelişmenin devamında, Carraz-Hyest tarafından hazırlanan raporda (1998), valilerinin il jandarma komutanlarına, cumhuriyet başsavcılar tarafından yıllık olarak verildiği şekilde bir değerlendirme/performans notu (sicil) verebilmeleri gündeme getirilmiştir. Ancak söz konusu değerlendirme (sicil) notu, il jandarma komutanlarının askeri hiyerarşik üstlerinin verdiği değerlendirme notuna göre ikincil planda olan bir değerlendirme notu olarak kalmıştır (Dieu, 2001; 185-187). 2002 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde de gündeme gelen jandarma reformunda asıl tartışılan konu jandarmanın organik olarak İçişleri Bakanlığına bağlanması değil, askeri statüsünün muhafaza edilip edilemeyeceği, ülkede ikili kolluk yapısının (düalite) korunup korunmayacağı hususu olmuştur. Jandarmanın komuta kademesindeki bu hassasiyetin asıl nedenini Belçika jandarmasında olduğu gibi, Fransız jandarmasının da zamanla önce askeri statüsünü kaybedeceği daha sonrada sivil bir polis teşkilatı içinde eriyip yok olacağı, Belçika jandarması ile aynı kaderi paylaşacağı endişeleri oluşturmuştur (Estignard, 2008, 21-23).

1995 yılında başlayan süreç 15 Mayıs 2002 tarihi İçişleri Bakanlığının Görevlerine İlişkin Kararname ile jandarma, görevleri açısından İçişleri Bakanlığı ile ilişkilendirilmiş, ancak Savunma Bakanlığına bağlılığı korunmuştur. Akabinde, 29 Ağustos 2002 tarihli İç Güvenlik Faaliyetlerinin Programlanması ve Düzenlenmesine İlişkin Kanun (LOLF) ile İçişleri Bakanına, ülkedeki tüm iç güvenlik birimlerinin koordinasyonu yetkisini vermiştir (2002-889 sayılı Kararname).

3 Mayıs 2007 tarihli hükümet kararı (decret) ile bütçenin kullanımı çerçevesinde jandarmanın İçişleri Bakanlığına bağlılığı sağlanmış, 3 Ağustos 2009 tarihli ve 971 sayılı kanunla Milli Savunma Kanununun L.3225-1 maddesine eklenen hüküm sonucu Fransız Jandarma Teşkilatı hem işlevsel hem de organik anlamda İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Bununla birlikte, aşağıda da görüleceği üzere, askeri görevleri, disiplin ve başlangıç eğitimleri açısından Fransız Savunma Bakanlığına bağlılığı da devam ettirilmiştir<sup>5</sup> Fransız Jandarma reformunun bağlılık, statü, disiplin ve eğitim açısından jandarma teşkilatına etkileri aşağıdaki başlıklarda sıralanmıştır.

### **3.1. Jandarmanın Polise Bağlılık Açısından Yakınlaşması**

Fransa'da 03 Ağustos 2009 tarihinde 971 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile jandarma teşkilatı, Savunma Bakanlığına bağlı iken işlevsel ve organik anlamda İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır.

Böylelikle *Fransız Jandarma Genel Müdürlüğü*<sup>6</sup> Polis Genel Müdürlüğü ile birlikte aynı bakan yardımcısına bağlı olup, İçişleri Bakanlığına bağlı<sup>6</sup> genel müdürlükten birisi haline gelmiştir.<sup>7</sup> Bu bağlamda, Fransa İçişleri Bakanlığında, *Jandarma Genel Müdürlüğü*<sup>8</sup> ve *Polis Genel Müdürlüğü*<sup>9</sup> ile birlikte *Sivil Güvenlik ve Kriz Yönetimi Genel Müdürlüğü*,<sup>10</sup> *İç Güvenlik Genel Müdürlüğü*,<sup>11</sup> Fransa'da bulunan *Yabancılar Genel Müdürlüğü*<sup>12</sup> ve *Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü*<sup>13</sup> faaliyet göstermektedir. Jandarma ve polis genel müdürlüğünün Fransa'da bağlı kuruluş statüleri bulunmamakta, ülkemizdeki uygulamanın tersine doğrudan

<sup>5</sup> Fransız Milli Savunma kanunu Madde 3225-1:... Jandarma Genel Müdürlüğü, teşkilatlanma, Yönetim, çalışma yöntemi ve gerekli askeri altyapı konularında İçişleri Bakanı otoritesi altına alınmıştır. Askeri görevlerinin yerine getirilmesi için, özellikle Fransa dışındaki askeri operasyonlara katıldığında Milli Savunma Bakanının yönetimi altındadır. Millî savunma bakanı, ... Jandarmanın insan kaynakları yönetimine ve jandarma askeri personelinin disiplin işleri ile ilgili konulara katılır.

<sup>6</sup> Fransız Jandarma Teşkilatı, resmi olarak Fransız Jandarma Genel Müdürlüğü olarak kabul edilmektedir. BU nedenle, genel komutanlık yerine genel müdürlük ibaresi kullanılmıştır.

<sup>7</sup> Fransa'da Bakan Yardımcılığı yoktur ancak ona muadil Ministre Déléguée olarak adlandırılan, Bakanın yetki devrettiği bir makam vardır.

<sup>8</sup> Direction Générale de la Gendarmerie Nationale.

<sup>9</sup> Direction Générale de la Police Nationale.

<sup>10</sup> Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion Des Crises.

<sup>11</sup> Direction Générale de la Sécurité Intérieure.

<sup>12</sup> Direction Générale des Étrangers en France.

<sup>13</sup> Direction Générale des Collectivités Locales.



İçişleri Bakanlığı ana hizmet birimi içerisinde yer almaktadırlar. İçişleri Bakanına doğrudan bağlı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı 14 bulunmakta, bakan yardımcısına bağlı Trafik Güvenliği Komisyonu 15 yer almaktadır. Öte yandan, Bakan'a doğrudan bağlı Genel Sekreterlik altında da İllerin Yönetimi ve Modernizasyonu Başkanlığı, Kamu Hürriyetleri ve Hukuk İşleri Başkanlığı, İnsan Kaynakları Başkanlığı, Bilgi İşlem Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı Yüksek İncelemeler Enstitüsü gibi başkanlıklar yer almaktadır ([interieur.gouv.fr/Organisation](http://interieur.gouv.fr/Organisation)).

Yukarıda belirtildiği üzere Jandarma Teşkilatı, İçişleri Bakanlığına tam olarak bağlı gözükmekle birlikte, jandarmanın askeri görevleri (genelde sınır dışı operasyonlar), disiplin ve eğitimleri açısından Savunma Bakanlığına bağlılığı devam etmektedir. Öte yandan Jandarma Teşkilatı, Savunma Kanununa göre ülkede askeri bir güç olarak kabul edilmektedir. Halen Fransız ordusu kadrosunda gösterilen sayıca az da olsa Jandarma subayı bulunmaktadır. Nitekim, Fransız Savunma Bakanlığının 2021 yılında personel sayısı ile ilgili yayımladığı raporda halen 210'u subay ve 1959'u astsubay olmak üzere toplam 2169 personel Fransız Ordusu kuvvesi olarak gösterilmektedir. Söz konusu personel sivil-asker tüm kuvvetleriyle toplam mevcudu 205.853 kişi olan Fransız ordusunda toplam personelin % 1,3 ünü oluşturmaktadır (Ministère des Armées, 2021: 16).

Yine, Savunma Bakanının görevleri incelendiğinde yasal olarak, "Jandarma teşkilatının özel ihtisas birimlerinin yetki alanına giren görevleri belirleme; Ülke topraklar içinde ve dışında askeri görevlerde bulunan jandarma teşkilatının askeri nitelikle personeli üzerinde yetkisini kullanma" yetkilerine haiz olduğu görülmektedir ([defense.gouv.fr/ministere/organisation-du-ministere-armees](http://defense.gouv.fr/ministere/organisation-du-ministere-armees)).

İllerde ise il ve bölge jandarma komutanları, konuşlu bulunduğu ilin valisine karşı sorumludur. Ancak, Fransız Sayıştay Başkanlığınca Mayıs 2021 tarihinde yayımlanan raporda, illerde valilerin iki kolluk üzerinde hemen hemen aynı yetkisi bulunmasına rağmen, jandarmanın askeri statüsünün bulunması, diğer yandan bu statüye bağlı olarak eğitim, disiplin ve askeri görevlerinin Savunma Bakanlığı denetiminde kalması nedeniyle valilerin bu yetkiyi tam olarak kullanmadığı, jandarmanın bu konudaki emir komuta zincirine karışmadığı ileri sürülmektedir (Cour des comptes, 2021: 34-35).

<sup>14</sup> Inspection Générale de l'Administration.

<sup>15</sup> Délégation à la Sécurité Routière.

Diğer yandan, jandarmanın işlevsel ve organik olarak İçişleri Bakanlığına bağlanması nedeniyle, valilerin bir olaya jandarma gücü sevk edebilmesi için Millî Savunma Bakanlığında resmi talepte bulunma mecburiyeti kalkmıştır. Bununla birlikte valilerin bu yetkiyi tam kullanamadıkları Sayıştay raporunda eleştirilmektedir (Cour des comptes, 2021: 35). Çünkü, Fransız Savunma Kanununun L.321-1 maddesinde, kamu güvenliğinin sağlanmasında özel askeri araçların kullanılması gerekmesi halinde Millî Savunma Bakanlığında izin alma mecburiyeti varlığını korumaktadır (Fransa Milli Savunma Kanunu Madde L.1321-1<sup>16</sup>) Zira, bahse konu özel askeri malzemelere Jandarma Zırhlı Birlikleri de girmektedir (Pontier, 2019: 6).

Sonuç olarak, 2009 Yılında yapılan değişiklikle, bütçesi, performans değerlendirmesi, atama ve yer değiştirmesi, lojistiği, tekâmül eğitimleri gibi birçok alanda İçişleri Bakanlığına bağlanmış olmasına karşın, Fransız Jandarma Teşkilatı bir yandan polis teşkilatı gibi ülke genelinde kendi sorumluluk alanında kolluk görevi yürütmekle birlikte bazı hususlarda askeri yapı ve kimliğini de korumaktadır. Bu kapsamda, jandarmanın askeri görevlerine (tüm görevlerinin %5 ini oluşturmaktadır) ilave olarak, jandarmanın insan kaynakları yönetimi, disiplin işlemleri, mesleğe giriş eğitimleri, kurmaylık eğitimleri ve özel Jandarma birliklerinin idaresinde Savunma Bakanlığına bağlılığı devam etmektedir (Gendarmerie.gouv.fr. 01.04.2021).

### **3.2. Jandarmanın Polisle Statü Bakımından Yakınlaşması**

Fransa'da, jandarmanın Savunma Bakanlığında İçişleri Bakanlığına bağlanmasına ilişkin yasanın hazırlanması aşamasında, illerde, bölge valiliklerinde ve Fransa'nın Deniz Aşırı Bölgelerde Fransız jandarmasının valilere/bölge yöneticilerine bağlılığında, bilgi paylaşımında jandarmanın askeri bir kolluk olduğuna özellikle vurgu yapılmıştır. Yine, Yerel ve Bölge Yönetimleri Genel Kuralları Kanununun L6312-3 ve L6142-2 -maddelerinde, İç Güvenlik Kanununun L122-1 maddesinde, valilerin jandarmayı sevk, idare ve koordinasyonunda jandarmanın askeri statüsüne riayet edileceği açıkça belirtilmektedir.

<sup>16</sup> Madde metni şu şekildedir Madde L1321-1 "Hiçbir askeri kuvvet, hukuki bir talep olmaksızın, sivil savunma ve güvenlik ihtiyaçları için ülke topraklarında hareket edemez. Birinci fıkra, ulusal jandarmaya uygulanmaz. Ancak, İç Güvenlik Kanunu'nun L. 214-1 maddesi hükümlerine göre, kamu düzeninin korunması için ulusal jandarmanın belirli askeri kaynaklarının kullanılmasını gerektirdiği durumlarda, bunların kullanımı, Danıştay tarafından çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile belirlenen koşullarda izne tabidir.



Jandarmanın askeri statüsünün gerekliliği daha Kanunun hazırlık çalışmalarında, alt komisyonda tartışılmış, komisyon tarafından hazırlanan raporlarda da dile getirilmiştir. Söz konusu raporlarda jandarmanın askeri statüsüne bağlı olarak birçok başka görevi ve etkinliği olduğu vurgulanmış, jandarmanın askeri statüsünün korunmasında birçok kamu yararının bulunduğu dikkat çekilmiş ve polis ile yakınlaşmanın her iki kolluğun genel karakteristiğine zarar verilmeden yapılması tavsiye edilmiştir (Faure, 2008: 38-39). Jandarmanın askeri statüsünün korunmasındaki söz konusu faydalar genel olarak şu şekilde ifade edilmektedir (Faure, 2008: 7,4):

- Jandarma, askeri statüsünden kaynaklanan disiplin ve hiyerarşik yapısı nedeniyle ani ve geniş çaplı toplumsal olaylarda her zaman göreve hazırlıklı olabilmektedir.

- Uzak, kırsal ve ücra bölgelerde jandarmanın görev yerinde ikamet etme mecburiyeti bulunmaktadır. Bu durum, aniden gelişen bir olay durumunda olaya müdahale edebilecek bir gücü (jandarmayı) daima hazır durumda tutma avantajı sunmaktadır.

- Polis teşkilatında yoğun olarak görülen sendikalaşma, askeri statüsü nedeniyle jandarmada yasaktır. Jandarmanın sendikal faaliyetlerde bulunmaması sevk ve idaresi açısından bir avantaj olarak görülmektedir.

- Askeri statüsü nedeniyle jandarmanın çalışma saati sürelerinde, polis teşkilatında olduğunun aksine herhangi bir sınırlama ve kayıt bulunmamaktadır. Gerektiğinde jandarma daha uzun ve kesintisiz görev yapabilmektedir.

Yine aynı mahiyette, Fransa'da bir yanda polis bir yanda jandarma teşkilatının bulunmasının, Fransız sisteminin genel karakteristiğini yansıtan dualiteden (ikilik) kaynaklandığı, söz konusu ayrımın demokrasi için faydalı olduğu, zira gücün tek bir elde, yani polis teşkilatında toplanmasının zararlı olabileceği, gücün başka bir güçle dengelenebileceği, ayrıca ikili kolluk yapısı ile cumhuriyet savcılarına belirli bir olayda polisi veya jandarmayı seçme hakkının tanındığı ileri sürülmekte, bir yanda polis diğer yanda jandarma olan ikili kolluk yapılanmasının hukuki gerekçeleri bu şekilde açıklanmaya çalışılmaktadır (Faure, 2008: 31-32). Aynı ifadeler daha sonraki Fransız Senatosu raporlarında da görülmektedir (Huges ve François, 2013: 13, 31-32).

Jandarma subayları açısından ise askeri statü konusu, jandarmanın polis teşkilatı ile gelecekte nihai olarak birleşmemesi (Belçika örneğinde görüldüğü gibi) ve asker olarak bazı avantajların (lojman hakkı, ücret, ulaşım indirimleri vb) korunması için bir garanti olarak görülmektedir. Fransız yöneticileri açısından ise, askeri statünün korunması, yukarıda da belirtildiği üzere jandarmanın sendika ve dernek kurma yasağının devam ettirilebilmesi, hükümetin elinde daima zaman ve mekân mevhumuna bağlı kalmaksızın çalıştırabileceği her duruma hazır ve etkili bir toplu kuvvetinin bulundurulması anlamına gelmektedir (Altundaş, 2022: 312).

Yukarıda da değinildiği üzere Fransız Jandarma Teşkilatı, her ne kadar 2009 yılında İçişleri Bakanlığına bağlanmış olsa da askeri statüsünü korumakta ve söz konusu askeri statüsü, Fransız jandarmasının eğitim, disiplin ve jandarmanın milli savunma ve askeri görevleri açısından Silahlı Kuvvetlerle organik bağıni devam ettirmektedir.

Jandarmanın askeri statüsünün korunmasının arka planında, yukarıda da değinildiği üzere; Fransız polis teşkilatına göre daha derli toplu, ani gelişecek toplumsal olaylara her zaman hazırlıklı, haftalık çalışma saati kısıtlaması bulunmayan, görev bölgelerinde ikamet etmek zorunda olan ve polis teşkilatı gibi sendikal faaliyette bulunma hakkı olmayan bir kolluk teşkilatına duyulan ihtiyacın yattığı değerlendirilmektedir (Altundas, 2022:311-312).

### **3.3. Jandarmanın Polisle Disiplin Açısından Yakınlaşması Yakınlaşma**

Fransa'da jandarma personelinin, askeri görevleri veya genel kolluk görevleri sırasında haklarında disiplinsizlik iddiası ile yapılan soruşturmalarda, Fransız silahlı kuvvetleri için uygulanan disiplin mevzuatı uygulanmakta, disiplin kurulları da askeri sisteme göre işlemektedir. Nitekim, Fransız jandarmasının İçişleri Bakanlığına bağlayan 03 Ağustos 2009 tarihli ve 971 sayılı kanunun L. 3225-1 maddesinde açıkça savunma bakanlığının jandarma personelinin disiplin konularında yetkili olduğu belirtilmiştir<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> 971 sayılı Kanunun L.3225-1 maddesi "...Savunma Bakanı, ulusal Jandarma'nın insan kaynaklarının yönetimine, Danıştay'da kararname ile belirlenen şartlar dahilinde katılır. Ulusal jandarma personeli ile ilgili disiplin konularında yetkilerini kullanır." şeklindedir.



Fransız İç Güvenlik Kanununun yürürlüğe girmesinden hemen sonra Jandarma Sözleşmesi (Chart du Gendarme) adıyla bir sözleşme yayımlanmıştır. Bir kanun metni olmamasına rağmen, Jandarma Sözleşmesi jandarmanın değerleri ile prensiplerini göstermekte, daha birinci maddesinde jandarmanın askeri statüsüne vurgu yapılmaktadır. Sözleşmenin başlangıç maddeleri, genel olarak jandarmanın askeri statüsüne ayrılmıştır. Örneği sözleşmenin 1 inci maddesinde *“jandarmanın bir askeri güç olduğuna”* ve *mensuplarının tamamının Fransız silahlı kuvvetler topluluğunun bir parçası olduğuna* dikkat çekmektedir. Aynı şekilde ikinci maddesi ise, jandarmanın herhangi bir istisna olmaksızın, diğer askeri personelinin genel statüsünde olduğunu belirtmektedir (Charte du Gendarme, 26.03.2019).

Fransız İç Güvenlik Yasasının yürürlüğe girmesinden hemen sonra, 13 Kasım 2014 *“Ulusal polis ve jandarma için ortak bir etik kurallar”* tüzüğü Fransız Danıştay'ının onayı ile yürürlüğe girmiş ve İç Güvenlik Kanununun eki olarak yayımlanmıştır. Söz konusu etik kuralların R434-31 inci maddesinde *“Jandarma mensupları askeri kurallara uyarlar ve askeri statülerinde var olan değerlere bağlı kalırlar. Askeri durum, her koşulda, en yüksek fedakarlığı gerektirecek, disiplinli olma, göreve hazır bulunma, sadakat ve tarafsızlığı gerektirir”* denilmektedir. Yine aynı kanunun R434-32nci maddesinde jandarma askerlerinin derneklere, sendikalara üye olması, felsefi, dini veya siyasi görüş ve inançlarını ifade etmeleri yasaklanmaktadır(Altundaş, 2022:316).

Bu açıdan bakıldığında, Fransız jandarmasının 2009 yılında İçişleri Bakanlığına bağlanmasının, mülki amirlerin jandarma üzerinde disiplin yetkileri ile ilgili herhangi bir değişiklik meydana getirmediği ileri sürülebilir.

#### **3.4. Jandarmanın Polisle Eği im Açısından Yakınlaşması**

Fransız Jandarma Teşkilatının organik olarak İçişleri Bakanlığına bağlanmasından sonra, jandarmanın okulları ve eğitim sistemi reformdan en az etkilenen alanlar olmuştur. Zira, jandarma subaylarının eğitim gördüğü Jandarma Subay Okulu (l'école des officiers de la gendarmerie nationale -EOGN) ve Astsubay Jandarma Okullarının (L'école de sous-officiers de la Gendarmerie nationale) yapılarında ve işleyişlerinde herhangi bir değişiklik meydana gelmemiştir<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Detay bilgi için lütfen bakınız [www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/cegn/la-formation-en-gendarmerie](http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/cegn/la-formation-en-gendarmerie) /Historique de la formation de la gendarmerie . Erişim tarihi: 12/03/2022



Bununla birlikte, sınavların organize edilmesi ve personel alımlarının yapılması ile müfredatın hazırlanması İçişleri Bakanlığınca yapılmaktadır. Reformun bir sonucu olarak Jandarma Subay Okulunda eğitime alınacak öğrenci sayısı ve eğitim programı Savunma Bakanlığınca değil İçişleri Bakanlığınca planlanmakta ve duyurulmaktadır. Yine, jandarma okullarında eğitimin daha fazla asayiş, adli kolluk ve toplumsal olaylara müdahale alanında yoğunlaştığı görülmektedir. Esasında jandarma eğitiminde giderek kolluk görev ve yetkileri üzerine yoğunlaşan bu eğilimin reformdan çok daha önce 1980'li yıllardan itibaren başladığı da ileri sürülmektedir .

Ancak başta belirtildiği gibi, jandarma teşkilatına subay sınıfı personel sağlayan, Jandarma Subay Okulu (l'école des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN) ve jandarma astsubayları yetiştirmek için Astsubay Jandarma Okulları (L'école de sous-officiers de la Gendarmerie nationale) reform öncesinde olduğu gibi varlığını sürdürmekte, okula alınacak öğrenci profilinde de değişiklik bulunmamaktadır. Bu kapsamda jandarma subay sınıfının eğitildiği Jandarma Subay Okulu'na, üniversite mezunları arasından, kamu sektöründe A kategorisinde çalışanlar arasından ve yarı doğrudan geçiş olarak nitelendirilen jandarma astsubayları arasından öğrenci alımı yapılmaktadır. Yine geleneksel olarak belirli oranda Silahlı Kuvvetler büyük okullarından mezun olanlar arasından da öğrenci alımı yapılmaktadır.

Söz konusu personel alımında, Fransız ordusuna subay yetiştiren, büyük askeri okul (Politeknik okulu, Saint- Cyr Harp okulu) mezunlarından jandarma okuluna öğrenci alınıyor olması jandarmanın askeri niteliğinin korunması açısından da önem arz etmektedir. Zira, Saint Syriens olarak adlandırılan Silahlı Kuvvetler büyük okullarından mezun olan öğrencilerin tüm jandarma subayları içerisindeki oranı %15 olmasına rağmen bunların tamamına yakınının jandarmada önemli pozisyonlarda görev aldıkları ve jandarmadaki general kadrolarının bu okul mezunları arasından çıktığı ileri sürülmektedir (Matelly,2006: 93). Dolayısıyla, jandarma teşkilatında devam eden reform sürecinde de jandarma eğitimi ile ilgili radikal bir dönüşüm görülmemektedir ([www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/eogn.12/03/2022](http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/eogn.12/03/2022)).

Yine *Jandarma Astsubay/Teknik sınıf Okulları (Jandarma Okullar Komutanlığı)*nin yapısında ve bağlılığında da önemli bir değişiklik meydana



gelmemiştir. Nitekim, 2009 yılında yapılan jandarma reformunda, yani jandarmanın Savunma Bakanlığından alınarak organik ve işlevsel olarak İçişleri Bakanlığına bağlanması sürecinde jandarmanın eğitimi ve eğitim kurumları ile ilgili hukuki bir değişiklik yapılmamış, savunma bakanlığının etkisinin bulunduğu eski sistem muhafaza edilmiştir.

#### **4. JANDARMA TEŞKİLATININ POLİS TEŞKİLATI İLE EŞİTLENMESİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

Jandarma ve polis teşkilatının eşitlenmesi yaklaşımı; kavramsal olarak jandarma teşkilatının gelenek ve birikimleri korunarak jandarmanın tüm yönleriyle içişleri bakanlığına bağlanması, teşkilatlanması, genel komutanının/müdürünün atanması, kullandığı standartları, kurumsal statüsü, eğitimi, disiplini, görev ve yetkileri ile performansı açısından ülkedeki polis teşkilatı ile benzer kılınması durumudur. Yukarıda değinildiği üzere, jandarmanın kapatılarak polisle birleştirilmesi ve jandarmanın polis ile yakınlaştırılmasına ilişkin dünyada bir çok örnek uygulama bulunmasına karşın, günümüzde jandarma teşkilatlarının polisle eşitlenmesi uygulanmasına tek örnek Türk Jandarma Teşkilatı nezdinde yapılan reformlardır (Altundaş, 2022:300-334).

Kuruluşunda ve özellikle 1904-1914 yılları arasında Makedonya Jandarma Tensikatı sırasında Fransız jandarma yapılanmasının etkisi görülen (Sarrou, 2012: 13) (Özgen, Eryılmaz, 2018: 19-24) Türk Jandarma Teşkilatı; fiilen kurulduğu 1839 yılında (JGK, 2012: 44), Asakir-i Zaptiye adıyla yapılandırıldığı 1846 tarihinde, Jandarma ismiyle yeniden teşkilatlandırıldığı 20 Kasım 1979 tarihinde (Alyot, 1948; 112), (Akman, 1991; 64) (Özbek, 2008:51,52) ve Ankara merkezli yeniden kurulduğu Türkiye Cumhuriyeti döneminde (Tekir, 2020: -423) yenilenme ve reform çabalarına tabi tutulmuştur. Bununla birlikte, bu reformlar tarihsel süreç içerisinde zamanın gerekleri doğrultusunda Jandarma teşkilatının, personel, istihdam, eğitim, sevk ve idare hususları ile sınırlı kalmış, ülkedeki asayiş probleminin çözülmesine ciddi bir katkı yapamamıştır (Demircioğlu, 2018: 88, ).

Ancak, 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleştirilen FETÖ/PDY darbe girişiminden hemen akabinde çıkarılan bir dizi kanun hükmünde kararnameler ile önceki yıllarda yapılan ve yapılmak istenilen reformların çok ötesine geçilmiş, jandarma teşkilatında, kuruluşundan itibaren görülmemiş nitelikte ve kapsamda köklü değişiklikler yapılmıştır.

Bu kapsamda, 25 Temmuz 2016 tarihinde ve devamında birbiri ardına düzenlenen 668, 669, 680, 694, 682, 680, 690, 696, 671, 674, 676, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile jandarmanın statüsü ve bağlılığından personel istihdamına, eğitimine, teşkilatlanmasına, kullandığı standartlara, jandarma personeli için uygulanacak disiplin hükümlerine, jandarmanın teftiş ve denetimlerine, kullandığı haberleşme sistemleri, üniforması ve silah ve mühimmatına kadar çok geniş yelpazede değişiklikler yapılmış ve uygulamaya konulmuştur. Söz konusu değişiklikler, Osmanlı Jandarma Teşkilatının adeta kurucu reformu olan 1904-1914 Makedonya Jandarma Tensikatının (Dikici, 2010:75-108) da fevkinde olmuş, jandarma ile polis teşkilatı birçok alanda eşitlenmiştir. Bu kapsamda, jandarmanın bağlılığı, statüsü, eğitimi ve disiplininde meydana gelen dönüşümler aşağıda başlıklar altında incelenmektedir.

#### **4.1. Jandarmanın Polisle Bağlılık Açısından Eşitlenmesi**

Türk Jandarma Teşkilatı nezdinde yapılan köklü reformlar sonucu jandarmanın biryandan İçişleri Bakanlığına diğer yandan Genelkurmay Başkanlığına bağlılığı şeklinde ikili ve şartlı bağlılığına son verilmiştir. Bu kapsamda, 2803 sayılı kanunun dördüncü maddesinde yer alan ve jandarmanın Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olduğu bir yandan İçişleri Bakanlığına diğer yandan Genelkurmay Başkanlığına bağlılığını gösteren *“Jandarma Genel Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olup, Silahlı Kuvvetlerle ilgili görevleri, eğitim ve öğretim bakımından Genelkurmay Başkanlığına, emniyet ve asayiş işleriyle diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır...”* ibaresi tümüyle kaldırılmış, metin yalın bir ifadeyle ***“Jandarma Genel Komutanlığı İçişleri Bakanlığına bağlıdır”*** biçimine dönüştürülmüştür. Böylelikle, jandarmanın hangi açılardan İçişleri Bakanlığına, hangi açılardan Genelkurmay Başkanlığına bağlı olduğuna ilişkin tereddüt ve tartışmalara da son verilmiştir.

Yine aynı maddenin son cümlesi olan, ***“Ancak Jandarma Genel Komutanı Bakana karşı sorumludur”*** ibaresi de kaldırılmıştır. Zira, Jandarma Genel Komutanının İçişleri Bakanına karşı sorumlu olduğuna ilişkin eski düzenleme, Akman'ın da belirttiği gibi (1991:69) jandarma genel komutanının İçişleri Bakanlığı Müsteşarına değil doğrudan İçişleri Bakanına bağlılığını vurgulamak için özellikle konulmuş bir hüküm olduğu değerlendirilmektedir. Böylelikle, Jandarma Genel Komutanının da Emniyet Genel Müdürü gibi İçişleri Bakanına bağlılığı vurgulanmış, her iki kolluk teşkilatının Bakanlığa bağlılık derecesi eşitlenmiştir.



Diğer yandan, jandarmanın bir yandan statüsü diğer yandan bağlılığını vurgulayan 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunda, Türk Silahlı Kuvvetlerinin nelerden oluştuğunu tanımlayan maddeden Kara Kuvvetleri ibaresinin yanına parantez içerisinde yazılan (jandarma dahil) ibaresi çıkarılmıştır.

Türk Jandarmasının idari ve siyasi otoriteye bağlılığını somut olarak güçlendirecek daha ayrıntılı düzenlemeler de yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile jandarmanın yapısına, işleyişine, personel yönetimine, teftiş ve denetimine yönelik önemli yenilikler ortaya konulmuştur.

• **Jandarmanın sevk ve idaresindeki askeri /mülki görev ayrımı kaldırılmıştır.** 25 Temmuz 2016 tarihinde, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanununda yapılan değişiklik ile il valileri ve kaymakamlarının sadece mülki görevlerin ifası açısından jandarmayı sevk ve idare yetkisine haiz olduğu, jandarmanın disiplin, eğitim, özlük hakları ile lojistik faaliyetlerin yürütülmesinden kendi hiyerarşik amirlerine karşı sorumlu bulunduğuna ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılmıştır.

Aynı maddede ayrıca lüzum görüldüğü hallerde İçişleri Bakanı tarafından, EGM, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve JGM arasında her kademedeki personel, geçici olarak görevlendirilebileceği; İçişleri Bakanının onayıyla, kolluk teşkilatlarının silah, mühimmat, teçhizat, taşıt ve diğer taşınırları ile taşınmazlarını birbirlerine geçici olarak tahsis edebilecekleri veya bedelsiz olarak devredebilecekleri düzenlenmiştir. Böylelikle, İçişleri Bakanı ve mülki amirlerin jandarmayı sevk ve idarelerindeki önceden var olan kısıtlayıcı kayıt ve istisnalar kaldırılmış, jandarmanın mülki amirler açısından sevk ve idaresi polis teşkilatı ile aynı usul ve yönetime tabi kılınmıştır.

• **Yıllık ve mazeret izinlerinin onayında** mülki amirin yetkisi artırılmış, il ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarına izin verilmesinde mahalli mülki amirin onayı esası getirilmiştir (2803 sayılı Kanun Ek Madde 3).

• **Jandarmanın teftiş ve denetimi** polis teşkilatı ile aynı veya benzer usullere tabi kılınmıştır: 25 Temmuz 2016 tarihinde 2803 sayılı kanunda yer alan yapılan değişiklikte, ek 1'inci maddede denetimin kapsamı ile ilgili olarak vurgulanan askeri görevleri haricindeki diğer görevleriyle ilgili ibaresi çıkarılarak jandarmanın tüm faaliyetleri denetim altına alınmış, valiler yerine mülki idare amirleri

eklenerek ilçelerde kolluğun amiri konumunda bulunan İlçe Kaymakamlarına da denetim yetkisi tanınmıştır.

- Mülki amirler tarafından il /ilçe ve merkez jandarma komutanlarına verilen değerlendirme raporlarının personelin terfi, ödüllendirme, atama ve yer değiştirmesinde dikkate alınacağı hükme bağlanmıştır (Altundaş, 2022:305-307).

#### **4.2. Jandarmanın Polisle Statü Açısından Eşitlemesi**

Türkiye’de jandarma teşkilatının kuruluşundan itibaren zabitanın tevhide, gücün tek elde toplanması istenildiğinden, jandarma teşkilatının tüm yönleriyle İçişleri Bakanlığına bağlanmasının doğal bir sonucu olarak 25 Temmuz 2016 tarihinde yapılan yasal düzenleme ile, Kanunun 3’üncü maddesinde yer alan **askeri bir güvenlik** ibaresi çıkartılarak jandarmanın polis teşkilatında olduğu gibi **“silahlı genel kolluk kuvveti”** olduğu hüküm altına alınmıştır (2803 sayılı Kanun madde 3). Hemen akabinde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36’ncı maddesinde yapılan değişiklikle, Emniyet Hizmetleri Sınıfı’ndan sonra gelmek üzere, Jandarma Hizmetleri Sınıfı ihdas edilmiş, kadroları devlet memurları için kabul edilen genel kadrolara alınmış, jandarma kadroları Genelkurmay Başkanlığından koparılmıştır (Altundaş, 2022: 313-315).

Jandarmanın statüsünü ilgilendiren diğer bir husus ise, jandarma personelinin, sicil, izin ve ödülleri ile ilgili hususların 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu esaslarına göre değil 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre olacağına ilişkin 2803 sayılı JTG Kanununun 13’üncü maddesine eklenen hüküm olmuştur.

Diğer yandan, mevzuatta geniş bir tarama yapılarak, jandarmanın Türk Silahlı Kuvvetlerine bağlılığını çağrıştıracak tüm atıflar kaldırılmış, atıf yapılan makamlar değiştirilmiştir. Örneğin önceden; Genelkurmay Başkanına/Başkanlığına yapılan atıfların Jandarma Genel Komutanlığı/Komutanına; Milli Savunma Bakanlığına yapılan atıfların İçişleri Bakanı/Bakanlığına yapıldığı, askeri birliklere yapılan atıfların JGK personeline, askeri öğrencilere yapılan atıfların Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi öğrencilerine, askeri birliklere yapılan atıfların jandarma birliklerine, askeri araçlara yapılan atıfların resmi araçlara yapılmış olduğu hükme bağlanmış, bir dizi askeri terim ilgili kanunlarda yeniden tanımlanmıştır. Yine yasaya eklenen bir hüküm ile değiştirilen atıfların, bu kanunlara uygun olarak çıkarılmış yönetmelik hükümlerini de kapsadığı belirtilmiştir.



Böylelikle jandarma teşkilatının askeri statüsü ve askeri niteliğini çağrıştıran hükümler yasal metinlerden çıkarılmış, jandarma teşkilatı 657 sayılı kanuna eklenen Jandarma Hizmetleri Sınıfı tabiriyle polis teşkilatı gibi sivil bir genel kolluk teşkilatına dönüştürülmüştür.

Diğer önemli bir husus ise, kanunda jandarmanın ikmal ve mühimmatının sağlanmasında, konuşlanmasında Türk Silahlı Kuvvetleri standardına/esaslarına uygun olacağına ilişkin ibare, “İçişleri Bakanlığınca belirlenecek standartlara uygunluk” olarak değiştirilmiştir. Söz konusu değişiklik ile jandarma personelinin kullandığı silah ve mühimmat, haberleşme sistemleri ve diğer ihtiyaçlarının temininde askeri standartları kullanma mecburiyeti kalkmıştır (2803 sayılı Kanun Madde 5).

Diğer yandan, Türk Jandarma Teşkilatının profesyonelleşmesine engel teşkil ettiği değerlendirilen zorunlu askerlik görevlerini yapan erlerin jandarmada istihdamına da kademeli olarak son vermeye başlanılmıştır. Güncel olarak, Türk Silahlı Kuvvetlerinden jandarmaya erbaş ikmali jandarma teşkilatının ihtiyaç duyduğu nispette İçişleri Bakanlığının talebi ve Cumhurbaşkanlığının kararına bağlanmıştır<sup>19</sup>. 2022 yılı itibarıyla Jandarma Genel Komutanlığında, İçişleri Bakanlığının talebi ve Cumhurbaşkanının kararı ile toplam 26.290 civarında er görev yapmaktadır (Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu 2021: 2).

### ***4.3. Jandarmanın Polisle Disiplin Açısından Eşitlenmesi***

Tarihsel süreci içinde jandarma personeli Türk Silahlı Kuvvetlerinin disiplin mevzuatına, bu kapsamda 6412 sayılı Türk Silahlı Kuvvetler Disiplin Kanunu hükümlerine tabi tutulmuştur. Ancak, Temmuz 2016 tarihinde başlatılan kapsamlı reformlar doğrultusunda, jandarma personelinin disiplin iş ve işlemleri 23 Ocak 2017 tarihinde kabul edilen 682 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamına alınmıştır. Söz konusu KHK Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilerek 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun olarak kanunlaşmıştır.

<sup>19</sup> Kanuna eklenen geçici bir madde ile bu hususta tedrici bir geçiş hedeflenmiştir. Geçici Madde 5- (Ek: 25/7/2016 –KHK- 669/111 md.; Aynen kabul: 9/11/2016-6756/110 md.).

Bu bağlamda, Türkiye’de genel kolluk teşkilatı olarak kabul edilen jandarma, emniyet ve sahil güvenlik teşkilatı personelinin uymak zorunda olduğu tüm disiplin kuralları, 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanunda toplanmış, iç güvenlik hizmeti sunan tüm kurum personelinin aynı disiplin kurallarına ve usullerine tabi olması sağlanmıştır. Diğer yandan, yetkili disiplin kurullarının oluşumunda da Türk Silahlı Kuvvetlerinin dahli kaldırılmış, emniyet, sahil güvenlik ve jandarma personeli hakkında tertip edilecek disiplin soruşturma süreçleri ve disiplin kurulları aynı ilke ve prosedürlere tabi kılınmıştır. Bir başka ifade ile disiplin fiilleri ve bu fiillerin ihlali halinde yürütülecek soruşturma usulü, bu fiillere karşı verilecek disiplin cezaları polis teşkilatı, jandarma teşkilatı ve sahil güvenlik teşkilatı personeli için tamamı ile eşit hale getirilmiştir.

Disiplin ve denetimle ilgili görülen diğer önemli reform ise, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununda, jandarma personelinin adli ve idari soruşturması, isten el çektirme ve görevden uzaklaştırma hususunda askeri makamlara ve jandarmanın hiyerarşik üstlerine yetki veren 17’nci maddesi ve jandarma subay ve astsubayları ile uzman jandarmaların açığa alınma işlemlerinde 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu hükümlerinin uygulanacağına ilişkin 16’nci maddenin yürürlükten kaldırılmış olmasıdır.

Böylelikle jandarma teşkilatı personeli; disiplin, görevden uzaklaştırma, soruşturma ve ön inceleme yapılması hususlarında polis teşkilatı personeli ile aynı hukuki statüyü kazanmıştır. Bu bağlamda, disiplin soruşturması, görevden uzaklaştırma ve ön inceleme onayının verilmesi hususunda valilerin yetkileri jandarma personeli üzerine de teşmil edilmiştir. Böylelikle, jandarma ve sahil güvenlik personeli açısından önceden var olan farklı disiplin ve soruşturma mevzuatı ortadan kaldırılmış, her üç genel kolluk personeli de aynı usul ve şartlara tabi tutulmuştur (Altundaş, 2022:318).

#### ***4.4. Jandarmanın Polisle Eğitim Açısından Eşitlemesi***

Reformdan önce uzun yıllar boyunca Jandarma Genel Komutanlığının eğitim ve personel ihtiyacı büyük ölçüde Genelkurmay Başkanlığından karşılanmaktaydı. 2803 sayılı JTGK Kanunu’nun 13’üncü maddesinde “Jandarma Genel Komutanlığının kendi kaynaklarından karşılanamayan subay ve astsubay ihtiyacı kendi kuvvetleriyle ilişkileri saklı kalmak şartıyla Jandarma Genel Komutanlığı’nın



talebi, Genel Kurmay Başkanlığı'nın onayı ile Kuvvet Komutanlıklarından sağlanır." ibaresi yer almaktaydı. Bu doğrultuda, reformdan önce Subay ihtiyacının yüzde 80 oranında Kara Harp Okulu mezunları arasından sağlanmaktaydı (Özgür, 2019: 171).

25 Temmuz 2016 tarihinde başlatılan reformlar kapsamında jandarmanın eğitim sistemi radikal bir şekilde değişime uğramıştır. Jandarma Genel Komutanlığı 31 Temmuz 2016 tarihinde yayımlanan 669 sayılı KHK ile 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu 13/A maddesine eklenen hüküm uyarınca jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının subay ve astsubay ve diğer personel ihtiyacını karşılamak üzere İçişleri Bakanlığına bağlı Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi kurulmuştur. Dört yıl lisans eğitimi ve bir yıl yabancı dil eğitimi olmak üzere toplam beş yıl lisans eğitim veren okul, mevcut durumda Türk Silahlı Kuvvetlerinin eğitim sistemi ile herhangi bir ilişkisi ve bağılılığı bulunmamaktadır. Tamamı sivil kaynaktan gelen lise mezunu öğrenciler, ÖSYM puanına göre akabinde yapılan fiziki yeterlilik ve mülakat sınavı ile Güvenlik Bilimleri Fakültesine<sup>20</sup> muvazzaf subay eğitimi için alınmaktadırlar (Özgür, 2019: 171).

Diğer yandan, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi olarak 2803 sayılı Kanunun 13'üncü maddesinde yapılan eklemeler ile kurulan okulun eğitim ve öğretim müfredatı da genel kolluk eğitimini kapsayacak şekilde değiştirilmiş, okulun eğitim ve öğretim kadrolarına sivil öğretim üyeleri atanmıştır. Ayrıca bu değişiklik ile subay ve astsubay adaylarının eğitim müfredatlarının askeri konulardan ziyade genel kolluk görevleri çerçevesinde yenilenmesine imkân tanımıştır. Zira, önceden askeri eğitilmiş subaylara sadece bir yıl kolluk eğitimi verilmekte iken, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi kurulması ile kolluk eğitimi süresi beş yıla çıkarılmıştır.

Tamamı sivil kaynaklı ilk mezunlarını, 2021 tarihten itibaren mezun etmeye başlayan Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisinin gelecekte jandarma teşkilatının genel yönetim yapısını da etkileyeceği değerlendirilmektedir.

<sup>20</sup> Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi bünyesinde kurulu bulunan Subay Eğitim Merkezine (SUEM) üniversite mezunu Jandarma astsubayları ve sivilden lisans mezunları arasından sınavla öğrenci alımı yapılmaktadır. Bu merkezde eğitim süresi ise 2 yıldır.



## SONUÇ

Ülkelerin hem iç güvenliği hem de dış güvenliği açısından son derece önemi bulunan jandarma teşkilatları, 1990'lı yıllardan itibaren başta bağlılıkları olmak üzere askeri statüleri, sevk ve idareleri, başlangıç eğitimleri, tabi olduğu disiplin kuralları, teşkilatlanmaları ve denetimlerinde önemli reformlara maruz kalmıştır. Jandarma teşkilatları nezdinde gerçekleştirilen bu yapısal değişikliklerin kategorik olarak jandarmanın polisle bütünleşmesi (Belçika ve Avusturya örneği), jandarmanın polise yakınlaşması (Fransa, İtalya ve Avusturya örneği) ve jandarmanın polisle eşitlenmesi (Türkiye örneği) şeklinde tezahür ettiği görülmektedir.

Jandarma teşkilatlarının polisle bütünleşmesi şeklinde adlandırılan, geçmişte Belçika ve Avusturya jandarma teşkilatlarının kapatılması ile sonuçlanan reformda; iç güvenlik açısından işleyen bir sistemin iyileştirilmesi, başka bir ifadeyle bu sistemin islah edilmesi cihetine gidilmeyerek, hem barış hem de savaş zamanlarında özellikle uzak kırsal alanlarda hizmetinden istifade edilebilecek tarihi kültür ve gelenekleri bulunan bir teşkilatın faaliyetine son verildiği görülmektedir. Dolayısıyla jandarmanın polisle bütünleşmesine yol açan faaliyetlerin başarılı bir reform olarak değerlendirilmesi kanımızca mümkün değildir.

Yoğun olarak Fransız Jandarma Teşkilatı üzerinde tatbiki bulunan ve Jandarmanın polis teşkilatına yakınlaşması (Rapprochement) şeklinde tezahür eden reformda ise; jandarma teşkilatı bir yandan içişleri bakanlığı sorumluluğu altına alınmasına karşın başlangıç eğitimi, askeri görevleri, dış operasyonlar ve disiplini açısından Savunma Bakanlığına bağlılığı korunmuştur. Yine, bir yandan jandarmanın askeri kolluk teşkilatı olduğu yasal olarak kabul edilmiş, diğer yandan jandarmanın ülkede polis teşkilatı gibi genel kolluk teşkilatı olduğuna vurgu yapılmış, statü, teşkilatlanma, eğitim ve standartları açısından birbirinden oldukça farklı iki kurum arasında uyumun sağlanması için birçok koordinasyon ve eşgüdüm mekanizmaları oluşturmuş, iki kurum arasındaki negatif rekabetin giderilmesi, ortak bir mücadele anlayışının geliştirilmesi arzu edilmiştir. Bu reformun en bariz örneği Fransız Jandarma Reformudur. Fransa'da, bir yandan savunma bakanlığına bağlı askeri bir teşkilat diğer yandan içişleri bakanlığına bağlı bir kolluk teşkilatı görüntüsü verilen Fransız jandarması nezdinde gerçekleştirilen bu reformda iki kolluk teşkilatı arasında Fransız makamlarının arzu ettiği pozitif



sinerjinin oluşturulmadığı, kurumsal koordinasyon mekanizmalarının yeterince etkili olmadığını görmektedir. Sonuç olarak Jandarmanın polise yaklaştırılması olarak nitelendirilen bu reformun kuruluşundan itibaren savunma bakanlığı bünyesinde olan Fransız Jandarmasının yukarıda belirtilen bazı istisnalar saklı kalmak kaydıyla İçişleri Bakanlığına bağlanmasından ibaret kaldığı, diğer alanlarda anlamlı ilerlemeler kaydedilemediği değerlendirilmektedir.

Türkiye’de ise 25 Temmuz 2016 tarihinde bir dizi yasal düzenlemeler ile belirli bir uygulama mantığı içerisinde Jandarma Teşkilatı, ülkenin asayiş ve güvenliğinden sorumlu içişleri bakanına herhangi bir kısıtlama olmaksızın tam olarak bağlanmış, bir iç güvenlik teşkilatı olarak eğitimi, personel istihdamı, disiplini, statüsü ile bir genel kolluk teşkilatı olarak adeta yeniden yapılandırılmıştır. Bu kapsamda, 25 Temmuz 2016 tarihinden sonra jandarma teşkilatı nezdinde gerçekleştirilen değişimler incelendiğinde, kurumsal statüsü, merkezi ve taşra düzeyinde bağlılığı, merkezi ve taşra teşkilatlanması, kullandığı standartları, personeline tatbik ettiği disiplin kuralları, faaliyetlerinin teftiş ve denetimi, personel kaynaklarının temin ve eğitimi açısından jandarmanın büyük oranda polis teşkilatı ile aynılaştığı görülmektedir. Bu nedenle, jandarmanın polisle eşitlenmesi olarak kavramsallaştırdığımız bu dönüşümün, ülkemizdeki genel kolluk teşkilatlarının gerek merkezi gerekse taşra seviyesinde sevk ve idaresinde kolaylıklar sağladığı, genel kolluk olarak jandarmada profesyonelleşmeyi artırdığı, genelde biri kırsal diğeri şehir alanlarında faaliyet gösteren iki kolluk arasında pozitif bir rekabet oluşturduğu, ülkede asayişin ve güvenliğin sağlanmasında jandarmanın sevk ve idaresi sırasında güvenlikten sorumlu makamların karşılaştığı bazı kısıtlılıkları ortadan kaldırdığı görülmektedir.

Ayrıca, jandarmayı herhangi bir istisnai olmaksızın genel kolluk teşkilatına dönüştüren bu reformun; sorumluluk alanlarının küçülmesi ve hizmet sunduğu vatandaşların sayıca azalması nedeniyle kırsal alana sıkışan jandarmanın zamanla kendiliğinden yok olması (entropi) tehlikesini de bertaraf ettiği, yapılan kalıcı reformlar ile ülke genelinde her açıdan polis teşkilatına eş kendi kurumsal kültür ve özellikleriyle ülkemizde kalıcı bir genel kolluk teşkilatı olarak jandarmanın varlığının tescil ettiği değerlendirilmektedir. Diğer yandan, Türk Jandarma teşkilatında gerçekleştirilen bu başarılı reformun jandarma teşkilatı bulunan diğer birçok ülke tarafından da örnek alınacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

Akman, N. (1991). "Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma", Ankara: Genelkurmay Basım Evi.

Aksoy, Ş. (2004) "Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması" II. Kamu Yönetimi Formu Bildiriler Kitabı, Hacettepe, Ankara.

Altundaş, O. (2013). "Yeni Yüzyılda Jandarma Teşkilatlarında Değişim", Türk İdare Dergisi, sayı 476.

Altundaş, O.(2022) 21. Yüzyılda Jandarma Teşkilatlarında Değişimin Analizi (Türkiye - Fransa Karşılaştırması), Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Alyot, H. (1947). Türkiye'de Zabıta, Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu, Kanaat Basımevi, Ankara

Avusturya İçişleri Bakanlığı Dergisi (2005). [www.bmi.gv.at/magazinfiles/2005/12a/files/team\\_04.pdf](http://www.bmi.gv.at/magazinfiles/2005/12a/files/team_04.pdf)

Bakanların gücüne karşı üç itiraz (2008). <https://www.derstandard.at/story/1220458653338/drei-gegen-die-macht-der-minister>. (19.12.2008 tarihli haber).

Bergman, D. (2005). "Police And Gendarmerie Reform in Belgium: From Force to Service", Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces (DCAF) Working Paper No. 157 Geneva, February

Carraz, R., Hyst, J.J. (1998). une meilleure repartition de effectifs de la police et de gendarmerie pour une meilleur securite publique, Rapport au Premier Ministre, Nisan 1998 . (<https://www.vie-publique.fr/rapport/26086-une-meilleure-repartition-des-effectifs-de-la-police-et-de-la-gendarmeri>. Erişim Tarihi. 22.05.2022).

Chichignoud, C. (2005). « La gendarmerie, force de securité au service de la Nation », Herodoteno: 116, pages 82 à 94, 1er trimestre 2005, Paris.

Décret n°2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales , <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000005633083>.



Demircioğlu, İ.H., Demircioğlu, E., Genç, İ. (2018). Jandarma Alay Mektepleri ve Öğretim Programı, Miras ve Değişim, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Jandarma içinde, Editörler DEMİRCİOĞLU, İ. Hakkı., Özcan, Ahmet., Yiğit Yücel, Berikan Yayınevi, Ankara.

Devroe, E., Ponsaers, P. (2018) Terrorism and Governance Strategies in Brussels. Forensic Res Criminolnt J 6 (1): 00178. DOI: 10.15406/frcij.2018.06.00178

Dhnet (2001). Adieu à la gendarmerie: deux siècles d'histoire, 29.12.2000. [www.dhnet.be/actu/belgique/adieu-a-la-gendarmerie-deux-siecles-d-histoire-1b7d94ae4b0de6db9919587](http://www.dhnet.be/actu/belgique/adieu-a-la-gendarmerie-deux-siecles-d-histoire-1b7d94ae4b0de6db9919587).

Dieu, F. (1999). « Gendarmerie - Le rapport Carraz-Hyest et le redéploiement des forces de police et de gendarmerie (suite) » Revue n° 609 Mai 1999 - p. 177-179.

Dieu, F. (2002). « La gendarmerie. Secrets d'un Corps », Éditions Complexe, Paris.

Dikici, A. (2010). Osmanlı Makedonya'sında Kurulan İlk Uluslararası Polis Barışı Koruma Misyonu: Mürzsteg Reform Programı, Karadeniz Araştırmaları, Cilt:6, Sayı:24, Kış 2010, "75-108.

Dutroux olayı, <https://www.brusselstimes.com/181344/the-dutroux-case-and-how-it-changed-belgium>. Erişim tarihi : 15.11.2022.

Emsley, C. (1999). Gendarmes and the State in Nineteenth-Century Europe, Oxford University Press, Oxford

Estignard, A. (2008). "Changement de Statut de la Gendarmerie : le projet de loi", les cahiers de la fonction publique et de l'administration, no 283

Faure, M. J. Sénateur (2008). Rapport d'Information, au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , par le groupe de travail chargé d'une réflexion sur l'avenir de l'organisation et des missions de la gendarmerie,, N° 271, Senato OlağanOturumu 2007-2008. (<https://www.senat.fr/rap/r07-271/r07-2711.pdf>. Erişim Tarihi: 11.04.2018)

Fransız İçişleri Bakanlığı teşkilat şeması: <https://mobile.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation>.

Fransız Jandarma Astsubay Okulları: [gendarmarie.interieur.gouv.fr/cegn/lainformation-en-gendarmerie/Historique de la formation de la gendarmerie](http://gendarmarie.interieur.gouv.fr/cegn/lainformation-en-gendarmerie/Historique%20de%20la%20formation%20de%20la%20gendarmarie) :  
(Erişim tarihi: 12/03/2022).

Fransız jandarma genel komutanlığı: <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-stitution/generalites>.

Fransız Jandarma Subay Okulu: [www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/eogn](http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/eogn).(Erişim tarihi: 12/03/2022).

Fransız Savunma Bakanlığı Teşkilat Şeması: [defense.gouv.fr/ministere/organisation-du-ministere-armees](http://defense.gouv.fr/ministere/organisation-du-ministere-armees)

Harnischmacher, R. (1989). The Federal Gendarmerie in Austria, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 13:1, 123-134,

Huges, F., François, P. (2013). Rapport D'évaluation De La Loi Du 3 Août 2009 Relative a La Gendarmerie Nationale. (<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/144000052.pdf> ( Erişim Tarihi: 25.09.2017).

Jandarma Genel Komutanlığı (2002). Asayiş ve Kolluk Tarihi içerisinde Türk Jandarma Teşkilatı, Kozan Ofset, cilt 1, Jandarma Genel Komutanlığı, Ankara.

Jandarma Genel Komutanlığı (2012). Dünya Jandarmaları ve Askeri Statülü Kolluk Kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı Genel Plan ve Prensipler Başkanlığı, Ankara.

Le bilan du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, (2021). Cour des Comptes. Rapport demandé par la commission des finances du Sénat, Mai 2021. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/280584.pdf>.

Leblebici, D. N., Ömürgönülşen, U., ve Aydın, M. D. (2001). "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Önemli Bir Araç: Toplam Kalite Yönetimi". Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(1), 123-135.

Lutterbeck, D. (2013). The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution içinde Dissolving the Gendarmerie: The Cases of Austria and Belgium, Ubiquity Press; Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, PO Box 1361 1211 Geneva 1 Switzerland.



Matelly, J-H. (2006). *une police judiciaire... militaire? La gendarmerie en question*, l'Harmattan 2006, Paris

Ministere de Armées (2021) *Les Chiffres Clés De La Défense Édition 2021*  
<https://www.acoram.fr/wp-content/uploads/2022/01/Les-chiffres-cles-de-la-Defense-2021.pdf>, Erişim tarihi : 15.02.2022.

Montagnon,P.(2014).“L’Histoire de la Gendarmerie”, Pygmalion,Paris

Outrive, L.V., Cartuyvels, Y., ve Ponsaers, P. (1991). *Les Polices en Belgique: Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours Bruxelles (1991)* (ISBN:2870032552) ( Vie Ouvrière).

Özbek, N. (2008). “Policing the Countryside; Gendarmes of the late nineteenth –century Ottoman Impire (1876-1908)”, *International Journal of Middle East Studies* 40, no:1 (2008), s.46-67.

Özer, M.Akif, (2015), *Yeni Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.

Özgen, C. ve Eryılmaz, M. (2018). *Fransa’nın Osmanlı Jandarma Teşkilatının Kuruluş ve Gelişimindeki Etkisi, Miras ve Değişim, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Jandarma içinde*, Editörler DEMİRCİOĞLU, İ. Hakkı., Özcan, Ahmet., Yiğit Yücel , Berikan Yayınevi, Ankara.

Özgür, E. (2019). *Devlet ve Jandarma, Güvenlik ve Kolluk Perspektifinde Jandarma Personel Sistemi*, 2019 Gazi Kitabevi, Ankara.

Pontier, J. M. (2009). « Del’an VI à 2009, la gendarmerie nationale change », *La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales*, LexisNexis, 2009. ffhal-02119597f.

Punch, M. (2003). “Rotten Orchards: ‘Pestilence’, Police Misconduct and System Failure”, *Policing and Society*, 13 (2).

Sarrou, A. ( 2002). *Le Capitaine Sarrou Un Officier Français Au Service de L’empire Ottoman dix ans de séjour en Turquie ou la réorganisation de la gendarmerie Ottomane 1904 – 1914*, Les Cahiers du Bosphore, Les Edition ISIS İstanbul.

Sayıştay Başkanlığı ( 2021). *Jandarma Genel Komutanlığı Denetim Raporu*. [Sayistay.gov.tr/reports/download/4156-jandarma-genel-komutanligi](http://Sayistay.gov.tr/reports/download/4156-jandarma-genel-komutanligi).

Tekir, S. (2020). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Jandarma, Kuruluş Teşkilat ve Mücadele (1903-1938), Timaş Yayınları

156 yıllık değişen güvenlik (2020). <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/zeitreisen/2056341-156-Jahre-wechselnde-Sicherheit.html> (04.04.2020 tarihli haber).





Araştırma Makalesi/Research Article

# COVID-19 PANDEMİSİNİN KÜRESEL SAĞLIK YÖNETİŞİMİNE ETKİLERİ

Hamza ATEŞ<sup>1</sup>

Harun KIRILMAZ<sup>2</sup>

Ebrar ULUSİNAN ÇUBUKÇU<sup>3</sup>

## ÖZ

Küreselleşmenin etkisiyle birlikte, tüm dünyayı etkisi altına alan sağlık sorunları her geçen gün artış göstermektedir. Geçmişten günümüze süregelen bu sorunlar ülkelerin tek başına hareket ederek zorlukların üstesinden gelemeyeceğini, farklı aktörlerin yer aldığı çok boyutlu işbirliklerine ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Krizlerle mücadele etmede hükümet ve hükümet dışı aktörlerin işbirliğine ihtiyaç duyulması, küresel sağlık yönetişimine verilen önemi arttırmaktadır. Özellikle Covid-19 pandemisiyle birlikte krizlerin üstesinden gelebilmek adına yönetişime duyulan ihtiyaç daha da anlamlı hale gelmiştir. Bu bağlamda çalışmada; küresel sağlık yönetişimine neden ihtiyaç duyulduğunu belirlemek, Covid-19 pandemisinde küresel sağlık yönetişimini ele almak ve çözüm önerileri sunmak amaçlanmaktadır. Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden tarihsel karşılaştırma metodu kullanılmıştır. Web of Science ve ULAKBİM TR Dizin veri tabanı ile gri literatürde 2000-2022 yılları arasında “küresel sağlık yönetişimi” ve “Covid-19 Pandemisi” kavramları temel alınarak ilgili makaleler değerlendirilmiş ve analiz edilmiştir. Bulgular “yönetişim”, “sağlık yönetişimi”, “küresel yönetişim”, “küresel sağlık yönetişimi” perspektifinde tartışılmıştır. Pandemiye küresel sağlık yönetişimi ise “liderlik”, “hesap verebilirlik”, “şeffaflık”, “egemenlik mücadelesi”, “işbirliği” ve “koordinasyon” temalarında değerlendirilmiştir. Sonuç olarak başarılı bir küresel yönetişimin önünde farklı pek çok engel olduğu görülmektedir. Söz konusu engeller Covid-19 pandemisinde daha belirgin hale gelmektedir. Bu durum geçmiş deneyimlerden ders çıkarılmadığının ve küresel sağlık yönetişiminde başarı sağlanamadığının kanıtı niteliğindedir.

**Anahtar Kelimeler:** Yönetişim, Küresel Sağlık Yönetişimi, Covid-19.

<sup>1</sup> Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, ORCID: 0000-0003-0975-0062

<sup>2</sup> Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, ORCID: 0000-0001-6055-6826

<sup>3</sup> Arş. Gör., Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi & Sakarya Üniversitesi, ORCID: 0000-0002-1182-7578



## **IMPACT OF COVID-19 PANDEMIC ON GLOBAL HEALTH GOVERNANCE**

### **ABSTRACT**

*With the effect of globalization, health problems that affect the whole world are increasing day by day. These ongoing problems from the past to the present show that countries cannot overcome the difficulties by acting alone and that multidimensional cooperation with the various actors is necessary. The need for cooperation between governmental and non-governmental actors in dealing with crises increases the importance given to global health governance. Especially with the Covid-19 pandemic, the need for governance has become even more meaningful to overcome the crises. In this context, in the study it is aimed to determine why global health governance is needed, to address global health governance in the Covid-19 pandemic and to offer solutions. The historical comparison method, one of the qualitative research methods, was used in the study. With the Web of Science and ULAKBIM TR Index database, related articles were evaluated and analyzed in the gray literature based on the concepts of “global health governance” and “Covid-19 Pandemic” between the years 2000-2022. The findings are discussed in the perspective of “governance”, “health governance”, “global governance”, “global health governance”. Global health governance in the pandemic was evaluated under the themes of “leadership”, “accountability”, “transparency”, “struggle for sovereignty”, “cooperation” and “coordination”. As a result, it is seen that there are many different obstacles to successful global governance. These barriers have become more apparent in the Covid-19 pandemic. This is proof of the failure to learn from past experiences and the failure to achieve success in global health governance.*

**Keywords:** Governance, Global Health Governance, Covid-19.

## GİRİŞ

Uluslararası siyasi ve ekonomik ilişkilerde neo-liberal paradigma değişimleri (Jang vd., 2016), politika ve yönetim anlayışında yaşanan değişimler ve kamu sağlığına yönelik küresel tehditler sağlık yönetişimi, uluslararası sağlık yönetişimi ve küresel sağlık yönetişimi kavramlarının gelişimine yol açmıştır. 19. yüzyılın başından 20. yüzyılın son çeyreğine kadar söz konusu gelişimin seyir hızı oldukça yavaş olmuş, 21. yüzyılın başından itibaren ise söz konusu kavramlar yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Diğer bir ifadeyle 1990'lı yıllardan itibaren uluslararası sağlık yönetişimi kavramı yerini küresel sağlık yönetişimine bırakmaya başlamıştır (Kırılmaz ve Ulusinan Çubukçu, 2022). Küresel yönetim kavramında sadece formel kurum ve örgütler süreçlere dahil edilmemekte toplumu oluşturan bütün katmanlar süreçlerde aktif rol oynamaktadır (Özer, 2022).

Dolayısıyla küresel yönetim kavramı, yerel ve küresel toplulukları tehdit eden sorunların çözümünde rol alan çeşitli toplumsal ve profesyonel yönelimlerden kaynaklanan çok sayıda kolektif veya bireysel varlığın etkileşimi ile ilgilidir. İnsani krizler, devletler arasındaki ve devletler içindeki askeri çatışmalar, iklim değişikliği, ekonomik dalgalanmalar ve salgın hastalılar tüm toplumlarda insan güvenliğine ciddi tehditler oluşturmaktadır (Jang vd., 2016). Sağlık açısından ele alındığında yalnızca hastalık tehditleri değil, küresel sağlığın nasıl yönetileceği, kimin veya kimlerin liderlik edeceği, kararların nasıl alınacağı, kaynak temini ve finansmanın nasıl sağlanacağı ve hizmet sunumunun nasıl gerçekleşeceği açısından da küresel yönetim yaklaşımlarına ihtiyaç duyulmaktadır (Kırılmaz ve Ulusinan Çubukçu, 2022). Bu nedenle uygun politikalar tasarlamak, etkili bir şekilde uygulamak ve sonuçları doğru bir şekilde değerlendirmek için küresel sağlık yönetişimine ihtiyaç duyulmaktadır (Jang vd., 2016). Küresel yönetim ile birlikte katılımın yerini esneklik, bağlayıcı kuralların yerini gönüllü katılımlar, bireysel eylemlerin yerini ortak yaklaşımlar, yeni fikirler almaktadır (Jang vd., 2016).

Gün geçtikçe sağlık yönetişimi ve küresel sağlık yönetişimi kavramları literatürde giderek daha fazla yer almaktadır. Artan küresel krizler ve salgınlar karşısında tek başına hareket eden hiçbir ülkenin, vatandaşların sağlığını yeterince koruyamayacağı ve sağlık sorunlarını gideremeyeceği öngörülmektedir. Özellikle HIV/AIDS, tüberküloz ve sıtma gibi küresel sağlık sorunlarını ele almak amacıyla hükümetler, sivil toplum kuruluşları (STK) ve kamu-özel ortaklıkları



gibi farklı aktörler güçlerini birleştirmeye ve birlikte hareket etmeye başlamıştır (Gostin ve Mok, 2009). Son olarak 2019 yılında birçok ülkeye yıkıcı etkileri olan Covid-19 ile birlikte küresel sağlık yönetişiminin önemi daha çok tartışılmaya başlanmıştır. Bu pandemiyle birlikte dünyanın entegre bir hale geldiği ve sınıfsal, kültürel ve ideolojik farklılıkları bir kenara koyarak işbirliklerine ihtiyaç duyulduğu görülmüştür. Aksi halde tüm dünya, özellikle de dezavantajlı durumdaki topluluklar, başarısız yönetişimden kaynaklanan zorluklara maruz kalacaktır (Emeziem, 2021). Bu süreçte iyi işbirliği örneklerine şahit olunmasına karşın (Forman vd., 2020); daha çok çıkar çatışmaları, koordinasyonsuzluk ve şeffaf olmayan yönetim yapıları akılda kalmıştır (Gostin vd., 2020; Rauhala vd., 2021).

Gelinen noktada küresel sağlık yönetişimine neden ihtiyaç duyulduğunu belirlemek, geçmişten günümüze gelen sorunları tartışmak, bu sorunların Covid-19 pandemisindeki etkilerini ele almak ve çözüm önerileri sunmak önem arz etmektedir. Bu çerçevede çalışmanın sorunsalı, Covid-19 pandemisinin küresel sağlık yönetişimi olgusunu nasıl ve ne şekilde etkilediğidir. Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden tarihsel karşılaştırma metodu kullanılmıştır. Tarihsel karşılaştırmalı araştırma, temel soruları ele almak için etkili bir yöntem olmakla birlikte belirli bir sonuca yol açan toplumsal etkenlerin bileşimlerini incelemek için de uygun bir yöntemdir (Neuman, 2009: 604). Bu doğrultuda SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome/ Şiddetli Akut Solunum Sendromu), Avian Influenza (Kuş Gribi), H1N1 Swine Influenza (Domuz Gribi) ve MERS (Middle East Respiratory Syndrome/Orta Doğu Solunum Sendromu) gibi 21. yüzyılda ortaya çıkan salgın hastalıklar ile son olarak dünyanın gündemine giren Covid-19 (Coronavirus Disease/Koronavirüs Hastalığı) sürecinin küresel sağlık yönetişimine etkileri tarihsel karşılaştırma yöntemi ile ortaya konmaya çalışılmaktadır.

Web of Science Core Collection ve ULAKBİM TR Dizin dahil olmak üzere İngilizce ve Türkçe veri tabanlarında ayrıntılı literatür taraması yapılmıştır. Erişimi yazar tarafından kısıtlanan, İngilizce ve Türkçe dışında yayın diline sahip olan makaleler çalışmanın kapsamına dâhil edilmemiştir. Neticede söz konusu veri tabanlarından elde edilen 121 makale çalışmanın ana kütlesi içerisinde yer almaktadır. Bunun yanı sıra gri literatür (gray literature) taraması da çalışmaya dahil edilmiştir. Söz konusu veri tabanlarında yapılan aramalar, 2000 ve 2022 yılları arasını kapsamaktadır. Makale başlığı düzeyinde “governance”, “global

governance”, “health governance”, “global health governance”, “pandemic” ve “Covid-19” anahtar kelimeleri kullanılarak arama yapılmıştır. Söz konusu anahtar kelimeler araştırmacılar tarafından fikir birliği ile seçilmiştir.

Bu doğrultuda araştırmacılar tarafından yapılan analizler, değerlendirmeler ve görüşmeler neticesinde çalışmanın içeriği yönetim ve sağlık yönetimi, küresel sağlık yönetimi ve Covid-19 sürecinde küresel sağlık yönetimi boyutlarında oluşturulmuştur. Pandemi küresel sağlık yönetimi ise liderlik eksikliği, hesap verebilirlik ve şeffaflık eksikliği, egemenlik mücadelesi, işbirliği ve koordinasyon eksikliği temalarında ele alınarak değerlendirilmiştir. Türkçe literatürde oldukça kısıtlı bulunan küresel sağlık yönetimini ele alan ve Covid-19 pandemi sürecindeki rolünü değerlendiren çalışmalara rastlanmamıştır. Bu bağlamda çalışmanın literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

## 1. YÖNETİŞİM VE SAĞLIK YÖNETİŞİMİ

Yönetişim kelimesi, bir gemiyi yönlendirmek anlamına gelen Yunanca kubernan fiilinden türemiştir. Latince gubernare fiili İngilizce (*government*) hükümet/yönetim ve (*governance*) yönetim sözcüklerine türetilmiştir. Yönetişim kavramı ilk kullanılmaya başlandığı günden bu yana çok çeşitli tanımlamalara tabi tutulmuştur. Özellikle 1990’larda bazı araştırmacılar tarafından yönetim kavramı yalnızca hükümetler tarafından yürütülen bir süreç olarak ele alınmaktaydı (Fukuyama, 2016; Keping, 2018). Bu bakış açısıyla yönetim kavramı; toplumun işlerini yönetmek için siyasi, ekonomik ve idari otoritenin kullanılarak devletin vatandaşlara hizmet etme kabiliyeti ile ilişkilendirilmektedir (UNDP, 1997; Weiss, 2000; European Commission, 2003). Yönetişim kavramının hükümet teriminden ayrılması küreselleşmenin de etkisiyle birlikte 1990’ların başında meydana gelmiştir (Fukuyama, 2016; Keping, 2018). Bununla birlikte, bugün yönetim kelimesinin anlamı konusunda tutarlı bir anlayış yoktur. Fakat literatürde ağırlık olarak yönetim kavramı ile devlet ve devlet dışı aktörlerin iş birliğine vurgu yapıldığı görülmektedir.

Yönetim kavramı hükümetin görevleri olan; sosyal aktörler arasında kaynakların tahsisini kontrol etmek, toplumda kimin neyi, nerede, ne zaman ve nasıl alacağını belirleyen bir dizi kuralı düzenlemek, kurum işletmek ve



meşruiyetinin temeli olan sembolik kaynakları yönetmek olarak ifade edilmektedir. “yönetişim” ise yönetim sürecinde hükümet ve hükümet dışı aktörler arasında belirli bir ilişki türünü kurmak, teşvik etmek ve desteklemek ile ilgilidir (Howlett ve Ramesh, 2014; Capano vd., 2015). Nitekim birçok akademisyene göre, yönetişi doğru anlamının ön koşulu, onu hükümetten ayırmaktır. Devlet yönetimi gibi bir siyasi yönetim süreci olarak yönetişim de otorite ve güç gerektirir ve nihayetinde normal bir sosyal düzeni sürdürmeyi amaçlar. Fakat iki kavram arasındaki en temel fark yönetişimin otorite gerektirmesine karşın bu otoritenin mutlaka hükümet organlarından gelmemesidir. İkinci farklılık ise yönetim kavramında hükümet siyasi yetkisini, emirler vererek ve politikalar yaparak ve yürüterek sosyal ve kamusal meselelerde tek yönlü yönetim uygulamak için kullanırken, yönetişim kavramı işbirliği ağının yetkisine dayanmaktadır (Keping, 2018).

Dünya Bankası (*World Bank*) yönetişim kavramını “bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının kalkınma için yönetilmesinde gücün kullanılma biçimi” olarak tanımlamaktadır (World Bank, 1994: vii). Birleşmiş Milletler Geliştirme Programı (*United Nations Development Programme (UNDP)*) ise yönetişim kavramını “Bir ülkenin işlerini her düzeyde yönetmek için ekonomik, politik ve idari otoritenin uygulanması” şeklinde tanımlamaktadır. Bunun yanı sıra kavramın vatandaşların ve grupların çıkarlarını dile getirdikleri, yasal haklarını kullandıkları, yükümlülüklerini yerine getirdikleri ve farklılıklarına aracılık ettikleri mekanizmalar, süreçler ve kurumları içerdiğini ifade etmektedir (UNDP, 1997).

Küresel Yönetim Komisyonu tarafından yapılan tanım en kapsamlı ve kesin olanlardan birisidir (Keping, 2018). 1995 yılında yayınlanan komisyon yönetişimi şu şekilde tanımlamaktadır: “yönetişim, kamu ve özel, bireylerin ve kurumların ortak işlerini yönetmelerinin birçok yolunun toplamıdır. Bu, çatışan veya çeşitli çıkarların uyumlaştırılabileceği ve işbirliğine dayalı eylemin yapılabileceği devam eden bir süreçtir. Uyum sağlamak için yetkilendirilmiş resmi kurum ve rejimlerin yanı sıra, kişi ve kurumların kabul ettikleri ya da kendi çıkarlarına uygun olduğunu düşündükleri gayri resmi düzenlemeleri içerir.” (Commission on Global Governance, 1995). Yönetişim kavramı ile birlikte tek taraflı yönetimin yerini etkileşimli ve hükümetten sivil topluma ve piyasaya doğru uzayan çok taraflı yönetim anlayışının aldığı görülmektedir (Soyocak Özalp, 2021). Yöneten ve yönetilen arasındaki sınırlar ortadan kalkmış, özel sektör kuruluşlarının,

vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin politika oluşturma ve karar alma aşamalarına dâhil olması sağlanmıştır (Boztepe Taşkiran, 2019). Neticede yönetim kavramının dört temel özelliğinin olduğu söylenebilmektedir: Yönetişim süreci kontrole değil, koordinasyona dayanır; yönetim bir kurallar dizisi veya bir faaliyet değil, bir süreçtir; hem kamu hem de özel sektörü kapsar; yalnızca resmi bir kurumu kapsamaz, sürekli etkileşim halindedir (Keping, 2018).

Sağlık sistemlerindeki artan sorunlar ve eşitlik sağlamaya duyulan ihtiyaçla birlikte yönetim kavramı sağlık alanında yaygınlaşmıştır (Vearey, 2019). Sağlık herkesin sahip olması gereken bir hak olarak görülmektedir. Fakat bu yalnızca tıbbi sağlık hizmetlerine evrensel erişimle ilgili değildir. Sağlığın yönetiminde hizmeti sunanların ve hükümetin yanı sıra bireylerin davranışları ve yaşam tarzları da önem arz etmektedir. Nitekim DSÖ anayasasında sağlık; hastalığın olmamasının ötesinde tam bir iyilik hali olarak ifade edilmektedir. Tanımdan da yola çıkarak sağlık sadece hizmet sunumlarıyla ilişki değil bireylerden, toplumdan ve bir bütün olarak toplumun yetenek ve kaynaklarından etkilenmektedir (McQueen vd., 2007). Bu bağlamda sağlık yönetiminde rol alan aktörler “politikacıları, politika yapıcıları ve diğer hükümet yetkililerini içeren devlet aktörleri; sağlık hizmeti sunucuları; hizmeti alanlar ve STK’lar” olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır (Brinkerhoff ve Bossert, 2014).

## 2. KÜRESEL SAĞLIK YÖNETİŞİMİ

Başlangıçta odağı ulusal düzeyde olan sağlık yönetişimi kavramı fiziksel anlamda sınırların ortadan kalkması ile birlikte küresel ölçekte ele alınmaya başlanmıştır (Dodgson, 2002). Küresel sağlık yönetişimi kavramını ele almadan önce küresel yönetim ve küresel sağlık kavramlarının tanımlanmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. İlk başta ulusal ölçekte ele alınan yönetim kavramı zaman içerisinde küresel yönetim olarak önem kazanmıştır. *Küresel yönetim* teriminin yaygın olarak kullanılmaya başlaması, bir dizi sorunun, ne kadar güçlü olursa olsun, herhangi bir tek devletin problem çözme kapasitesinin ötesine geçtiği düşüncesine dayanmaktadır. Bu anlamda küresel yönetim; “hükümetlerin tek başına çözme kapasitelerinin ötesine geçen dünya çapındaki sorunları tespit etmek, anlamak ve ele almak için yapılan toplu çabalardır. Bu amaçlar doğrultusunda gayri resmi ve resmi fikirlerin, değerlerin, kuralların,



normların, prosedürlerin, uygulamaların, politikaların ve organizasyonların birleşimi” şeklinde tanımlanmaktadır (Weiss, 2013).

*Küresel sağlık* kavramı ise küresel sağlık sorunlarına ve bununla bağlantılı olarak küreselleşme ve iklim değişikliği gibi ulusal sınırları ve siyasi yetkileri aşan sağlığı belirleyen fenomenlere atıfta bulunmaktadır (Anbazhagan ve Surekha, 2016). Fakat burada ifade edilen “küresel” kelimesi ile küresel sağlık kavramı uluslararası sınırları aşan sağlıkla ilgili sorunlarla sınırlandırılmamalıdır. Aksine, bu bağlamda küresel, birçok ülkeyi ilgilendiren veya iklim değişikliği veya kentleşme gibi ulus ötesi belirleyicilerden veya çocuk felcinin ortadan kaldırılması gibi çözümlerden etkilenen herhangi bir sağlık sorununu ifade etmektedir. Bulaşıcı hastalıkların küresel olduğu açıktır ancak bunun yanı sıra küresel sağlık tütün kontrolü, beslenmedeki eksiklikler, obezite, göçmen işçi sağlığı ve sağlık çalışanlarının göçünü de ele almaktadır. Küresel sağlıkta küresel, mekânı değil, sorunların kapsamını ifade etmektedir. Küresel sağlık, dünya çapında tüm insanlar için sağlığın iyileştirilmesine ve sağlıkta eşitliğin sağlanmasına öncelik veren bir çalışma, araştırma ve uygulama alanıdır (Koplan vd., 2009).

Küresel sağlık yönetişimi kavramı, hem küresel sağlık hem de küresel yönetim ile ilişkilidir. Bu bağlamda küresel sağlık yönetişimi; sağlık sorunlarıyla başa çıkmak için devletlerin, çok uluslu kuruluşların, resmi ve gayri resmi kurumların bir araya gelerek kuralları ve süreçleri etkin bir şekilde ele almasını içermektedir (Fidler, 2010). Bu durum toplumların kurallar üzerinde anlaşmalarını zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluk eylemleri koordine etmek, politika tutarlılığını sağlamak, hesap verebilirliği sağlamak gibi bir takım zorlukları gündeme getirmektedir (Frenk ve Moon, 2013; Weiss, 2013). Söz konusu zorlukların üstesinden gelebilmek ve koordinasyonu sağlamaya yardımcı olması için İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra 1945 yılında Birleşmiş Milletler gibi çok taraflı kurumlar oluşturulmuştur (Okma vd., 2016). Birleşmiş Milletler bünyesindeki halk sağlığı otoritesi olan Dünya Sağlık Örgütü ise 1948 yılında oluşturulmuştur (Frenk ve Moon, 2013). Her ne kadar Dünya Sağlık Örgütü 1948 yılında resmi olarak kurulsun da, tarihi geçmiş 18. yüzyılda başlayan uluslararası sağlık konferanslarına ve 20. yüzyılın başlarında oluşturulan uluslararası sağlık kuruluşlarına kadar uzanmaktadır. Dolayısıyla, Dünya Sağlık Örgütü’nün kökleri sistematik bir düzenleme ve eylem alanı olarak *uluslararası sağlık* kavramının ortaya çıkmasına ve gelişmesine dayanmaktadır (Kırılmaz, 2021).



Dünya Sağlık Örgütü'nün anayasası, hedefini "tüm insanların mümkün olan en yüksek sağlık düzeyine ulaşması" olarak belirlemiştir. Buna ek olarak Anayasada sunulan 22 işlev arasında; uluslararası sağlık işlerinde yönlendirici ve koordine edici otorite olarak hareket etmek, sağlıkla ilgili birçok alanda standartların belirlenmesini sağlamak, uluslararası sağlık konularına ilişkin sözleşmeler, anlaşmalar, düzenlemeler ve tavsiyeler konusunda öncü olmak ve salgın, endemik ve diğer hastalıkları ortadan kaldırmak için teşvik edici rol üstlenmek gibi farklı sorumluluklar yer almaktadır (Clift, 2013). DSÖ'nün kuruluşunun ardından yapılan örgütlenme çalışmalarına başlanmış ve neticede BM üyesi her ülkenin, DSÖ'nün anayasasını kabul ettiği takdirde örgüte üye olabileceğine karar verilmiştir. BM üyesi olmayan ülkeler ise, DSÖ'nün genel kurulunda yapılan oylama neticesinde oy çokluğu ile kabul alırsa üye olabilmektedir. DSÖ'nün şu anda 194 üyesi bulunmaktadır (WHO, 2021a). Bir zamanlar DSÖ küresel sağlık konusunda tek otorite olarak görülse de günümüzde Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, sivil toplum kuruluşları, hayırsever vakıflar, çok uluslu şirketler, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde aktif rol oynamaktadır (Fidler, 2010; Ng ve Ruger, 2011).

Hem kamu hem de özel sektördeki sağlık odaklı uluslararası organizasyonların, kamu-özel ortaklıkların ve STK'ların küresel olarak sağlık düzeyini yükseltmek, evrensel erişimin güvence altına alınması, hastaların ve sağlık çalışanlarının korunması ve ulusal sağlık sistemlerini güçlendirmek gibi benzer hedefleri bulunmaktadır (Okma vd., 2016). Küresel sağlık yönetiminde rol oynayan aktörlerin her ne kadar benzer hedefleri olsa da bu kadar çok aktörün bir arada olduğu bir yapıda egemenlik mücadelesi, liderlik eksikliği, işbirliği ve koordinasyon eksikliği, finansman ve öncelik belirleme eksikliği, hesap verebilirlik ve şeffaflık eksikliği gibi pek çok sorunla da karşılaşmaktadır (Gostin ve Mok, 2009; Frenk ve Moon, 2013). Hem bu zorlukların üstesinden gelebilmek hem de iyi bir küresel yönetimi sağlamak için küresel sağlık yönetişiminin; katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, etkin ve verimli, eşitlikçi ve kapsayıcı, fikir birliği odaklı ve hukukun üstünlüğünü teşvik eden özelliklere sahip olması beklenmektedir (UNDP, 1997; Haktankaçmaz, 2004; Sheng, 2008; Nag, 2018).

### 3. COVID-19 SÜRECİNDE KÜRESEL SAĞLIK YÖNETİŞİMİ

Küreselleşmenin boyutu ve etkileri giderek artmakta, ülkeleri ve toplumları giderek daha fazla etkilemektedir. Küreselleşmenin etkisiyle birlikte uluslararası seyahat, ticaret, taşımacılık ve diğer etkileşimler de artış göstermektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak uluslararası etkiye sahip sorunların devletler tarafından izole edilebilmesi ve olumsuz etkilerinin kontrol altına alınabilmesi güç hale gelmektedir. Nitekim çevre sorunları, iklim değişiklikleri, kıtlık, yoksulluk, açlık, susuzluk, ekonomik krizler, terörizm, insan haklarının ihlalleri, adaletsizlik, doğal afetler ve yerel salgın hastalıklar ve pandemiler gibi sorunların küresel boyutta çok daha hızlı ve geniş çaplı olarak yayıldığı görülmektedir (Açar, 2020). Salgın hastalıklar, toplum sağlığına verdikleri zararların yanı sıra ekonomik, siyasi, sosyal (Greer vd., 2020; Tisdell, 2020) birçok alanda güçlü etkileri olması sebebiyle küresel sağlık alanında özellikle öncelik verilen konular arasında yer almaktadır. Salgın hastalıklarda süreç iyi yönetilmediğinde patojenler yayılarak önce epidemiyeye ardından sınırları ve bölgeleri aşarak pandemi boyutuna ulaşabilmektedir (Açar, 2020). Söz konusu tehditlerin kontrol altına alınması ihtiyacı ve karşılıklı ekonomik bağımlılık küresel sağlık yönetişiminin önemini arttırmaktadır (Ng ve Ruger, 2011). Fakat liderlik eksikliği, egemenlik mücadelesi, işbirliği ve koordinasyon ihtiyacı, finansman ve öncelik belirleme eksikliği, devlet dışı aktörlerin sisteme yeterince dâhil olmaması, hesap verebilirlik ve şeffaflık eksikliği başarılı bir küresel sağlık yönetişiminin önündeki engellerdir (Kırılmaz ve Ulusinan Çubukçu, 2022). Söz konusu engeller, geçmiş pandemilere kıyasla küresel sağlık yönetişimine daha fazla ihtiyaç duyulan Covid-19 sürecinde de kendini göstermiştir. Bu doğrultuda çalışmanın bu bölümünde yönetişim ve küresel sağlık yönetişimi perspektifinde Covid-19 sürecinde belirlenen temalar üzerinde durulacaktır.

#### **3.1. Liderlik Eksikliği, Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Eksikliği**

Küresel olarak sağlığın geliştirilmesi ve korunmasından sorumlu uluslararası lider kurum olarak kabul edilen DSÖ, sağlık tehditlerine karşı küresel yanıtın ön saflarında yer almaktadır (McInnes, 2015). DSÖ kuruluşundan 21. Yüzyılın ilk yıllarına kadar çiçek hastalığı, çocuk felci ve tüberkülozla mücadele etmesi, yeterli sağlık altyapısından yoksun yoksul ülkelere destek sağlamasıyla bilinmekteydi. Fakat örgüt 2009 yılında Influenza A H1N1'i ve 2014'te Ebola'yı yanlış yönettiği konusunda geniş çapta eleştirilmiştir (Fidler, 2010; Gostin vd., 2015; Babones,

2020). Söz konusu krizlerin iyi yönetilememesi ile birlikte DSÖ'nün rolü, Uluslararası Sağlık Tüzüğü'nün (UST) ve küresel sağlık yönetişiminin yetersizliği hakkındaki tartışmalar gündeme gelmiştir (Kickbusch ve Reddy, 2015; McInnes, 2015; Kickbusch, 2016).

Başarısız olarak nitelendirilen salgın yönetimleri neticesinde gelecek pandemilere daha hazırlıklı olunması ve küresel işbirliğinin artırılması uluslararası kuruluşlar tarafından önemli bir amaç haline gelmiştir. Bu doğrultuda yeni işbirliği platformları kurulmaya ve mevcut örgütlerin kurumsal yapılarında düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır (Açar, 2020). 2014 yılında salgın hastalıkların oluşturduğu küresel tehdide karşı yanıt olarak faaliyete başlayan iş birliklerinden birisi Küresel Sağlık Güvenliği Gündemidir (Global Health Security Agenda). Söz konusu işbirliği küresel sağlık güvenliğinin, tek bir aktör ya da hükümet tarafından ele alınamayacağını ve salgın hatalıkları önleme, tespit etme ve bunlara yanıt verme kapasitesini güçlendirmek için çok taraflı ve çok sektörlü bir yaklaşıma ihtiyaç duyulduğunu vurgulamaktadır (GHSA, 2021).

Benzer şekilde gelecekteki salgınları durdurmak için aşilar geliştirmek amacıyla başlatılan küresel ortaklıklardan birisi de 2017 yılında Salgın Hazırlık Yenilikleri Koalisyonudur (The Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI)). CEPI ortaya çıkan bulaşıcı hastalıklara karşı aşiların geliştirilmesini hızlandırmak ve salgınlar sırasında insanların bu aşilara eşit erişimini sağlamak amacıyla Davos'ta başlatılan kamu, özel, hayırsever ve sivil toplum kuruluşları arasında yenilikçi bir küresel ortaklıktır (CEPI, 2021).

2018 tarihine gelindiğinde ise Dünya Sağlık Örgütü 2019-2023 yıllarını kapsama alan 71. Dünya Sağlık Asamblesinde 13. Genel Çalışma Programını kabul etmiştir. Programda, “evrensel sağlık kapsamına ulaşmak, sağlıkla ilgili acil durumları ele almak ve daha sağlıklı toplumlara ulaşmak” olmak üzere birbiriyle bağlantılı üç stratejik önceliğe odaklanılmaktadır (WHO, 2018a). Acil durumların ele alınmasına ilişkin stratejik önceliği ile dünyayı salgın hastalıklardan ve diğer acil sağlık durumlarından korumak için gerekli ulusal, bölgesel ve küresel kapasiteleri oluşturmak ve sürdürmek; akut ve uzun süreli acil durumlardan etkilenen toplulukların, temel sağlık hizmetlerine hızlı erişimlerinin sağlanması amaçlanmaktadır. Raporun devamında, her ülkenin salgın hastalıklara karşı tehdit altında olduğu ve küresel ve bölgesel erken uyarı sistemleri ile verilerin risk



altındaki ülkelere ve halka sistematik bir şekilde sunulacağı temin edilmektedir (WHO, 2018a).

Acil sağlık durumlarını ele almak üzere DSÖ bünyesinde Acil Sağlık Durumları Programı (Health Emergencies Programme) hazırlanmıştır. Söz konusu programda salgın hastalıklarla mücadele etmek için işbirliğine ihtiyaç duyulduğu vurgulanmaktadır (WHO, 2018b). Buna ek olarak Acil Durum Müdahale Çerçevesi (Emergency Response Framework) oluşturulmuştur. Bu müdahale çerçevesi acil durum ile karşılaşan üye devletleri ve toplulukları desteklemek için temel rehberlik sağlamaktadır. Acil Durum Müdahale Çerçevesinde DSÖ'nün işlevleri; "ortak bir koordinasyon sağlamak, liderlik, bilgi ve planlamayı sağlamak, operasyon ve lojistik desteği sunmak, finans ve yönetim konusunda yardım sağlamak" şeklinde ifade edilmektedir (WHO, 2017).

Toplum sağlığının korunması ve bulaşıcı hastalıkların kontrol edilmesine ilişkin yasal düzenlemelere bakıldığında ise en önemli uluslararası belge 1969 yılında kabul edilen Uluslararası Sağlık Tüzüğüdür (UST). UST küresel bir gözetim ve raporlama sistemi ile hastalıkları önlemek için minimum zorunlu kontrolleri, bireysel hakları ve sınırlamaları belirlemektedir. UST'nin düzenlemeleri açık bir şekilde reddedilmediği sürece tüm DSÖ üye ülkeleri tüzüğe uymak ile sorumlu tutulmaktadır (Gostin, Habibi, vd., 2020). UST ilk başta kolera, veba, sarıhumma, tekrarlayan ateş, çiçek hastalığı ve tifüs hastalığı olmak üzere altı bulaşıcı hastalığı kapsamaktaydı (Gostin vd., 2015).

UST'nin yalnızca altı bulaşıcı hastalığı kapsaması sebebiyle revize edilmesine dair tavsiyeler gelmiş fakat SARS salgınından sonra harekete geçilmiştir (Gostin, Habibi, vd., 2020). 21. yüzyılın küreselleşmiş toplumunda ilk ciddi bulaşıcı hastalık olan SARS, 2002 yılının sonlarında Çin'in Guangdong kentinde ortaya çıkmıştır (WHO, 2003). Fakat Çin, UST'nin kapsadığı hastalıklar arasında yer almaması sebebiyle DSÖ'yü SARS hakkında bilgilendirmemiştir (Fidler, 2004). Kasım 2002'de ortaya çıkan SARS vakalarını DSÖ'ye Şubat 2003'te bildirmiştir. Çin'in DSÖ epidemiyologlarının salgının ortaya çıktığı Guangdong eyaletine girmesine izin vermesi ise iki ay daha sürmüştür. İlerleyen zamanlarda Çin, daha önce bildirilenlerin yanı sıra yüzlerce vakanın olduğunu kabul etmiştir (Heymann, 2004). Bu ihmalkârlıklara karşılık DSÖ Genel Direktörü Gro Harlem Brundtland, Çin'e karşı eleştirilerde bulunmuştur (Gostin ve Katz, 2016).

SARS salgınındaki başarısız yönetim sürecinden sonra revize edilen UST, 2005 yılında kabul edilmiş ve 2007 yılında yürürlüğe girmiştir (Açar, 2020). Düzenlemeler ile birlikte UST'nin amacı "hastalıkların uluslararası yayılmasını önlemek, bu hastalıklara karşı korunmak, yayılmalarını kontrol etmek ve halk sağlığı açısından gerekli yanıtı vermek" olarak ifade edilmektedir (UST, 2005). Tüzük "uluslararası önemi haiz halk sağlığı acil durumunu" (i) bir hastalığın, uluslararası yayılma yoluyla diğer devletler için halk sağlığı riski oluşturduğu, (ii) eşgüdüm içinde uluslararası yanıtta bulunulmasını potansiyel olarak gerekli kıldığı, tespit edilen olağandışı olay olarak tanımlamaktadır (UST, 2005). Tüzüğün 6. maddesinde yer alan "Her Taraf Devlet, karar aracı uyarınca kendi ülkesi içindeki uluslararası önemi haiz halk sağlığı acil durumuna yol açabilecek tüm olayları ve aynı zamanda bu olaylara yanıt olarak uygulanan herhangi bir sağlık önlemini, Ulusal UST Odak Noktası aracılığıyla ve halk sağlığı bilgilerinin değerlendirildiği 24 saat içinde, mümkün olan en etkin haberleşme araçları ile DSÖ'ne bildirecektir." ifadeleri ile ülkeleri, uluslararası etkilere yol açabilecek epidemi ve pandemileri ivedilikle bildirme konusunda sorumlu hale getirmektedir (Açar, 2020; Gostin, Habibi, vd., 2020). Tüzüğün revize edildiği tarihten itibaren Uluslararası Önemi Haiz Halk Sağlığı Acil Durum (Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)) beyanı DSÖ tarafından bulaşıcı hastalıkların uluslararası yayılmasını kontrol etmek için altı kez kullanılmıştır (2009'da H1N1, 2014'te çocuk felci, 2014'de Batı Afrika'daki Ebola, 2016'da Zika, 2019'da Demokratik Kongo Cumhuriyeti'ndeki Ebola ve en son olarak 2019 yılında Covid-19) (Gostin, Habibi, vd., 2020; Phelan vd., 2020).

2019 yılında Covid-19 pandemisiyle birlikte küresel sağlık yönetimindeki aktörler yeni bir zorluk ile karşı karşıya kalmışlardır. Covid-19 milyonlarca insanın ölümüne sebep olmuş, toplumsal ve siyasi sorunlara yol açmış ve ekonomiyi alt üst etmiştir. Bu durum ülkelerin geçmiş deneyimlerden ders çıkartmadığı, liderlik, işbirliği ve koordinasyon eksiklikleri ile beraber küresel sağlık yönetiminde başarı sağlanamadığını göstermektedir. Nitekim Covid-19'un Aralık 2019'da tespit edilmesinden günümüze kadar geçen süreç bunu kanıtlar niteliktedir.

Haftalar içinde dünyaya yayılan Covid-19 tüm faaliyetleri durma noktasına getirmiş ve uluslararası hukuk düzeninin kötü işleyişini ortaya koymuştur. Oysa salgınlarla mücadelede hukukun üstünlüğü ve küresel dayanışma büyük önem



taşımaktadır. SARS ile benzer bir şekilde Covid-19 sürecinde de bildirim konusunda gecikmeler yaşanmıştır. Bu gecikmeler DSÖ'nün tehdidin kapsamını anlamasını ve uluslararası müdahaleyi koordine etmesini güçleştirmiştir (Gostin, Habibi, vd., 2020). UST'nin, ülkeleri 24 saat içinde PHEIC oluşturabilecek herhangi bir olayı DSÖ'ye bildirmekle yükümlü kılması hastalığın küresel yayılımını engellemek konusunda önem arz etmektedir. Fakat Çin'deki bilgi politikası Covid-19'a karşı hızlı bir şekilde tedbir alınmasını baltalamıştır (Kavanagh, 2020). Çin, ilk olarak 31 Aralık 2019'da DSÖ'ye yeni bir koronavirüs vakası bildirmiş olsa da, geriye dönük yapılan araştırmalar, hastalığın DSÖ'ye bildirilmesinden birkaç hafta önce Wuhan'da olduğunu göstermiştir (Huang vd., 2020). Hükümetlerin sınırları içindeki yeni patojenleri DSÖ'ye bildirme konusunda genellikle isteksiz oldukları kabul edildiği için 2005'teki UST reformlarından biri de DSÖ'nün resmi olmayan raporları dikkate almasına yöneliktir. Fakat Çin, artan tehlide karşı, üst düzey yetkilileri uyarabilecek tüm iletişim kanallarını kapatmıştır. Hatta biri klinisyen olmak üzere yedi kişi Covid-19 hakkında raporlar yayınlamak sebebiyle gözaltına alınmış ve sosyal medyada salgına ilişkin içerikler sansürlenmiştir (Kavanagh, 2020). Çinli yetkililerin gerçekten neyi bildikleri, neyi bilmedikleri, salgını ne zaman öğrendikleri ve UST gereğince zamanında, doğru ve yeterince ayrıntılı bir şekilde bildirimde bulunup bulunmadıkları konusundaki tartışmalar devam etmektedir (Gostin, Habibi, vd., 2020; Babones, 2020). Öte yandan DSÖ'nün bilgiyi elde etmek konusunda sadece ihmalkâr mı olduğu yoksa salgın tehdidini bildiği halde tedbir almayarak kötü bir yönetim sergileyip sergilemediği de ayrı bir tartışma konusu olarak sürmektedir (Babones, 2020).

Çin 3 Ocak 2020'de hastalıkla ilgili ilk resmi bilgilendirmeyi yapmasının ardından (Altakarlı, 2020; WHO, 2020a), Wuhan'daki salgının tüm hızıyla devam ettiğini bildiğimiz bir dönem olan 5 Ocak 2020 ile 17 Ocak 2020 arasında yeni bir koronavirüs vakası açıklamamıştır. DSÖ, Çin'den aldığı bilgilere dayanarak hastalığın yayılımını nominal olarak değerlendirmiş ve 12 Ocak 2020'de "insandan insana bulaştığına dair net bir kanıt bulunmadığına" dair güvence vermiştir (Babones, 2020).

Öte yandan Çin'in bilgilendirmelerinden sonra DSÖ'nün PHEIC beyanında bulunması ve pandeminin ilan edilmesi 2 aylık bir süreç almış ve bu durum küresel hazırlıkların gecikmesine sebep olmuştur (Gostin, Habibi, vd., 2020).

Ocak 2020'nin sonlarında Acil Durum Komitesinin üç kez toplanmasının ardından nihayet 30 Ocak 2020'de PHEIC ilan edilmiştir (Eccleston-Turner, 2021). Bu sırada Covid-19 tüm dünyayı saran bir pandemi olma yolunda ilerlemiştir. Nitekim 11 Mart 2020 tarihine gelindiğinde Covid-19 pandemi olarak ilan edilmiştir (WHO, 2020b).

Bilginin doğru bir şekilde, eksiksiz ve zamanında sunulması şüphesiz pandemiyi yönetmenin temel anahtarıdır (Kimura vd., 2020). Süreçteki belirsizlikler, şeffaf olmayan yönetim anlayışı, merkezi koordinasyon eksikliği ve işbirliğinin sağlanamamış olması virüsün kontrol altına alınamamasına ve tüm dünyayı etkisi altına alan bir pandemiye dönüşmesine zemin hazırlamış ve neticede milyonlarca insanın ölümü ile sonuçlanmıştır. Uluslararası sistemde halen küresel bir liderliğin oluşturulmadığı görülmüş ve Covid-19 sonrası süreçte küresel yönetim ve küresel iş birliği açısından uluslararası ve bölgesel örgütlerin işlevleri ve varlıkları daha fazla sorgulanmaya başlanmıştır (Güder, 2020; Javed ve Chattu, 2020).

### ***3.2. Egemenlik Mücadelesi, İşbirliği ve Koordinasyon Eksikliği***

Covid-19 sürecinde koordinasyon eksikliği ve kapalı yönetim anlayışının yanı sıra salgın yönetimini baltalayan bir diğer yönetim eksikliği ise işbirliğinin sağlanamamasıdır. Pandeminin katastrofik şartlarına karşın Avrupa Birliği (AB) ve Birleşmiş Milletler (BM) gibi uluslararası kuruluşlar ciddi bir inisiyatif geliştirememiş; ekonomik destek, ilaç temini ve yardımların koordinasyonu gibi konularda başarısız olmuşlardır (Akgün ve Çelik, 2020). Bunlara ek olarak DSÖ'nün önemli iki aktörü olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Çin işbirlikçi bir yaklaşımın aksine rekabetçi bir yaklaşım sergilemiştir. Salgın gibi kriz durumlarında küresel sorunların çözülmesine liderlik etmesi beklenen ABD ve Çin gibi ülkelerin siyasi düşünceler ve rekabet anlayışıyla hareket etmeleri küresel yönetim çabalarını zarara uğratmış ve sürecin yönetimine sekte vurmuştur (Açar, 2020). ABD Başkanı Donald Trump 29 Mayıs 2020'de Çin hükümetini görevlerini kötüye kullanmakla, DSÖ'yü ise Çin'in kontrolü altında olmakla suçlayarak kurumun işlevlerini yerine getirmediğini ifade etmiştir. Konuşmasının devamında ABD'nin DSÖ ile ilişkisini keseceğini ve fonları diğer küresel halk sağlığı hayır kurumlarına yönlendireceğini bildirmiş ve dünya gündeminde büyük bir yankı uyandırmıştır (BBC News, 2020). 6 Temmuz 2020'de ABD yönetimi, BM Genel Sekreteri António



Guterres'e DSÖ üyeliğinden çekilme niyetini resmen bildirmiştir (Rauhala vd., 2021). Fakat 1948 tarihli Kongre'de belirlenen yasa, ABD'nin mevcut mali yıl için mali yükümlülüklerini yerine getirmesini zorunlu kılmıştır. Neticede ABD, zorunlu DSÖ katkı paylarını 2021'in sonuna kadar ödemek durumunda kalmıştır. ABD'nin yeni başkanı Biden ise başkanlığının ilk gününde ABD'nin DSÖ'den çekilme bildirimini iptal etmiştir (Gostin, Koh vd., 2020; Gostin vd., 2021).

Edinilen deneyimler parçalanmış bir küresel yapılanmanın bilimi ne kadar kolay bir şekilde baltalayabileceğini göstermektedir. Hem Covid-19 ile hem de olası tüm krizler ile başa çıkabilmek için çatışmalara değil, bilimsel dayanışmaya ve güçlü ahlaki bir liderliğe ihtiyaç vardır (Singh, 2020). Milliyetçi liderlikler ile DSÖ'nün otoritesi zayıflamakta ve koordinasyonu engellenmektedir (Gostin vd., 2020).

Covid-19 sürecinde küresel sağlık yönetişimini engelleyen ve işbirliğinden tamamen uzak gelişmelerden birisi de ülkelerin tıbbi malzeme ve aşı konusunda girdikleri haksız rekabettir. Sorunların küresel olduğu bir konuda yerel tutumlar ve çözümler sonuç almayı engellemiştir (Güder, 2020: 192). Birçok ülke, pandeminin ilk aylarında tıbbi malzemelerin dağıtımını engelleme kararı almış ve kişisel koruyucu donanım, ilaç ve hatta gerekli gıda malzemelerinin ihracatını kısıtlamıştır (Eventett, 2020). ABD, salgın sürecinin başlarında Covid-19 tedavisinde kullanılan Remdesivir isimli ilacın küresel arzının neredeyse tamamını satın alarak, gelecekte oluşacak adaletsiz ilaç ve aşı dağılımının habercisi olmuştur (Dawoud, 2020). Buna ek olarak ilerleyen süreçlerde ABD'nin Covid-19 aşısı üzerinde çalışan bir Alman firması olan CureVac'a, aşı çalışmalarını ABD'ye çekmek için büyük meblağlarda para teklif ettiği bildirilmiştir. ABD'nin yanı sıra Fransa ve Almanya, koruyucu kişisel ekipman ihracatını yasaklayan ülkeler arasında yer almıştır. Çin ise tıbbi personel desteği vererek ve koruyucu kişisel ekipman bağışlayarak diğer ülkelere destek sağlayan birkaç ülkeden birisi olmuştur (Forman vd., 2020).

Ülkelerin ortak bir tehditle savaşmak için birlikte çalışmak yerine sergiledikleri benmerkezci stratejileri, küresel sağlık yönetişimini zedelemekte ve krizin önüne geçilemez bir hal almasına sebep olmaktadır (Gostin vd., 2020). Salgına karşı kalıcı bir koruma sağlayabilmek ancak tüm ülkelerde yeterli bağışıklamayı yapabilmek ile sağlanacaktır. Ancak yeterli aşının sağlanması, iyi bir küresel yönetim gerektirmektedir (Gostin, Karim ve Meier, 2020). İyi bir



yönetişimin aksine milyonlarca insan aşıya erişimde sıkıntı yaşarken (Burki, 2021), NBC News tarafından elde edilen hükümet verilerine göre, ABD'deki eczaneler ve eyalet hükümetlerinin, 1 Mart'tan bu yana en az 15,1 milyon doz Covid-19 aşısını çöpe attığı tespit edilmiştir (NBC, 2021).

Dünya çapında aşıya ulaşımın sağlanması, iyi bir küresel sağlık yönetişimi gerektirmektedir. Aşı, küresel işbirliği gerektiren küresel bir kamu malı olarak görülmelidir. Hiçbir ülke aşıları istiflememeli, hiçbir ülke aşından kâr elde etmemeli ve hiçbir kurum veya kişi fikri mülkiyet haklarına sahip olmamalıdır. Artan "aşı milliyetçiliğine" rağmen tek başına hareket eden hiçbir ülkenin başarı elde edemediği aşikârdır. Aşının gelişiminde ve uygulanmasında ki her aşamada işbirliğine ve koordinasyona ihtiyaç duyulmaktadır. Aşının üretimi ve dağıtımı için etkili yönetim, küresel sağlık hukuku yoluyla devlet ve devlet dışı aktörlerin bir koalisyonunu gerektirmektedir (Gostin, Karim ve Meier, 2020).

Küresel Aşı ve Bağışıklama İttifakı (Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI)), aşıların düşük fiyatlar ile arz edilmesini sağlamak için geliştirilen ilk kamu özel ortaklığı olmuştur (Usher, 2020). Dünya Sağlık Örgütü, UNICEF, Dünya Bankası ve Bill & Melinda Gates Vakfı, GAVI'nin ortakları arasında yer almaktadır. GAVI aşıların adil ve sürdürülebilir kullanımını artırarak hayat kurtarmayı ve insan sağlığını korumayı amaçlamaktadır (GAVI, 2021). Buna ek olarak bulaşıcı hastalıklara karşı yeni aşıların geliştirilmesini hızlandırmak ve salgınlar sırasında yeni aşılarla erişimi kolaylaştırmak için Salgın Hazırlık Yenilikleri Koalisyonu (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI)) kurulmuştur. CEPI, gelecekteki salgınları durdurmak için aşılar geliştirmek üzere 2017 yılında Davos'ta başlatılan kamu, özel, hayırsever ve sivil toplum kuruluşları arasında oluşturulan küresel bir ortaklıktır. CEPI, ortaya çıkan bulaşıcı hastalıklara karşı aşıların geliştirilmesini hızlandırmayı ve salgınlar sırasında insanların bu aşılarla eşit erişimini sağlamayı amaçlamaktadır (CEPI, 2021). DSÖ, CEPI ve GAVI'ye Covid-19 Aşısı Küresel Erişim Tesisi (Covid-19 Vaccine Global Access Facility (COVAX)) kurarak destek sağlamıştır. COVAX; Covid-19 aşılarının geliştirilmesini ve üretimini hızlandırmayı ve dünyadaki her ülke için adil ve eşit erişimi garanti etmeyi amaçlayan küresel bir işbirliğidir. COVAX, CEPI ve GAVI tarafından ortaklaşa yönetilmektedir (WHO, 2021b). Fakat bu kamu özel ortaklıkları, bağışçı ülkeler ve vakıfların desteğiyle bile, hükümetleri ve ilaç şirketlerini koordine etmek için yeterli yasal ve finansal kaynağa sahip değildir (Gostin, Karim ve Meier, 2020).



## SONUÇ

Küreselleşmenin de etkisiyle birlikte hastalıklar dünya çapında yayılmakta ve sağlık sorunları tüm ülkeleri tehdidi altına almaktadır. Özellikle yoksul ülkeler, imkânsızlıklar dâhilinde çeşitli hastalıklarla ve erken ölümlerle mücadele etmeye çalışmaktadır (Gostin, 2007). Hükümetler tarih boyunca pek çok krizle, hastalıkla, salgınla ve pandemiyle mücadele etmiş fakat küresel bir işbirliği olmadığı sürece sorunlar aşılamamıştır. Kötü bir yönetim ise mevcut durumun daha da zorlaşmasına yol açmıştır.

Küresel sağlık sorunları uluslararası alandaki aktörlerin tek başlarına altından kalkabilecekleri kadar basit değildir. İnsanlığın son yıllarda karşılaştığı en büyük sağlık krizi olan Covid-19 ile birlikte küresel sağlık yönetişimi kavramı daha fazla sorgulanmaya başlanmıştır. Bu süreç ile birlikte ülkeler, STK'lar ve uluslararası kuruluşlar; şeffaflık, koordinasyon ve işbirliği açısından sınanmıştır. Krizin üstesinden gelebilmek adına çeşitli aktörler işbirlikçi bir yaklaşımla bilgilerini, kaynaklarını, enerjilerini ve güçlerini bir araya getirerek Covid-19 sürecinde olumlu izler bıraksa da pek çok olumsuzlukta tarihe geçmiştir. Nitekim küresel sağlık ortamında işbirliğinin ve liderliğin olmaması, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın zayıflığı, DSÖ'nün küresel sağlık ortamında henüz kendini kanıtlayamaması sağlık sistemlerinin zayıflamasına sebep olmaktadır (Gostin ve Mok, 2009). "Mümkün olan en yüksek sağlık düzeyine" ulaşılmasını teşvik etmek için yasaları ve yetkiler kullanacak bir kurum olarak öngörülen DSÖ bu beklentileri hiçbir zaman karşılayamamıştır (Gostin, 2007).

Liderliğine her zamankinden daha fazla ihtiyaç duyulan DSÖ'nün net bir misyon oluşturması ve küresel olarak sağlığı geliştirici faaliyetleri etkileyecek kapasiteye ve yetkiye ulaşması ve ileriye dönük küresel sağlık yönetim sistemine rehberlik etmesi gerekmektedir (Gostin ve Mok, 2009). Fakat DSÖ, bunları sağlayabilmek ve küresel bir acil duruma etkili bir yanıt verebilmek için daha fazla yetkiye ve kaynağa ihtiyaç duymaktadır (Gostin vd., 2020). DSÖ'nün Çin'i bağımsız bir şekilde ziyaret etmesi ve salgının seyrini denetlemesi için yasal yetkilere sahip olmaması, küresel bir liderlik sağlaması konusunda engel oluşturmuştur. Bu bağlamda UST'nin yeniden düzenlenmesi ve DSÖ'nün söz konusu devletin kabulünü gerektirmeksizin devlet dışı aktörlerden bilgi almasını sağlaması gerektirmektedir (Gostin, Habibi, vd., 2020; Taylor vd., 2020). Bunun yanı sıra

bir PHEIC ilan etme sürecinin yeniden gözden geçirilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir. Ülkelerin PHEIC ilanına yol açan durumları açıkça yayınlayarak sürecin şeffaf bir şekilde yürütülmesi sağlanmalı ve bu sayede hesap verebilirlik güçlendirilmelidir (Taylor vd., 2020).

Daha öncede vurgulandığı gibi küresel sağlık yönetiminde birbirinden farklı pek çok aktör rol oynamaktadır (Gostin, 2007). Bu aktörler çıkarları, hedefleri ve güçlerine bağlı olarak farklı stratejiler izlemektedir. Nitekim günümüzde küresel sağlık alanı yalnızca teknik, tıbbi ve mesleki sorunlara ve çözümlere odaklanmamakta aynı zamanda siyasi ve ticari çıkarları da kapsamaktadır. Dolayısıyla aktörlerin rakip de olabilecekleri düşünüldüğünde, kaotik ve dağınık bir yönetim sistemi ortaya çıkmaktadır (Gostin ve Mok, 2009). Bu bağlamda DSÖ'nün insanlığa yönelik ortak tehditlere yanıt vermek adına devlet ve devlet dışı aktörleri bir araya getirerek küresel işbirliği için yeni bir model sunması faydalı olacaktır (Gostin vd., 2020).

Covid-19 pandemisi, küreselleşen bir dünyada tek başına hareket eden hiçbir ülkenin sağlık tehditlerine etkili bir şekilde yanıt veremeyeceğini bir kez daha hatırlatmıştır (Gostin vd., 2020). Covid-19 pandemisi temel alınarak küresel sağlık yönetimi konusunda ulusal ve uluslararası literatürün sistematik değerlendirilmesi neticesinde “yönetim” ve “eşgüdüm” temalarının öne çıktığı görülmüştür. Söz konusu temalar altında ise “liderlik eksikliği”, “hesap verebilirlik”, “şeffaflık eksikliği”, “egemenlik mücadelesi”, “işbirliği” ve “koordinasyon eksikliği” boyutlarının mevcut ve olası krizlerde küresel sağlık yönetiminde dikkate alınması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Sonuç olarak yapılan değerlendirmeler açıkça göstermektedir ki, krizlerin üstesinden gelebilmenin ve toplum sağlığını yükseltmenin yolu küresel yönetimin zorluklarını tespit ederek iyileştirmeler yapmaktan geçmektedir.



## KAYNAKÇA

Açar, A. (2020). Küresel Yönetişim ve Covid-19 Pandemisi. *Global Akademi Konuşmaları*, <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30402.81602>

Akgün, B. M. Çve ÇelikM. (2020). *Yeni Normal Dönemde Küresel Yönetişim: Uluslararası Kurumların Geleceği*. Küresel Salgının Anatomisi: İnsan ve Toplumun Geleceği. (Ed. M. Şeker, A. Özer ve C. Korkut). Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları

Altakarlı, N. S. (2020). China's Response to the Covid-19 Outbreak: A Model for Epidemic Preparedness and Management. *Dubai Medical Journal*, 3(2), 44-49.

Anbazzhagan, S. ve Surekha, A. (2016). Role of Non-Governmental Organizations in Global Health. *International Journal of Community Medicine and Public Health*, 17-22.

Babones, S. (2020). Yes, Blame WHO for Its Disastrous Coronavirus Response. *Foreign Policy*, 15 <https://foreignpolicy.com/2020/05/27/who-health-china-coronavirus-tedros/> (03.12.2021)

BBC News. (2020). *Coronavirus: Trump Moves to Pull US out of World Health Organization*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53327906> (12.11.2021).

Boztepe Taşkıran, H. (2019). Kamu Yönetiminde Vatandaş Katılımı ve Şeffaflığın Sağlanması Dijital İletişim Uygulamalarının Rolü. *Amme İdaresi Dergisi*, 52 (1), 117-144.

Brinkerhoff, D. W. ve Bossert, T. J. (2014). Health Governance: Principal-Agent Linkages and Health System Strengthening. *Health Policy and Planning*, 29(6), 685-693.

Burki, T. (2021). Global Covid-19 Vaccine İnequity. *The Lancet Infectious Diseases*, 21(7), 922-923.

Capano, G., Howlett, M. ve Ramesh, M. (2015). Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(4), 311-321.

Clift, C. (2013). The Role of The World Health Organization in The International System. Centre on Global Health Security Working Group Papers. *Working Group on Governance*, 0–53.

Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI). (2021). *A Global Coalition for a Global Problem*. <https://cepi.net/about/whoweare/> (20.11.2021).

Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighbourhood*. The Report of the Commission on Global Governance. Oxford: Oxford University Press.

Dawoud, D., Chalkidou, K., Sullivan, R., Ruiz, F. J. ve Adler A. (2020). USA Stockpiling of Remdesivir: How Should the World Respond?. *Journal of Comparative Effectiveness Research*, 9(18), 1243-1246.

Dodgson, R., Lee, K. ve Drager, N. (2002). *Global Health Governance*. A Conceptual Review. London/Geneva.

Eccleston-turner, M. (2021). Covid-19 Sempozyumu : Uluslararası Hukukta Uluslararası Önemi Haiz Bir Halk Sağlığı Acil Durumu Bildirgesi. 12–15.

Emeziem, C. (2021). Covid-19 Pandemic, the World Health Organization, and Global Health Policy. *Pace International Law Review*, 33(2), 189.

European Commission (EC). (2003). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Governance and Development*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0615:FIN:EN:PDF> (12.11.2021)

Evenett, S. J. (2020). Sicken Thy Neighbour: The Initial Trade Policy Response to Covid19. *The World Economy*, 43(4), 828-839.

Fidler, D. P. (2004). Germs, Governance, and Global Public Health in the Wake of SARS. *Journal of Clinical Investigation*, 113(6), 799–804.

Fidler, D.P. (2010). *The Challenges of Global Health Governance*. Working Paper. Council on Foreign Relations. [http://www.globalhealthurope.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=306:the-10-challenges-of-global-health-governance&catid=85:opinion-pieces&Itemid=139](http://www.globalhealthurope.org/index.php?option=com_content&view=article&id=306:the-10-challenges-of-global-health-governance&catid=85:opinion-pieces&Itemid=139) (08.12.2021).



Forman, R., Atun, R., McKee, M. ve Mossialos, E. (2020). 12 Lessons Learned from the Management of the Coronavirus Pandemic. *Health Policy*, 124(6), 577–580.

Frenk, J. ve Moon S. (2013). Governance Challenges in Global Health. *New England Journal of Medicine*, 368(10), 936–942.

Fukuyama, F. (2016). Governance: What Do We Know, and How Do We Know It?. *Annual Review of Political Science*, 19, 89-105.

Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI). (2021). *About our Alliance*. <https://www.gavi.org/our-alliance/about> (02.12.2021).

Global Health Security Agenda (GHSA). (2021). *A Partnership Against Global Health Threats*. <https://ghsagenda.org/> (01.12.2021).

Gostin, L. O. (2007). *Meeting Basic Survival Needs of the World's Least Healthy People: Toward a Framework Convention on Global Health Inaugural Lecture for the Investiture of the Georgetown Law Faculty Lectures*. [http://scholarship.law.georgetown.edu/fac\\_lectures/11%5Cnhttp://scholarship.law.georgetown.edu/fac\\_lectures/11](http://scholarship.law.georgetown.edu/fac_lectures/11%5Cnhttp://scholarship.law.georgetown.edu/fac_lectures/11) (10.12.2021).

Gostin, L. O. ve Mok, E. A. (2009). Grand Challenges in Global Health Governance. *British Medical Bulletin*, 90(1), 7–18.

Gostin, L. O. ve Katz, R. (2016). The International Health Regulations: The Governing Framework for Global Health Security. *Milbank Quarterly*, 94(2), 264–313.

Gostin, L. O., Sridhar, D. ve Hougendobler, D. (2015). The Normative Authority of the World Health Organization. *Public Health*, 129(7), 854–863.

Gostin, L. O., Koh, H. H., Williams, M., Hamburg, M. A., Benjamin, G., Foege, W. H. ... ve Kavanag, M. M. (2020). US Withdrawal from WHO is Unlawful and Threatens Global and US Health and Security. *Lancet*, 396(10247), 293.

Gostin, L. O., Habibi, R. ve Meier, B. M. (2020). Has Global Health Law Risen to Meet the Covid-19 Challenge? Revisiting the International Health Regulations to Prepare for Future Threats. *Journal of Law, Medicine and Ethics*, 48(2), 376–381.

Gostin, L. O., Moon S. ve Meier, B. M. (2020). Reimagining Global Health Governance in the Age of Covid-19. *American Journal of Public Health*, 110(11), 1615–1619.

Gostin, L. O., Karim S.A. ve Mason Meier, B. (2020). Facilitating Access to a COVID-19 Vaccine Through Global Health Law. *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 48(3), 622-626.

Gostin, L. O., Friedman, E. A. ve Wetter, S. (2021). How the Biden Administration Can Reinvigorate Global Health Security, Institutions, and Governance. *American Journal of International Law*, 115, 74-79.

Greer, S. L., King, E. J., da Fonseca, E. M. ve Peralta-Santos, A. (2020). The Comparative Politics of Covid-19: The Need to Understand Government Responses. *Global Public Health*, 15(9), 1413–1416.

Güder, S. (2020). Covid-19'un Uluslararası Sistem ve Türkiye Siyasetine Yansımaları. Covid-19 Pandemisinin Ekonomik, Toplumsal ve Siyasal Etkileri. (Ed. D. Demirbaş, V. Bozkurt ve S. Yorgun). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınevi, 185-201.

Haktankaçmaz, M.İ. (2004). Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 37 (1), 45-62.

Heymann, D. L. (2004). The International Response to the Outbreak of SARS in 2003. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 359(1447), 1127–1129.

Howlett, M. ve Ramesh, M. (2014). The Two Orders of Governance Failure: Design Mismatches and Policy Capacity Issues in Modern Governance. *Policy and Society*, 33(4), 317-327.

Huang, C., Wang, Y., Li, X., Ren, L., Zhao, J., Hu, Y. ... ve Cao, B. (2020). Clinical Features of Patients Infected with 2019 Novel Coronavirus in Wuhan, China. *The Lancet*, 395(10223), 497–506.

Jang, J., McSparren, J. ve Rashchupkina, Y. (2016). Global Governance: Present and Future. *Palgrave Communications*, 2(1), 1-5.



- Javed, S. ve Chattu, V. K. (2020). Strengthening the COVID-19 pandemic response, global leadership, and international cooperation through global health diplomacy. *Health Promotion Perspectives*, 10(4), 300.
- Kavanagh, M. M. (2020). Authoritarianism, Outbreaks, and Information Politics. *The Lancet Public Health*, 5(3), e135-e136.
- Keping, Y. (2018). Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11(1), 1-8.
- Kırılmaz, H. ve Ulusinan Çubukçu, E. (2022). Sağlık Yönetişimi. Baştan Sona Yönetişim. (Ed. M. A. Özer). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Kırılmaz, H. (2021). Uluslararası Sağlık Politikaları ve Dünya Sağlık Örgütü. Uluslararası Kamu Politikaları. (Ed. Ö. Kutlu, Y. Sayın ve S. Usta). Ankara: Nobel Yayınları.
- Kickbusch, I. (2016). Global Health Governance Challenges 2016 - Are We Ready? *International Journal of Health Policy and Management*, 5(6), 349–353.
- Kickbusch, I. ve Reddy, K. S. (2015). Global health Governance - The Next Political Revolution. *Public Health*, 129(7), 838–842.
- Kimura, F., Thangavelu, S. M., Narjoko D., ve Findlay C. (2020). Pandemic (Covid-19) Policy, Regional Cooperation and the emerging Global Production Network. *Asian Economic Journal*, 34(1), 3–27.
- Koplan, J. P., Bond, T.C., Merson, M. H., Reddy, K. S., Rodriguez, M. H., Sewankambo, N. K. ve Wasserheit, J. N. (2009). Towards a Common Definition of Global Health. *The Lancet*, 373(9679), 1993–1995.
- McInnes, C. (2015). WHO's Next? Changing Authority in Global Health Governance after Ebola. *International Affairs*, 91(6), 1299–1316.
- McQueen, D. V., Kickbusch, I., Potvin, L., Balbo, L., Abel, T. ve Pelikan, J. M. (2007). *Health and modernity: the role of theory in health promotion*. Springer Science & Business Media.
- Nag, N. S. (2018). Government, Governance and Good Governance. *Indian Journal of Public Administration*, 64(1), 122-130.



NBC News (2021). *5 Million Covid Vaccine Doses Thrown Away in the U.S. Since March, New Data Shows*. <https://www.nbcnews.com/news/us-news/america-has-wasted-least-15-million-COVID-vaccine-doses-march-n1278211> (10.11.2021).

Neuman, W. L. (2009). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. 7th Edition. USA: Pearson Education-Allyn Bacon.

Ng, N. Y. ve Ruger, J. P. (2011). Global Health Governance at a Crossroads. *Global Health Governance : The Scholarly Journal for the New Health Security Paradigm*, 3(2), 1–37.

Okma, K. G., Kay, A., Hockenberry, S., Liu, J. ve Watkins, S. (2016). The Changing Role of Health-Oriented International Organizations and Nongovernmental Organizations. *International Journal of Health Planning and Management*, 31(4), 488–510.

Özer, M. A. (2022). Küresel Yönetişim. Baştan Sona Yönetişim. (Ed. M. A. Özer). Ankara: Gazi Kitabevi.

Phelan, A. L., Katz, R. ve Gostin, L. O. (2020). The Novel Coronavirus Originating in Wuhan, China: Challenges for Global Health Governance. *JAMA - Journal of the American Medical Association*, 323(8), 709–710.

Rauhala, E., Demirjian, K. ve Olorunnipa, T. (2021). *Trump Administration Sends Letter Withdrawing US from World Health Organization Over Coronavirus Response*. Washington Post. [https://www.washingtonpost.com/world/trump-united-states-withdrawal-world-health-organization-coronavirus/2020/07/07/ae0a25e4-b550-11ea-9a1d-d3db1cbe07ce\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/trump-united-states-withdrawal-world-health-organization-coronavirus/2020/07/07/ae0a25e4-b550-11ea-9a1d-d3db1cbe07ce_story.html) (03.03.2022).

Sheng, Y.K. (2008). *What is good governance?. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP)*. <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (25.02.2022).

Singh, J. A. (2020). Covid-19: Science and Global Health Governance Under Attack. *South African Medical Journal*, 110(6), 445–446.

Soyocak Özalp, S. (2021). Meta-Yönetişim: Karmaşıklık Karşısında Etkili ve Demokratik Yönetim. *Amme İdaresi Dergisi*, 54(4), 61-90.



Taylor, A. L., Habibi, R., Burci, G. L., Dagron, S., Eccleston-Turner, M., Gostin, L. O. ... ve Hoffman, S. J. (2020). Solidarity in the Wake of COVID-19: Reimagining the International Health Regulations. *The Lancet*, 396(10244), 82–83.

The Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI). (2021). *Creating a World in Which Epidemics are no Longer a Threat to Humanity*. <https://cepi.net/about/whyweexist/> (28.11.2021)

Tisdell, C. A. (2020). Economic, Social and Political Issues Raised by the Covid-19 Pandemic. *Economic Analysis and Policy*, 68, 17–28.

Uluslararası Sağlık Tüzüğü (UST) (2005). İkinci Basım. Dünya Sağlık Örgütü, ISBN 978 92 4 158041 0.

UN General Assembly (2005), *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All : Report of the Secretary-General*, <https://www.refworld.org/docid/4a54bbfa0.html> (19.06.2022).

United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Governance for Sustainable Human Development: An Integrated Paper on The Highlights of Four Regional Consultation Workshops on Governance for Sustainable Human Development*. <https://digitallibrary.un.org/record/3831662> (12.11.2021)

Usher, A. D. (2020). COVID-19 “Vaccines for All?.” *The Lancet*, 395(10240), 1822-1823.

Vearey, J., Orcutt, M., Gostin, L., Braham, C. A. ve Duigan, P. (2019). Building Alliances for the Global Governance of Migration and Health. *The BMJ*, 366, 18–20.

Weiss, T. G. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795-814.

Weiss, T. G. (2013). *Global Governance: A “Philadelphia Moment”?*. Broomfield, CO: *One Earth Future*. [https://www.oefresearch.org/sites/default/files/documents/publications/Weiss-Philadelphia-Moment\\_0.pdf](https://www.oefresearch.org/sites/default/files/documents/publications/Weiss-Philadelphia-Moment_0.pdf) (01.03.2022).

World Bank (1994). *Governance, The World Bank’s Experience*. Washington: The World Bank.

World Health Organization (2017). *Emergency Response Framework (ERF)*. <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/258604/1/9789241512299-eng.pdf?ua=1> (01.03.2022).

World Health Organization (2018b). *WHO's Work in Emergencies: Prepare, Prevent, Detect and Respond*. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/312267> (25.02.2022).

World Health Organization (WHO) (2003). *Fifty-Sixth World Health Assembly: 19-28 May 2003 Resolutions and Decisions Annexes*. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/259836/WHA56-2003-REC1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (02.03.2022).

World Health Organization (WHO) (2018a). *Thirteenth General Programme of Work 2019–2023*. WHO Press,

World Health Organization (WHO) (2020a). *COVID-19 - China*. <https://www.who.int/emergencies/disease-outbreak-news/item/2020-DON229> (01.12.2021).

World Health Organization (WHO) (2020b). *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on Covid-19 - 11 March 2020*. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-COVID-19---11-march-2020> (01.12.2021).

World Health Organization (WHO) (2021a). *Where we Work: WHO - Organizational Structure*. <https://www.who.int/about/structure> (10.12.2021).

World Health Organization (WHO) (2021b). *COVAX Working for Global Equitable Access to Covid-19 Vaccines*. <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax> (01.12.2021).

Yang, C. (2021). COVID-19 Sonrası Dünyada "Sağlık İpek Yolu"ndan "İnsan Sağlığı İçin Ortak Gelecek Toplumu"na. *Kuşak ve Yol Girişimi Dergisi*, 2(2), 70-83.



*Araştırma Makalesi / Research Article*

## KAMU HİZMETİ MOTİVASYONUNUN KURAMSAL ANALİZİ: TEŞVİK VE YAPTIRIM ÖTESİNDEKİ MOTİVASYON UNSURLARI

Ahmet DEMİRDEN\*

### ÖZ

Kamu hizmeti motivasyonu (KHM) uluslararası birçok araştırmacı tarafından uzun zamandır çalışılan bir kavramdır. Bu kavramı öne süren perspektifin temel varsayımı kamu hizmetlerinde özel sektörden farklı motivasyon kaynaklarının yer aldığı görüşüdür. Bu çerçevede, KHM olgusu rasyonel seçim kuramının temelinde yer alan bencil arzu ve hedeflerin ötesinde motivasyon unsurlarının bulunduğunu öne sürmektedir. Kamu sektörü kapsamındaki politika uygulamalarının cazibesi, kamu menfaatlerinin çekiciliği, merhamet ve fedakârlık temelli güdüler kamu hizmetlerinin motivasyon kaynaklarına örnek olarak verilebilir. Personel motivasyon düzeylerinin kamu hizmetlerinin kalitesini doğrudan etkileyebilmesi kamuda iş performanslarını etkileyen motivasyon unsurlarının sistematik değerlendirilmesinin önemine işaret etmektedir. Bu çerçevede psikolojinin temel araştırma konularından biri olan motivasyon modelleri çerçevesinde KHM kavramının kuramsal analizi literatüre katkı sağlayacaktır. Bu çalışmada KHM kavramı süreç ve içerik temelli motivasyon kuramları kapsamında değerlendirilerek kuramsal boyutlarının değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Araştırma sonuçları KHM'nun vurguladığı teşvik ve yaptırım ötesinde kamu hizmetlerinde aktif rol almanın çekiciliği, merhamet ve fedakârlık temelli ihtiyaçlar gibi (örn. kamu hizmetlerinde sorumluluklarını yerine getirmenin sağladığı duygusal hazlar) motivasyon unsurlarının mesleki tatmin ve iş performansını artıran etkilerinin hem süreç temelli hem de içerik temelli motivasyon kuramlarınca desteklendiği görülmektedir. Söz konusu bulgular, kamu yöneticilerinin taltif ve yaptırımın ötesinde dinamik motivasyon kaynakları aracılığıyla hizmet kalitesini artırmaya yönelik çok yönlü planlamalara katkı sağlayabilecek niteliktedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Motivasyon Kuramları, Kamu Hizmet Motivasyonu (KHM), Performans.

\* Dr. Öğr. Üyesi, Polis Akademisi, Adli Bilimler Enstitüsü, Adli Psikoloji Anabilim Dalı  
ORCID: 0000-0003-2864-3692



## **A THEORETICAL ANALYSIS OF PUBLIC SERVICE MOTIVATION: MOTIVATIONAL FACTORS BEYOND REWARD AND PUNISHMENT**

### **Abstract**

*The concept of public service motivation (PSM) has been extensively investigated in international literature by many researchers. The main assumption of PSM is that public service entails different motivational aspects than those of private sector. In general, PSM argues the existence motivational factors, beyond egocentric pleasure and selfish goals, which made up the foundation of rational choice theory. In this framework, PSM underlines the following distinctive motivations in public service; attraction to policy making, commitment to the public interest, compassion, and self-sacrifice. Given that the quality of public service mainly depends on the motivations of public servants, the theoretical analysis of PSM in line with classic psychological motivation theories may contribute to systematic examination of motivational variables that impact public service performance. This paper investigated the social and individual dimensions of PSM in line with process and content models of motivation theories. The findings suggest that both process and content models of motivation theories support the underlying assumption of PSM on the existence of motivational aspects in public service beyond incentive and punishment such as the attraction to be active in public policy, compassion and self-sacrifice based needs (e.g., emotional satisfaction obtained by way of fulfilling public service duties). These findings may contribute the versatile planning of public administrators in enhancing the quality of public service by taking dynamic motivation sources into account beyond reward and punishment.*

**Keywords:** Public Administration, Motivation Theories, Public Service Motivation (PSM), Performance.

## GİRİŞ

Kamu hizmeti motivasyonu [public service motivation] uluslararası literatürde yoğun bir şekilde araştırılan bir konudur. Örneğin, 2013 ve 2014 yıllarında yayınlanan ve kamu hizmeti motivasyonu üzerine yapılan bilimsel çalışmaları içeren makale sayısı 136'dır (Ritz, Brever ve Neuman, 2016: 416). Bu alandaki öncül çalışmalar kamu ve özel sektör arasındaki farklılıkları (örn., Rainey, Bockoff ve Levine, 1976; Allison, 1980; Perry ve Rainey, 1988) ve bireyleri kamu hizmet sektöründe çalışmaya yönlendiren değerlere odaklanmıştır (örn., Frederickson, 1997). Söz konusu çalışmaların kuramsal temelinde kamu hizmetlerinin özel sektörden farklı boyutlarının olduğu varsayımı yer almaktadır. Özel sektörden farklı olarak kamu yönetimi kâr amacı gütmeyen yönetim ve sosyal hedeflere sahip kuruluş ve örgütlenme yapılanmasının entegre edildiği bir alan olarak tanımlanabilir (Piatak ve Holt, 2021:4). Literatürdeki araştırmaların bir kısmı özel ve kamu sektörleri arasındaki farklılıkların altını çizirken (örn., Holt, 2018; Piatak, 2015), diğer bazı bilim insanları kamu personelinin motivasyon kaynaklarının bireysel kazanımların (örn., taltif ve maddi imkanlar) yanında topluma faydalı olma gibi içsel motivasyon unsurlarını içerdiğini ileri sürmüşlerdir (Ritz, Neumann ve Vandenabeele, 2016: 347). Bu çerçevede, KHM kavramı rasyonel (örn., kâr ve zarar hesapları gibi) beklentileri yok saymaksızın sosyal değerler ve duyguları içeren çok boyutlu bir perspektif olarak tanımlanabilir (Perry ve Wise, 1990: 370; aktaran Piatak ve Holt, 2021:4). Söz konusu bütüncül perspektife uygun olarak KHM temelli çalışmalar uygulamaya yönelik öngörülerini içermektedir. Kamu idaresinin etkili bir şekilde yürütülebilmesi büyük ölçüde kamu kurumlarındaki insan kaynaklarının kapasitesine bağlıdır. İnsan kaynakları kapasitesi ise personelin bilgi, beceri ve kurumsal teknolojik imkânlar yanında iş motivasyonları ile doğrudan ilişkilidir (Ritz, Neumann ve Vandenabeele, 2016: 346). Kamu kurumlarının genel olarak uzman personelle yerine getirdiği amme hizmetleri sunduğu göz önünde bulundurulduğunda, kamu personelinin birçok kamu teşkilatının temel sermayesi olduğu ve çalışan faaliyetlerinin kurumsal hedeflere ulaşmak için zorunlu bir ön şart olduğu daha net değerlendirilebilir. Bu çerçevede, kamu personelinin görev tanımları ile ilişkin yeterli bilgi, beceri ve fiziki imkanlara sahip olmalarının yanında motivasyon seviyeleri de kamu hizmet kalitesini doğrudan etkileyebilecek kritik bir faktördür. Ayrıca, kamu idaresi performans yönetimi kapsamında kurumlara nitelikli personel kazandırma, kamu hizmetlerinde devamlılığı sağlama ve kamu hizmetlerindeki uygun davranışlarının pekiştirilmesine yönelik motivasyon olgusu kapsamındaki çalışmalar kamu yönetimi uygulamalarına katkı sağlayabilir. Kariyer tercihleri farklı kişisel ve sosyal etkenler çerçevesinde yapılabilmektedir. Bu bağlamda bireylerin kamu sektöründen özel sektöre geçmeleri veya kâr amacı gütmeyen sivil toplum

kuruluşlarından ayrılmaları KHM'yi kaybettikleri anlamına gelmediği gibi özel sektörde çalışanlarda kamu hizmet motivasyonunun olmadığı söylenemez. Bununla birlikte, özel sektörden kamu sektörüne geçen çalışanların içsel ödül [intrinsic reward] arayışlarında olduklarını ve kamu çalışanlarının genellikle topluma hizmet edebilmek için sektörde kaldıklarını gösteren araştırmalar da bulunmaktadır (örn. Bozeman ve Ponomariov, 2009; Hansen, 2014).

Demokratik devletlerde kamu kurumlarının hesap verebilirlik kapasitelerini ve hizmet performanslarını artırmaları talep edilmektedir. Kamu yönetiminde hesap verilebilirlik ise yeni kamu yönetimi [New Public Management] anlayışı çerçevesinde performans değerlendirmeleri girdi ve çıktıları odaklanması ile daha da geliştirilmiştir (Ritz ve Sager, 2010:121). Diğer bir ifade ile demokratik sistemlerde vatandaşlar sunulan kamu hizmetlerini değerlendirirken yapılan yatırımlar ve elde edilen çıktılar göz önünde tutmaktadırlar. Bireyleri kamu yararına hizmet etmeye yönelten motivasyon kaynaklarının incelenmesi bir taraftan kamu hizmetlerinde performans kalitesini artırırken diğer taraftan kamu hizmetlerinde hesap verebilirlik süreçlerine katkı sağlayabilir. Bu bağlamda çalışan motivasyonu hem bireysel performansı hem de kurumsal çıktıları geliştirebilecek önemli faktörlerden biridir. Dolayısıyla, kamu sektöründe görev yapan yöneticilerin önemli işlevlerinden birisi de kurumsal performansı geliştirmeye yönelik çalışma çevrelerini sağlayarak kamu hizmet motivasyonunu artırmaktır. Kamu hizmetleri kapsamında performans değerlendirmeleri tek başına etkin verimliliği sağlamanın ötesinde sosyal adaletin tesisi ve ilgili mevzuat çerçevesinde hukukun ve vatandaşlık haklarının güvence altına alınması gibi daha bütüncül hedef ve görevleri de içermektedir. Bu nedenle sosyal kazanımlara katkı sunma isteği kamu hizmetlerinde önemli motivasyon kaynaklarından biridir. Bu çalışmada psikolojinin temel araştırma konularından biri olan motivasyon kavramının teşvik ve yaptırımın ötesindeki boyutlarının kuramsal analizleri sunularak bireyleri kamu hizmeti alanında çalışmaya sevk eden motivasyon unsurları bireysel ve sosyal boyutlarıyla değerlendirilmektedir.

## 1. MOTİVASYON

Motivasyon insanların belirli bir hedefe yönelik harekete geçme eğilimlerini etkileyen ve aynı zamanda davranışların devamlılığını ve yönelimini doğrudan etkileyen bir süreç olarak tanımlanabilir. Bununla birlikte motivasyonun yüksek performans için gerekli bir önkoşul olmasına rağmen tek başına yeterli olmadığına altını çizmek gerekmektedir. Darwin, Freud ve McDougall gibi araştırmacılar insanları harekete geçiren yegâne motivasyon kaynağının içgüdüler olduğunu iddia ederken diğer erken dönem psikologlar bireylerin davranışlarını açıklamak



için zihinsel ve rasyonel süreçlere odaklanmışlardır (Sorrentino ve Yamaguchi, 2018: 1). Örneğin, James (1890) davranış düzenleme ve kontrol motivasyonunda irade ve benlik gibi zihinsel süreçlerinin altını çizmiştir. Motivasyonu içgüdülerle ilişkilendiren görüş davranış motivasyonlarının temel fonksiyonlarının günlük ilişkilerimizde bir tarafta kazanç edinmeye çalışırken diğer taraftan olası zarardan kaçınma (hayatta kalmak) olduğunu iddia eder.

Daha sonraki dönemde psikoloji alanında farklı ekollerin arasından davranış psikolojisi, motivasyon çalışmalarını etkileyen baskın akım olarak ortaya çıkmıştır. Davranışçılar zihinsel süreçlerin yer aldığı tüm teorileri dışlayarak psikolojik araştırmaların gözlemlenebilir davranışlar ile sınırlandırılması gerektiğini savunmuşlardır (örn., Watson, 1930). Davranış psikolojisi akımının etkisiyle tek boyutlu ve öğrenme sonucunda ortaya çıkan bir sürece indirgenmeye çalışılan motivasyon ile ilgili sosyal psikologlar performansı açıklamak için motivasyonun ve bilişsel değişkenlerin entegre edildiği beklenti-değer kuramı [expectancy value theory] gibi teorileri sürmüştür. Diğer bir ifade ile sosyal psikologlar motivasyonu insanların iradelerini [volition] davranışa dönüştüren zihinsel ve duygusal boyutları olan bir süreç olarak tanımlamışlardır. Söz konusu süreç duygu regülasyonu, dikkat konsantrasyonu, öz yeterlilik algısı, belirli bir hedefe odaklı disiplin, sosyal kimlik ve meşgaleye yüklenen anlam temellidir. Bu çerçevede kamu hizmeti motivasyonu doğrultusunda davranış sergileyebilme kapasitesinin kamu kurumlarının varlık sebeplerinin neler olduğu ile ilgili sahip olunan algı ile doğrudan bağlantılı olduğu ileri sürülebilir. Örneğin, bir taraftan kamu asayiş ve emniyetini sağlamakla yükümlü olan polis amirlerinin görevlerini aynı zamanda mevzuat sistemi çerçevesinde (örn. Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu<sup>1</sup>) kamunun diğer ihtiyaçlarına yönelik geniş çerçevede tanımlamaları mesleki performanslarını doğrudan etkileyecektir. Diğer bir görüşe göre ise davranış genel olarak bireysel beceri ve motivasyon ile sahip olunan kaynaklar ve ikili ilişkiler gibi çevresel etkenlerin etkileşimi sürecinde tanımlanabilir (McClelland, 1985: 813). Yukarıda özetle değerlendirilen farklı görüşlerde de belirtildiği gibi davranış ve performans bir şekilde motivasyon ile kritik bir şekilde ilişkilidir. Motivasyon kavramı psikoloji literatüründe genel olarak süreç temelli [process based] ve içerik temelli [content based] motivasyon kuramları doğrultusunda ele alınmaktadır. KHM olgusuna kavramsal bir çerçeve sunabilmek için bir sonraki başlıkta süreç temelli ve içerik temelli örnek motivasyon kuramları kamu hizmetleri bağlamında ele alınmıştır.

<sup>1</sup> PVSK Madde 1: Polis, asayiş amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder. Yardım isteyenlerle yardıma muhtaç olan çocuk, alim ve acizlere muavenet eder. Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve ilgili mevzuatın kendisine verdiği vazifeleri yapar. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.2559.pdf>

### 1.1. Süreç Temelli Motivasyon Kuramları

Beklenti-değer kuramının (BDK) [expectancy value theory] kurucusu Atkinson'a (1964: 7) göre motivasyon teorilerinin davranışla ilgili şu iki soruya cevap vermeleri gerekmektedir; (i) alternatifler arasında tercih edilen davranış neden seçilmektedir ve (ii) söz konusu davranışın ne kadar enerji ile sergileneceği nasıl öngörülebilir. Bu görüşe göre motivasyon başarılı olma güdüsü, beklentisi (sübjektif başarı olasılığı) ve değer (teşvik veya haz) arasındaki etkileşim sonucunda ortaya çıkar. [ $f = (\text{Güdü} \times \text{Beklenti} \times \text{Değer})$ ] (Atkinson, 1964: 117). Diğer bir ifade ile başarılı olma güdüsü yüksek olan bireyler eylemlerinin sonunda kendileri için anlamlı hedeflere ulaşabileceklerine kanaat getirdiklerinde harekete geçme motivasyonları yüksek olur. Söz konusu üç etken (güdü, beklenti ve değer) motivasyon unsurları oldukları gibi iş memnuniyeti gibi arzu edilen sonuçlarla da ilişkilidir (Ritz ve Sager, 2010: 348). Eğer bir eylemle ilgili hem başarıya yaklaşma hem de başarısızlıktan kaçınma motivasyonları uyandırılmışsa, sonuç yaklaşma ve kaçınma motivasyonlarının toplamıdır. Beklenti-değer kuramının temel öngörülleri şunlardır (Atkinson, 1964: 120);

- Performans seviyesinin en yüksek olduğu durumlar başarı beklentisinin belirsiz olduğu (sübjektif olasılık = 0.50) ve başarıya yaklaşma ve başarısızlıktan kaçınma güdüsünün eşit olduğu zamanlardır;

- Başarı elde etme motivasyonu yüksek olan bireyler orta ölçekli riskler almaya eğilimli olurken, başarısızlıktan kaçınma motivasyonu yüksek olanlar düşük veya çok yüksek riskler almaya eğilimlidirler.

Beklenti-değer kuramı zorluk dereceleri farklı alternatifler arasından belirli bir hedefin neden tercih edilebileceğini veya alternatifi olmayan bir hedefin tercih edilip edilmeyeceğini açıklamaya çalışmaktadır (Atkinson, 1964: 118). Modern beklenti-değer kuramı perspektifleri ise hedef değerini öngörmeye yönelik olarak içsel ilgi [intrinsic interest], fayda [utility], kazanım değeri [attainment value] ve bedel [cost] den oluşan dörtlü mekanizmanın altını çizmektedir (örn., Eccless ve ark., 1983). Söz konusu modelin öngörülleri ampirik araştırma bulgularınca da desteklenmektedir. Örneğin, yapısal denklik modeli kullanılarak 2,508 katılımcının dahil edildiği ve beklenti-değer kuramının öngörüllerinin incelendiği araştırmanın sonuçlarına göre kuramın öngörülleri doğrultusunda başarı beklentisi ve

hedefe atfedilen değer değişkenlerinin görevlerdeki başarıyı anlamlı bir şekilde öngörmektedir (Trautwein ve ark., 2012: 770). KHM perspektifi içsel ilgi, fayda, kazamın değeri ve bedel gibi motivasyon unsurlarının kamu hizmetlerinde sosyal fayda esaslı değerlendirilmesinin yüksek performans olasılığını artırırken özel sektörde ise ben merkezli değerlendirilmelerin yüksek performans ile ilişkili olduğunu öngörür.

Bir diğer süreç-temelli motivasyon teorisi ise Locke ve Latham (1991) tarafından öne sürülen hedef belirleme kuramıdır [goal-setting theory]. Söz konusu kurama göre hedefler olası davranışları doğrudan düzenlerler ve insanların hedeflerine yönelik motivasyon seviyeleri hedeflerindeki çeşitlilik gibi farklılık göstermektedir (Lacke ve Latam, 1991: 212-214). Bu görüşe uygun olarak, KHM düzeyi ve kamu idarecileri tarafından belirlenen hedeflerde bireysel farklılıkların göz önünde bulundurulması arasında anlamlı bir ilişki vardır. Nitekim, hedef belirleme kuramının prensipleri doğrultusunda uygulamaların görüldüğü kamu kurumlarında çalışma motivasyonunun yüksek olduğu gözlemlenmiştir. (Ritz, Neumann ve Vandenabeele, 2016: 348). Lacke ve Latham (1991: 215-216) performans geliştirmeye yönelik aşağıdaki beş hedef belirleme kuramı prensibini önermektedir;

- **Hedefler net olarak belirlenmesi:** Muğlak ve belirsiz hedefler insanların tam olarak ne başarmaları gerektiğini kavramalarını engelleyerek performansı olumsuz etkiler.

- **Hedefler zorlayıcı olması:** Uygulayıcının ilgisini çeken, yeterince zorlayıcı olan (çok aşırı kolay veya zor olmayan) hedefler en etkin performansın sergilenmesini kolaylaştırır.

- **Hedefler katılımcı yöntemle belirlenmesi:** Grup çalışmalarında hedefler belirlenirken imkân dâhilinde uygulayıcılar sürece dâhil edilmelidir ki bu şekilde hedeflenen çıktılara ulaşmaya yönelik bağlılıkları artırılabilir.

- **Geribildirim yollarının açık olması:** Beklentilerin netleştirilebilmesi ve olası zorlukların aşılabilmesi için geribildirim kanallarının ulaşılabilir olması gerekmektedir.

• **Hedef planlamalarında görevlerin karmaşıklığı göz önünde bulundurulması:** Belirlenen hedeflerin ulaşılabilir bir şekilde tanımlanması için ilgili görevlerin karmaşıklığı göz önünde bulundurularak planlama yapılmalıdır.

Uluslararası araştırmalarda birçok kamu kurumunun genel olarak çoklu, muğlak ve çelişkili hedefler belirlemeye eğilimli olduğu görülmektedir (örn. Downs, 1967; Moynihan, 2008). Bu problemin nedenleri arasında ise çelişkili değerlere sahip olunması (örn. doğal kaynakların geliştirilmesine çalışılırken bir taraftan korunmasına çalışılması), siyasi müdahaleler veya çıkar gruplarının birbirleriyle yarışan taleplerde bulunması verilebilir (Rainey, 2010: 240). Bu bağlamda, kamu hizmetlerinde belirlenen hedeflerin özelliklerinin çalışanların KHM düzeylerini ve sistematik performans değerlendirmelerini doğrudan etkilediği öngörülebilir.

Adillik kuramı [equity theory] kişilerarası ilişkilerde ödül paylaşımı süreçlerinde hakkaniyet algısını vurgulayan bir kuramdır (Adam, 1965: 279). Söz konusu kuram çalışanların emeklerine orantılı olarak ödüllendirilmeyi beklediklerini ve ilgili hakkaniyet değerlendirmelerinin kurum içi veya kurum dışı karşılaştırmalarla oluşturulduğunu öngörmektedir. Bireyler eğer adil olmayan bir sürecin işlediğini düşünürse adaleti yeniden tesis etmek için aşağıdaki dört stratejiden birine başvururlar (Adam, 1965: 274);

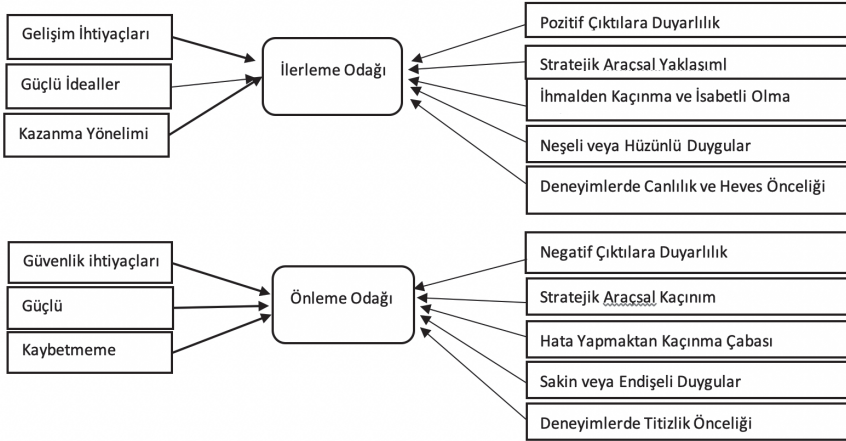
- Görevler yerine getirilirken sarf edilen çabayı azaltmak;
- Elde edilen kazanımları artırmaya çalışmak;
- Söz konusu adaletsiz durumu psikolojik olarak gerekçelendirmek (örn., kendi performansının aslında daha az olduğunu veya diğerlerinin performansının aslında daha fazla olduğu algısı geliştirmek gibi);
- Görevden ayrılmak (örn., aynı kurumda bir başka birime geçmek veya kurumdan istifa etmek gibi)

Adillik kuramı motivasyon yönetimi kapsamında usul ve dağıtım adaletinin tesisinin öneminin altını çizerek uygulamaya yönelik pratik öneriler geliştirmiştir. Eşit muamele, yasaların uygulanmasındaki tutarlılık, verilen kararların kurumsal değerleri yansıtmaya gerekliliği gibi kamu hizmetlerinin temel prensipleri aynı zamanda kamu görevlilerinin performans düzeylerini yükselten motivasyon unsurları arasındadır (Ritz, Neumann ve Vandenabeele, 2016: 349).

Bir başka süreç temelli motivasyon teorisi olan düzenleyici odak kuramına [regulatory focus theory] göre bireyler gelişim [nurturance] ve güvenlik [security] ihtiyaçları doğrultusunda iki farklı motivasyona sahiptirler: ilerleme [promotion] ve kaçınma [prevention] (Higgins, 1997: 1281 ). Bu farklı motivasyon yönelimleri, bireylerin ihtiyaçlarını giderirken farklı davranış, değerlendirme ve duyguları sergilemelerine neden olmaktadır (Higgins, 2000: 191).

Higgins'a (1997: 282) göre ilerleme odaklı kontrol genel olarak gelişim ve başarılı olma gibi ihtiyaçlarla ilgilidir. Söz konusu motivasyon sonucunda, kişiler sosyal ilişkilerinde kazanımlara yoğunlaşır. Diğer taraftan, önleme odaklı kontrol güvenlik ile ilgili ihtiyaçlara odaklıdır. Söz konusu motivasyon görev ve sorumlulukların yerine getirilmesini amaçlarken bireyler sosyal ilişkilerinde olumsuz sonuçların engellenmesini hedefler. Deneysel araştırmalar düzenleyici odaklanma farklılıklarının kişilik özellikleri olmalarının yanında çevresel etkenler sonucunda aktif hale getirilebildiğini ve bir süreliğine ilerleme veya kaçınma motivasyonlarının daha baskın hale gelebildiğini göstermektedir (Shah, Brazy ve Higgins, 2004: 440). Kamu hedeflerinden bazıları güvenlik ihtiyaçları doğrultusunda hata yapmaktan kaçınma motivasyonunun yüksek olmasını gerektirirken (örn., kolluk hizmetleri ve kritik kamu kurumlarının korunması gibi) diğer kamu hizmetleri ise (örn., sosyal hizmetler ve yatırım teşvikleri gibi) gelişim ihtiyaçları doğrultusunda kazanımlar getiren ilerleme motivasyonunu gerektirebilmektedir.

### Şekil 1. Düzenleyici Odak ile İlişkili Belirgin Psikolojik Değişkenler



**Kaynak:** Higgins, (2000: 191). Promotion and prevention experiences: Relating emotions to non-emotional motivational states.

Bu bölümde örnek süreç temelli motivasyon kuramlarına göre kamu hizmeti performansını etkileyen motivasyon unsurları değerlendirildi. Belirgin ihtiyaçlar, motivasyonun davranışa dönüşme sürecinde çalışanların adalet algıları ve çalışanların çabalarının işlevselliğinin yanında düzenleyici ilerleme veya kaçınma odakları kamu hizmetlerindeki performansı doğrudan etkileyen faktörler arasındadır. Bu bağlamda, kamu hizmetlerinde çıktı-bazlı yeterlilik (örn., nicelik temelli değerlendirmeler gibi) yanında eşit muamele, yasal uygulanmalardaki tutarlılık gibi demokratik prensipler performansı yükselten motivasyon unsurları arasındadır. Diğer taraftan düzenleyici odak gibi bazı motivasyon unsurlarının dinamik (değiştirilebilen) özellikler olabildiği göz önüne alınarak kamu personelinin davranış ve performanslarını doğrudan etkileyebilecek stratejilerin geliştirilmesinde kullanılabileceği iddia edilebilir.

### 1.2. İçerik Temelli Motivasyon Kuramları

İçerik temelli motivasyon kuramları arasından en öne çıkan teori Maslow'un (1943) ihtiyaçlar hiyerarşisi [hierarchy of needs] kuramıdır. Bu perspektif beş temel ihtiyacın hayatta kalma mücadelesindeki [survival] önem sırasına göre sıralamaktadır. Bu çerçevede hayatta kalma mücadelesinde en fazla öneme sahip olan ihtiyaçları içeren temel gereksinimlere hiyerarşinin alt basamaklarında yer verilirken daha az hayati öneme sahip ihtiyaçlara ise hiyerarşinin üst basamaklarında yer verilmektedir.

### Şekil 2. Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisi görseli



**Kaynak:** Maslow (1943:964) A theory of human motivation.

Maslow'a göre alt basamaklardaki temel ihtiyaçlar giderilmeden üst basamaklardaki ihtiyaçlara yönelik motivasyon oluşmaz (Maslow, 1943: 395). İhtiyaçlar hiyerarşisinde en alt iki basamak temel fiziksel ihtiyaçları sonraki iki basamak psikolojik ihtiyaçları ve en üst iki basamak ise kendini gerçekleştirme ihtiyaçlarını içermektedir. Bu perspektifte gelişim ihtiyacı ile ilişkili olan kendini gerçekleştirme boyutunda ihtiyaçlar giderildikçe motivasyon artarken yoksunlukların giderilmesi ile ilgili olan diğer basamaklardaki ihtiyaçlar karşılandıkça motivasyonun azalacağı öngörülmektedir (Maslow, 1943: 395). Ayrıca, bu görüşe göre eylemlerimiz genelde tek bir ihtiyaca yönelik olmaktan ziyade aynı anda birden fazla ihtiyacı giderebilmektedir (Maslow, 1987: 71). Maslow'a göre potansiyel olarak en üst basamağa çıkma kapasitesine sahip olsa bile bazıları alt basamaktaki yoksunluklarını gideremediği için kendini gerçekleştirme ihtiyacını karşılama motivasyonuna sahip olamamaktadır (Maslow, 1943: 394). Maslow ihtiyaçlar hiyerarşisinin temel sorusunu şu şekilde ifade etmiştir "*(insanlar) ekmek olmayan ortamlarda sadece ekmek buldukları takdirde hayatlarını ikame ettirebilirken peki ekmeğin bol olduğu ortamlarda temel arzular (motivasyon kaynakları) nelerdir?*" (Maslow, 1943: 375). Benzer bir soru kamu idaresi bağlamında da sorulabilir; kamu hizmetlerinde yeni göreve başlayan memurlar maaş ve sigorta gibi özlük hakları ötesinde kamu hizmetlerinde hangi temel arzulara, motivasyon kaynaklarına, sahip olurlar? İşte bu soru kamu hizmetleri motivasyonu çalışmalarının cevaplamaya çalıştığı sorular arasındadır.

Modern içerik temelli motivasyon kuramlarından biri olan Ryan ve Deci'nin (2017) *öz-belirleme kuramı* (ÖBK) [self-determination theory] ise özellikle motivasyon yoğunluğu ve niteliği konularını araştırmaktadır. ÖBK iki farklı motivasyon niteliği olduğunu ileri sürmektedir; otonom [autonomous] ve denetimli [controlled] motivasyon (Ryan ve Deci, 2017:3). İnsanlar genel olarak hem otonom hem de bağımlı motivasyon unsurlarına sahip olmalarına rağmen otonom veya bağımlı motivasyon eğilimi daha baskın olarak ortaya çıkmaktadır. Otonom motivasyon eğilimi daha baskın olan bireyler eylemlerinin menşei olarak kendilerini görürken denetimli (bağımlı) motivasyona sahip kişiler ise kendilerini dış etkenlerin etkisi altındaki aktörler olarak görmeye eğilimlidir (Ryan ve Deci, 2017:10). Diğer bir ifadeyle ÖBK teorisyenleri bireysel içsel [intrinsic] ve dışsal [extrinsic] motivasyon farklılıklarının olduğu varsayımı doğrultusunda motivasyon unsurlarını sınıflandırmaktadır. Otonom motivasyon, serbest irade ve tercih gibi içsel etkenleri içerirken denetimli motivasyon ise görev

ve sorumluluk gibi dışsal motivasyon unsurlarını kapsamaktadır. Otonom ve denetimli motivasyon farklılıkları öncül değişkenler, duygu sonuçları, başa çıkma stratejileri ve empati kurma kapasitesi boyutlarında farklılık göstermektedir. Araştırma bulguları otonom motivasyon eğiliminin daha çok pozitif duyguları tetiklediğini ve denetimli motivasyonun ise olumsuz duyguların yaşanmasını kolaylaştırdığını göstermektedir (Ryan ve Connell, 1989: 759). Ayrıca, denetimli motivasyon eğiliminde olanlar başarısızlık kaynağı olarak dışsal etkenlere (örn., yetki, sorumluluk ve bütçe sorunları gibi) odaklanırken otonom motivasyonu baskın olan kişisel içsel faktörlere (örn., bilgi, beceri sorunları ve hatalı eylemler gibi) odaklanma eğilimindedirler (Ryan ve Deci, 2017: 181-182). Bir başka araştırma ise otonom motivasyon eğiliminin çıkarsız yardım etme davranışıyla ilişkili olmasına karşın denetimli motivasyonun araçsal (bencil) yardım eğilimi arasında anlamlı bir ilişki olduğunu göstermiştir (Guy, 2008: 520). Söz konusu araştırma sonuçları içsel motivasyon yönelimi daha baskın olan bireylerin kamu hizmetlerini yerine getirirken bireysel kazanımların ötesinde toplum yanlısı ve daha sürdürülebilir hizmet vermeye eğilimleri olma olasılıklarının denetimli motivasyon oryantasyonuna sahip olan kişilere göre daha fazla olduğu görüşünü destekler niteliktedir.

Bir diğer önemli içerik temelli motivasyon kuramı ise Herzberg (1968) tarafından geliştirilen ikili-faktör kuramıdır [dual-factor theory]. Bu bakış açısına göre sorumluluk, başarı ve takdir edilme gibi motive edici faktörler iş memnuniyetini artırırken maaş ve sosyal güvenlik gibi kazanç unsurları [hygiene factors] iş memnuniyetsizliğini azaltma etkisine sahiptirler (Herzberg, 1968: 56-57). Bu çerçevede iş memnuniyeti [job-satisfaction] ve iş memnuniyetsizliği [job-dissatisfaction] birbirinden bağımsız iki ayrı olgu olarak değerlendirilerek söz konusu faktörlerin yüksek veya düşük değerli olmasına bağlı olarak iki boyutlu iş motivasyonu modeli oluşturulmuştur. Bu modele göre, örneğin, kamu hizmeti motivasyonunda maddi gelir ve kazançların iş memnuniyetsizliğini azaltma etkisi olsa bile ancak sorumluluk alma ve takdir edilme gibi etkenler kamu hizmeti motivasyonunu artıracak faktörler arasında görülmektedir. Bu bakış açısı aynı zamanda popüler içsel [intrinsic] ve dışsal [extrinsic] motivasyon sınıflandırmasına uyumlu bir perspektife sahiptir. İkili faktör kuramı içsel motivasyon unsurlarını bireysel haz temelli [hedonistic] ve sosyal iyilik [pro-social] temelli motivasyon unsurları olarak ikiye ayırmaktadır (Ostreloh, Frey ve Frost, 2001: 235). Maddi (örn., maaş ve teşvik primi gibi) veya maddi olmayan (örn., statü ve prestij gibi)



dışsal motivasyon unsurları araçsal olarak ihtiyaçları giderirken diğer taraftan içsel motivasyon unsurları ise (örn., öz yeterlilik gibi) bireysel ihtiyaçları araçsız olarak tatmin eden ve iş memnuniyetini doğrudan etkileyen değer temelli unsurlardır (Ostreloh, Frey ve Frost, 2001: 233).

Kamu hizmeti motivasyonu başkalarına yardım etme davranışı ile ilişkili ve kamu sektörü ile doğrudan bağlantılı bir kavramdır (Koehler ve Roiner, 2008: 40). Bu bağlamda kamu hizmeti motivasyonu ve sosyal iyilik temelli motivasyon içsel motivasyon türleri olarak sınıflandırılabilir. Öz-belirleme kuramına göre kamu hizmeti motivasyonu üst düzeyde öz-kontrolle dayanan dışsal motivasyonun yansımasıdır. Kamu hizmetlerinin topluma veya söz konusu hizmetlerden faydalanan vatandaşlara yönelik olduğu değerlendirildiğinde kamu hizmeti motivasyonu yüksek olan bireylerin kurumsal kamu değerlerini bütünüyle kabul ettikleri ve söz konusu değerleri sosyal kimliklerine ve değerlerine entegre ettikleri varsayılabilir. Çalışmanın devam eden bölümünde KHM olgusunun literatürdeki boyutları incelenerek öncül değişkenleri ve sonuçları ele alınmıştır.

## **2. KAMU HİZMETİ MOTİVASYONU (KHM)**

Kamu idaresi literatüründe uzun zamandır çalışılmakta olan KHM ilk olarak Perry ve Wise (1990) tarafından formüle edilerek *“bireyin öncelikle ve özgün bir şekilde kamu yararı temelli hedefler doğrultusunda motivasyona sahip olma eğilimi”* (Perry ve Wise, 1990: 368) olarak tanımlanmıştır. Söz konusu tanım literatürde birçok çalışmayı doğrudan etkilerken (O’Leary, 2019: 83) bir diğer görüş ise KHM’nin aynı zamanda gönüllü kamu hizmetlerini de kapsadığını ileri sürmektedir (Bozeman ve Su, 2014: 706). Daha güncel bir başka tanıma göre ise KHM *“bencil [self-interest] ve kurumsal çıkarların ötesinde öncelikle kamu yararına odaklanan inanç, değer ve tutumları içermektedir”* (Vandenabede, 2007: 547). Söz konusu tanımlar, yüksek düzeyde kamu hizmeti motivasyonuna sahip olan kişilerin diğer bireylere göre daha fazla yardım etmeye eğilimli olduklarını ve toplumsal (örn., sosyal, kolektif ve müşterek) sorunlarla daha fazla ilgilendiklerine işaret etmektedir. Yapılan araştırmalara göre kamu hizmeti motivasyonunun karakteristik şu üç temel bileşeni bulunmaktadır; (i) toplumun refahına katkıda bulunmaya ve diğerlerine yardım etmeye yönelik güdü ve davranış eğilimi, (ii) fedakârlık gerektiren diğerkâm [altruistic] hedefler ve amaçlar doğrultusunda

amme menfaatine yönelik hizmetler yürütme motivasyonu ve (iii) sahip olunan inançlar ve dünya görüşünün bireysel ve kurumsal menfaatleri aşarak kamu menfaatlerine odaklanması (Miller-Mor-Attias ve Vigoda-Gadot, 2022: 210). Diğer bir ifadeyle, kamu hizmet motivasyonu yüksek olan kişiler kamu menfaatlerine kendilerini adanmış, diğerlerine hizmet etmeye istekli ve toplum üzerinde pozitif etki bırakmaya yatkınlığı olan kişilerdir.

KHM perspektifi genel olarak kamu personelinin performans motivasyonunu rasyonalizm temelli görüşlerden farklı bir perspektif sunarak açıklamaya çalışmaktadır (Perry ve Hondeghem, 2008: 8). Bu bağlamda Ritz'e (2011:1128) göre KHM perspektifi rasyonel seçim kuramının [rational choice theory] özünde yer alan tek boyutlu bencil davranış motivasyonuna [selfish behaviour motivation] tepki olarak ortaya çıkmıştır. Rasyonel seçim kuramı sosyal ilişkileri alternatifler arasında bencil [selfish] kâr- zarar analiz temelli en faydalı sonuçların tercih edildiği *ekonomik alışverişler* olarak tanımlamaktadır (Coleman, 1990: 13-19). Bu görüşe göre kişilerin motivasyon düzeyleri ancak bireysel kâr-zarar hesapları analiz edildikten sonra belirlenebilir. Rasyonel seçim perspektifine göre öngörülen bireysel kazanımlarının olası zararlardan daha fazla olduğu durumlarda kamu sektöründe motivasyonunun yüksek olması öngörülürken muhtemel öznel zararların fazla olduğu veya kamu görevlerinde beklenen öznel kazançların gerçekleştirilemediği durumlarda motivasyonun düşük olacağı ileri sürülür. KHM perspektifi ise söz konusu rasyonel bencil seçimlerin ötesinde kamu personelinin motivasyonunu etkileyen ikinci bir boyutun bulunduğunu iddia etmektedir. Kamu hizmeti motivasyonu doğuştan gelen bir eğilim olarak kabul edilmemekte birlikte literatürde kamu hizmeti motivasyon düzeyini açıklamaya yönelik üç farklı görüş sunulmaktadır;

- **Rasyonel motivasyon:** İnsanlar kamu sektöründe çalışmaya rasyonel (bireysel kazanımlar gibi) tercihler doğrultusunda ilgi duyabilirler (Bright, 2009: 30);
- **Normatif motivasyon:** İnsanlar sosyal ahlak ve diğerkâmlık gibi normatif nedenlerle kamu görevlerine talip olabilirler;
- **Duygusal motivasyon:** Kamu görevlerinin sosyal etkinliklerinin ve katkılarının farkında olmaları bu kişilerin duygusal ihtiyaçlarını karşılayabilir (Miller-Mor-Attias ve Vigoda-Gadot, 2022: 211).

Kamu sektöründe çalışmayı tercih etmeye neden olan söz konusu üç farklı motivasyonunun temelinde çeşitli teşvik edici unsurlarının bulunabileceğinin altını çizmek gerekir. Bu çerçevede, Perry (1996: 7) kamu hizmetlerinin özel sektörden farklı olarak tatmin edebildiği bireysel ihtiyaçları şu dört teorik boyut çerçevesinde sunmuştur;

- **Politika uygulamalarının çekiciliği (PUÇ):** Kamu sektöründe çalışmanın getirdiği toplumsal saygınlık ve takdir yetkilerine dayalı ayrıcalık (örn. maddi ve statü ayrıcalıklar gibi);
- **Kamu çıkarlarının çekiciliği (KÇÇ):** Kamu hizmetleri ve sivil görevler aracılığıyla toplumsal refaha katkı sunabilmenin cazibesi (örn., sosyal değişimin aktif katılımcısı olmanın cazibesi gibi);
- **Merhamet (M):** Özelde içinde yer aldığı sosyal çevreye genelde ise kamuoyuna yönelik baskın sevgi ve kamuoyunun haklarını korumaya yönelik hissedilen duygusal yoğunluk;
- **Fedakârlık (F):** Bireysel kazançların ötesinde kamuoyuna hizmet etmenin verdiği bilişsel ve duygusal hazlar.

Perry'nin (1996) söz konusu teorik eksen temelli geliştirdiği çok boyutlu [multidimensional] 24 maddelik ölçek literatürde yapılan birçok deneysel araştırmada (örn., Kim, 2012; Miller-Mor-Attias ve Vigoda-Gadot, 2022; Hansen, 2014) kullanılarak literatürde bulguların geliştirilmesine önemli katkılar sağlamıştır. Güncel perspektiflerde kamu hizmeti motivasyonu olgusu içinde kamu hizmeti değerlerine kişisel bağlılık, vatanperverlik, cömertlik gibi diğer boyutları da içermektedir. KHM olgusu bireysel değerler ve kamu sektör ve kurumu arasındaki uygunluk ile de bağlantılıdır. Ayrıca, kamu hizmeti motivasyonu ve farklı sektörel avantajların birbirinden bağımsız bir şekilde kamu sektöründe çalışmayı cazip hale getiren etkenler arasında olduğunu gösteren araştırmalar bulunmaktadır. Asseburg ve Homberg (2020: 15-17) tarafından gerçekleştirilen KHM ve sektörel avantajlar ile kamu sektöründe çalışmanın cazibesi arasındaki ilişkinin incelendiği meta-analiz araştırmanın bulguları şu şekilde özetlenebilir; (i) sektörel avantajlar ile birlikte kamu sektörünün çekiciliği %38,9 ( $p < .001$ ) artmaktadır; (ii) KHM öngörücü değişken olarak eklendiğinde sektör çekiciliğinin yine anlamlı bir şekilde



yükselmektedir (%2.094;  $p < .001$ ); (iii) KHM olgusunun boyutlarından fedakarlık ve politika uygulamalarının çekiciliği kamu sektöründe çalışmanın çekiciliğini anlamlı bir şekilde artırırken ( $F = 1.233$ ;  $p < .05$ ;  $PUÇ = 1.472$ ;  $p < .01$ ) diğer iki boyutun (merhamet ve kamu çıkarlarının çekiciliği) kamu sektöründe çalışmaya yönelik ilgiyi anlamlı bir şekilde artırmamaktadır.

Kamu hizmeti motivasyon düzeyi statik bir yapıya sahip olmadığı gibi temel psikolojik ihtiyaçların karşılanması (örn., anlamlı sosyal ilişkiler ve kendini yeterli hissetmek gibi) ve kamu kurumlarındaki şeffaf yönetim şekli KHM seviyesini olumlu yönde etkilemektedir. Bu çerçevede gerçekleştirilen boylamsal bir araştırmada [longitudinal study] 3592 katılımcıdan elde edilen verilerinin regresyon analizleri anlamlı sosyal ilişkiler kurmak, kendini yeterli hissetmek ve takdir yetkisine sahip olmanın KHM seviyesini %10,7 oranında artırdığını göstermektedir (Kim, 2021: 265). Houston'un (2000: 720) 101 kamu görevlisi ve 1,356 özel sektör çalışanı ile yaptığı bir başka araştırmadaki çok değişkenli analizler [multivariate analysis] kamu görevlilerinin maaş ve çalışma saatleri gibi dışsal [extrinsic] motivasyon unsurlarını özel sektör çalışanlarına kıyasla daha az önemsedikleri, diğer taraftan görevlerinin anlamlılığı gibi içsel [intrinsic] motivasyon unsurlarına ise daha fazla önem verdiklerini göstermektedir.

Kamu hizmeti motivasyonunun fedakârlık boyutuyla başkalarına yardım etme motivasyonuna [prosocial motivation] benzer bir olgu olduğu iddia edilebilir (Wright, Christensen ve Pandey, 2013: 1215). Bununla birlikte KHM'nun başkalarına yardım etmenin ötesinde toplumsal refaha katkı hedefiyle farklılık göstermektedir (Perry, Hondeghem ve Wise 2010: 684). KHM düzeyini bireysel kazanç ve zarar algıları veya kamu teşkilat yapılanması etkileyebilse bile yaygın olarak kabul edilen görüşe göre KHM "*bireysel çıkarların ve kurumsal hedeflerin ötesinde ammenin çıkarlarına odaklanan inanç, görüş ve tutumları kapsamaktadır.*" (Vandenabeele, 2007: 547). Bu çerçevede kamu hizmet motivasyonu sadece kamu yararına davranış sergilemekle sınırlı olmayıp içsel hazlar ve dışsal motivasyon etkenlerini de içeren çok yönlü motivasyon perspektifi olarak tanımlanmaktadır (Neumann ve Ritz, 2015: 367).

### **2.1. Kamu Hizmeti Motivasyonu Öncül Değişkenleri**

Yukarıda ele alınan araştırmalar doğrultusunda KHM'nun kamu hizmet performansını doğrudan etkilediği söylenebilir. Bu bağlamda, KHM ile ilişkili değişkenlerin sistematik değerlendirmesi kamu yönetimi uygulamalarına yönelik anlamlı öneriler sunmaya katkı sağlayacaktır. Literatürde, KHM öncül değişkenleri farklı boyutlarıyla sınıflandırılmaktadır. Kimi araştırmalar statik ve dinamik değişkenler ayırımına vurgu yaparken, bazı uzmanlar ise bireysel, bireylerarası ve örgütsel değişkenler ayırımına odaklanmaktadır. Analitik zekâ veya kişilik özellikleri gibi statik/bireysel değişkenler kamu personeli seçimlerindeki uygulamalara yön verirken diğer taraftan dinamik/bireylerarası/örgütsel değişkenler ise KHM seviyesini artırmaya yönelik örgütsel veya çevresel tasarımlar geliştirmeye katkı sağlayabilir. Bu çerçevede, araştırmalarda KHM öncül değişkenleri arasında cinsiyet ve kişilik özellikleri gibi statik değişkenlerin yanında fedakârlığı pekiştiren sosyalleşme, gönüllü faaliyetlerde bulunmak, eğitim düzeyi ve şeffaf kurumsal yapılanma gibi dinamik değişkenler tespit edilmiştir. Örneğin, kadınlarda KHM'nun erkeklere nazaran daha yüksek olduğunu (Leisink, Knies ve Loon, 2019: 876) ve muhafazakâr kişilerin göreceli olarak daha yüksek KHM eğilimine sahip olduklarını gösteren çalışmalar bulunmaktadır (Perry, 1997: 194).

KHM'nun kamu çıkarlarının çekiciliği boyutunda kamu hizmetleri aracılığıyla toplumsal refaha katkı sunulabilmesi ve yine KHM'nun bir başka boyutu olan fedakârlık ile ilişkili olarak kamu hizmetinin verdiği bilişsel ve duygusal hazlar kamu personelinin performansını artırmaya yönelik uygulamalarda değerlendirilebilir. Burada altı çizilmesi gereken nokta söz konusu motivasyon unsurlarının rasyonel seçim perspektifinde vurgulanan bireysel kâr-zarar analizlerinin ötesinde sosyal tercihleri belirleyen etkenlerin bulunduğu öngörüsüdür. Diğer bir ifadeyle, kamu çalışanları diğer tüm bireyler gibi sosyal ilişkilerinde potansiyel kâr ve zararları göz önünde bulundurmaktadırlar. Bununla beraber, KHM olgusu kamu çalışanlarının muhtemel bencil hedeflerinin varlığını inkâr etmeksizin söz konusu bireysel hedeflerin ötesinde kamu çıkarlarına odaklanan düşünce, değer ve tutumları kapsamaktadır. Söz konusu görüş aynı zamanda sosyal psikoloji literatüründeki diğer motivasyon perspektifleriyle de uyumludur. Örneğin, KHM perspektifine paralel olarak hedef belirleme kuramına göre katılımcı yöntemler ile belirlenen hedefler ve geribildirim yolları açık olan süreçler bencil kazanımların ötesinde motivasyonlarını artıran faktörler arasındadır. Bir başka önemli motivasyon teorisi olan Maslow'un ihtiyaçlar

hiyerarşisi kuramına göre ise fiziksel ihtiyaçların ötesinde söz konusu ihtiyaçların karşılandığı durumlarda insanlar anlamlı sosyal ilişkiler kurma ve sosyal saygınlık gibi yeni ihtiyaçlara odaklanırlar. Maslow'un görüşüne paralel olarak KHM olgusu teşvik ve yaptırımın ötesinde insanları özel sektör yerine kamu sektöründe çalışmaya sevk eden sosyal temelli kamu yararına yönelik motivasyon faktörlerini vurgulamaktadır. Diğer bir örnekte ise öz belirleme kuramı otonom ve denetimli motivasyon nitelikleri bağlamında içsel ve dışsal motivasyon farklılıklarının olduğu öngörüsü doğrultusunda motivasyon faktörlerini incelemektedir. Yine bu görüş, KHM olgusunda vurgulanan merhamet ve kamu çıkarlarının çekiciliği gibi içsel [intrinsic] motivasyon boyutlarıyla benzerlik göstermektedir.

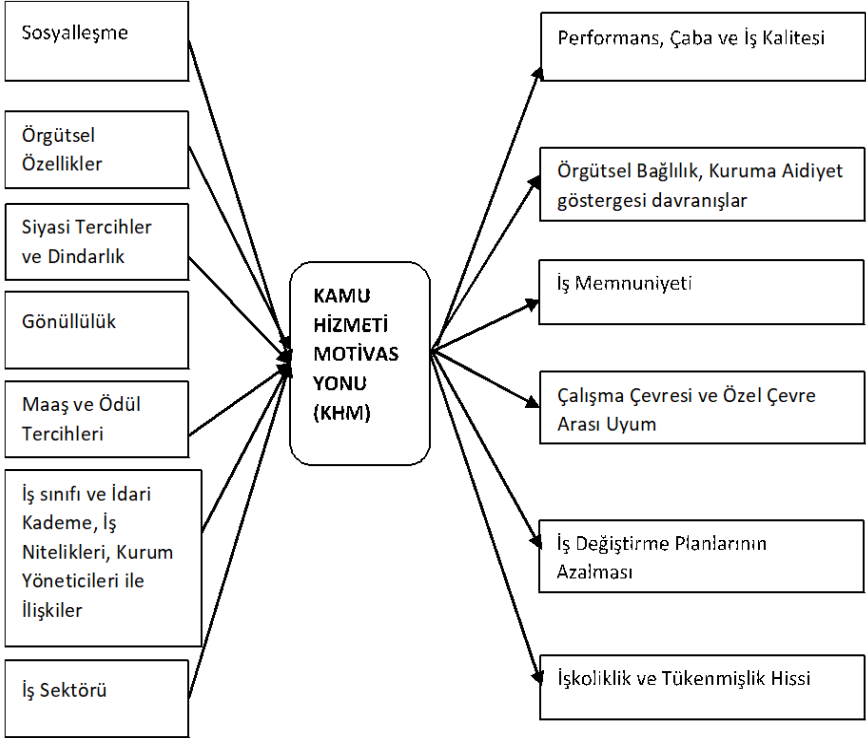
Literatürde KHM öncül değişkenleri üzerine yapılan ampirik araştırmalar genel olarak bireysel ve sosyal-demografik özellikleri içeren sınıflandırmaları kullanmaktadır. Ritz ve arkadaşlarının 323 bilimsel araştırmayı kapsayan sistematik literatür taramasında KHM seviyesini etkileyen aşağıda verilen şu 7 öncül değişken vurgulanmaktadır (Ritz, Neumann ve Vandenabeele, 2016: 421):

- Çocukluk dönemi merhamet odaklı sosyalleşme,
  - Örgütsel özellikler; örneğin, çalışanların kamu hizmetlerinde aktif rol almalarını kolaylaştıran kamu teşkilat yapıları,
    - Dindarlık ve muhafazakârlığı kapsaya içeren siyasal tercihler
    - Gönüllülük faaliyetlerinde yer almış olmak,
    - Maddi kazanımlar ve ödül tercihleri; toplumsal refaha katkıda bulunabilmenin çekiciliği,
    - İş sınıfı veya idari görev, iş nitelikleri, kurumsal yöneticilerle ilişkiler ve
    - Kamu sektöründeki faaliyetlerin bireysel tercihlerle uyumlu olması.
- Örneğin, açık havada veya ofiste çalışmayı tercihine uygun görevlerin verilmesi

Araştırmalar ayrıca kamu görevlerindeki rol çatışması ve belirsizlik ile kamu hizmeti motivasyonu arasında negatif korelasyon olduğunu göstermektedir (Ritz, Neumann ve Vandenabeele, 2016: 421). Söz konusu bulgu hedef belirleme kuramının varsayımlarından olan, net olarak ve katılımcı yöntemlerle belirlenen hedeflerin performans motivasyonunu artırdığı prensibiyle de desteklenmektedir. Diğer taraftan, gelişim çağındaki sosyalleşme süreci yetişkinlerdeki kamu hizmet motivasyon düzeyini etkileyen önemli faktörler arasındadır. ABD'de farklı

kamu kuruluşlarında çalışan katılımcılarla yapılan bir araştırmada çocukluk döneminde ebeveynler tarafından sosyalleşmenin desteklenmesinin veya dinî temelli sosyalleşme dönemi geçirmiş olmanın yüksek düzey kamu hizmeti motivasyonu ile ilişkili olduğu bulunmuştur (Perry, 1997:189). Perry bu bağlamda bir taraftan ebeveynlerin çocuklarının merhamet ve fedakârlık motivasyonları geliştirmelerinde etkili olduğunu ileri sürerken, diğer taraftan ABD’de dinî sosyalleşmenin kamu ile etkileşimi hızlandıran bir etken olduğunu iddia etmektedir (Perry, 1997:194). KHM olgusunun kuramsal temelinde kamuya yönelik merhamet ve fedakârlık gösterme ihtiyaçlarının tatmin edilebildiği varsayımı söz konusu iddiayı desteklemektedir. İsviçre’de yapılan bir başka araştırma ise gönüllük esaslı faaliyetler ve KHM olgusunun fedakârlık boyutu arasında pozitif korelasyon bulunduğunu göstermektedir (Anderfuhren-Biget, 2021: 13).

**Şekil 3. Kamu Hizmeti Motivasyonu Öncül Değişkenleri ve Sonuçları**



**Kaynak:** Ritz ve ark., (2016:421). Public service motivation: A systematic literature review and outlook.



Sosyal-çevresel değişkenlerin KHM üzerindeki etkisini inceleyen diğer bir ampirik başka araştırmada Grant (2008) kamu çalışanlarının yerine getirdikleri hizmetlerin toplumsal refaha etkilerini gördükleri takdirde kamu hizmeti motivasyonlarının göreceli olarak daha yüksek olduğunu göstermektedir. Araştırma içerisinde bir grup kamu çalışanı yerine getirdikleri görevlerin sosyal etkileri ile ilgili hizmet alan vatandaşlardan geribildirim alırken diğer kamu görevlilerine benzer geribildirim verilmemiştir. Araştırma sonuçlarına göre görevlerinin sosyal etkileri ile ilgili doğrudan geri bildirim alan kamu görevlilerinin KHM seviyeleri diğer gruptaki kamu çalışanlarına göre daha yüksek bulunmuştur (Grant, 2008: 55).

Özel sektörün öncelikli hedefi maliyet ve kâr esaslı performans düzeyini artırmak olurken kamu kurumları ise amme hizmetini esas alan daha bütüncül hedefleri benimseme eğilimlerindedir. Bu çerçevede Ritz ve arkadaşlarının (2016: 335) literatür taramasında yüksek KHM'nin kamu personelinin performansını artırmanın yanında şu sonuçları içerdiği görülmüştür;

- Performans, çalışma çabası ve iş kalitesinin yükselmesi,
- Örgütsel bağlılık ve örgütsel aidiyet göstergesi davranışların artması,
- İş memnuniyetinin pekişmesi,
- Çalışma çevresi ve özel çevre arası uyumun güçlenmesi,
- İş değiştirme planlarının azalması,
- Son olarak ise işkoliklik ile tükenmişlik hissi gibi olumsuz sonuçların ortaya çıkması.

Yukarıda sunulan bulgular uluslararası ampirik araştırmalar tarafından da desteklenmektedir. Örneğin, Belle (2013: 116 ) tarafından İtalya'da 138 hemşire ile gerçekleştirilen saha araştırmasında KHM ve dönüşümcü yöneticilik [transformational leadership] arasındaki olumlu etkileşim sonucunda hemşirelerin vardiyada hazırlanan ameliyat seti sayısı ile ölçülen performanslarının yükseldiği gözlemlenmiştir. Güney Kore'de kamu çalışanları ile yapılan başka bir araştırma da ise KHM ve iş memnuniyeti arasında istatistiksel anlamlı pozitif ilişki bulunmuştur ( $\beta = .270$ ,  $p = < .001$ ). Söz konusu bulgu çalışanlar ve kamu teşkilatları arasındaki uyum gibi etkenlerin kontrol edildiği diğer analizlerde değişmemiştir (Kim, 2012: 835).



## SONUÇ

İnsanların çalışma hayatında genel olarak bireysel kâr ve zarar hesapları doğrultusunda motive oldukları iddia edilebilir. Bununla birlikte bu makalede ele alınan temel motivasyon kuramlarının bulgularının işaret ettiği gibi çalışma hayatında bireysel kâr ve zarar hesaplarının ötesinde motivasyonu doğrudan etkileyen çeşitli etkenler bulunmaktadır. Bu etkenlere geribildirim yollarının açık olması ve otonom motivasyonun desteklenmesi ve yerine getirilen görevlerin öznel anlamlılığı örnek olarak verilebilir. Bu makalede kamu hizmeti motivasyonu perspektifinin öngördüğü teşvik ve yaptırımın ötesinde motivasyon kaynakları süreç temelli ve içerik temelli motivasyon kuramlarının çerçevesinde değerlendirilmiştir. Söz konusu kuramsal çerçevede KHM'nun teşvik ve yaptırımının ötesinde motivasyon kaynaklarının bulunduğu görülmektedir. KHM perspektifi aynı zamanda bireysel kâr-zarar hesaplarının ötesinde motivasyon unsurlarının bulunduğu iddiasıyla rasyonel seçim görüşünden ayrılmaktadır. Yukarıdaki değerlendirmelerde değinildiği gibi insanların özellikle temel ihtiyaçlarını karşıladıkları sosyal çevrelerde farklı motivasyon unsurlarının bulunduğu görüşü beklenti değer kuramı, adillik kuramı ve öz belirleme kuramı gibi temel motivasyon kuramları tarafından desteklenmektedir.

KHM olgusu ile ilgili yapılan öncül çalışmalarda bireyleri özel sektör yerine kamu sektöründe çalışmaya yönlendiren etkenler ele alınırken ilerleyen yıllarda yürütülen çalışmalarda KHM'nun ayırıcı değişkenleri araştırılmıştır. Bu alandaki bulgulara göre bazı insanların özel sektörden daha güvenceli iş imkanları nedeniyle kamu sektöründe çalışmayı tercih ettikleri iddia edilebileceği gibi kamu çalışanlarının sosyal ahlak ve diğerkamalık gibi nedenlerle kamu görevlerine talip oldukları veya kamu hizmetlerindeki sosyal etkinin cazibesinin bazı kişileri kamu sektöründe görev almaya yönlendirdiği iddia edilebilir. Kamu sektöründe çalışmayı tercih etmeye neden olan söz konusu farklı motivasyon kaynaklarının temelinde ise şu unsurlar yer almaktadır; politika uygulamalarının çekiciliği, kamu çıkarlarının çekiciliği, merhamet ve fedakârlık (örn., bencil kazançların ötesinde kamuoyuna hizmet edebilmenin verdiği haz gibi).

Bu çalışmanın altını çizdiği bir diğer konu ise iş memnuniyetsizliğinin ve iş memnuniyetinin tek boyutlu bir olgu olmadığıdır. İkili faktör kuramına göre sorumluluk, başarı ve takdir edilme gibi motive edici faktörler iş memnuniyetini



artırırken maaş, ikramiye ve sosyal güvenlik gibi kazanç unsurları ise iş memnuniyetsizliğini azaltma etkisine sahiptirler. Bu çerçevede iş memnuniyeti ve iş memnuniyetsizliği birbirinden bağımsız iki ayrı olgu olarak değerlendirilmektedir ve söz konusu değişkenlerin yüksek veya düşük değerli olmasına bağlı olarak iki boyutlu iş motivasyonu modeli ortaya çıkmaktadır. Beklentilerini karşılayan düzeyde maaş alan bir çalışanın görevinden memnun olmama ihtimali düşük olurken bu durumda eğer aynı çalışan yerine getirdiği görevleri anlamlı bulmuyorsa iş memnuniyetinin yüksek olma olasılığı da düşük olacaktır. Diğer bir ifadeyle mesleki memnuniyet ve memnuniyetsizlik aynı anda yüksek veya düşük olabileceği gibi biri yüksek olurken diğeri düşük olabilir. Ayrıca, kamu hizmeti motivasyonu perspektifinden maddi gelir ve kazançların iş memnuniyetsizliği üzerinde etkili olabileceği kabul edilirken politika uygulamalarının çekiciliği, kamu çıkarlarının çekiciliği, sorumluluk alma ve takdir edilme gibi etkenlerin mesleki memnuniyeti ve iş performansını olumlu yönde etkileyeceği öngörülmektedir. Söz konusu öngörünün popüler içsel [intrinsic] ve dışsal [extrinsic] motivasyon sınıflandırmasına uyumlu bir perspektife sahip olduğu söylenebilir.

KHM perspektifinin uygulamaya yönelik önemli öngörülerini dinamik öncül değişkenlere yer vermesi ve kamu hizmeti performans değerlendirmelerinde bütüncül bir bakış açısı benimsemesinden kaynaklanmaktadır. Bu makalede tartışılan araştırma sonuçlarının işaret ettiği gibi kamu idaresinin etkili bir şekilde yürütülebilmesi insan kaynağı kapasitesi ile doğrudan bağlantılıdır. İnsan kaynağı kapasitesi ise çalışanların bilgi, beceri ve teknik imkanların yanında personelin hizmet motivasyonları ile doğrudan ilişkilidir. KHM perspektifi kamu yöneticilerine yönelik taltif ve yaptırımın ötesinde dinamik motivasyon kaynaklarının varlığına işaret ederek yöneticilerin kamu çalışanlarının hizmet motivasyonlarını artırmaya yönelik ceza ve ödülün ötesinde yukarıda sunulan örneklerde görüldüğü gibi çok yönlü uygulamaların yaygınlaşmasına katkı sağlamaktadır.

Son olarak KHM öngörülerini bu çalışmada değerlendirildiği gibi temel motivasyon kuramları tarafından desteklenmekte olup ayrıca uluslararası literatürde gerçekleştirilen ampirik araştırmalar ve meta analiz çalışmaları KHM öngörülerini destekler niteliktedir. Bununla birlikte ülkemizde bu konuda benzer nitelikte daha fazla sayıda ampirik araştırmanın yapılması söz konusu bulguların Türkiye özelinde geçerliliğinin test edilmesi açısından anlamlı olacaktır.

## KAYNAKÇA

Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. *Advances in experimental social psychology, Vol. 2*, (Ed. Berkowitz, L.). New York: Academic Press.

Allison, G. T. (1980). Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? *Classics of Public Administration* (457–474). Belmont, CA: Wordsworth.

Anderfuhren-Biget, S. (2012). Profiles of Public Service-Motivated Civil Servants: Evidence from a Multicultural Country. *International Journal of Public Administration* 35(1): 5–18.

Asseburg, J. ve Homberg, F. (2020). Public service motivation or sector rewards? Two studies on the determinants of sector attraction. *Review of Public Personnel Administration*, 40, 82-111.

Atkinson, J.W. (1964). *An introduction to motivation*. Van Nostrand.

Bellé, N. (2013). Leading to make a difference: a field experiment on the performance effects of transformational leadership, perceived social impact, and public service motivation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(1): 109–136.

Bozeman, B., & Ponomariov, B. (2009). Sector switching from a business to a government job: Fast-track career or fast track to nowhere? *Public Administration Review*, 69(1), 77–91.

Bozeman, B. ve Su, X. (2014). Public service motivation concepts and theory: Critique. *Public Administration Review*, 75(5), 700-710.

Bright, L. (2009). Why Do Public Employees Desire Intrinsic Nonmonetary Opportunities? *Public Personnel Management* 38: 15–37.

Coleman, J. S. (1990). Rational Organization. *Rationality and Society*, 2(1), 94–105.

Downs, A. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.

Eccles, J., Adler, T. F., Futterman, R., Goff, S. B., Kaczala, C. M., Meece, J., ve Midgley, C. (1983). Expectancies, values and academic behaviors. *Achievement and Achievement Motives* (Ed. Spence, J. T. ). San Francisco: W. H. Freeman.



Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.

Grant, A. M. (2008). Employees without a cause: The motivational effects of prosocial impact in public service. *International Public Management Journal*, 11(1): 48–66.

Guy, R. (2008). Perceived Parental Conditional Regard and Autonomy Support as Predictors of Young Adults' Self-Versus Other-Oriented Prosocial Tendencies. *Journal of personality*, 76, 513-534.

Hansen, J. R. (2014). From public to private sector: Motives and explanations for sector switching. *Public Management Review*, 16(4), 590–607.

Herzberg, F. (1968) One More Time: How Do You Motivate Employees? *Harvard Business Review*, 46, 53-62

Higgins, E. T. (1997). Beyond Pleasure and Pain. *American Psychologist*, 52, 1280–1300.

Higgins, E. T. (2000). Promotion and prevention experiences: Relating emotions to non-emotional motivational states. *Handbook of affect and social cognition* (Ed. J.P. Forgas). Mahway, NJ: Erlbaum.

Holt, S. B. (2018). For those who care: The effect of public service motivation on sector selection. *Public Administration Review*, 78(3), 457-471.

Houston, D. J. (2000). Public Service Motivation: A Multivariate Test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 713-727.

James, W. (1890). *The Principles of psychology* (Vols. 1 & 2). New York: Holt.

Leisink, P. L. M., Knies, E. ve Loon, N. (2019). Does public service motivation matter? A Study of participation in various volunteering domains. *International Public Management Journal*, 24(6), 865-885.

Locke, E. A. ve G. P. Latham. (1991). Self-regulation through goal setting. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2): 212–247.

Kim, S. (2012). Does person-organization fit matter in the public-sector? Testing the mediating effect of person-organization fit in the relationship between public service motivation and work attitudes. *Public Administration Review*, 72(6), 830–840.

Kim, S. (2021). Education and Public Service Motivation: A Longitudinal Study of High School Graduates. *Public Administration Review* 81, 260–272.

Koehler, M. ve H. G. Rainey. (2008). Interdisciplinary foundations of public service motivation. *Motivation in Public Management: The Call of Public Service* (Ed. J. L. Perry ve A. Hondeghem). New York/Oxford: Oxford University Press.

Maslow, A. H. 1943. A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4): 370–396.

Maslow, A. H. (1987). *Motivation and personality (3rd ed.)*. Delhi, India: Pearson Education.

McClelland, D. C. (1985). How motives, skills, and values determine what people do. *American Psychologist*, 40(7): 812–825.

Miler-Mor-Attias, R. ve Vigoda-Gadot, E. (2022). Evolving motivation in public service: A three-phase longitudinal examination of public service motivation, work values, and academic studies among Israeli students. *Public Administration Review*, 82(2), 210-224.

Moynihan, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Neumann, O. ve A. Ritz. (2015). Public service motivation and rational choice modeling. *Public Money and Management*, 35(5): 365–370.

O’Leary, C. (2019). “Public service motivation: A rationalistic Critique”. *Public Personnel Management*, 48(1), 82-96.

Osterloh, M., Frey, B. S. ve Frost, J. (2001). Managing motivation, organization and governance. *Journal of Management and Governance*, 5(3–4): 231–239.

Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6, 5-22.



Perry, J. L. (1997). Antecedents of public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 181–197.

Perry, J. L., ve Hondeghem, A. (2008). *Motivation in public management: The call of public service*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Perry, J. L., A. Hondeghem, and L. R. Wise. (2010). 'Revisiting the Motivational Bases of Public Service Motivation: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*, 70(5): 681–690.

Perry, J. L., ve Rainey, H. G. (1988). The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy. *Academy of Management Review*, 13(2), 182–201.

Perry, J.L. ve Wise, L.R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50, 367-373.

Piatak, J. S. (2015). Altruism by job sector: Can public sector employees lead the way in rebuilding social capital? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3): 877–900.

Piatak, J. S. ve Holt., S. B. (2021). *Public Service Motivation and Public Opinion*. New York: Cambridge University Press.

Rainey, H. G. (2010). Goal ambiguity and the study of American bureaucracy. *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, (Ed. Durant, R. F.). New York: Oxford University Press.

Rainey, H. G., Backoff, R. W. ve Levine, C. H. (1976). Comparing public and private organizations. *Public Administration Review*, 36(2), 233–244.

Ritz, A. (2011). Attraction to public policy-making: A qualitative inquiry into improvements in PSM measurement. *Public Administration*, 89, 1128-1147.

Ritz, A., Brewer, G. ve Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76, 414-426.

Ritz, A., Neumann, O. ve Vandenabeele, W. (2016). Motivation in the public sector. *The Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration* (Ed. T. R. Klassen, D. Cepiku ve T. J. Lah). London: Routledge.

Ritz, A. ve F. Sager. (2010). Outcome-based public management and the balance of powers in the context of direct democracy. *Public Administration*, 88(1): 120–135.

Ryan, M. R., ve Connell, J. P. (1989). Perceived locus of causality and internalization: Examining reasons for action in two domains. *Journal of Personality and Social Psychology*, 57(5), 749-761

Ryan, R. M., ve Deci, E. L. (2017). *Self-determination theory: Basic psychological needs in motivation, development, and wellness*. New York, NY: Guilford Press.

Shah, J. Y., Brazy, P.C., & Higgins, E. T. (2004). Promoting us or preventing them: regulatory focus and manifestations of intergroup bias. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 30(4), 433-446.

Sorrentino, R.M., & Yamaguchi, S. (2008). *Handbook of Motivation and Cognition Across Cultures*. London: Academic Press

Trautwein, U., Marsh, H. W., Nagengast, B., Lüdtke, O. Nagy, G., Jonkmann, K. (2012). Probing for the multiplicative term in modern expectancy–value theory: A latent interaction modeling study. *Journal of Educational Psychology*, 104(3), 763-777.

Vandenabeele, W. (2007). Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation". *Public Management Review*, 9: 545–56.

Watson, J. B. (1930). *Behaviourism*. New York: Norton.

Wright, B. E., Christensen, R. K., ve Pandey, S. K. (2013). Measuring Public Service Motivation: Exploring the Equivalence of Existing Global Measures. *International Public Management Journal*, 16(2), 197-223





**Araştırma Makalesi / Research Article**

## **YÜKSELEN AFRIKA'YA ATILAN TÜRKİYE İMZASI; TÜRKİYE KALKINMA YARDIMLARI VE TİKA**

Seher DEMİRYÜREK<sup>1</sup>

### **ÖZ**

Post-Fordist ekonomik yapıların yaygınlaştığı, bu kurumsal genişlemeyle ulusal sınırların belirsizleştiği, ekonomik ve sosyal etkileşimin yoğunlaştığı 2000'li yıllarda dünya gerçek anlamda küreselleşmeyle yüzleşmektedir. 2. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası düzeyde kurumsallık kazanan, Soğuk Savaş döneminde yaygınlaşan, sonrasında önemini kaybeden “kalkınma yardımı faaliyetleri”; ticarî mübadele ilişkisine bürünerek de olsa, bu işbirliği ve etkileşim çağında, resmi, sivil ve özel ayrımı olmaksızın milli bir strateji doğrultusunda yürütülen önemli bir politika aracı haline dönüşmüştür. 21. yüzyıl dünya sisteminde siyasi ve ekonomik güç dengeleri yeniden kurulurken, başat devletlerin kalkınma yardımlarında Afrika'ya ayırdıkları pay artış göstermektedir. 18 ve 19. Yüzyıldaki kapitalist rekabete emek ve sermayesiyle dahil edilen, sömürü sistemlerine boyun eğen Afrika; güçlenen siyasi yapısı, değerli enerji kaynakları, taşıdığı gelişme potansiyeli ile 21. Yüzyıl dünyasında yeni bir rekabetin merkezinde yer almaktadır. Türkiye, 2010 sonrasında ağırlık verdiği Afrika kalkınma yardımı politikası ve kalkınma işbirliğinde uzman kurum olan TİKA'nın yürüttüğü faaliyetler ile Afrika merkezinde yoğunlaşan bu güç savaşında yer alacağını ispat etmiş, Afrika'da siyasi ve ekonomik bir güç haline gelmiş, nezih bir imaj edinmiş, kıtadaki potansiyelinin farkına varmıştır. Türkiye, yaşadığı bölgesel krizlere rağmen, miras aldığı vakıf kültürünün ve bu işbirliği çağının gereğini yerine getirmeye devam etmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Afrika, Kalkınma, Kalkınma Yardımı, Sömürgecilik, TİKA.

<sup>1</sup> Makale, “Afrika Denkleminde Türkiye'nin Dış Yardımları ve TİKA” başlıklı yüksek lisans tezinden türetilmiştir. ORCID No: 0000-0001-9705-0968. s.demiryurek@tika.gov.tr



## **TÜRKİYE'S SIGNATURE TO RISING AFRICA; TURKISH DEVELOPMENT ASSISTANCE AND TİKA**

### **ABSTRACT**

*In the 2000's, when Post-Fordist economic structures became widespread and national borders became blurred with this institutional expansion, economic and social interaction intensified, the world is facing globalization in real terms. "Development assistance activities", which gained institutionalization at the international level after World War II, became widespread during the Cold War period, and lost its importance afterwards; In this era of cooperation and interaction, it has turned into an important "policy tool" carried out in line with a national strategy, without distinction between official, civil and private, albeit by taking on a commercial exchange relationship. While the balance of political and economic power is being re-established in the 21st century world system, the share of the leading states in development aid for Africa is increasing. Africa, which was included in the capitalist competition in the 18th and 19th centuries with its labor and capital, and submitted to the systems of exploitation; with its strengthening political structure, valuable energy resources, and development potential, it is at the center of a new competition in the 21st century world. Türkiye has proven that it will take part in this power struggle concentrated in the African center with the African development assistance policy which it has focused on after 2010 and with the activities carried out by TİKA that an expert institution in development cooperation; has become a political and economic power in Africa, has acquired a decent image, realized its potential. Despite the regional crises it has been through, Türkiye continues to fulfill the requirements of the foundation culture it herited and this era of cooperation.*

**Keywords:** Africa, Colonialism, Development, Development Assistance, TİKA.

## GİRİŞ

Dış yardımı, ilk devlet yapılanmalarının görüldüğü çağlardan beri var olan, idari yapılar arasında, bağış ve hediyeler yoluyla kurulan, takdir, şeref gibi manevi; siyasi güç ve ticari kazanç gibi maddi getirileri olması muhtemel, siyasi ve insani bir ilişki biçimi olarak tarif edebiliriz. Dünya Savaşları sonrasında kendine modern bir karşılık bulan bu kadim ilişki biçimi, 1945 yılında BM metinlerine girmiş, 1961 sonrasında kurumsal düzeyde ele alınarak, OECD Kalkınma Yardımları Komitesi (DAC) bünyesinde kayıt ve kontrol mekanizmaları oluşturulmuştur. Bir tarafta devletlerin jeopolitik şartları, siyasi, ekonomik ve sosyal durumu, bir tarafta halkların varlığı ve refahı olan, bu hassas dış yardım denklemi, hiyerarşik kökler taşımakta, dünyaya hâkim olan siyasi ve ekonomik güç dengelerinden, bunlara bağlı olarak şekillenen kalkınma yöntemlerinden ve siyasi eğilimlerden etkilenmektedir.

2000'li yıllardan sonra Post-Fordist ekonomik sistem, dünya güç dengesini ve kalkınma yardımlarını dönüştürmüş, uluslararası ilişkilerde yeni işbirliği yollarının ve diplomatik araçların geliştirilmesi bir ihtiyaç olarak gün yüzüne çıkmıştır. Bu ihtiyaca binaen Türkiye de kalkınma yardımlarını bir ekopolitik araç olarak kullanmaktadır. Bu makalede, dış yardım veya kalkınma yardımları uygulamalarının, dünyaya egemen olan ekopolitik yapının ve güç dengesinin bir yansıması olduğu, Afrika'nın tarihi süreç içinde bu değişimlerden en keskin şekilde etkilendiği savunulmaktadır. Afrika'nın kalkınma sürecinde, önce sömürgeci dönemin ve sonrasında dış yardımların derin izleri görülmüştür.

Soğuk Savaş döneminde ittifak eksenli bir dış politika yürüten ve Afrika'yla ilişkileri sınırlı tutan Türkiye, 1998 sonrasında başlayan değişimle beraber, Afrika'da kamu diplomasisi ve kalkınma yardımları açılımı başlatmıştır. 16.yy. İspanyol ve Portekiz yayılcılığına karşı Afrika'ya himayeci bir misyonla giren Osmanlı Devleti'nin, dört asır boyunca, etkisi hala güçlü olan kültürel, dini ve siyasi bağlar kurduğu Afrika kıtasında başlatılan "kalkınma yardımları politikası" ve kalkınma işbirliğinin ilk uzmanlık kuruluşu olarak bu politikaya dahil olan TİKA'nın Afrika'da yürüttüğü faaliyetler, geçmişte olduğu gibi himaye edici bir mahiyette gelişmiş, karşılıksızlık ve hibe esasları uygulamalara hâkim olmuştur. Bu politikanın gelişimi nasıl olmuştur? Sonuçları nelerdir? Bu politika, Türkiye'nin millî çıkarlarına ve Afrika'nın ekonomik kalkınmasına üst düzeyde katkı sunacak

şekilde uygulanabilmekte midir? Bu makale hazırlanırken nitel analiz yöntemleri kullanılmış, OECD resmi kalkınma yardımları verilerinin, dünyada ve Afrika'da yıllar içindeki değişimleri incelenerek bulgular desteklenmiştir.

## 1. KURAMSAL VE TARİHİ ÇERÇEVEDE KALKINMA YARDIMI

Kalkınma yardımları, bir dış politika aracı olması yönüyle Uluslararası İlişkilerin; maddi gelişmişliği ve kalkınmayı hedeflemesi yönüyle Kalkınma Ekonomisinin bir konusu olarak literatür çalışmalarında yer almaktadır. Bu bölümde kalkınma yardımlarının, iki yönlü yapısına dikkat çekilmekte, bu ayrıma göre tarihi ve kuramsal bir değerlendirme yapılmaktadır.

### 1.1. Uluslararası İlişkilerde Kalkınma Yardımları

Dış yardım literatürüne bakıldığında dış yardımların, uluslararası sistemin hiyerarşik yapısının bir tezahürü olarak ortaya çıktığı sonucuna varılabilir. İnsan ilişkilerinden yola çıkarak konuya yaklaşan Bourdieu (1930 - 2002), dış yardımı, zayıf devletlerin üzerinde doğrudan etki kurma yöntemi olarak kabul etmiş, adı hibe ya da borç olsun, bu ilişkilerin aynı amaca hizmet ettiğine dikkat çekmiştir. Ona göre, “imtiyazlı finans ilişkileri, borç ilişkisi” de hibe gibi hissi sorumluluk doğurmakta ve şartlara direnme potansiyelini kırmakta, sonuçta hiyerarşik ilişkileri doğallaştırılmaktadır. Hattori ise dış yardımın büyümesi ile maddi hiyerarşinin manevi bir ilişki biçimine, hatta suç ortaklığına dönüştüğüne dikkat çekmektedir. (Hattori, 2001: 633, 640) Morgenthau (1904- 1980) ise soğuk savaşın blok siyasetine ve bloklar arası uygulama farklarına dikkat çeken bir tarzda ikili bir ayrıma gitmiştir. Bağışçının dünyada varlık göstermek ve itibar elde etmek için manevi bir bağlılık ilişkisi yaratmaya yönelik girişimleri “propaganda”, elde edilecek siyasi ve maddi çıkarların karşılığı olarak yapılan mal alışverişi ise “rüşvet” olarak değerlendirilmiştir. (Hattori, 2001: 642)

Bu çerçeve içinde bakarsak, dış yardımların dünyadaki güç dengesine ve hiyerarşik yapıya uyumlu olması beklenmelidir. Nitekim de öyle olmuş, İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünya güç dengesi, Avrupa merkezinden ABD merkezine doğru kayarken, modern manada dış yardımlar ortaya çıkmıştır. İngiltere'nin ve Avrupa'nın güç kaybetmesi, sömürgeciliğin sonunu hazırlamış, oluşan boşluğu, küresel örgütler ve blok siyaseti doldürmüştür. Yeni dengeler kurulurken dış yardımlar, ideolojik ve askeri çerçevede yaygın uygulama bulmuş, dış yardımda kurumsallaşma gelişmiştir.

Tarihi yönden baktığımızda, sanayi devriminin merkezi olan İngiltere'de 1929 yılında çıkarılan, sömürge ülkeleri ile ilgili "Sömürge Kalkınma Yasası"nda, (The Colonial Development Act) ilk defa "resmi yardım" ifadesi kullanılmıştır. 1948 yılında Marshall Planının kabulünün ardından, 20 Ocak 1949'da Harry Truman, az gelişmiş bölgelerin büyümesini teşvik edecek, acıları dindirecek "dış yardım"lardan, bilgi ve beceri aktarımından bahsetmiştir. 1953 tarihinde ABD Güvenlik Yasasında ise ekonomik yardımların iki, askeri yardımların üç sene devam etmesi öngörülmüştür. (Edwards, 2015: 299)

Dış yardımların uluslararası sistemde kurumsallaşması ise 1961 yılında sağlanmış, Paris merkezli olarak kurulan Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) Kalkınma Yardımı Komitesi (DAC), resmi kalkınma yardımlarının (ODA/ Official Development Assistance), belirlenen standart çerçevesinde hesaplanması, tasnifi ve kaydından sorumlu kılınmıştır. Kalkınma Yardımları Komitesi, resmî yardım alacak ülkeleri, üç yıllık süreler dahilinde, kişi başı millî gelir değerleri üzerinden güncellemektedir. (Barbak, 2018: 2) OECD belgelerinde "Resmi Kalkınma Yardımı", "bir devlete ait kurumların, gelişmekte olan bir ülkenin, refah ve iktisadi kalkınmasına destek olmak amacıyla yaptığı; teknik işbirliği faaliyetleri (bilgi, teknik beceri paylaşımı), mal, hizmet, imtiyazlı veya faizsiz kredi temini şeklinde gerçekleşebilen, en az %25'i bağış olan her türlü kaynak akışı" olarak tanımlanmıştır.

Uluslararası ilişkiler kuramlarının dış yardıma yaklaşımı da yine hiyerarşik ilişkiler temelinde gelişmiştir. Realist teoriye göre devletler arası siyasi hiyerarşi, güç ve stratejik yeteneklerle bağlantılı doğal bir süreçtir. Dış yardım bu siyasi gücün ortaya çıkardığı bir araçtır. Liberaller ise dış yardımı, küresel eşitsizliklere karşı zayıf devletlerin ekonomik, sosyal ve siyasi gelişimini destekleme sorumluluğu olarak ele almıştır. Dış yardımlarla uluslararası ekonomik ilişkilerin, ticaret ve finans hareketlerinin genişlemesi sağlanacak, az gelişmiş ekonomilerin güçlenmesi ise "ekonomik hiyerarşi"yi gevşetecektir. Dünya Sistemi teorisyenleri ise dış yardımların, kapitalist hiyerarşiyi besleyen tuzaklar olduğunu, dünya ekonomisinde yardım alanların rolünü sınırlayan ve yardım alanları egemen devletlere bağımlı kılan sistemin bir aracı olduğunu dile getirmişlerdir. Liberalizm dış yardımın, uluslararası eşitsizliği hafiflettiğini, Dünya Sistemi Teorisi ise dış yardımın uluslararası eşitsizliği artırdığını savunmaktadır. (Hattori, 2001: 639)



Kalkınma yardımları, uluslararası düzeyde gerçekleştirilen siyasi bir tasarruf olması bakımından, devletlerin dış politik temayüllerine uygun olarak gerçekleştirilmektedir. Ancak kalkınma yardımlarının, uygulama yöntemleri ve amaç yönünden farklı bir odakta ve ayrı bir kategori içinde değerlendirilmesi doğru olacaktır. Dış politikada esas amaç “milli menfaati tesis” iken, kalkınma yardımının öncelikli amacı, “yardım edilen ülkenin menfaati”dir. Temelde olan bu farka rağmen, dış politikanın hedefi olan; “barış, yabancı devletlerle iyi ilişkiler ve işbirliği” (İnan, 1994: 11-13), dış yardımların da birincil hedefidir. Zira barış ortamı olmadan işbirliği ve yardımlaşma da olası değildir. Yine, “iki taraflılık, çok taraflılık” ayrımı, dış yardımlar için de yapılmaktadır. 2. Dünya Savaşından sonra iki taraflı diplomasi yerine, küresel kuruluşlar aracılığıyla yapılan “çok taraflı diplomasi” nin önem kazanması, dış yardımların da bu kanallar üzerinden yapılmasının önünü açmıştır. İnan’a göre 1989’dan sonra dünya dengelerini belirleyen ideoloji ve güvenlik değil, ekonomik güç haline gelmiştir. Dış politika ulusal ekonomik çıkarları etkileyen ve hızlı değişen şartlara intibak kabiliyeti taşınmalı, esnek kurullarla yürütülmelidir. (İnan, 1994: 35) Bu ekopolitik bakış, diplomaside kalkınma yardımlarının önemini artıran unsurlar içinde yer almaktadır. Dışışleri diplomasisinde olduğu gibi, önemi artan ve devleti mali bir külfet içine sokan kalkınma yardımı uygulamalarında da, yardım alan devlette ve dünyada hızla değişen şartların gözetilmesi, intibak kabiliyeti çok daha önemli hale gelmiştir.

### **1.2. Kalkınma Ekonomisinde Dış Yardımlar**

Gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasına destek olunması ana hedefi yönünden ise dış yardımlar, kalkınma ekonomisinin alanına girmektedir. Kalkınmacı yaklaşımlar hem dış yardımlara yön vermiş hem de dış yardım ilke ve teamüllerinde değişikliklere neden olmuş, egemen ekonomik sistemin düzenleyici kurumlarınca gelişmekte olan ülkelere servis edilen refah formülleri, dış yardımlarla desteklenmiştir.

Serbest piyasa koşullarında sermaye odaklı bir büyüme öngören, Neoklasik büyüme modelini (1956) esas alan kalkınma yardımları sistemi, 1970’lere kadar kalkınmanın “sermaye yoğun” yardım programlarıyla fonlanması gerektiğini savunmuştur. 1973 Krizi sonrasında “Keynezyen refah devleti” anlayışından kopuşun başlaması, dış yardımlarda, devlet yatırımlarını fonlayan sermaye yoğun kalkınma yardımları yerine, teknik bilgi aktarımı, sağlık, eğitim, yoksullukla

mücadele gibi “sosyal projeler”e yönelişi artırmıştır. 1976 yılında Dünya Çalışma Örgütü (ILO) Dünya İşçi Konferansında ortaya atılan “temel ihtiyaçlar tezi” ile hedef küçültme girişimleri yaygın kabul görmeye başlamıştır. (Edwards, 2015: 299) Brundtland Raporu (1987) ile “sürdürülebilir kalkınma”, yerel değerlere, çevresel sonuçlara önem verilmesi, “Endojen”, yerel kaynaklarla kalkınma gibi ilkeler, küresel dış yardım örgütlerince benimsenmeye başlamıştır. (Turhan, 2020: 155) Kalkınma yardımlarında yapılan bu stratejik düzenlemelere rağmen, “Devalüasyon, özelleştirme, ekonomide devlet desteklerinin (sübvansiyon) kaldırılması” gibi kalkınma ilkeleriyle koşullandırılan “Neoliberal kalkınma ve dış yardım modeli”nin, 1990’lı yıllarda, gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkardığı başarısız sonuçlar, uluslararası ekonomik düzene, düzenin kurumlarına karşı tepkiyi ve reform taleplerini artırmıştır. “Genel kabuller” üzerinden yapılan derinliksiz ekonomik reform paketleri eleştirilmiştir.

2000’li yıllardan sonra, dünyada kurumsal genişlemesini gerçekleştiren Post-Fordist ekonomik sistemin etkisiyle özel sektörün ve sivil toplum derneklerinin ekonomik ve siyasi gücünü destekleyen, neoliberal sistemdeki eksikleri tamamlayan yeni bir sistem olarak “yönetişim” devreye sokulmuş (Aslan, 2019: 183, 184), “liberal kalkınma modeli” yerine “yönetişim esaslı kalkınma modeli”ni esas alan dış yardım önerilmiştir. Dış yardımın ölçülmesi, performansının değerlendirilebilmesi için daha spesifik alanlarda “şeffaf, katılımcı, sonuç odaklı, ölçülebilir, sorumluluk doğuran, insan odaklı yardım anlayışı” benimsenmiş; sivil toplum ve özel sektör girişimleri de dış yardım aktörleri arasında kabul edilmiş, sonuçta devlet kaynaklı “Dış ticaret ve doğrudan yabancı yatırımlar”, önem derecesi bakımından resmî dış yardımların önüne geçmiş, yardımların “karşılıklı fayda” hedefi etrafında geliştirilmesi yönünde baskı artmıştır. (Pankaj, 2005: 103)

Sistemsel krizler yanında, 2000’li yıllardan sonra Asya ve Latin Amerika ülkelerinin kalkınma sürecinde attığı başarılı adımlar, Güney Güney İşbirliğinde katedilen mesafeler, “Batı merkezli hiyerarşik” OECD kalkınma yardımı sisteminde çatlaklara neden olmuştur. Wallerstein, Güney’in (Asya) yükselişini, Soğuk Savaş sonrasında ittifak devletlerinin baskısından kurtulan, bağımsız hareket kabiliyetine kavuşan devletlerde ortaya çıkan siyasi güce; ekonomik açıdan ise 1973 kriziyle gün yüzüne çıkan Kapitalist tekellerin, düşen kâr/ birikim krizine bağlar. Kapitalist tekellerin, kârı devamlı kılacak yeni arayışlara girmesi, “gelişmekte olan ülkelere



doğru” üretim ağlarının genişletilmesi sürecini başlatmıştır. (Wallerstein, 2020: 70,71) Aslan ise küresel ekonomik sistemdeki bu sorununun doğurduğu Post-Fordist ekonomik sisteme dikkatleri çekmektedir. Soğuk Savaş sonrasında serî, merkezileşmiş Fordist üretim yerine, parçalı, yaygın bir üretim şekli olan Post-Fordist ekonomik sistemin gelişimi hızlanmış, kâr peşindeki küresel tekelci sermaye, ulusal sınırları aşmış, üretim maliyetlerine daha az katlanmak zorunda oldukları yarı çevre ülkelerde toplanmaya başlamıştır. (Aslan, 2019: 126, 127) Bu sistem değişikliği ise ABD merkezli küresel siyasi ve ekonomik sisteme zarar verirken, gelişmekte olan ülkelere fayda sağlamıştır.

Güney ülkeleri diye ifade edilen, gelişmekte olan ülkelerdeki atılım Dünya Ticaret Örgütü verilerinde de görülmektedir. 2011 yılında BRICS olarak ekonomik güçlerini birleştiren oluşum<sup>2</sup> (BRICS, 2021) 2003 yılında; tek başına Çin ise 2006 yılında, dünya mal ihracatında ABD’yi geride bırakmıştır. (WTO, <https://stats.wto.org/>) Daha önce de değinildiği gibi, değişen hiyerarşik denge, kalkınma yardımlarını da dönüştürmüş; “Güney Güney İşbirliği Modeli” diye ifade edilen yeni bir dış yardım modeli ortaya çıkmıştır. (Barbak, 2018) 2000 yılında ilan edilen BM Bin Yıllık Kalkınma Hedefleri çerçevesinde her üç yılda bir yapılan, DAC üyesi olan ve olmayan tüm ülkeleri kapsayan 2003 Roma Forumu, 2005 yılında Paris Deklarasyonu, 2011 yılında Busan Forumu gibi BM kalkınma işbirliği forumları (Ergüler, 2020: 44), kalkınma yardımlarında geleneksel çizgiden sapan bu uygulamaları dizginlemeyi amaçlamaktadır.

OECD bugün, TOSSD adıyla, (Sürdürülebilir Kalkınma İçin Toplam Resmi Destek) yeni bir kalkınma yardımı standardı belirlemeye yönelik çalışmalar yürütmektedir. Yeni standardın, “ticari akışlar”ı da kapsayan, “tek ülke açısından değil”, işbirliği paydaşlarının hepsi açısından “karşılıklı çıkar ve yarar” sağlayıcı bir nitelik taşıyacağı düşünülmektedir. Bugün gelinen noktada, “özel akış”ların resmi akımlara kıyasla çok büyük bir yekûn oluşturduğu, istihdam ve altyapı yaratıcı olduğu, yoksulluğu önleme konusundaki etkinliği kabul edilmiştir. Gelecek dönemde, resmi kalkınma yardımlarının, özel sektörün kaynak akışlarını “tamamlayıcı” bir işlev göreceği düşünülmektedir. (Gülseven, 2020: 24, 26)

<sup>2</sup> 2009 Yekaterinburg/ Rusya Zirvesi ile Brezilya, Rusya, Hindistan ve Çin arasında ekonomik ortaklık tesis edilmiş; Güney Afrika’nın bu gruba katılımı ise 2010, New York Zirvesinde gerçekleşmiştir.



## 2. AFRİKA SÖMÜRGEÇİLİĞİ VE DIŞ YARDIMLAR

İstanbul'un Fethi ve Osmanlı Devleti'nin Akdeniz'de artan hâkimiyetine tepki olarak yeni ticaret yolları arayan Avrupa yayılcılığının durak yerlerinden ilki Afrika olmuştur. Kapitalizmin gelişim evrelerine göre şekil değiştiren kölelik ve sömürgecilik dönemlerinde, Afrika siyasetinde ve kalkınmasında bugün bile etkisi hissedilen derin yaralar açılmıştır. Bu nedenle Afrika'nın bağımsızlık sonrasında başlayan kalkınma yolculuğu sancılı bir şekilde başlamış, Afrika'ya servis edilen kalkınma programlarında, bunlara paralel olarak gelişen Afrika kalkınma yardımlarında uzun bir süre olumlu sonuçlara ulaşılamamıştır.

### 2.1. Afrika'da Sömürgeci Dönemin İzleri

Miller'e göre, Afrika, kültürel, coğrafi ve bilimsel bir reddedişe maruz kalmıştır. 1600'lerden sonra Avrupalı köle tacirlerinin etkisi ile ilerleme durmuş; modernliğin eşliğinde, Gana, Mali ve Songay'daki büyük imparatorlukların mirası kurban edilmiştir. Arkeolojik kanıtlar Afrika'nın dünyanın diğer bölgeleriyle benzer teknik yeterlilik içinde geliştiği yönünde olsa da Batı tarihini aklamak ve medenileştirme misyonunu haklı göstermek için ötekileştirme dili araştırmalara hâkim olmuştur. (Miller, 1999) Hazar da kitabında, Fransa 3. Cumhuriyet Başbakanlarından Jules Ferry'nin sözlerine yer verir. 1885 yılında Ferry, İnsan Hakları Bildirgesinin Afrikalı siyahlar için yazılmadığını söylemiş, üstün ırkın "uygarlaştırma misyonu"nu savunmuştur. (Hazar, 2016: 37) Hazar'a göre kapitalizmin temellerinde Afrikalının kan ve alın teri vardır. Merkantilist dönemden Kapitalist evreye geçiş sürecinde köle ticareti merkezinin Afrika olması, Afrika mal ve hizmet ticaretine derin zararlar vermiş, savaş ve çatışmaları artırmıştır. (Heldring, Robinson, 2012: 8)

Sömürgecilik dönemi başlarken Afrika'da "can ve mal güvenliği" büyük bir sorun haline gelmişti. Avrupalılarla "ticaret ve himaye anlaşmaları" imzalayan Afrikalılar, bu anlaşmalar gerekçe gösterilerek boyunduruk altına alınmıştır. (Kerr, 2021: 104,113) Güney Afrika'da 1870 yılında elmasın keşfedilmesi gözleri döndürmüş, İngiltere'den sonra diğer Avrupa ülkelerinin de üretimlerini artırması ve sanayileşmesi, korunaklı özel pazarlar inşa etme arzusunu kamçulamıştır. 1890 yılında, %10'u hariç tüm Afrika paylaşılmış, (Gueye, 2018: 114, 115) sömürgeciliğin siyasi sınırları, dolayısıyla da Afrika kıtasının modern dönem



siyasi haritası, masa başında çizilmiştir. Afrika'daki zengin maden yatakları ve doğal kaynakların, kapitalist üretim ağlarına eklemlenmesini ve güvenli ticareti sağlayacak, sömürgeciliğe dayanan bir siyasi ve hukuki sistem, 20. yy.'ın güçlü sanayileşmiş devletleri tarafından kurulmuştur. (Ellis, 1996: 16, 20)

Sömürgecilik dönemi yaşanmasa bile Afrika'nın kalkınamayacağı, 1800'ler Afrika'sında Etiyopya dışında yazı, tekerlek ve sabanın dahi kullanılmadığı, Afrika ekonomisinin ticari değil geçim odaklı olduğu iddialarını; Avrupa gemileri ile para bastırmak için kullanılan metallerin ithal edildiğine ilişkin tarihi belgeler yalanlamaktadır. (Austin, 2015: 3, 4) Bunun da ötesinde, Gana, Benin, Uganda ve Etiyopya gibi ülkelerde merkezi idarelerin altyapı, hukuk ve sağlık gibi alanlarda kamu hizmeti verdiği bilinmektedir. Dokuma tezgâhları ve ordular kurma, vergi toplama, para bastırma, metal işleme gibi hizmetler, Afrika'daki siyasi ve ekonomik gelişim düzeyinin dünya geneliyle uyumlu olduğunu göstermektedir. (Heldring, Robinson, 2012: 9, 15) 1331'de Faslı Alim İbni Batuta, Swahili bölgesini, Mozambik, Kenya, Somali, Tanzanya topraklarını gezmiş, görkemli şehirlerden bahsetmiştir. Zimbabve'de 1300'lerde granitten yapılmış surlarla çevrili şehirler kurulduğu da tarihi kalıntılarla sabittir. (Orakçı, 2018: 41)

Sömürgecilik dönemi, Afrika'da hukukî ve demokratik kurumların, modern ulus devlet yapılanmalarının gelişmesini sekteye uğratmış, devlet ve toplum güvensizliğinin, idari, etnik ve siyasi sorunların temelini oluşturmuştur. Kriz dönemlerinde "iç düzen tesisi ve kontrol mekanizmaları" önemli görüldüğünden, bağımsızlık dönemine girildiğinde, demokratik teamüllerin yerleşmesinde zorluklar yaşanmış, otokratik idareler, ayrımcı politikalar, darbeler yaygın olarak görülmüştür. (Dorman, 2006: 1085,1086)

Sömürgecilik, Afrika'da tarım ve imalat gibi üretim sektörlerini de olumsuz etkilemiştir. Afrika toplumunda tarımın köklü ve hayati yapısı göz ardı edilmiştir. Walter Rodney (1942–1980), sömürgeciliğin Afrika'ya modernlik getirdiği söylemini yalanlayan en büyük kanıt olarak tarım sektöründeki durumu öne sürmektedir. Rodney'e göre Avrupa'ya hammadde sağladığı halde Afrika tarımı, ilkel usullere terk edilmiş, Avrupa'da yaygınlaşan teknik bilgidен mahrum bırakılmıştır. (Gueye, 2018: 118) Sömürgeci yerleşimcilerin egemen olduğu Cezayir, Kenya, Rodezya'da bu hal trajik boyutlara ulaşmıştır. Orta Afrika, Mali, Nijer ve Burkino Faso, Fransa için pamuk; Tanzanya, Uganda, Demokratik Kongo, Fildişi Sahili, Angola kahve

üretmek zorunda idi. Bunun yanında, sömürgeci çıkarlarına endeksli ihracat ve ithalat, metal eşya, kumaş gibi mamul madde imalatını sınırlamıştır. Sömürgeci çıkarları için, ihraç edilen mallara ucuz fiyat, ithal edilen mallara pahalı fiyatlar biçilmiştir. (Kerr, 2021: 122, 127)

## **2.2. Afrika'nın Kalkınma Çıkmazı ve Afrika'da Dış Yardımlar**

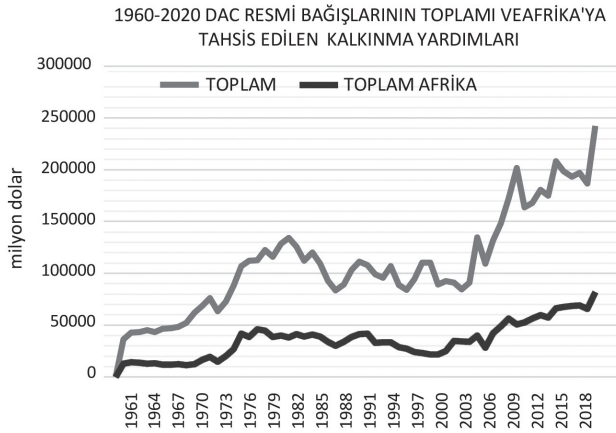
1960'larda başlayan Afrika "dekolonizasyon" süreci, Ellis'e (1953–2015) göre, dünyada değişen güç dengesinin zorladığı bir süreçtir ve 2. Dünya Savaşı sonrasında kurulan sisteme uymayan "Afrika ve Asya sömürge imparatorluklarını", yeni dünya sistemine dahil etmeye yönelik aceleci bir girişimdir. Resmi olarak siyasi hegemonya kalksa da eski sömürgeci devletlerle yeni bağımsız devletler arasındaki bağ uzun süre kopmamış, "gerçek dekolonizasyon" 1990'larda gerçekleşmiştir. (Ellis, 1996: 18) Bağımsızlık sonrasında boşalan egemenlik alanları ulus üstü örgütler ve eski sömürgeci devletlere ait kalkınma ajansları tarafından doldurulmuştur. Sömürge yönetimlerinin tesirinde, iç ve dış kapitalist çıkar ilişkileri ile bağlantılı olarak gelişen Afrika piyasaları, emperyal üretim ilişkilerinden kopamamış, bağlantı noktaları, "dış yardımlar" aracılığıyla korunmuştur. (Ellis, 1996: 16, 19) Bu şartlar içinde gerçekleşen dış yardımların, demokratik talepleri ve siyasi sorumluluğu bastıran, otokratik idareleri destekleyen, rant savaşlarını artıran olumsuz etkisi, Afrika'da keskin bir şekilde görülmüştür.

Afrika'daki bağımlı ve zayıf devlet yapısı, bu dönemde yapılan dış yardımları milli gelire tahvil edebilecek bir nitelikte değildi. 1970'li yıllarda devlete bağlı ithal ikameci kalkınmacılığın yanlış yorumlanması, öncü sektörlerin ihmali, kamu iktisadi teşebbüslerinin iyi yönetilememesi ve iç piyasaya dönük üretimin hedeflenmesi; kalitesizliğe, döviz kıtlığına sebep olmuş, kamuya akan kaynaklarla, Afrika otoriterizmi güç kazanırken toplumun büyük bölümünü besleyen tarım sektörü zarar görmüştür. Tarımdaki gerileme, "gıda" piyasasında ithalatı ve fiyatları artırmış, emek maliyetlerinin yükselmesi ise tüm sektörleri olumsuz etkilemiştir. (Ülker, 2016: 36, 44, 87)

Kalkınma açısından 1980'li yıllar da pek farklı olmamıştır. Liberalleşme dalgasına kapılan Afrika'da, yeni yeni toparlanmaya çalışan devlet kurumlarının güçten düşmesi, devlet destekli iktisadi teşekküllerin âtil hale getirilmesi ikinci bir çöküş getirmiştir. 1990'lı yıllarda zaten az olan kamu harcamaları iyice kısılmış, gıdaların fiyatları serbest piyasada tavan yapmıştır. (Ülker, 2016: 50) IMF ve Dünya Bankasının yapısal uyum

programlarında koşul olarak sunulan Neoliberal reformlar, ekonomik krizlere ve otorite boşluğuna neden olmuş, siyasi kapasitedeki çatlaklar büyümüştür. Kamu harcamalarının kısılması, en temel sağlık ve eğitim gibi hizmetleri dahi finanse edemeyen zayıf iktidarları doğurmuş, asayiş sorunları, enflasyonun artmasıyla daha da yaygınlaşmıştır. (Aslan, 2019: 126, 130)

Easterly'ye göre, Afrika'da başlatılan kalkınma girişimlerinin ve dış yardımların faydalı olduğu söylenemez; Afrika ekonomilerinde negatif büyüme rakamları, sıfır faizli kredilerin dahi ödenememesi, borç affı girişimleri bunun delilidir. Buna rağmen 2000 yılında BM ve 2005 yılında Jeffrey Sachs ve Tony Blair, Afrika trajedisinin çözümü için daha fazla "dış yardım" yapılmasını tavsiye etmiştir. (Easterly, 2005: 13, 14) Sachs ise küresel eşitsizliğin, siyaset kurumunda çatlaklara (failed state), teröre, kitlesel göçlere neden olduğuna, dış yardımlarla pansuman edilmesi gerektiğine vurgu yapmış, kalkınma yardımı sistemindeki aksaklıkları da dile getirmekten çekinmemiştir. Ona göre "Afrika'ya yardım" son 20 yılda (1980-2000) yer (yoksul olmayan ülkelere yardım), zaman ve usûl yönlerinden yetersiz kalmıştır. Yine, borçlarını ödeyemeyen devletlere kredi verilmeye devam edilmesi, ekonomik krizlere dönük hızlı müdahale araçlarının olmaması, Afrika'da şiddet ve yoksulluğu artırmıştır. (Sachs, 2001: 5, 9, 10)



**Grafik 1: 1960-2020- DAC Resmi Bağışlarının Kalkınma Yardımları/ Toplam-Afrika (<https://stats.oecd.org>)**

Grafik 1, resmi imtiyaz içeren krediler dahil DAC resmi bağışçılarının 1960 ve sonrasında Afrika'ya ayırdıkları dış yardımları göstermektedir. 1972'de 14,5 milyar dolar bandında düşük bir düzeyde seyreden Afrika kalkınma yardımlarında, 1973 Petrol krizi sonrasında (Avrupa bankalarında saklanan petrodolarlar) büyük bir artış olduğu, yardımların 1990'lı yıllara kadar, 40- 45 milyar dolar seviyesinde karar kıldığı görülmektedir. Soğuk Savaş sonrasında, dış yardımlarda yarıya yakın bir düşüş yaşanmışsa da 2005 sonrasında 40, 2015 yılında 66, 2020 yılında 82 milyar dolara çıkan bir kalkınma yardımı çizgisi görülmektedir.

2000 sonrasında yapısal genişlemesini tamamlayan Post-Fordist ekonomik sisteme ve gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik iyileşmelere bağlı olarak Afrika yine dünyadaki güç savaşını yansıtan bir rekabet alanı haline gelmiştir. Afrika kalkınma yardımlarının artış seyrini koruması bu gerçeğe ve kıtanın artan stratejik önemine işaret etmektedir. Toplam dış yardımların 2000 yılında %24'ü, 2005 yılında %29'u, 2020 yılında ise %34'ü Afrika'ya tahsis edilmiştir. Aynı oransal artış ABD'nin Afrika kalkınma yardımlarında daha keskin bir şekilde görülmektedir. 2000 yılında, ABD kalkınma yardımlarının %16'sı, 2010 yılında %25'i, 2015 yılında, %29'u, 2020 yılında ise yaklaşık %38'i Afrika için tahsis edilmiştir. ABD kalkınma yardımlarında 2015 yılında başlayan keskin düşüş, (Başkan Obama döneminde, 44,6 milyar dolardan 31,7 milyar dolara düşmüştür.) Afrika'ya yansıtılmamış, yardım politikasında, Güney Güney modeline yakın (karşılıklı kazanma) bir anlayış (Aybar, 2017: 46-47) korunmuştur.

Bunun yanında, son yirmi senelik dönemde Çin'in Afrika'da yürüttüğü dış yardım politikası, literatürün yaygın araştırma konuları arasına girmiştir. 2000 sonrasında artan üretimi ile Çin, ABD'den sonra enerji kaynaklarına en çok ihtiyaç duyan ülkelerden biri haline gelmiş; Afrika'da hem enerji yatırımlarını hem de yatırım yaptığı ülkeler ağırlıklı olmak üzere kalkınma yardımlarını artırmıştır. (Dırmıkcı, 2015: 23) Çin kalkınma yardımı kuruluşu olan CIDCA verilerine göre 2013'ten 2018'e kadar Çin, hibeler, faizsiz ve imtiyazlı krediler olmak üzere üç tür dış yardım yapmış, bunlar için 270,2 milyar dolar kaynak sarfetmiştir. Afrika, yüzde 45 ile (53 ülke), bölgesel dağılımda ilk sırayı almıştır. (CIDCA, 2022)

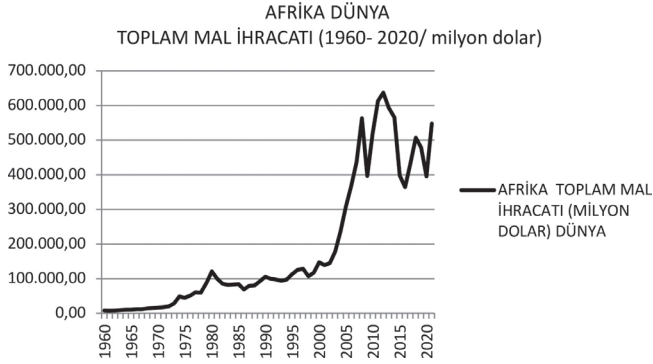
Aybar'a göre Afrika'nın kalkınmada gösterdiği başarıyı başlatan güç, Çin olmuştur. Çin'in büyümesine hammadde ihracatı ile destek veren Afrika, ekonomik büyüme elde etmiş, büyümenin orta sınıflara yansımaları ile pazar olarak da

güçlenen Afrika'da talep ve tüketim artışı, finans ve iletişim sektörünün gelişmesini hızlandırmış, iç ve dış yatırım olanakları dolayısıyla rekabet yoğunlaşmıştır. (Aybar, 2017: 46, 47) 2008 yılında ABD'den yayılan küresel ekonomik kriz, AB ekonomisinde görülen negatif büyüme oranları, uluslararası ekonominin güç dengesinde ortaya çıkan değişim de Afrika kıtasındaki rekabeti artırmıştır.

Bunlara ek olarak, Afrika'da yer alan doğal kaynaklar, rekabeti ve fırsatçı devletlerin kıtaya yönelik müdahale girişimlerini cazip kılan diğer bir unsurdur. Cep telefonlarında kullanılan koltan mineralinin %70'i (Demokratik Kongo), dünya elmasının %30'u krom rezervlerinin %98'i, altının %50'si (Gana, Mali), uranyumun üçte ikisi, petrolün %10'u Afrika'da bulunmaktadır. Altının ve enerji kaynaklarının değer kazanması Afrika'ya yaramıştır. (Yılmaz, 2014: 12, 13) Dünya altın pazarında Afrika'nın payı %50, elmasta %98, bakırda %17, kromda %39'dur. (Olukoshi, 2004: 28)

2001–2010 döneminde dünya ortalamasının üzerinde büyüyen on ülkeden altısı Sahra Altı Afrika'dan (Angola, Nijerya, Etiyopya, Çad, Mozambik ve Ruanda) çıkmıştır. (Orakçı, 2011: 79) Bu dönemde dış yardımların artması, zirve yapan yüksek emtia fiyatları (Angola, Gabon, Nijerya petrol ihracatçısı), Afrika'daki büyümeyi desteklemiş olsa da Dünya Bankasının değerlendirmelerine göre makroekonomik performansta Afrika diğer gelişmekte olan ülkeleri yakalamıştır. 2000 yılından beri Afrika ülkeleri ortalama %5 oranında büyümektedir. Bu büyüme sadece doğal kaynak zengini ülkelerde değil, petrol sahibi olmayan devletlerde de gözlenmektedir. (Devarajan, Fengler, 2013: 70, 71)

Afrika'daki büyümenin kalıcı mı şartlara bağlı olarak mı geliştiği, tartışma konusudur. Karamsar görüşe göre, Afrika emtia fiyatlarındaki artış nedeniyle büyümektedir. İmalat sektörünün GSMH içindeki payı hala düşüktür. Kötü yönetim, eşitsiz gelir dağılımı sorunları, pozitif büyüme rakamları ile maskelenmektedir. Devarajan ve Fengler'e göre ise Soğuk Savaşın sona ermesiyle Afrika devletleri, kendi geleceklerini belirlemek için daha özgür hareket edebilmiş, baskıcı rejimlerin dış desteklerini kaybetmesi ile demokratik seçim sistemleri uygulanabilmiş, halk siyasette etkin olabilmiştir. 2000'lerden sonra iletişimdeki hızlı gelişmeler, siyaset üzerinde kamuoyu baskısını artıran diğer bir unsur olmuş, teknik bilgiye ve verimliliğe kıymet verilmesi, idarede kaliteyi artırmıştır. (Devarajan, Fengler, 2013: 68, 69)



**Grafik 2: 1960-2020 Afrika Dünya Mal İhracatı ( <https://stats.wto.org/>)**

Grafik 2, 1960- 2021 yılları arasında, Afrika'nın toplam ihracat rakamlarını göstermektedir. Veriler, Afrika'daki gelişmeyi doğrular şekildedir. Afrika ihracatının, 1980'li yıllarda atılıma geçtiği, 121 milyar dolara kadar ulaştığı, ancak bu tarihten sonra ihracatta, 2000'li yıllara kadar süren bir duraksama dönemine girildiği görülmektedir. 2000 yılından sonra ihracatta yükseliş başlamış, 2012 yılında 637 milyar dolarla zirveye ulaşılmış; 2019 krizine rağmen 2021 yılında 547 milyar dolarla toparlanma yaşanmıştır. Ancak, 2021 yılı Afrika mal ihracatı toplamının, sadece Güney Kore ihracat rakamından (644 milyar dolar Kaynak: [https://stats.wto.org](https://stats.wto.org/)) bile düşük olması, Afrika'da yoğunlaşan kalkınma yardımlarını haklı çıkaran bir durum olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, dünya ekonomisinde yaşanan her ekonomik krizin, Afrika ihracatında keskin bir şekilde hissedildiği görülmektedir. Bu dalgalanmalar, Afrika'nın endüstriyel mamul madde üretiminde yaşadığı sorunlara, "hammadde ihracatına bağımlı" kırılgan ekonomisine işaret etmektedir.

### 3. TÜRKİYE’NİN AFRIKA İLE TARİHİ BAĞLARI

Afrika ve Türkiye arasında 20. yüzyılda zayıflayan ilişkilerin aksine, geçmiş Türk devletleri Afrika’ya fazla uzak olmamışlardı. Türk toplulukları, ağırlıklı olarak 12 ve 13. Yüzyılda, Kuzey Afrika siyasetinde varlık göstermeye başlamış (Bayram, 2014: 263); hatta Osmanlı Devletinden önce Afrika ve Ortadoğu’da etkin olan, 1250 yılında Fransa Kralı 9. Louis tarafından hazırlanan Haçlı ordusuna karşı zafer kazanarak tarih sahnesine çıkan, 1260 yılında Ayn Calut’ta Moğolları durduran (Yiğit; TDV İslâm Ansiklopedisi); tarih belgelerinde resmi adı “El Devlet-ül Türkiyye” olan Memlûk Devleti (1250-1517) dini açıdan Halifelîği temsil ve himaye makamını kazanmıştır. 1324 yılında hac ziyareti için kutsal topraklara giden Mali Sultanı Kankan Musa, Memluk Sultanı ile görüşmüş, Mali ordusunun eğitimi amacıyla işbirliği anlaşmaları yürürlüğe konulmuştur.(Çomak, 2011: 203).

İstanbul’un Fethi sonrasında Osmanlı Devleti’nin de Akdeniz’de etkin bir güç haline gelmeye başladığı görülmektedir. Bu durum, Avrupa’nın yeni ticaret yolları keşfetme çabasını ve denizlerde yoğunlaşan yeni bir güç savaşını tetiklemiştir. Afrika kıyılarından başlayan bu arayışla birlikte, İspanyol ve Portekiz gemilerinin Afrika’daki İslam topraklarına yönelik tehdit ve saldırıları artmıştır. Bu gelişmeler, 16. Yüzyılda Osmanlı’nın himaye edici bir anlayışla başlayan, kısa sürede alanı ve etkisi genişleyen Afrika seferleri için bir sebep olmuş, yaklaşık dört yüz yıl, Afrika’da üstünlük ve siyasi güç tesis edilmiştir.

1500’lü yılların başında Portekiz Devleti, Batı Hint Okyanusuna hâkim bir duruma gelmiş, Kızıldeniz’e girerek, Memluk gemilerine saldırmaya başlamıştır. 1513 yılında Cidde limanı ve Habeşistan Zeyla limanlarına gerçekleştirilen saldırılardan sonra, Portekiz tehdidi, bölgede düzeni bozan, hac ve ticaret yollarını tehlikeye sokan bir boyuta ulaşmıştır. (Orakçı, 2018: 51, 52) Halifelik makamına sahip olan Memluk Devletinin durduramadığı bu saldırılar, İslam ülkelerinin yardım taleplerini artırmış, huzuru sağlamak için Osmanlı Devleti harekete geçmiştir.

Osmanlı devleti, Güney Doğu Afrika’da Portekiz Devleti ile mücadele ederken, Kuzey Afrika’da İspanyollarla savaşa tutuşmuştur. İspanya’dan kaçan asilere kapısını açan Kuzey Afrika toprakları, İspanyol tehdidine karşı savunulmuştur. İspanyollara karşı verilen savaşta 1516 yılında şehit olan Oruç Reis’in bayrağını, Barbaros Hayreddin Paşa devralmıştır. 1517’de Mısır, 1516



yılında Cezayir, 1534, 1569 ve 1574 yılı seferleri ve Uluç Ali Reis, Sinan Paşa ve Barbaros Hayreddin Paşa'nın gayretleri ile Tunus, 1551 yılında Rodos Sen Jan Şövalyelerine karşı Turgut Reis'in verdiği mücadele ile Libya (Trablusgarp) ele geçirilmiştir. (Afyoncu, 2021) 1538 yılında Hadım Süleyman Paşa'nın düzenlediği Hind seferi ile Doğu Afrika'da Kenya Mombasa'ya, Arabistan yarımadasında Yemen'e kadar Osmanlı hâkimiyeti genişletilmiştir. 1554 yılında Piri Reis ve Seydi Ali Reis, Kızıldeniz'in güvenliğini temin etmek için Etiyopya'ya girmiş, Sevakine'e, Massava limanına kadar ulaşılmış, Habeşistan'ın denizle bağlantısı kesilmiştir. (Orakçı, 2018: 58, 60) 1555 yılında kurulan Habeş eyaletinin başına babasından sonra geçen Özdemiroğlu Osman Paşa zamanında Sudan, Etiyopya, Somali'den, Kenya Mombasa limanına kadar hâkimiyet sağlamıştır. (Afyoncu, 2021)

Osmanlının sömürgecilik hareketlerine karşı Afrika'yı himayesi 20. yy. başlarına kadar devam etmiştir. 1911 yılında Trablusgarp'a yapılan saldırı, zamanın gazetelerinde "vatana yapılan saldırı" olarak anlatılırken, aralarında Mustafa Kemal ve Enver Bey'lerin olduğu 15 gönüllü subay vatan savunmasına gitmiştir. (Yılmaz, 2014: 61)

#### 4. TÜRKİYE'NİN AFRIKA KALKINMA YARDIMLARI POLİTİKASI

Kurtuluş Savaşının ardından Türkiye Cumhuriyeti, bağımsız Afrika devletleri ile diplomatik ilişkileri başlatmak hususunda gecikmemiştir. 1925 yılında Mısır'da, 1926 yılında Etiyopya'da Büyükelçilikler açılmışsa da siyasi ilişkilerin başlaması İkinci Dünya Savaşı sonrasında olabilmektedir. 1. ve 2. Dünya savaşlarının maddi ve manevi yıkımı, değişen dengelerin ve Soğuk Savaşın tedirginliği içinde, tüm dünya devletlerinin yaşadığı baskı ve zorlanmaları Türkiye Cumhuriyeti de yaşamıştır. Bu dönemde Türkiye dış politikasına, Batı ittifakına dahil olma güdüsü yön vermiş, Türkiye, Batı bloğunun yörüngesinden ayrılamamıştır. 1951 yılında NATO üyeliği için başvuru yapmış, bu başvuru, İngiltere tarafından "Ortadoğu'da işbirliği yapma" şartına bağlanmıştır. (Hazar, 2016: 211, 227)

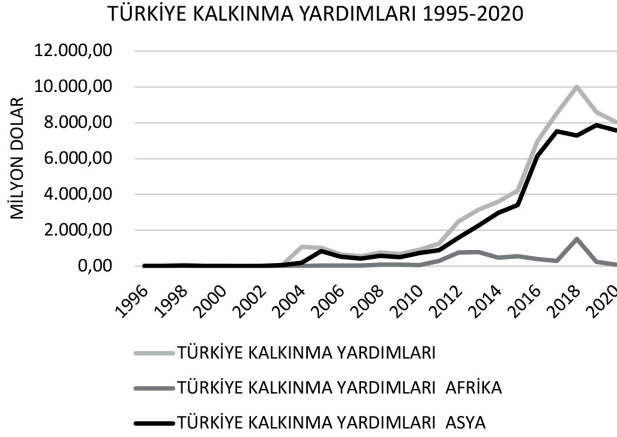
Birleşmiş Milletler'de, Afrika'nın bağımsızlık çabaları konusunda ilerleyen süreçlerde de bu etki görülmüştür. İngiltere ve Fransa'nın aleyhine olacak hiçbir karara destek verilmemiştir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda 1951 ve 1953 yılında Fas'ın, 1952'de Tunus'un, sonrasında Moritanya ve Cezayir'in bağımsızlık



oylamalarında olumsuz oy verilmiş veya çekimsiz kalmıştır. (Bayram, 2014: 263) Ataöv, Türkiye'nin, 1970'li yıllara kadar sömürgelerine bağımsızlık ve kendi kaderini tayin hakkı vermeyen Portekiz'i dahi kınamaktan kaçındığını aktarmaktadır. (Tepeciklioğlu, 2012: 75)

1992 yılında TİKA'nın kurulması ile Türkiye, kurumsal düzeyde kalkınma yardımları politikası yürütmeye başlamış, dış yardımları diplomatik bir araç olarak dış politika gündemine dahil etmişse de Afrika ile ilişkilerdeki durgunluğa bağlı olarak Afrika'ya yönelik bir kalkınma yardımı politikası başlatılamamıştır. 54. Türkiye Hükümetinin, 1997 yılında başlattığı D-8 Projesi, Türkiye'deki dış politika değişimine işaret eden, sıra dışı bir girişim olarak önemlidir. Din ortak paydası etrafında kalkınma fırsatlarını değerlendiren, Libya, Mısır ve Nijerya gibi Afrika ülkelerini, Asya ülkeleri ile işbirliğine çağırarak bu proje, (Bayram, 2014: 266, 268) 28 Şubat Darbesi sonrasında sahipsiz kalmış, hedeflenen gelişmeyi yakalayamamıştır. Ancak, bu girişimin devamı mahiyetinde olan, 1998 yılında Dışişleri Bakanlığı tarafından kabul edilen; "Afrika'ya Açılım Eylem Planı" ile Afrika devletleri ile yüksek düzeyde temasların artırılması, ekonomi, ticaret başta olmak üzere, bakanlıklar arası işbirliği anlaşmaları imzalanması öngörülmüş; Türk dış politikasına tarihi ve milli çıkarlarımız perspektifinde, dünyadaki siyasi, iktisadi gelişmelerle uyumlu yeni bir yol haritası çizilmiştir.

2002 yılı sonrasında kurulan Türkiye Cumhuriyeti 58. Hükümeti de bu dış politika çizgisini korumuştur. Afrika'ya yönelik kalkınma yardımı politikasının başlatılması ile 2000'lerden sonra bilhassa gelişmekte olan Güney ülkeleri arasında artan yardımlaşma ve işbirliği çabalarına Türkiye'nin de dahil olması sağlanmıştır. (Yılmaz, 2014: 63) Türkiye- Afrika Ortaklık zirveleri düzenlenerek, bu politika kurumsal yapılarla desteklenmiş, devamlılık ve etkin uygulama imkânı sağlanmıştır. İlk toplantı (Birinci Türkiye – Afrika Ortaklık Zirvesi), 18-21 Ağustos 2008 tarihleri arasında İstanbul'da düzenlenmiştir. 19-21 Kasım 2014 tarihlerinde Ekvator Ginesi Malabo'da düzenlenen İkinci Türkiye- Afrika Ortaklık zirvesinde, "2015-2019 Ortak Uygulama Planı" kabul edilmiş, beş yıllık planlama yapılmıştır. 17 Aralık 2021 tarihinde ise "III. Türkiye- Afrika Ortaklık Zirvesi Dışişleri Bakanları Toplantısı" gerçekleştirilmiştir. (Dışişleri Bakanlığı, 2022)



**Grafik 3: Türkiye Kalkınma Yardımlarının Bölgesel Dağılımı 2003-2020 (<https://stats.oecd.org>.)**

Grafik 3, 1995-2020 yılları arasında, Asya ve Afrika'ya tahsis edilen Türkiye kalkınma yardımlarını göstermektedir. 2003 yılında 62 milyon dolar olan toplam kalkınma yardımlarının, 2004 yılında 1,1 milyar dolara kadar ulaştığı görülmektedir. Türkiye kalkınma yardımları politikası, 2004 yılında Asya bölgesi ağırlıklı olmak üzere başlatılmıştır. Yine, 2011 yılı itibarıyla dış yardımların, Afrika'ya doğru kaydırıldığı; 2010 yılında 45 milyon dolar olan yıllık Afrika dış yardımının, 2013 yılında 785 milyon dolara kadar çıktığı görülmektedir. 2005 yılında %5 civarında olan Afrika dış yardım oranı, 2012'de %31'e çıkmıştır. 2013 yılında ise %25'le gerileme süreci başlamıştır.

Bölgesel dağılım tablosundaki olağan dışı değişim çizgisi ilgi çekicidir. 2010 yılında Tunus'ta patlak veren, kısa sürede Kuzey Afrika'yı etkisi altına alan Arap Baharı hareketi Türkiye'nin kalkınma yardımları politikasının, milli çıkarlarımız etrafında geliştirilmesini sekteye uğratan bir olay olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu hareketin etkisi, 2011 yılında Suriye'ye ulaşmış, ülkede siyasi istikrar bozulmuş, silahlı çatışmalar yaşanmıştır. Sünni- Şii çatışması görüntüsü veren bu iç savaşın tetiklediği, "geçici koruma altına alınan Suriyeliler krizi", Türkiye'yi adeta teslim almıştır. 2020 yılı itibarıyla sayısı 4 milyona ulaşan Suriyeliler (Göç idaresi Başkanlığı, 2021) için sarf edilen kaynaklar (insanî yardım); Türkiye'yi, "net resmi kalkınma yardımları" (RKY/GSMH) sıralamasında ilk sıralara (2015 sonrasında) yerleştirmiştir.



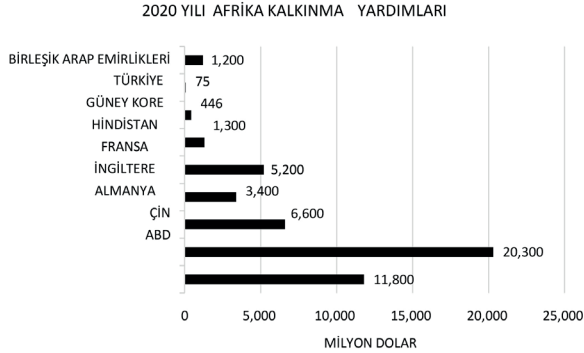
Düzenli aralıklarla gerçekleştirilmeye çalışılan Türkiye-Afrika Ortaklık Zirvelerinin etkisi ile 2018 yılında artış yaşansa da Afrika kalkınma yardımında düşüş seyri devam etmektedir. Asya kıtasına yönelen insanî yardımlardaki sıra dışı artış, Türkiye'nin Afrika dış yardım politikasının; stratejik çıkarlar çerçevesinde geliştirilmesini zorlaştıran bir durum haline gelmiştir. 2011 yılında %21 olan Türkiye kalkınma yardımları “insani yardım oranı”nın, 2012’de sert bir şekilde yükselmeye başladığı önce %43’e, 2015’te %67’ye, 2019’da %90’a çıktığı görülmektedir.

2010 yılından sonra ağırlık verilen “Afrika kalkınma yardımları politikası”nın, Afrika’ya ve Türkiye’ye yansımaları nasıl olmuştur? Afrika ile ekonomik ilişkilerde artış, siyasi güç ve saygınlık kazanma, bu politikanın devlete getirileri arasında sayılabilir. Bu politikanın ses getirmeye başlaması ise Başbakan Erdoğan’ın, TÜSİAD, sanatçı ve yazar heyetiyle birlikte, “no go zone” (yasaklı bölge) ilan edilmiş Somali’ye, 17 Ağustos 2011 tarihinde yaptığı ziyaretle gerçekleşmiştir. Türkiye’nin Somali’ye yaptığı yardım seferberliği kapsamında, Türk Kızılayı, Somali’de çadır bölgeleri kurmuş, halka barınma ve sıcak yemek sağlamış, çeşitli dernekler eğitim kompleksleri, sağlık merkezleri açmıştır. TİKA tarafından havaalanı onarılmış, sosyal ve ekonomik hayata dokunan projeler gerçekleştirilmiş; THY (Türk Hava Yolları), Somali seferleri başlatmıştır. (Arpa, 2015: 205, 206) 1993 yılında ağır maliyet ve asker kayıpları nedeniyle kaderine terk edilen Somali’ye geleneksel örgütlerin yaptığı, maliyeti 55 milyar doları bulan (1991-1993 Somali Barış Gücü hareketleri) yardımın Somali’ye kattıkları ile Türkiye’nin toplumsal ihtiyaçları gözeterek yaptığı 500 milyon dolarlık yardımın etkisi karşılaştırılmış, Birleşmiş Milletler (BM) ve bağlı kuruluşların yürüttüğü uluslararası yardım modeli sorgulanmış, dış yardımın kötü bir örneği olarak Somali vakası, literatüre girmiştir. (Kurt, 2018: 505) Türkiye Cumhurbaşkanının Afrika’da gerçekleştirdiği çeşitli ziyaretler vesilesiyle de Türkiye dış yardımlarının Afrika’daki etkisi, dünya basınında yer almaktadır. İngiltere basınında “Dünyanın en büyük ilk 20 ekonomisi arasına giren Türkiye’nin küresel bir role büründüğü” dile getirilmiş, (Eldeen, 2021) 2013 BM İnsani Gelişim raporunda “Güneyin Yükselişi” konulu yazıda, Türkiye yükselen güçler arasında sayılmıştır. (Gök, 2015: 419, 418) Çin Halk Cumhuriyeti Ulusal Kalkınma ve Reform Komisyonu raporuna göre, son on yılda Çin, Afrika’nın en büyük yatırımcısıdır. Onu ABD, Fransa ve Türkiye izlemektedir. (NDRC, 2022)



**Grafik 4: 2000- 2021 yıllarında Afrika'nın Türkiye İhracatında Payı (<https://stats.wto.org/>)**

Dünya Ticaret Örgütü verilerine göre hazırlanan Grafik 4'te, 2000 yılında %5 civarında olan Türkiye'nin Afrika ihracat oranının, 2014 yılında %9, 2020 yılında ise %9.4 seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir. Türkiye- Afrika dış ticaret hacminin, 2011 yılından sonra durağan bir seyre girdiği görülmektedir.



**Grafik 5: 2020 Yılı Afrika Kalkınma Yardımları. (<https://stats.oecd.org.>)<sup>3</sup>**

<sup>3</sup> Çin verileri, Çin kalkınma yardımları kurumu, CIDCA kaynakları esas alınarak; Hindistan verileri, Hindistan Dışişleri Bakanlığı ve OECD kaynaklarından yararlanılarak tahminen hesaplanmıştır.

Karşılaştırmalı olarak Türkiye'nin Afrika dış yardımlarına bakmak açısından yukarıda yer alan Grafik 5 hazırlanmıştır. Çin ve Hindistan verileri hariç, 2020 yılı OECD verileri esas alınarak hazırlanan Grafik 5'e göre, 2020 yılında Türkiye, Afrika'ya 75 milyon dolarlık bir dış yardım gerçekleştirmiştir. Türkiye'nin ekonomik ve siyasi kapasitesi, dünyada kalkınma yardımlarının ve Afrika'nın artan stratejik önemi; Afrika kalkınma yardımlarının, dış ticaretimize, Türkiye lehine bir hareket getirdiği dikkate alındığında, 2020 yılı Afrika kalkınma yardımlarının düşük bir seviyede gerçekleştiği değerlendirilebilir. Kalkınma yardımları politikasında Güney Güney modelinden ayrı, hibe ağırlıklı bir dış yardım tarzı oluşturulmuş olsa da Afrika'daki altyapı yatırımları ihtiyacına yönelik çareler aranması, dış yardım modellerinde çeşitlendirmeyi sağlayacak hukuki ve kurumsal boşluğun doldurulması, Türkiye'nin potansiyeliyle, kıtanın ihtiyaçlarıyla uyumlu "yeni kalkınma politikası araçları" geliştirilmesi faydalı olacaktır.

Bilgi paylaşımının, ticari ilişkilerin elektronik iletişim ağları ile yürütüldüğü, coğrafi sınırların önemsizleştiği bu dönemde, iç ve dış politikanın; hızla değişen ekonomik, sosyal ve siyasi şartlara uygun bir esneklikle yönetilmesi, çok yönlü, çok aktörlü hale getirilmesi, uluslararası ilişkilerde alt dış politika alanına giren, "ticaret, kültür, eğitim, ekonomi" konularına (Oğurlu, 2018: 74, 75) ağırlık verilmesi, yeniden şekillenen uluslararası sistemin dışında kalınmaması altı çizilmesi gereken konulardır. Bu nedenle, resmi kalkınma yardımları, özel sektör yatırımları, yardım dernekleri ve vakıfların faaliyetleri aracılığıyla gerçekleştirilen kamu diplomasisi, klasik diplomasi kadar önemli hale gelmiştir. Bu şartlar içinde, Türk dış politikasının coğrafi ekseninin Afrika'ya doğru genişletilmesi, buna paralel olarak geliştirilen "Afrika kalkınma yardımı politikası", yerinde ve zamanında bir girişim olmuş; dış politikaya yönetsel çeşitlilik ve etkinlik getirilmiştir. Afrika ile olan tarihi bağlarımızın, sömürgeci değil, himayeci bir anlayışa dayanması, dış yardımda hibe yolunun tercih edilmesi, bu politikanın çok kısa sürede karşılık bulmasına yardımcı olmuştur. 2007 Ocak ayında Türkiye Başbakanı Erdoğan'ın, Addis Ababa Afrika Birliği Zirvesine katılması, Afrikalı liderlere hitap etmesi (Çomak, 2011: 207), 2008 yılında Türkiye-Afrika Ortaklık Zirvelerinin başlatılması yine aynı yılda, Türkiye'nin Afrika'nın stratejik ortakları arasında ilan edilmesi, bu politikanın ilk yansımaları arasındadır.

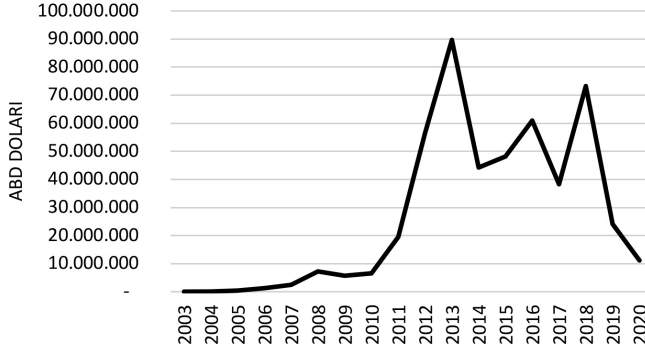
## 5. TİKA'NIN AFRİKA AÇILIMI

Soğuk savaş sonrasında ideolojik ittifak baskısından kurtulan çok sayıda ülke gibi Türkiye de dış politikasına jeopolitik ve tarihi bir perspektif getirmeye çalışmıştır. Sovyet rejiminin dağılması sonrasında bağımsızlığını kazanan Türk Cumhuriyetlerini resmen tanıyan, Dışişleri bünyesinde temsilcilikler açan ilk ülke Türkiye olmuş, doğan işbirliği ihtiyacı, kalkınma yardımlarının kurumsal düzeyde diplomatik bir araç olarak değerlendirilmesi yönünde bir siyasi iradeyi harekete geçirmiştir.

Bakanlar Kurulu'nun 24 Ocak 1992 tarihli kararıyla (480 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname) Dışişleri Bakanlığına bağlı olarak "Ekonomik Kültürel Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı (EKETİB)" kurulmuştur. "Başta Türk dilinin konuşulduğu Cumhuriyetler ve Türkiye'ye komşu ülkeler olmak üzere, gelişme yolundaki ülkelerin kalkınmalarına yardımcı olmak" teşkilatın amacı olarak belirlenmiştir. (Akçay, 2011: 95,96) 24 Ekim 2011 tarihinde kabul edilen 656 sayılı KHK ile TİKA yeniden yapılandırılmış, Başbakan Yardımcılığına bağlı bir tüzel kişilik haline getirilmiştir. Kurumun adı "Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı" olarak belirlenirken, bölgesel ayrımı esas alan bir teşkilat yapısı ve esnek bir çalışma düzeni ihdas edilmiştir. (Barbak, 2018: 10) Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçilmesi ile TİKA Başkanlığının kuruluş, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar, 15.07.2018 tarih ve 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 520 ila 531. maddelerinde yeniden düzenlenmiştir. Kalkınma işbirliği politikasının belirlenmesinde "Cumhurbaşkanı" ve ona bağlı "Strateji ve Bütçe Başkanlığı"; kalkınma işbirliği politikasının uygulanmasında ise "Hazine ve Maliye Bakanlığı" yetkilendirilmiştir. Bu yasal düzenlemeler, kalkınma yardımı politikasına daha üst perdeden ekonomi merkezli bir açılım getirileceğinin ilk sinyalleri olarak yorumlanmıştır. (Barbak, 2018: 16, 19)

Dışişleri Bakanlığı ile birlikte kalkınma yardımı politikasının esas uygulayıcısı olarak tayin edilen TİKA, kalkınma işbirliği faaliyetlerinde "talep odaklı" bir çalışma modeli izlemektedir. Bu usulle, işbirliği ülkelerinde yerleşmiş sorunlar, ülke şartları ve ulusal kalkınma programları ile uyumluluk öncelenmektedir. Halkın, idari ve sivil yapıların kolaylıkla ulaşabileceği ve ihtiyaçlarına karşılık bulacağı "yerel ofisler"de hizmet sunulmakta; yerelden, en az maliyetle proje giderlerinin sağlanması hedeflenmektedir. İnşa, modernizasyon, kültürel değerlerin korunması, akademi

veya icracı devlet kurumları arasında işbirliği gibi çok geniş bir yelpazede ihtiyaçlar karşılanmaktadır. TİKA kalkınma yardımlarının, ihtiyaçlara odaklanan, insani değerleri öne çıkaran bu niteliği, “Türkiye Tipi Kalkınma Yardımı” algısının oluşmasına sebep olmuştur. TİKA, Dışişleri Bakanlığı tarafından 2013 yılından sonra revize edilen, “Afrika Ortaklık Politikası” çerçevesinde, 2013 yılında 9 olan Afrika ofis sayısını, 2018 yılında 25’e çıkarmış, “ofis odaklı faaliyet” coğrafyasını genişletmiştir. Bu ülkeler içinde yer alan Nijerya, Madagaskar ve Mali’de ofis açma süreci henüz tamamlanmadığından, 22 Afrika ülkesinde, “ofis odaklı” bir çalışma düzeni içinde (TİKA Faaliyet Raporu, 2021), çalışılmakta; yerelde halkla, sivil ve resmî kurumlarla iç içe, tam anlamıyla bir kamu diplomasisi icra edilmektedir.



**Grafik 6: 2003-2020 yılları arasında TİKA-Afrika Toplam Kalkınma Yardımı (TİKA Faaliyet Raporu, 2021)**

Grafik 6’da, TİKA’nın Afrika’daki faaliyetlerinin, 2005 yılından sonra artış sürecine girdiği, 2010 yılında 6,5 milyon dolar olan kalkınma yardımının, 2011 yılında keskin bir artışla 19,5 milyon dolara kadar çıktığı görülmektedir. Bu yardımlar, 2013 yılında 90 milyon dolarla zirveye ulaşmış, 2018’den sonra ise düşüş eğilimine girmiştir. 2011 sonrasındaki, 2012 ve 2018 yıllarındaki artışlar, Afrika dış politika çizgisiyle uyumlu bir çizgide hareket edildiğini göstermektedir. Yardım rakamlarında görülen dalgalanmalar; TİKA yardımlarının ve yurt dışındaki kamu diplomasi faaliyetlerinin, Türkiye’nin siyasi ve ekonomik gündemine, karşılaştığı iç ve dış güvenlik sorunlarına bağlı olarak değişkenlik gösterdiği şeklinde yorumlanabilir. TİKA’nın, talep odaklı bir proje yönetimi gerçekleştirmesi; Türkiye kalkınma yardımı politikasında, yasal ve kurumsal çerçevesi netleştirilmiş,



programlara bağlanmış stratejik bir çalışma modeline geçilememesi diğer nedenler arasında sayılabilir.

**Tablo 1: 2012-2019 yılları arasında TİKA Afrika Projeleri Sektörel Dağılımı  
(Kaynak: TİKA)**

2012-2019 yılları arasında TİKA Afrika Projeleri Sektörel Dağılımı	
SEKTÖR	SEKTÖREL PAY ( %)
Eğitim	13
Sağlık	16
Su ve	
Hıfzıssıhha	3
Acil ve İnsani Yardımlar	2
Sığınmacılara Yapılan Yardımlar	0,1
İdari Birimlerin Geliştirilmesi	25
Sivil Toplum Kuruluşlarına Destek	4
Sosyal İhtiyaçların Karşılanması	3
Kültürel Hayata Katkı	10
Ulaştırma	7
İletişim	1
Tarım, Hayvancılık ve Ormancılık	6
Sanayi	0,1
Enerji	0,1
Diğer	10



TİKA Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı raporları esas alınarak hazırlanan Tablo 1, TİKA'nın, 2012-2019 yıllarında gerçekleştirdiği Afrika'ya yönelik yardım projelerinin, sektörel dağılım oranını göstermektedir. OECD sınıflandırmasına göre bakıldığında, “sosyal altyapı yatırımları”nın (Sağlık, eğitim, asayiş, idari ve sosyal yapıyı geliştirme vb.) yaklaşık %70, ekonominin bel kemiği olan “üretim sektörleri”nin ve “ekonomik yapı”nın ise yaklaşık %20 oranında desteklendiği; kültürel ve tarihi değerlerin korunması için, %10 oranında bir bütçe ayrıldığı görülmektedir. Afrika devletlerinde, mali yetersizlikler nedeniyle ihmal edilen bürokratik ve idari kuruluşlara ise %25 gibi yüksek bir oranda proje desteği sağlanmıştır.

TİKA, Afrika ülkelerinde bürokratik hizmette kaliteyi, idarî ve teknik kapasiteyi, bilgi paylaşımını önemsemektedir. Afrika ülkelerinde, mikro projeler hayata geçirilmekte, “imalat, tarım, hayvancılık” gibi alanlar desteklenmektedir. Ancak, Afrika'da, sömürgeci devletlerin endüstriyel çıkarlarına bağımlılık yüzünden ikincil üretim sektörlerinin (üretim, imalat, sanayi) gelişemediği, bu sektörlerin Afrika kalkınması için özel önem taşıdığı gerçeğinden yola çıkılırsa, oransal olarak bu desteğin, yetersiz düzeyde gerçekleştiği söylenebilir. Yine, gıda piyasasını, dolaylı olarak da emek piyasasını etkileyen “tarım sektörü”, Afrika'nın yoksulluktan kurtulması, pahalılığın, emek maliyetlerinin aşağı çekilmesi yönlerinden öncelenmesi gereken diğer bir alandır. TİKA'nın Afrika'da, bu alanlara yönelik, “proje modeli çeşitlendirmesi” yapması, yerel bağlantıları yoğunlaştırarak daha planlı ve kapsamlı programlar geliştirmesi faydalı olacaktır. Bu yapılırken, Türkiye'nin, ekonomide ve sosyal altyapıda karşılaştırmalı üstünlük elde ettiği alanlara ağırlık verilmesi, icracı kurumların tecrübelerinin paylaşılması bu faaliyetlerin etki gücünü artıracaktır.

TİKA bunun yanında, “manevi değerleri koruma” misyonu da taşımakta, insanlık tarihinden miras alınan kadim eserleri, kültür ve turizm sektörüne katarak canlandırıp korumaktadır. Bir kalkınma ajansı olarak sıra dışı bir şekilde Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren TİKA'ya, Türkiye adına insanlık ve kültür elçiliği vazifesi yüklendiği görülmektedir.

2005 sonrasında, dünyada Afrika kalkınma yardımlarının artışa geçtiği, Afrika'nın bir rekabet alanı haline geldiği, stratejik öneminin arttığı görülmektedir. Buna rağmen TİKA bütçesinden Afrika için harcanan tutar, 2014 sonrasında

azalmaya başlamış, bu düşüş seyri, 2020 yılına kadar sürmüştür. Bu durumun, stratejik hedeflerimiz ve Afrika kalkınması açısından yeniden değerlendirilmesi, Afrika özelinde kalkınma işbirliği programları geliştirilmesi faydalı olacaktır. Konuyla ilgili “On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Teknik İşbirliği ve Kalkınma Yardımları Çalışma Grubu Raporu”nda, başta TİKA olmak üzere tüm resmi kurumlar tarafından icra edilen kalkınma yardımı uygulamalarıyla ilgili öneriler sıralanmıştır. Raporda, Türkiye'nin kalkınma işbirliğinde temiz ve üstün bir imaja sahip olduğu belirtilmekte, gelişmekte olan ülkelerin talepleri doğrultusunda, yüksek maliyetli projelerin gerçekleştirilmesinin önünü açacak, “strateji ve program temelli yardım modeli” ne geçiş yapılması önerilmektedir. Bu yapılırken, “karşılıklı fayda ilkesinin” gözetilmesi, Türkiye'nin çıkarılıktan uzak imajının korunması; donör rekabeti nedeniyle, karşılıklı üstünlük elde edilen alanlara öncelik verilmesi; dünyadaki eğilime uygun olarak “özel sektör”ün ve yatırım araçlarının bu politikaya dahil edilmesi, “kamu özel ortaklıkları” deneyiminden yararlanılması salık verilmektedir. (On Birinci Kalkınma Planı, 2018: 65)

## SONUÇ

2005 yılında yoğunlaşan ve başta TİKA olmak üzere tüm resmi ve sivil kurumlar aracılığıyla yürütülen Afrika kalkınma yardımları politikası sonucunda, kalkınma işbirliğinde %5 olan Afrika payı, 2012'de %31'e kadar ulaşmıştır. 2018 yılından sonra düşüş seyrine girilmiş olsa da Afrika kalkınma yardımları politikası, Türkiye'nin Afrika'da siyasi ve ekonomik bir güç haline gelmesine hizmet etmiştir. 16.yy. İspanyol ve Portekiz yayılcılığına karşı Afrika'ya himayeci bir misyonla giren Osmanlı Devleti döneminde, dört asır, etkisi hala güçlü olan kültürel, dini ve siyasi bağlar kurduğumuz Afrika ile “hibe ve karşılıklı kazanç” temelinde yürütülen bu politika, nezih tarihi mirasımızın da etkisi ile güçlü bir etki oluşturmuş, gösterilen teveccüh ile Afrika'da ayrıcalıklı bir konum kazanılmıştır. Türkiye lehine gelişen Afrika toplam ticaret rakamlarında, %50'ye varan oranlarda artışlar yaşanmıştır.

Afrika, gelişmişlik seviyesi ve sömürgecilik geçmişinden miras aldığı sosyal, siyasi ve ekonomik sorunları nedeniyle dış yardım konusunda hassas ve özel bir yaklaşımı hak etmektedir. Doğal kaynakları ve değerli madenleri, kalkınma potansiyeli ile ekonomik fırsatlar kıtası haline gelen ve stratejik önemi artan



Afrika'nın, Türkiye dış yardım politikasında öncelenmesi doğru bir girişim olacaktır. Dünyanın evrildiği, doğrudan yatırımları ve özel sektör girişimlerini önceleyen yeni dış yardım modelinin ve Afrika'nın gelişmişlikte edindiği yeni konumun gereği olarak; özel sektör yatırım araçlarının dış yardım politikasına uyarlanması; Afrika'daki ikincil üretim mekanizmalarını (tarım, hayvancılık, imar vb.) harekete geçiren; ulaşım, iletişim, enerji gibi ekonomik altyapı sistemlerine katkı sunan; iki taraflı fayda sağlayan “program ve yatırım temelli yardım modelleri”nin devreye sokulması, bunun için, sağlam bir yasal ve kurumsal zemin hazırlanması önemlidir.

Dış yardımlarla Afrika'ya atılan Türkiye imzasının kalıcılığı için; hızla değişen ekopolitik koşullara intibak kabiliyeti artırılmalıdır. Bunun için, işbirliği paydaşlarının karşılıklı fayda ve ihtiyaçlarının devamlı gözden geçirildiği, “istişarî planlama toplantıları” tertip edilmeli, belirlenen makul süreler içinde devamlılığı sağlanmalıdır. Yasal ve kurumsal düzenlemeler, proje modellerinde çeşitlendirme, istişarî planlama toplantıları gibi yeni ilkeler, kalkınma yardımının en başta gelen aktörü olan TİKA'nın da Afrika'daki proje kabiliyetini artıracak, Afrika dış yardımında esneklik, sürdürülebilirlik ve uzmanlaşma sağlanacaktır. Afrika'da, yatırım işbirliği fırsatlarının çeşitlendirilmesine ve suistimallerin önüne geçilmesine vesile olacak olan bu düzenlemeler, kısa vadede Afrika coğrafyasına fayda sağlarken, uzun vadede Türkiye'ye siyasi güç ve ekonomik fayda olarak dönecek, tarihimizden miras alınan “vakıf” kültürü, gelecek nesillere aktarılacaktır.

#### **KAYNAKÇA**

Afyoncu, E. (2016). Osmanlılar Etiyopya'da. Sabah. Yayın: 3 Haziran, 2016. <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/erhan-afyoncu/2016/03/06/osmanlilar-etiyopyada>.

Akçay, E. (2011). “Bir Dış Politika Enstrümanı Olarak Türk Dış Yardımları”. Doktora Tezi, Polis Akademisi Başkanlığı. Arpa, E. (2015). Afrika Seyahatnamesi. Ankara: Fecr.

Aslan, O. E. (2019). Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi. Ankara: İmge, 2019.

Austin, G. (2015). The Economics of Colonialism in Africa, The Oxford Handbook of Africa and Economic. 522–535.

Aybar, S. (2017). Dünya Siyasetinde Afrika 4. Ed. İsmail Ermağan, Ankara: Nobel Yayıncılık, 47-50.

Barbak, A. (2018). "Türkiye'nin Uluslararası Kalkınma İşbirliği Politikası", Yayın: 31 Ekim 2018. [https://www.researchgate.net/publication/328610942\\_Turkiye%27nin\\_Uluslararası\\_Kalkınma\\_Isbirliği\\_Politikasi](https://www.researchgate.net/publication/328610942_Turkiye%27nin_Uluslararası_Kalkınma_Isbirliği_Politikasi).

Bayram, M. (2014). Türkiye'nin Dış Politikası. Ed.İdris Demir. Bursa:Dora.

BRICS. Evolution of BRICS. <https://brics2021.gov.in/about-brics>. Erişim: 10 Temmuz 2022.

CIDCA. Resources, Documents. [http://en.cidca.gov.cn/2021-01/10/c\\_581228.htm](http://en.cidca.gov.cn/2021-01/10/c_581228.htm). Erişim: 5 Temmuz 2022.

Çomak, İ. (2011). Türkiye'nin Afrika Politikası ve Sağlık Sektöründe Çalışan Türk STK'ların TİKA'nın Desteğinde Afrika'da Yürüttüğü Faaliyetlerin Bu Politikaya Etkisi . Avrasya Etüdleri , 40 (2), 201-222. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/avrasya/issue/35338/392303>.

Devarajan, S. Wolfgang F. (2013). Africa's Economic Boom: Why the Pessimists and the Optimists Are Both Right.

Foreign Affairs. 92/3: 68-81.

Dirmıkcı, Ç. (2015). Uluslararası Ekonomik Düzene Meydan Okuyan Çin'in BRICS'deki Rolü. Akademik Perspektif Enstitüsü . 2/3, 7-10.

Dışişleri Bakanlığı. Türkiye-Afrika İlişkileri. Erişim: 25 Temmuz 2022. <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-afrika-iliskileri.tr.mfa>

Dorman, S.R. (2006). Post-liberation Politics in Africa: examining the political legacy of struggle. Third World Quarterly. 27/ 6, 1085- 1101.

Easterly, W. (2005). Can Foreign Aid Save Africa?. Clemens Lecture Series. 1-37.

Edwards, S. (2015). Economic Development and the Effectiveness of Foreign Aid: A Historical Perspective. Kyklos. 68/3, 277-316.

Eldeen, M. K. (2021), Afam. Sessiz güç Türkiye'nin Afrika Serencamı. Erişim: 15 Mayıs 2021. <https://afam.org.tr/sessiz-guc-turkiyenin-afrika-serencami/>

Ellis, S. (1996). Africa after the Cold War. Development and Change. 27, 1-28.



Ergüler, G. A. (2020), Kalkınma İş Birliğinin Genişleyen Çerçevesi Sürdürülebilir Kalkınma İçin Toplam Resmi Destek – TOSSD. *Avrasya Etüdüleri*. 58 /2, 31-58.

Göç İdaresi Başkanlığı. (2021). Geçici Korumamız Altındaki Suriyeliler. Erişim: 25 Mayıs 2021. <https://www.goc.gov.tr/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler>.

Gök, G. O. (2015). *Dünya Siyasetinde Afrika* 2. Ed. İsmail Ermağan. Ankara: Nobel Yayıncılık.

Gueye, M. (2018). Colonialism in Africa: A Revisionist Perspective. *Africology: The Journal of Pan African Studies*. 12/1, 111-122.

Gülseven, Y. (2020). An Assessment of the Measurement of Official Development Aid: Uncertainties and Inconsistencies. *Avrasya Etüdüleri*. 58/2, 5-29.

Hattori, T. (2001). Reconceptualizing Foreign Aid, *Review of International Political Economy*, 8/4, 633- 360.

Hazar, N. (2016). *Türkiye Afrika İlişkileri*, Ankara: Akçağ.

Heldring, L. James A.R. (2012). Colonialism And Economic Development In Africa. NBER Working Paper, 18566, 1- 38.

Kalkınma Bakanlığı. (2018). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Teknik İşbirliği ve Kalkınma Yardımları Çalışma Grubu Raporu*. Ankara.

Kerr, G. (2021). *Kısa Afrika Tarihi*. Çev: Mihriban Doğan. İstanbul: Say.

Kurt, V. (2018). “Bir Dış Politika Aracı Olarak Türkiye'nin Dış Yardımları” Ak Parti'nin 15 Yılı: Dış Politika. [https://www.academia.edu/38206895/B%C4%B0R\\_DI%C5%9E\\_POL%C4%B0T%C4%B0KA\\_ARACI\\_OLARAK\\_T%C3%9CRK%C4%B0YE\\_N%C4%B0N\\_DI%C5%9E\\_YARDIMLARI\\_pdf](https://www.academia.edu/38206895/B%C4%B0R_DI%C5%9E_POL%C4%B0T%C4%B0KA_ARACI_OLARAK_T%C3%9CRK%C4%B0YE_N%C4%B0N_DI%C5%9E_YARDIMLARI_pdf).

Miller, J. C. (1999). Joseph Miller's oral presentation focused; Presidential Address: History and Africa/Africa and History.

Ministry of External Affairs Government of India. "Media Center". Yayın: 26 Temmuz 2017. <https://www.mea.gov.in/lok-sabha.htm?dtl/28705/QUESTION+NO153+INDIAN+AID+TO+AFRICAN+COUNTRIES>

NDRC. (2022). China-Africa trade reaches all-time high in 2021, showing resilience amid pandemic, Yayın: 1 Mart, 2022. [https://en.ndrc.gov.cn/news/mediarources/202203/t20220304\\_1318151.html](https://en.ndrc.gov.cn/news/mediarources/202203/t20220304_1318151.html)

OECD İLİBRARY. Other official providers not reporting to the OECD". Erişim: 30 Ağustos 2022. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18b00a44-en/index.html?itemId=/content/component/18b00a44-en>

OECD. OECD Stat. <https://stats.oecd.org>. Erişim: 5 Temmuz 2022.

Oğurlu, E. (2018). 1998-2018 arası dönemde Türkiye'nin Afrika Deneyimi; Fikirden Eyleme Bir Dönüşüm. Avrasya Etüdüleri. 54, 65-94.

Olukoshi, A. (2004). Changing Patterns of Politics in Africa. In *AfricaCentro de Estudos Internacionais*. 5/6, 15-38. Orakçı, S. (2018). Türkiye Afrika İlişkileri. İstanbul: İnsamer.

Pankaj, A. K. (2005), Revisiting Foreign Aid Theories, *International Studies*, 42, 103-121.

Sachs, J. D. (2001). The Strategic Significance of Global Inequality. *The Washington Quarterly*. 24/3, 1-12.

Tepeciklioğlu, E. E. (2012), Afrika Kıtasının Dünya Politikasında Artan Önemi ve Türkiye-Afrika İlişkileri. *Afrika Üniversitesi Afrika Çalışmaları Dergisi*. 1/2, 56-94.

Ticaret Bakanlığı. Ekonomik Görünüm Mart 2021. Erişim: 25 Temmuz 2022. [https://ticaret.gov.tr/data/5e18288613b8761dccc355ce/Ekonomik%20G%C3%B6r%C3%BCn%C3%BCm\\_Mart\\_2021.pdf](https://ticaret.gov.tr/data/5e18288613b8761dccc355ce/Ekonomik%20G%C3%B6r%C3%BCn%C3%BCm_Mart_2021.pdf)

TİKA. Afrika'da Sürdürülebilir Kalkınma İş Birliklerinin Öncüsü: TİKA. [https://www.tika.gov.tr/tr/haber/afrika%27da\\_surdurulebilir\\_kalkinma\\_is\\_birliklerinin\\_oncusu\\_tika-67045](https://www.tika.gov.tr/tr/haber/afrika%27da_surdurulebilir_kalkinma_is_birliklerinin_oncusu_tika-67045). Erişim: 25 Temmuz 2022.



TİKA. 2020 Faaliyet Raporu. Erişim: 15 Mayıs 2021. <https://www.tika.gov.tr/upload/sayfa/FAAL%C4%B0YET%20RAPORU%202020/TIKAFaaliyet2020Web.pdf>.

TİKA, 2020 Kalkınma Yardımları Raporu. Erişim: 25 Temmuz 2022. [https://www.tika.gov.tr/tr/yayin/liste/turkiye\\_kalkinma\\_yardimlari\\_raporlari-24](https://www.tika.gov.tr/tr/yayin/liste/turkiye_kalkinma_yardimlari_raporlari-24).

Turhan, Y. (2020), Kalkınma Kavramının Tarihsel Süreci Ve Etimolojik Analizi. Uluslararası İktisadi ve İdari incelemeler Dergisi. 3/29, 149-164.

Ülker, E. (2016). Yoksulluktan Umuda Afrika Ekonomisi, Ankara: Siyasal.

Yılmaz, S. (2014). Afrika Yol Haritası Bir Kıtanın Stratejik Analizi. Ankara: 21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü.

Yiğit, İ. "MEMLÜKLER", TDV İslâm Ansiklopedisi, <https://islamansiklopedisi.org.tr/memlукler#1>. Erişim: 30 Ocak 2023.

Wallerstein, I. (2020). Dünya Sistemi ve Afrika. Çev: A. M. Binicioğlu. Ankara: Aryen.

WTO. Merchandise Trade. [https://stats.wto.org/dashboard/merchandise\\_en.html](https://stats.wto.org/dashboard/merchandise_en.html). Erişim: 10 Temmuz 2022.







Derleme Makalesi / Review Article

## TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM VE DİJİTAL DÖNÜŞÜM BAĞLAMINDA YAPAY ZEKÂNIN KULLANIMI

M. Serdar ERBAŞ<sup>1</sup>

### Öz

Yapay zekâ teknolojileri alanında başarı ülkeler arası güç dengelerini değiştirebilecek potansiyele sahiptir. Türk kamu yönetiminin yapay zekâ uygulamaları hakkında bilgisini geliştirerek, bu doğrultuda proje ve programlar geliştirmesi, bu alandaki kıyasıya rekabetten kopmaması önem taşımaktadır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Dijital Dönüşüm Ofisi kurulmuştur. Türkiye Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi yayımlanarak yapay zekâ alanında 6 stratejik öncelik, 24 amaç ve 119 adet tedbir belirlenmiştir. Bu noktada Türk kamu yönetiminin yapay zekâyı hangi alanlarda kullanabileceği sorusu ve problemi ile karşılaşmaktadır. Bu nedenle çalışmada, dünyada kamu ve özel sektör kurumlarının yapay zekâyı hangi alanlarda kullandığının ortaya konması, Türk kamu yönetiminin yapay zekâyı hangi alanlarda kullanabileceği konusunun açıklığa kavuşturulması amaçlanmıştır. Yöntem olarak literatür taraması ve derleme yapılması yöntemi kullanılmıştır. Bankacılık, finans ve bütçe, sağlık, eğitim, ticaret, ulaşım, altyapı ve inşaat, sanat, tarım, hukuk ve adalet, deprem ve doğal afet, muhasebe ve denetim, arşiv, çeviri ve tercüme, insan kaynakları yönetimi, basın ve halkla ilişkiler, yazılım alanlarında yapay zekâ kullanımına dair araştırma ve çalışmaların sonuçlarına yer verilmiş, kamu yönetiminde bütün bu alanlarda yapay zekâ uygulamalarının kullanılabilmesi, yapay zekâ uygulamaları ile zaman, kaynak, işgücü tasarrufu sağlanabileceği, yapay zekâ kullanımı ile kamu hizmetlerinin daha hızlı, etkin ve verimli sunulması ile vatandaş memnuniyetinin sağlanabileceği, Türk kamu yönetiminin yapay zekâ uygulamaları ile ülkeler arasındaki kıyasıya rekabetten güçlenerek başarı ile çıkabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Türk Kamu Yönetimi, Stratejik Yönetim, Dijital Dönüşüm, Yapay Zekâ

<sup>1</sup>Dr., Başmüfettiş, Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, mserdar.eras@saglik.gov.tr;  
ORCID No: <https://orcid.org/0000-0002-2865-0166>;



## **USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF STRATEGIC MANAGEMENT AND DIGITAL TRANSFORMATION**

### **ABSTRACT**

*Success in artificial intelligence technologies has the potential to change the balance of power between countries. It's important for the Turkish public administration to develop its knowledge about artificial intelligence and to develop applications, projects, and programs in this direction and not to break away from the competition in this field. In this context, a Digital Transformation Office was established within the Presidency. Türkiye National Artificial Intelligence Strategy was published, and 6 strategic priorities, 24 objectives and 119 measures were determined in the field of artificial intelligence. At this point, the question of in which areas the Turkish public administration can use artificial intelligence is encountered. For this reason, this study, aims to reveal in which areas public and private sector institutions use artificial intelligence in the world and to clarify the issue in which fields Turkish public administration can use artificial intelligence. Literature review and compilation method were used. The results of research and studies on usage of artificial intelligence in banking, finance, budget, health, education, trade, transportation, infrastructure and construction, art, agriculture, law, justice, earthquake, natural disaster, accounting, auditing, archive, translation, human resources management, press, public relations, and software are evaluated. It has been concluded that artificial intelligence applications can be used in public administration; time, resource and labor savings can be achieved with artificial intelligence, public services can be provided more quickly, effectively and efficiently, citizen satisfaction can be achieved and Turkish public administration can successfully emerge from the competition between countries with artificial intelligence.*

**Keywords:** Turkish Public Administration, Strategic Management, Digital Transformation, Artificial Intelligence.

## GİRİŞ

Yapay zekâ, insan beynini ve karar alma davranışlarını tanımlayarak analiz yapıp karar verebilen makineleri programlamaya odaklı bir alandır. Apple firması tarafından geliştirilen insanların konuştuklarını analiz edip cevaplayan Siri ile Yandex firmasının ürünü olan küresel konumlama sistemi (GPS) kullanılarak her türlü yol bilgisine ulaşmayı sağlayan Yandex Haritalar gibi uygulamalar günlük hayatta yaygınlaşmış yapay zekâ uygulamalarındandır (Önder ve Saygılı, 2018: 631). Başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Rusya ve Çin olmak üzere küresel düzeyde güçlü ekonomiler, gelecekte yapay zekâyâ dayalı bir sistem oluşacağını öngörerek bu yönde araştırma-geliştirme (Ar-Ge) çalışmaları yürütmektedir (Öztürk, 2022:54). Diğer pek çok ülke de yapay zekâ alanında kazanılacak başarının güç dengelerini değiştirebilecek potansiyelde olduğunun farkında olup yapay zekâ politikaları oluşturup uygulamaktadır (Saygılı, 2020: i). Yapay zekâ teknolojileri için ülkeler arasında kıyasıya bir rekabet oluşmuştur. Gelişmiş ülkeler yapay zekâ teknolojilerini; ulusal güvenlikleri, plan ve politikaları için kullanmaktadırlar. Yeni sistemler yapay zekâyla uyumlu şekilde tasarlanmaktadır. Çin, Kanada, ABD, Rusya, Japonya gibi ülkeler yapay zekâ konusunda yıllık eylem planları yapmakta, özel birimler kurmakta ve özel eğitim programları ile dönüşümü desteklemektedir (Kubilay, 2020: 16). Stratejik yönetimde yapay zekâ kullanımı ile kamu hizmetlerinin kalitesini, hızını artırmak aynı zamanda maliyeti düşürmek mümkündür (Efe ve Özdemir, 2021: 36-39). Dijital dönüşüm sürecinde kamu yönetiminde yapay zekâ ve teknoloji destekli araçların kullanımı artmaktadır (Karagöz, 2020: 16, 21). Stratejik yönetimde önemli bir unsur olan vizyon, geleceği tahmin etmek ve bunu geleceğe yönelik planlama ile ilişkilendirmektir. Stratejik yönetim ve yapay zekâ kavramları karşılıklı olarak birbirleri ile yakından ilgilidirler. Yapay zekâ, nesnelerin interneti, büyük veri, yapay öğrenme, derin öğrenme gibi teknolojilerin takibi stratejik yönetim açısından mühimdir (İyigün, 2021: 675). Yapay zekâ stratejik yönetim ilişkisi ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Örneğin ABD ve Çin'in ulusal yapay zekâ stratejik belgeleri ile kamunun yapay zekâ politikalarının karşılaştırıldığı bir çalışmada, ABD'nin, yapay zekâ politikalarını aşağıdan yukarıya bir yaklaşımla, hedef gruplar ve hizmet sağlayıcılarla birlikte uygulama stratejisini benimsediği, Çin'in ise daha merkezîyetçi ve yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir yaklaşım benimsediği belirtilmektedir (Saygılı, 2020: i).

Yapay zekâ günlük yaşantıyı ve kamu kurumlarını her geçen gün daha fazla etkilemektedir. Modern kamu yönetiminin teknolojik dönüşümün koordinatörü olarak kamu yönetimi ve politikalarına yapay zekâ teknolojisini entegre etme, yönetme ve düzenleme konusunda görevleri vardır. Bunun sağlayacağı pek çok imkan bulunmaktadır (Uzun, Yıldız ve Önder, 2022:423). Bir bilgisayar programının, bir veri tabanı üzerinden algoritmalar oluşturup öğrendiği ve bir soruya kendi özgün cevaplarını geliştirdiği yapay öğrenmeyi ve derin öğrenme tekniklerini kullanması yapay zekânın en önemli başarılarından. Yapay zekâ ile yüklü miktarda veri, karmaşık hesaplamalar veya net kuralları olan tekrar eden görevlerde insanlardan daha etkin, daha az maliyetli, daha hızlı ve doğru sonuçlara ulaşmak mümkün olmuştur. Ayrıca yapay zekâ yapay öğrenme algoritması ile veriler arasında yeni bağlantılar kurmayı başarmıştır. Yapay zekânın, yakın zamanda kamu yönetimini ve bürokratik süreçleri değiştireceği kuşkusuzdur. Önümüzdeki yıllarda, hem politikacılar hem üst düzey kamu yöneticilerinin, hem yapay zekânın yerel ve merkezi kurumlarda uygulanmasına öncülük etmeleri beklenmektedir (Efe ve Özdemir, 2021: 35 ve 47). Bilgi ve teknoloji alanındaki değişim ve dijitalleşmenin yaygınlaşması, kamu yönetimi anlayışında da dönüşüme yol açmakta ve “yapay zekâ” kavramı kamu yönetiminin odağına yerleşmektedir (Konu ve Ata, 2022:649). Bu nedenle yapay zekâ uygulamalarının artık stratejik yönetimin olmazsa olmazı olduğu söylenebilir. Türk kamu yönetiminin dünya genelinde yaygınlaşan yapay zekâ uygulamaları hakkında bilgi sahibi olması ve proje ve programlarını bu doğrultuda geliştirmesi ve yapay zekâ alanındaki kıyasıya rekabetten kopmaması gerekmektedir. Bu noktada Türk kamu yönetiminin yapay zekâyı hangi alanlarda kullanabileceği sorusu ve problemi ile karşılaşmaktayız. Bu nedenle bu çalışmada, Dünya genelinde kamu ve özel sektör kurumlarının yapay zekâyı hangi alanlarda kullandığının ortaya konması, bu şekilde Türk kamu yönetiminin yapay zekâyı hangi alanlarda kullanabileceği konusunun açıklığa kavuşturulması amaçlanmıştır. Çalışmada, yöntem olarak literatür taraması ve derleme yapılması yöntemi kullanılmıştır. Öncelikle kavramsal çerçeve ortaya konulmuş, Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim, dijital dönüşüm ve yapay zekâ uygulamaları açıklanarak, stratejik yönetimde yapay zekânın kullanım alanlarına ilişkin örnek araştırmalar, Türk kamu yönetiminde yapay zekânın kullanım alanları ile yapay zekânın uygulama başarısını etkileyen unsurlar, yapay zekâ kullanımının yararları, yapay zekâ kullanımından kaynaklı riskler ortaya konmuş ve sonuçlara yer verilmiştir.

## 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde; yirmi birinci yüzyılın ilk çeyreğinde kamu yönetiminde zihinsel kalıpları değiştirme potansiyeli bulunan yapay zekâ, yapay zekâ türleri ve teknolojileri, stratejik yönetim, dijital dönüşüm kavramları üzerinde durulmaktadır.

### 1.1. Yapay Zekâ

Yapay zekâ, bir zekâya sahip makineler, bilgisayarlar, yazılımlar, programlar, robotlar yapmak olarak tanımlanabilmekte olup, insanların kendi akıl ve zihnini, çalışma şeklini, özelliklerini inceleyerek kendi aklına benzer bir zekâ ortaya çıkarma çabasını ifade etmektedir. Yapay zekâ, insan akli gibi düşünebilen, konuşabilen, cümle ve kavramları anlayabilen, problem çözme yeteneği olan bir bilgisayar, bilgisayar kontrolünde bir robot veya zekice tasarlanmış bir yazılım üretme şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Yapay zekâ insan aklının öğrenme, karar verme ve bir sorunun çözümü süreçlerinde nasıl bir yol izlediğinin incelenmesi ve bu araştırmalarda ortaya çıkan verilerin akıllı yazılım ve bilgisayar sistemleri geliştirmek için kullanılması ile ilgilidir (Önder ve Saygılı, 2018: 635-636).

Diğer bir tabirle yapay zekâ; bir bilgisayar veya bilgisayar kontrollü bir robotun farklı işlemleri akıllı canlılar gibi yapması yeteneği olarak tanımlanmaktadır. Akıl yürütme, anlama, genelleme yapma veya tecrübeye dayalı öğrenme gibi insanlara özgü bilişsel yeteneklerle donatılmış sistemleri ifade etmektedir. Büyük veri tabanları ve hesaplama gibi teknolojilerden faydalanan bir disiplindir. Yapay zekâ sistemleri, veriden ve örüntülerden öğrenmekte, arama ve tahmin yapabilen algoritmalar kullanmaktadır. Dijital veriyi işleyen veri madenciliği teknikleri ile büyük veri tabanları yapay zekâ tarafından kullanılmaktadır. İsminin çağrıştırdığının aksine, insan beyninin çalışma ve anlama sistemine tam olarak benzememektedir. Yapay zekâ; rutin ve örüntüsü olan işlerde etkili olabilmektedir. Tasarım, diğergamlık ve uyum gerektiren duygusal zekâ ile ilgili ve belirsizlik içeren konularda ise yapay zekânın etkinliği kısıtlıdır (Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi 2021-2025: 12).

### 1.2. Yapay Zekâ Türleri ve Teknolojileri

Yapay zekâ türleri; yapay öğrenme (machine learning), bilgisayarlı görme (computer vision), konuşma tanıma (speech recognition), doğal dil işleme (natural

language processing) ve robotik (robotics) olarak sayılabilmektedir (Önder ve Saygılı, 2018: 635-636). Yapay öğrenme, bir veri tabanı üzerinden öğrenebilen, sınıflandırma, modelleme ve tahmin yapan algoritmalar olarak tanımlanabilir. Yapay sinir ağları ise biyolojik sinir ağlarından esinlenilerek geliştirilen bilgisayar sistemleridir. Biyolojik sinir sisteminde olduğu gibi birçok nörondan oluşur ve nöronlar eş zamanlı olarak çalışırlar (Erdoğan Keysan, 2019: 28).

Yapay zekâ ile ilgili teknolojilerden birisi olan “Doğal Dil İşleme” teknolojisi, insanların konuştuğu dile benzeyen sözlü ve yazılı dili anlamak için bilgisayarın programlanmasını ifade etmektedir. “Derin Öğrenme” ise büyük veri kümelerini kullanan yapay öğrenmeye dayanmaktadır. Tahmine dayalı analiz yapmak için sinir ağlarını kullanmaktadır. Derin öğrenme, konuşma ve görüntü tanımda etkili olmaktadır (Nadas, 2021: 7-8). Chatbot kelimesi ise İngilizce Chat (sohbet) ve Bot (robot) kelimelerinin birleşiminden oluşmuş bir terim olup Türkçe karşılığı Sohbet Robotudur. Kullanıcı ile yazılı ya da sesli olarak iletişim kurabilen ve genellikle önceden belirlenmiş bir senaryo üzerinden cevaplar verebilen yapay zekâ destekli yazılımlardır (Gökkaya, 2022: 18).

### **1.3. Stratejik Yönetim**

Kamu yönetimi alanında başarısını kanıtlayarak uygulama alanı bulan bir yönetim sistematiği olan stratejik yönetim; bilimsel yöntemler kullanılarak katılımcı bir anlayış ile geleceğe dönük stratejik planların oluşturulması, bu plan doğrultusunda kurum faaliyetlerinin yönlendirilmesi ve kontrol mekanizmaları ile uygulama ve sonuçlarının değerlendirilmesi ve tekrar planlama sürecine dahil edilmesini sağlayan bir yönetim tekniğidir (Aydın, 2014:1-2). Stratejik yönetim sistemi kamu ya da özel tüm kurumlar için önemlidir. Zira uzak geleceği baştan planlamayan ve bu yönde doğru adımlar atmayan kurumlar gerçek anlamda başarıyı yakalayamazlar. Kısa dönemde başarı kazanıldığı görüntüsü ortaya çıksa da orta ve uzun dönemde stratejik yönetim sistemini öğrenme ve uygulama gereği ile karşılaşılırlar (Marşap, 2017:15). Stratejik yönetim kurumların gelecekte var olabilmesi adına yürütülen analitik bir süreçtir, geleceğe yöneliktir. Yapay zekâ ile bilgi teknolojileri kullanımı gelecekte kamu yönetiminin en önemli gündem maddelerinden biri olacaktır. Bu nedenle stratejik yönetim kapsamında stratejik planlama ve kamu politikası süreçlerine teknolojik gelişmeler ile yapay zekâ uygulamalarının dahil edilmesi kamu yönetiminin gelecekte var olabilmesi için hayati önemdedir.



#### **1.4. Dijital Dönüşüm**

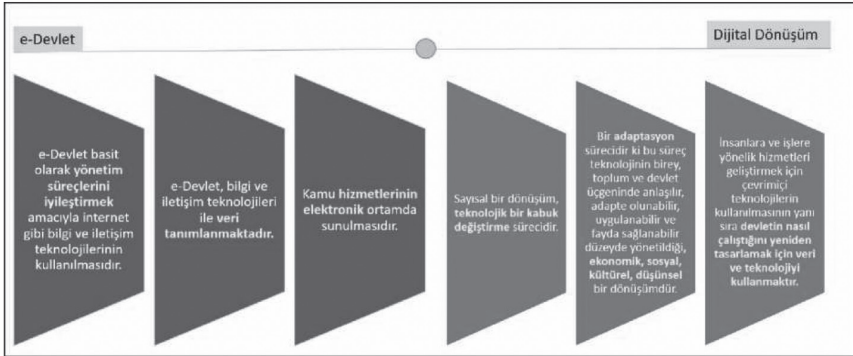
Dijital Dönüşüm, bilgi işlem teknolojileri ile ortaya çıkan değişimin yönetilebilmesi için insanlar, iş süreçleri ve teknolojinin birlikte dönüşümünü ifade etmektedir. Dijital dönüşüm; insan aklı, nesnelerin interneti, bulut bilişim, blok zinciri, büyük veri ve yapay zekâ gibi unsurları barındırmakta ve tüm iş süreçlerini, sosyal hayatı derinden değiştirmektedir. Türkiye’de T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi bünyesinde olan Dijital Türkiye (e-Devlet) politikaları ile dijital dönüşüm hayata geçirilmektedir. Dijital dönüşüm, şeffaf, hesap verebilir, katılımcı ve siber güvenlik ile korunan kamu yönetimine katkı sağlamaktadır (Demirkıran, 2022: 197). Dijital dönüşüm süreci verinin hızla işlenip yeni bilgilere erişim hızının arttığı bir süreci ifade etmektedir. Dijital dönüşüm, bir öğrenme ve uyum sürecidir. Devletler bu süreçte edindikleri verilerin önce ne olduğunu, sonra nasıl toplanabileceğini, korunabileceğini, paylaşılabilirliğini ve en son nasıl yönetilebileceğini öğrenmektedirler. Dijital dönüşümün ulusal düzeyde yapılabilmesini sağlayabilecek tek yapı ise ülkenin kamu yönetimidir (Karagöz, 2020: 22,105).

## **2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM, DİJİTAL DÖNÜŞÜM VE YAPAY ZEKÂ**

Stratejik yönetimin önemli bir unsuru olan stratejik planların hazırlanması sürecinde yapılan teknoloji ve bilişim altyapısı analizinde, yönetimin bilişim sistemleri ile donanımı incelenerek mevcut durum belirlenir. Kamu kurumunun geleceğe bakışı dikkate alınarak teknoloji ve bilişim altyapısının olması gereken durumu belirlenir. İşlemlerin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan teknolojik kaynakların belirlenebilmesi için iş analizi ve süreç analizi çalışmaları yapılmalıdır. Analiz sonucunda mevcut durum ile olması gereken durum arasında fark tespit edildiğinde iyileştirme önerileri raporlanır. İyileştirme önerileri arasında stratejik plan dönemi için önceliklendirme yapılır (Cumhurbaşkanlığı SBB, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 2021:27).

Kamu yönetiminde hizmetlerin elektronik ortamda sunumuyla başlayan e-devlet çalışmaları, sadece kamu hizmetlerinin değil, kurumların, mevzuatın, belgelerin, yazışmaların ve personelin de elektronik ortamda tanımlandığı dijital dönüşüm sürecine dönüşmektedir. Bu dönüşüm sürecinde yöneticiler

için elektronik uygulamalar dijital yardımcılar olarak katkı sağlamakta ve karar alma süreçleri daha rasyonel hale gelmektedir. Dijital dönüşüm sürecinde kamu yönetiminde yapay zekâ ve teknoloji destekli araçların kullanımı artmaktadır (Karagöz, 2020: 16, 21). Dijital dönüşüm süreci Şekil 1.'de gösterilmektedir:



### Şekil 1: E-Devletten Dijital Dönüşüm Geçiş Süreci

**Kaynak:** Karagöz, 2020: 27.

Kamu yönetiminde yapay zekâ kullanımında, vatandaşın bir kamu kurumuna gitmeden kamusal işlemlerini dijital ortamda kısa sürede yapabilmesi geçiş sürecinde ilk adımlardan biridir. Kamu yönetiminin yapay zekâ alanında öncelikle yapması gereken bilişim ve strateji kurumlarını yapay zekâ alanında gelişme ve öğrenmeye yönlendirmesi, tüm kamu kurumlarında, akıllı sistemlerin kurulabileceği alt yapıyı sağlaması ve uzmanlar yetiştirmesidir. Yapay zekânın hızlı veri toplama, analiz etme ve seçenekler arasından daha uygun olanı seçebilme yeteneği sayesinde, kamu kurumları gereksiz iş yükünden kurtulabilmektedir (Önder ve Saygılı, 2018: 653, 659-660).

#### **2.1. Türkiye Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi**

Türkiye'de teknolojik gelişmeler, kamu yönetiminde yeniden yapılanma eğilimleri doğrultusunda, farklı kurumlar altında ayrı ayrı sürdürülen dijital dönüşüm (e-Devlet), siber güvenlik, milli teknolojiler, büyük veri ve yapay zekâ ile ilgili çalışmaların tek çatı altında toplanması amacıyla, 10 Temmuz 2018 tarihli 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi (CBDDO) kurulmuştur. Ofis hizmet birimleri içerisinde Büyük

Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Dairesi Başkanlığı da oluşturulmuştur (T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, 2018).

Türkiye Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi (UYZS), On Birinci Kalkınma Planı ile 2021 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda yer alan "Tedbir 473.1" kapsamında hazırlanmış olup Türkiye'nin 2021-2025 yılları arasında yapay zekâ alanındaki çalışmalarına ilişkin tedbirleri ve yönetim mekanizmasını oluşturup açıklamaktadır. UYZS; Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından birlikte hazırlanmış olup yapay zekâ alanındaki hızlı gelişmeler karşısında Türkiye'nin bu alandaki ilk ulusal stratejisi olması nedeniyle öncül ve keşfedici bir yaklaşıma sahiptir. 6 stratejik öncelik (Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi 2021-2025: 7-8):

- Yapay zekâ uzmanlarını yetiştirmek ve alandaki uzmanları artırmak
- Araştırma, girişimcilik ve yenilikçiliği desteklemek
- Kaliteli veriye ve teknik altyapıya erişim imkanlarını genişletmek
- Sosyo-ekonomik uyumu hızlandıracak düzenlemeleri yapmak
- Uluslararası düzeyde işbirliklerini güçlendirmek
- Yapısal ve işgücü dönüşümünü hızlandırmak

olarak sayılmış, 24 amaç ve 119 adet tedbir belirlenmiştir (Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi 2021-2025: 7-8).

Cumhurbaşkanlığının 2021/18 sayılı Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi (2021-2025) konulu genelgesinde; yapay zekâ teknolojilerinin üretilmesine ve kullanımının yaygınlaştırılmasına yönelik ulusal politikalar çerçevesinde yapılacak çalışmaların etkin olarak yürütülmesi ve tedbirlerin uygulanmasının izlenmesi ve koordinasyonun sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanı Yardımcısının başkanlığında Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ilgili Bakan Yardımcısının katılımıyla "Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi Yönlendirme Kurulu" kurulduğu, Kurulunun toplantılarına ilgili bakanlıkların bakan yardımcılarını ile diğer temsilcilerin gündem doğrultusunda katılacakları, Kurulun üç ayda en az bir defa toplanacağı, davet üzerine ayrıca toplanabileceği, sekretarya hizmetlerinin Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından birlikte yürütüleceği belirtilmiştir (2021/18 sayılı Genelge).

## **2.2. Türk Kamu Yönetiminde Yapay Zekâ Uygulamaları**

Türkiye’de kamu kurumlarının yeni nesil teknolojilere uyum sağlaması ve yapay zekâyâ dayalı etkin karar alma süreçlerine yönelik proje ve pilot uygulamalar (Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi 2021-2025: 54-56):

· Adalet Bakanlığı bünyesinde sesli asistan ile denetimli serbestlik ve icra gibi konularda karar destek sistemleri geliştirilmesi,

· Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından İş Sağlığı ve Güvenliği Bilgi Yönetim Sistemi kapsamında; kaza riskinin etkenlerinin matematiksel olarak belirlenerek risk profilleri ortaya konması, geçmiş iş kazası ve meslek hastalığı verilerinden faydalanarak tahmine dayalı modelleme ve erken uyarı sistemi geliştirilmesi,

· İçişleri Bakanlığı, yapay zekâyâ dayalı olarak muhtemel olayların tespit edilebilmesi, risklerin öngörülebilmesi odaklı proje,

· Millî Eğitim Bakanlığının “Dünya Bankası Güvenli Okullaşma ve Uzaktan Eğitim Projesi” kapsamında, Eğitim Teknolojileri Kuluçka ve İnovasyon Merkezinin kurulması projesi ile yapay zekânın eğitimde uygulanmasına ilişkin AR-GE çalışmaları,

· Sağlık Bakanlığının radyolojik görüntüleme tekniklerinde robotik değerlendirme kullanımının test edilmesi uygulamaları ile radyoloji raporlarına ve hastaya ait MR Difüzyon görüntülerinden yararlanılarak hazırlanan veri kümesi ile İnme (Var/Yok) ve İnme Tipi (Tıkayıcı/Kanayıcı) Tespiti ile Mamografi görüntülerinde lezyon ve kalsifiye tespitine yönelik yapay zekâ çalışmaları ile “Neyim Var?” adlı e-Triyaj uygulaması ile hastaların randevu taleplerinin doğru uzmanlık alanına yönlendirilmesi,

· Tarım ve Orman Bakanlığının, yangın ve süneyle mücadele gibi hızlı ve doğru karar alınması gereken konularda görüntü işlemeye dayalı yapay zekâ uygulamaları,

· Ticaret Bakanlığının Ankara’daki komuta kontrol merkezinde birleştirdiği gümrük muhafaza birimleri kapalı devre kameraları, araç görüntüleme cihazları ve gümrük trafiği gibi değişik kaynaklardan topladığı verileri ileri veri analitiği ve yapay öğrenme yöntemleriyle değerlendirerek gümrük işlemlerinin risk analizinin

yapılmasına yönelik pilot çalışmalar,

- Savunma Sanayii Başkanlığı tarafından, Küresel Konumlama Sistemi Bağımsız Otonom Seyrüsefer Geliştirilmesi, Radar ile Tespit Edilen Su Üstü Hedeflerin Sınıflandırılması ve Kimliklendirilmesi, İşbirlikçi Robotlar ile Otonom Keşif, Güdüm ve Seyrüsefer, Hareket Tarzı Geliştiren Yapay Zekâlı Komutan Asistanı, Kara Araçları İçin Yapay Zekâ Destekli Atış Kontrol ve Otonom Sürüş, Yazılım Tanımlı Ağlarda Yapay Zekâ Temelli Zafiyet Tespiti ve Engelleme projeleri,

- Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi tarafından Gazi Üniversitesi Mühendislik ve Tıp Fakülteleri ile ortak çalışma sonucunda hayata geçirilen Türk Beyin Projesi kapsamında yapay zekâ kullanılarak MR görüntülerinden çeşitli anomalilerin tespit ve teşhisine yardımcı olacak bir karar destek sistemi geliştirilmesi gibi projeler yürütülmektedir (Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi 2021-2025: 54-56).

Görüldüğü gibi Türk kamu yönetiminde yapay zekâ ve yeni nesil teknolojilerin kamu hizmetlerine yansıtılması ve yapay zekâya dayalı karar destek sistemleri geliştirilmesine dair önemli projeler yürütülmektedir. Kamu kurumlarının stratejik planlarından yatırım programına kadar pek çok üst politika belgesinde yapay zekâ ve uygulamalarına yer verilmeye başlandığı görülmektedir.

### **3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YAPAY ZEKÂNIN KULLANILABİLECEĞİ ALANLAR**

Stratejik yönetimde yapay zekâ kullanımı ile kamu hizmetlerinin kalitesini, hızını artırmak aynı zamanda maliyeti düşürmek mümkündür. Kamu çalışanlarının mevzuat, prosedür, politika veya süreçler dizisini zaten takip ediyor olması yapay zekâ uygulamaları için önemli bir fırsattır. Kamu sektöründe süreçler, özel sektörle karşılaştırıldığında, ölçülebilirlik ve hesap verebilirlik açısından daha tekdüze ve duragandır. Yapay zekâ ile yönetim yaklaşımı kapsamında paydaş etkileşimi, şeffaflık ve katılımçılık sağlanması mümkündür. Kamu yönetiminin odağında kamu hizmeti sunan ya da alan olarak “insan” vardır. Kamu yönetiminde temel unsur olan insanın iradesi, seçimleri ve inisiyatifleri vardır. Yapay zekâ ve teknolojinin etkin olduğu bir yapıda, insanın yerine geçen makine ya da bilgisayarların ise böyle bir imkânı yoktur (Efe ve Özdemir, 2021: 36-39). Yapay zekânın kamu yönetiminde kullanımında bu hassas denge gözetilmelidir.

Yapay zekâ kamu yönetiminde, karar alma süreçlerinde, kamu hizmeti sunumunda, kamu politikası süreçleri olan gündem belirleme, politika oluşturma, politika belirleme ve politika uygulama süreçlerinde kullanım alanı bulunmaktadır. Yapay zekâ ile vatandaşların kendileriyle ilgili alınan kararları öğrenmeleri, sorularını ileterek hızla cevap alabilmeleri ve kamu kurumları ile iletişime ve etkileşime geçebilmeleri, eğitim alabilmeleri mümkündür (Önder ve Saygılı, 2018: 646-653, 661).

### **3.1. Stratejik Yönetimde Yapay Zekânın Kullanım Alanlarına İlişkin Örnek Araştırmalar**

Stratejik yönetimin bir sonucu olarak yaşanan kamu yönetimindeki dijital dönüşüm sürecinde yapay zekânın kullanılabileceği alanlar aşağıda açıklanmaktadır.

#### **3.1.1. Bankacılık, Finans ve Bütçe**

Veri büyüklüğü ile yapay zekâ uygulamaları kapsamında öne çıkan bankacılık ve finans alanında, bireylerin kişisel verileri ve işlem verilerinin yapay zekâ tarafından izlenerek uyumsuzlukların ve yolsuzlukların tespit edilmesi gibi işlemler otomatize edilebilmektedir (Erdoğan Keysan, 2019: 30-31). Türkiye’de 1980-2019 yılları verileri kullanılarak bütçe açıklarını etkileyen unsurların, BSA yöntemi ile tahminine dayalı bir araştırmada, BSA yönteminin bütçe açığının tahmininde başarılı bir şekilde kullanılabileceği sonucuna ulaşılmıştır. Yapay zekâ, bütçe açıklarının tahmininde ve bütçe açığına yol açan unsurların belirlenmesinde kullanılan yeni bir yöntem olarak kabul edilmektedir (Konu ve Ata, 2022:649-650).

Sosyal koruma programları harcamalarının yapay zekâ değerlendirme teknikleri ile maliyet analizi konulu bir araştırmada; sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasında hala bazı zorluklar olduğu, Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumu, Mahalli İdareler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, İşsizlik Sigortası Fonu, Döner Sermaye Kuruluşları tarafından sosyal koruma harcamaları yapılması ve idarelerin kendi aralarında kaynak transferi yapmaları nedeniyle uluslararası kabul gören ESSPROS yöntemi ile Türkiye’nin Sosyal koruma harcamalarının hesaplanmasının zorlaştığı, sosyal korumaya ilişkin açıkların genel bütçeden karşılanmasından dolayı bütçe dengesinin olumsuz yönde etkilendiği, sosyal koruma harcamalarını optimize etmeye yönelik yapay zekâ değerlendirme

teknikleri kullanılarak sosyal koruma harcamalarına ilişkin harcamaların tutarının belirlenmesine yönelik çalışmalar planlandığı belirtilmektedir (Tarakcioğlu Altınay, 2015: 221, 225 ).

### **3.1.2. Sağlık**

Sağlık alanında yapay zekâ bazı tanı ve teşhis işlemlerini yürütebilmektedir. 2016 yılında geliştirilen “Watson for Oncology” uygulaması kanser teşhisi ve tedavi önerileri sunulmasında yapay zekânın doktorlara yardımcı olabileceğine dair bir örnektir (Erdoğan Keysan, 2019: 32).

Sağlık alanında yapay zekâ çalışmaları konulu bir araştırmada, onkoloji alanında bazı yapay zekâ uygulamalarının tümörleri, kanserleri tespit edebildiği ve aynı zamanda kemoterapi tedavisi önerileri yapabildiği, psikiyatri alanında sanal robotun (Paro) Alzheimer hastalığına olumlu katkısı olduğu, IBM nin yapay zekâ yazılımı Watson’un kanseri % 93 doğruluk oranı ile teşhis ettiği, Google Depmind’in derin öğrenme teknolojisini kullanarak eğitildiği ve 50 farklı retina hastalığını tespit ettiği, sedef hastalığı sınıflandırmasında %93,11 ile istenilen hassasiyete ulaşıldığı, bazı alanlarda yapay zekânın doktorlardan daha başarılı olmasına rağmen yapay zekânın doktorların yerini almasına değil ancak doktorlara yardımcı olabileceği sonucuna ulaşıldığı belirtilmektedir (Karakaş, 2021:31, 58 ).

Beynin ve sinirlerin çalışma şekli üzerinde yapılan yapay zekâ araştırmaları öyle bir noktaya gelmiştir ki adına Dr. Algoritma verilen yapay zekâ teknolojisi ile doktorlara ihtiyaç duyulmaksızın; büyük veri, gelişmiş tıp yazılımları ve teşhis yöntemleri ile gerekli tıbbi ihtiyaçların % 90-99’unun çok daha etkin ve daha az maliyetle elde edilebileceği ifade edilmektedir (techcrunch.com; 15.02.2023).

### **3.1.3. Eğitim**

Öğretmenler İçin Yapay Zekâ Farkındalık Düzeyi Ölçeği: Güvenilirlik ve Geçerlilik Çalışması konulu bir araştırmada; özel okullarda görev yapan öğretmenlerin ders programlarında yapay zekâ destekli uygulamaların yer aldığı ve bir çok özel okulda yapay zekâ ilişkili eğitimlerin verildiği, yapay zekâ destekli uygulama eğitimlerinin devlet okullarında da yaygınlaştırılmasının önemli olduğu, öğretmenlere yapay zekâ uygulamalarına ilişkin hizmet içi eğitimler verilmesi gerektiği belirtilmektedir (Ferikoğlu, 2021:61 ).

Açık ve uzaktan esnek öğrenme ortamlarında yapay zekâ tekniğiyle strateji karar modelinin oluşturulması konulu bir araştırmada; internet etiği, dijital etik, dijital vatandaşlık, dijital ayak izi ve sosyal medya etiği gibi konuların eğitim müfredatına dahil edilmesi, biyometrik tanımlama ve yapay öğrenme teknikleriyle e-sınavlarda güvenilirlik ve nesnelliğin sağlanabileceği, öğrenme analizleriyle öğrenme ortamları hakkında veri elde edilerek geleceğe yönelik öngörülerde bulunulabileceği, öğrenme ihtiyaçları doğru saptanarak yapay zekâ çalışmalarısıyla öğrenenlere farklı modeller oluşturulmasının önemi vurgulanmaktadır (Güler, 2020:115).

#### **3.1.4. Ticaret**

Elektronik ticaret sektöründe de chatbot uygulamaları yaygınlaşmıştır. Chatbotlar ürün önerme, ürün karşılaştırma, ürün danışma, sipariş işlemleri, şikayet bildirim, müşteri temsilcisi ile görüşme vb. gibi konularda taleplere hızlı bir şekilde cevap verebilmekte ve iş gücü ve zaman tasarrufu yapılabilmesini sağlamaktadırlar (Gökkaya, 2022: 25).

#### **3.1.5. Ulaşım, Altyapı ve İnşaat**

Araçlar ve yollar, tüneller ve köprülerin sensörler (GPS, kamera ve radar gibi) ve uyarıcılar (algılanan girdiyi eyleme dönüştüren sistem bileşenleri) ile donatılması ile trafik kazalarının önüne geçilebilmesi mümkündür (Erdoğan Keysan, 2019: 33).

Yapay zekâ kullanılarak insansız hava aracı görüntüleri tabanlı yol çatlakları belirleme sistemi geliştirilmesi konulu bir araştırmada, yol yüzeyinden resim almak için insansız hava araçlarının kullanıldığı, yol üstyapı çatlaklarının dijital görüntü işleme teknikleri kullanılarak tespit edildiği, Destek Vektör Makinesi olarak adlandırılan bir yapay öğrenme algoritmasıyla da çatlakların sınıflandırıldığı, çatlak tahminlerinin oldukça başarılı olduğu, geliştirilen yol üstyapı çatlak tanımlama sisteminin yol üstyapı yönetim uygulamalarında başarıyla kullanılabileceği belirtilmektedir (Ersöz, 2016: VII-VIII; 85-88).

Kamu bina inşaat ihalelerinde sözleşme bedelinin yapay zekâ teknikleri ile belirlenmesi konulu bir araştırmada, tasarlanan algoritmanın ve yazılımın, özellikle eğitim yapıları gibi düşük taşıyıcı toplam taban alanı büyük olan binaların



sözleşme bedeli hesaplarında gerçeğe çok yakın sonuçlar verebildiği, ihalede isteklilerin sayısı, yapacakları kırımlar, ihale koşullarının farklılığı ve uygun bedelin seçimi gibi önceden kesin olarak öngörülmesi neredeyse imkânsız bileşenlerin oluşturduğu sözleşme bedellerinin, istatistiksel veriler ışığında yapay zekâ yöntemleri kullanılarak belirlenmesi çalışmasında, gerçeğe çok yakın tahmin sonuçlarının elde edildiği sonucuna ulaşıldığı belirtilmektedir (Dobrucalı, 2018: 88).

Yapay zekâ ve mimarlık konusunda yapılan bir araştırmada; binaların ve alt sistemlerin tasarlanmasının kullanıcılara ve kalite gereksinimlerine uyacak şekilde değişeceği, otomasyonun bina yapımında da önem kazanacağı, “Akıllı Bina” konusundaki yapay zekâ çalışmaları ile mekanların simüle edilmesinin ötesinde artık mimarın zihinsel faaliyetlerinin de simülasyonunun söz konusu olduğu, yapay zekâ sistemlerinin tasarım sürecine getirebileceği yeniliklerin önemli olacağı belirtilmiştir (Atasoy, 2008: 109 ).

### **3.1.6. Sanat**

GPT-3 adlı yapay zekâ uygulaması şiir yazıp, yazarları taklit edebilmekte ve röportaj yapabilmektedir. GPT-3’ün bir versiyonu olan DALL-E programı resim çizebilmekte, tasarım ve taslak oluşturabilmektedir (Openai.com, 2023). Bu yapay zekâdan gelecekte mimarlık, moda, mobilya ve figür tasarımı gibi alanlarda yararlanılabilecektir (Gökkaya, 2022: 17).

Müzelerde yapay zekâ uygulamaları, etkileri ve geleceğine ilişkin yapılan bir araştırmada; dünya müzelerinde dijital tur rehberleri, sesli rehber uygulamaları, ziyaretçilerin sorularının cevaplanmasına yönelik yapay zekâ uygulamalarının kullanıldığı belirtilerek (Gümüş, 2019:20-30), müzeler için yapay zekâ desteği ile sosyal medya üzerinde duygu analizi yapılması, etkileşimli tur rehberi geliştirilmesi, koleksiyon ve arşivlerin yönetimi için benzer nesnelerin gruplandırılması gibi yapay zekâ uygulamaları yapılabileceği sonucuna ulaşılmıştır (Gümüş, 2019:54-55).

### **3.1.7. Tarım**

Özel algılayıcı sensörler ile toprak ve hava durumunun, tarım ürünlerin gelişiminin takibi, tarım alanı ve diğer etkenlere ilişkin verilerin analiz edilerek ekim ve hasada ilişkin tahmin yapılması, sulama ve hasat gibi işlerin yapay zekâ

tabanlı otomatik robotlar ve traktörler ile gerçekleştirilmesi tarımda yapay zekâ uygulamalarına örnektir (Erdoğan Keysan, 2019: 34). Modern tarımda otomatik hasat, yabancı ot takibi, toprak ve mahsul izleme, sulama ve ilaçlama gibi işler yapay zekâ ve kontrolündeki makineler ile yapılmaktadır (Gökkaya, 2022: 15).

### **3.1.8. Hukuk ve Adalet**

Hukuk açısından yapay zekânın incelenmesi konulu bir araştırmada, yapay zekânın bütünüyle insan yargıcın yerini almasının mümkün olup olmadığı tartışılarak yapay zekânın tamamen insan yargıcın yerini almasının mümkün olmadığı, insan yargıcını ikame edecek bir yapay zekâ yargıcından bahsetmek hukuken mümkün olmasa da hukukun yoruma ihtiyaç duyulmayan bazı alanlarında yapay zekâ hakimi geliştirilmesinin hukuki açıdan riskler barındırması da teknik açıdan mümkün olduğu, gelecekte bazı alanlarda tahkim yargılamaları oluşturularak yapay zekâ yargıcının kullanılmasının muhtemel olduğu, yapay zekânın tavsiye verici bir yardımcı olarak kullanılmasının ise mümkün görüldüğü, mevcut yapay zekâ sistemleriyle örneğin öğrenen makine, derin öğrenme ve doğal dil işleme sistemleri ile hakimın önüne gelen bir davayla ilgili en yakın davalar bulunarak taslak bir metin oluşturulabileceği ancak bu yardımcı sistemin resmi anlamda bir rapor sunmasının veya Türk yargı sistemindeki savcılık makamı gibi görüş veren bir özneye dönüşmesinin hukuki sorunlar içereceği sonucuna ulaşıldığı belirtilmektedir (Ebibli, 2022: 66).

Dil ve metin işleme yazılımlarında hukuk açısından önemli gelişmeler olmuştur. Bazen on binlerce sayfalık mahkeme kararlarının incelenmesi, sözleşmelerin hazırlanması gibi hukuki işlemlerin yapay zekâ kullanılarak yapılmasını mümkün kılan uygulamalar halen mevcuttur (Erdoğan Keysan, 2019: 34-35). Her ne kadar avukat-müvekkil arasındaki sosyal ilişkiyi yapay zekânın sağlaması mümkün olmasa da daha önce haberdar olmadığımız siber zorbalık, bulut sistemlerin hacklenmesi, kişisel verilerin çalınması, fidye yazılım, sosyal medya hesaplarının ölümden sonraki durumu, sahip olunan verilerin dijital miras niteliği, çevrimiçi oyun karakterleri arasında hukuki anlaşmazlıklar, kripto paralarla yapılan işlemler gibi yepyeni hukuki uyumsuzluklarda teknolojik yeterliliğe sahip olmayan avukatların hizmet sunmasının neredeyse imkansız olacaktır. Bu nedenle avukatlar yapay zekânın avukatlık ve hukuk mesleklerine getirdiği yansımaları takip etmelidirler (İpçi, 2021:116-118 ).

Yapay zekâ uygulamaları, riskler için bir önlem uygulaması olarak tasarlanabilmektedir (Kubilay, 2020: 76). Büyük verilerin analizi ile suç riski ortaya çıkan durumlar saptanarak engellenebilmektedir.

### **3.1.9. Deprem ve Doğal Afet**

İnsan odaklı yapay zekâ konulu bir araştırmada; yapay zekânın, mevcut riskleri analiz ederek ve çözümler sunarak insanların ve çevrenin korunmasına ve kurtulmasına yardımcı olabileceği, günümüzde sismik faaliyetleri ayırt etmek için kullanılan araçların, bir artçı şokun büyüklüğünü tahmin edecek kadar iyi olduğu, ancak, yerini tahmin etmek için hala yetersiz olduğu, Harvard Üniversitesi ve Google'ın yapay zekâ bölümü tarafından yakın zamanda yürütülen bir araştırmada, bir artçı sarsıntının yerini mevcut en iyi modelden bile daha doğru bir şekilde tahmin edebilen bir sinir ağı oluşturulduğu, bir diğer örnek olarak ise, küresel su çatışmalarının nerede meydana gelebileceğini tahmin eden bir yapay zekâ aracı geliştirildiği, çevre sorunları oluşmadan önce önlem alabilmek için doğru tahminlerde bulunmanın önemli olduğu belirtilmektedir (Aladağ Özdemir, 2019: 40 ). Özellikle deprem fay hatlarının yoğunluğu nedeniyle deprem kuşağında yeralan ve sürekli deprem afeti ile karşı karşıya kalan Türkiye'de yapay zekânın deprem ve afetlerle mücadele alanında kullanımı hayati önemdedir.

### **3.1.10. Muhasebe ve Denetim**

Yapay zekâ destekli sistemler dijitalleşmiş olan muhasebe verilerinin analizini otomatikleştirebilmiş ve işlem hacmi her geçen gün artmasına rağmen hata risklerini giderek azaltabilmiştir. Denetim ekiplerinin inceleme işlemlerinde yapay zekâ destekli programlar devasa büyüklükte verilerin gözden geçirilmesine imkan sağlamış ve örneklem bazlı denetimin zamanla tüm veri üzerinde denetim şekline dönüşmesini mümkün hale getirmiştir. Bu da denetimlerin daha da etkin bir hale gelmesine imkan sağlamaktadır (Nadas, 2021: 52-53).

### **3.1.11. Arşiv**

Arşivlerde yapay zekâ stratejisine ilişkin bir çalışmada, arşivlerin sadece bir fiziki mekan olmanın ötesinde bilgi çağı imkanlarının bütünleştiği alanlar olduğu, yapay zekânın veri, veri tabanları ve arşivler üzerine odaklanması nedeniyle milli hafıza niteliğindeki arşiv kurumlarında yapay zekâ uygulamalarının etkin şekilde kullanılmasına ihtiyaç olduğu, pek çok ülkede ulusal arşivlerin yapay zekâ

çalışmaları yürüttüğü belirtilmektedir (Öztürk, 2022:59).

### **3.1.12. Çeviri ve Tercüme**

Yapay zekâ destekli çeviri çalışmalarının geleceği konulu bir araştırmada, Google Translate, Microsoft Translator ve DeepL gibi yapay zekâ destekli yazılımların karmaşık metinler üzerinde çalışmak için yeterli olmadığı, özel bir dikkat gerektirmeyen basit metinler ve basit kelimelerle günlük kullanım ile iyi performans gösterebildiği, yapay zekâ alanındaki ilerlemenin gelecekte çeviri yazılımlarının durumunu da etkileyeceği sonucuna ulaşıldığı belirtilmektedir (Bacaksız, 2019: 139).

### **3.1.13. İnsan Kaynakları Yönetimi**

İşe alım süreçlerinde yapay zekâ teknolojilerinin kullanımı hakkında yapılan bir araştırmada; firmaların çok azının işe alım süreçlerinde yapay zekâdan faydalandığı, yapay zekâdan sadece ön mülakat ve kişilik envanteri testleri sürecinde faydalandığı, personel seçimi sürecinde yapay zekâdan en çok CV seçimi, kişilik testlerinin uygulanması ve performans değerlendirme konularında yararlanılabileceği görüşünün hakim olduğu, yapay zekânın işe alım sürecinde insanın yerini alamayacağı ve karar vermeyi tek başına yapamayacağı, bir insan kontrolünün gerekli olduğunun düşünüldüğü belirtilmektedir (Karaboğa, 2020: 77-79).

Yapay zekânın insan kaynakları süreçlerinde oluşturabileceği değişiklikler ve algılanma düzeyleri hakkında yapılan bir araştırmada ise; insan kaynakları çalışanlarının ve yöneticilerinin iş alım sürecine yapay zekâ entegre olduğunda uygun adayı bulmak için yaşanan stresin azalacağı, daha fazla nitelikli adaya ulaşılabileceğine yönelik algıya sahip oldukları, eğitim ve geliştirme sürecine yapay zekâ teknolojisi dâhil olduğunda kullanılan sürenin ve eğitimlerde yaşanan dikkat eksikliğinin azalacağı; performans değerlendirme sürecinde yapay zekâ teknolojisi kullanıldığında motivasyon kaybı yaşanmayacağı, performans belirleme kriterlerinin doğru tespit edileceği; ücret ve kariyer yönetimi sürecinde yapay zekâ teknolojisi kullanıldığında yapay zekânın kariyer planları için yardımcı olacağı, terfinin gerçek hak sahibine verileceği, maaşların, ek ücretlerin, adaletli şekilde belirleneceğine yönelik algıya sahip oldukları sonucuna ulaşıldığı; insan

kaynakları yöneticileri ve çalışanlarının performanslarının yapay zekâ teknolojileri ile ölçülmesini istedikleri sonuçlarına ulaşıldığı belirtilmektedir (Kambur, 2020: 158-162).

Personel planlamada norm kadro hesabı için bir yapay zekâ uygulaması konulu bir araştırmada; norm kadro adedinin tahmininin, yapay sinir ağlarının öğrenme yeteneğinden yararlanarak gerçekleştirilebildiği, bu şekilde gelecek için yapılacak olan tahminlerin güvenilirliğinin arttığı ve hata oranının düştüğü, yapay sinir ağlarının elde ettiği sonuçlar ile kendini geliştirme yeteneğine sahip olduğu, sonuçlarını bir sonraki süreçte işleyerek kendi ağını eğitebildiği, ağdan elde edilen bilgilerin ağın tamamında korunduğu, yöneticilerin bu sonuçlar sayesinde geleceğe dönük planlamalarını daha doğru yapabildikleri, kurumların personel planlamalarında teknik ile yapılan tahminlerin daha etkin rol oynayacağı sonucuna ulaşıldığı belirtilmektedir (Yılmaz, 2012: 94-95).

#### **3.1.14. Basın ve Halkla İlişkiler**

Türkiye’de yapay zekâ destekli gazetecilik: robot gazeteciliğine yönelik yaklaşımlar konulu bir araştırmada; gazetecilik ve basın sektöründe yapay öğrenmenin önemli olduğu, robot gazetecilik içinde yapay öğrenme ve doğal dil üretiminin gerekli olduğu, yapay öğrenme ile devasa verilerin hızla değerlendirilip haber haline getirilebildiği ve zamandan tasarruf sağlandığı, yapay öğrenmenin gazetecilik mesleğini tamamen değiştirip dönüştürebileceği, ancak bu durumun insani hassasiyetin gerektiği bir meslek olan gazetecilikte manipülasyon, yalan, etik ve şeffaflık gibi sorunlara neden olabilme riski taşıdığı belirtilmektedir (Babacan, 2021:213).

Yapay zekâ uygulamalarının halkla ilişkiler aracı olarak kullanımı konulu bir araştırmada; yapay zekâ uygulamalarının bir halkla ilişkiler aracı olarak hem günlük süregelen işlerde hem de medya/sosyal medya izleme, yönetme, dağıtma, ölçümleme ve raporlamada kullanılarak kampanya, kriz, itibar yönetimi, influencer seçimi, rakip analizi, trend takibi gibi konularda halkla ilişkiler sorumlu ve uygulayıcılarına destek verdiği, bilgisayar/makine zekâsı ile insan etkileşiminin keşitdiği noktada halkla ilişkilerin yapay zekâdan olumlu yönde etkilendiği belirtilmektedir (Çeber, 2022: 459).

### **3.1.15. Yazılım**

Yazılım projeleri için yapay zekâ tabanlı risk yönetimi konulu bir araştırmada; yazılım projelerinde proje risk durumunu tahmin eden bir model ile web tabanlı bir yönetim sistemi geliştirildiği, bu sistem ile yazılım risklerinin belirlendiği, yazılım projesinde oluşabilecek risklerin engellenmesi ya da azaltılmasının sağlandığı, risklerin daha düşük geliştirme maliyeti ile yönetilmesi için imkan sağladığı, sonuçların rapor halinde sunulabilmesinin yönetim faaliyetlerinde önemli bir destek unsuru olduğu sonucuna ulaşıldığı belirtilmektedir (Calp, 2017: 149).

### **3.2. Kamu Yönetiminde Yapay Zekânın Uygulama Başarısını Etkileyen Unsurlar**

Dünya Ekonomik Forumu yapay zekânın 97 milyon yeni iş oluşturacağını ve 2025 yılına kadar 85 milyon işin yerinden olacağını tahmin etmektedir (World Economic Forum, 2020:5). Kamu Yönetiminde yapay zekânın etkin kullanımı için veri ekosistemini hızlandırmak, yapay zekâyı kamu politikası oluşturma döngüsüne entegre etmek, yapay zekâyı ilişkin düzenlemeler yapmak, işgücünün yapay zekâyı uyumlu olarak dönüşümünün sağlanması, yapay zekâ konusuna özgülenmiş bir kamu idaresinin tasarlanması ve kurulması, siber güvenlik politikalarına öncelik verilmesi, yapay zekâ işbirliklerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Veri ekosistemi, verilerin toplanmasını, işlenmesini ve analiz edilmesini içerir. Veri, bilgi toplumunun temel bileşenlerinden biridir. Veri ekosisteminin geliştirilmesi için veri güvenliği altyapılarının güçlendirilmesi ve açık veri portallarına yapılan yatırımların artırılması gerekmektedir. Veri kümelerini anlamlı hale getirmek için yapay zekâ ve yapay öğrenme sistemleri gereklidir. Yapay zekâ, kamu politikası oluşturma döngüsüne dahil edildiğinde, süreci dinamikleştirme potansiyeline sahiptir. Bu şekilde, politika yapımcılar kısa sürede daha fazla veriye dayalı daha etkin ve doğru politika oluşturabilirler. Yapay zekâ düzenlemeleri, yapay zekâ yönetişiminin bir diğer önemli bileşenidir. Düzenlemeler yapay zekâdan kaynaklanan yüksek riskleri önleyecek şekilde tasarlanmalıdır. Ancak, her yapay zekâ uygulaması belirli bir düzenleyici gereklilik gerektirebilir. Genel olarak yapay zekâ düzenlemeleri insan merkezli, etik, hesap verebilirlik, şeffaf ve sorumlu yapay zekâ ilkeleri çerçevesinde geliştirilmelidir. Yapay zekâ, iş ekosistemini dönüştürdüğünden kamu yönetimi işgücü dönüşümü için hazırlıklı olmalıdır. İşgücü piyasasında yapay zekâ, insanlardan daha az maliyetli ve bazen daha

verimli olabildiğinden yapay zekânın işgücü üzerindeki etkisi öncelikle mavi yakalı sektörde görülecektir. İşgücü piyasasındaki olası değişimler için kamu kurumları çeşitli düzenlemeler ve kamu politikaları geliştirmelidir. Öte yandan yapay zekâ ile birlikte yeni iş kolları da ortaya çıkacaktır. Bu nedenle kamu yönetimi hızla gelişen otomasyona uygun bir eğitim politikasına odaklanmalıdır. Kamu yönetimi içinde belirli bir birim, ajans veya kurum, yapay zekâ ile ilgili kararları tasarlamalı, yapay zekâ bağlantılı yatırımları koordine etmeli, izlemelidir. Yapay zekâ teknolojisinin ilerlemesiyle birlikte, yapay zekâ siber saldırıları otomatik hale geldiğinden siber güvenlik daha kritik hale gelmiştir. Bu bağlamda siber güvenlik konusu, yapay zekâ ve ulusal güvenlik alanında önemli bir unsurdur. Yapay zekâ alanında işbirliği, kamu, özel ve sivil toplumun birlikte çalıştığı kolektif bir katılım ve koordinasyon modelini gerektirmektedir. Üniversiteler ve teknoloji devleri yapay zekâ işbirliğinde yer almalıdır. Yapay zekâ konusunda artan işbirliği, yapay zekâ yönetişimini güçlendirecektir (Uzun, 2021: 151-155).

Yapay zekânın benimsenmesini etkileyen başarı faktörlerine ilişkin özel sektör çalışanları arasında yapılan bir araştırmada; yapay zekânın etkisinin daha fazla olduğu alanların sağlık, finans, ticaret, eğitim ve kamu güvenliği olduğu, yapay zekânın benimsenmesini doğrudan etkileyen dört faktörün sonuçlar, uyumluluk, yönetim desteği ve gözlemlenebilirlik olduğu belirtilmektedir (Siroğlu, 2021: 105)

Yapay zekâ uygulamaları ile sağlanabilecek verimlilik artışı ve yeni iş ve mesleklerin ortaya çıkması ile yeni istihdam oluşturabileceği düşünülse de, bunun için aktif istihdam politikalarının izlenmesi gerekmektedir. İşgücü ve istihdam alanında oluşabilecek işsizlik riskinin yönetilebilmesi için zorunlu eğitim ve yaşam boyu eğitimde inovatif politikalar gerekmektedir. Dijital yetkinliklere odaklanan yeni nesil eğitim politikaları ile gelecekteki çalışanların yapay zekâ çağına uyum yetkinlikleri artırılmalı, çalışan nüfusa da ihtiyaçlara göre yeni beceriler kazandırmayı amaçlayan mesleki eğitim ile işsizlik riski azaltılmalıdır. Yapay zekâ sistemlerinin riskleri ve bunların önlenmesi konusunda, şeffaflık, hesap verebilirlik, hukuki sorumluluk, eşitlik hususlarının garanti altına alınması gerekmektedir (Erdoğan Keysan, 2019: 83-85). Yapay zekâ teknolojisini oluşturan veri işleme sistemi, bilgisayar programı ve algoritmalar, teknik özellikteyse ve teknik alandaki bir problemi çözmekteyse buluş olarak kabul edilmektedir. Böyle bir yapay zekâ belli şartlarda patent korumasından faydalanabilmektedir (Yedek, 2022: 156).

### **3.3. Kamu Yönetiminde Yapay Zekâ Kullanımının Yararları**

Günümüzde teknolojik üstünlük devletlerarası rekabette üstünlüğün temel ögesi olarak kabul edilmekte olup yapay zekâ ise teknolojik üstünlüğün önemli bir göstergesi olmuştur. Yapay zekâ, refah ve ekonomik büyüme ve kalkınma için önemli imkanlar sunmaktadır. Yapay zekâ ile eskiden imkânsız olarak kabul edilen işler teknik olarak mümkün hale gelmiştir. Geçmişte DNA analizi yoluyla bir kimsenin kimliği belirlenemezken günümüzde yapay zekâ ile bir kimsenin sesi ile posta kodunun eş zamanlı olarak işlenmesi ve eşleştirilmesi, bu şekilde kişilerin tanımlanması mümkün hale gelmiştir (Abudureyimu, 2021: 205).

Yapay zekâ uygulamaları, gelişmiş modern devletlerin vazgeçemeyeceği bir teknolojik seviyeye ulaşmıştır. Devletler, algoritmik yönetim tekniklerine uygun yapısal dönüşümü gerçekleştirmelidir. Doğru şekilde kullanıldığında; yapay zekâ uygulamalarının kamu hizmetlerini hızlandırma ve daha kaliteli hale getirebilme gücü bulunmaktadır. Bu sebeple yapay zekâ, hükümetler ve kamu yönetimi için önemli bir konu haline gelmiştir. Yapay zekânın idari maliyetler, uzun bekleme süreleri ve gecikmeler, dil engelleri nedeniyle yönetilemez olarak algılanan sorunların çözümünde kamu yönetimine katkı sağlama imkanı vardır. Buna göre otomatikleştirilmiş iş süreçleri, azaltılmış idari maliyet, hükümetler, kamu yönetimi ve bir bütün olarak topluma çok önemli kazanımlar sağlayabilir. Özellikle bürokratik şekil ve takdir yetkisinin bulunduğu noktada, yapay zekânın kamu kurumlarında nepotizm gibi takdir hakkının kötüye kullanımına ilişkin öznel etkileri azaltabildiği gibi veri toplama, karar desteği ve tahmine dayalı analitikte yeni açılımlar sağlayarak takdir yetkisinin etkin kullanımına katkı da sağlayabilmektedir. Yapay zekâ ve yapay öğrenme hızlandıkça, kamu yönetimi karar vermeyi ve kamu politikalarını iyileştirmek için giderek artan ölçekte yapay zekâ kullanımına yönelmektedir. Vergi kaçırma yöntemlerini belirleyen, altyapı verilerini sıralayarak denetime yardım eden, personel seçiminde tarafsız değerlendirme imkanları sunan veya sosyal hizmet ve yardım sağlanmasında öncelik belirlemek için sağlık ve sosyal hizmet verilerini analiz eden ya da bulaşıcı hastalıkların yayılma risklerini analiz edip çözümler öngören farklı uygulamalar yapay zekânın katkı sunabileceği alanlar içerisinde. Bu Yapay zekâ uygulamaları hükümetlerin ve kamu yönetiminin hem sonuçlarına ulaşmasını sağlayarak hem de maliyetleri düşürerek daha yüksek performans göstermelerini sağlayabilmektedir



(Efe ve Özdemir, 2021: 51-52). Yapay zekânın, kamu yönetimi ve politikalarında özellikle sağlık, ulaşım, güvenlik gibi kamu hizmetlerinin sunumunda iş yükünü azaltacağı, verimliliği ise artıracacağı, kamu politikası kararlarının daha doğru ve zamanında alınmasını sağlayabileceği söylenebilse de oluşabilecek risklerden korunabilmek için bu alanda uzmanlaşmak kaçınılmazdır (Önder ve Saygılı, 2018: 629).

Yapay zekâ uygulamaları, her alanda yaygınlaşmakta, kamu kurumları hizmet sunarken, yapay zekâdan yararlanarak iş süreçlerini otomasyona dayalı olarak dönüştürmekte, dijital ortamda oluşan bilgi ve belge miktarının artması ve devasa büyüklükte verinin oluşması, oluşan bilgi ve belgeyi koruyan kütüphane, müze, arşiv gibi merkezlerin yapay zekâ uygulamalarından yararlanmasını kaçınılmaz hale getirmektedir. Özellikle kamu arşivlerinin değerlendirilmesi, düzenlenmesi gibi iş süreçlerinde yapay zekâ uygulamalarından yararlanılması, ciddi katkılar sunabilecektir (Öztürk, 2022:55).

Yapay zekâ, rutin ve tekrarlayan veya tehlikeli görevleri yapabildiğinde, insan işgücünü rahatlatarak insanın daha başarılı olacağı duygu ve yeniden üretimi ve diğergamlık içeren görevleri yapması için ihtiyaç duyulan boş zamanı sağlayabilmektedir (Siroğlu, 2021: 21).

Bir kurumda, yapay zekâ uygulamaları, çalışanlar emekli olduğunda veya artık kurumda çalışmadığında, bilginin kaybolmasını önleyen kalıcılık sağlayabilmektedir. Yapay zekâ uygulamasında kullanılan ve saklanan bilgi korunmaya devam etmektedir. Yapay zekâ ayrıca bir öğrenme yeteneği geliştirmektedir (Karaboğa, 2020: 33). Yapay zekâ uygulamaları bir nevi kurum hafızası oluşturabilmektedir.

İnsan Odaklı Yapay Zekâ konulu bir araştırmada; Yapay zekâ algoritmalarının insan beynini taklit etmede daha iyi hale geldikçe insanların yapay zekâ tabanlı ürünleri arkadaşları değil, yardımcıları olarak gördüğü, insanların kendi kararlarını vermek istedikleri ve yapay zekâyı kendileri adına karar vermek yerine kendilerine yardımcı olacak bir yardımcı teknoloji gibi kullanmayı bekledikleri, insanların, endişelerine rağmen dünya çapında yapay zekâ hakkındaki görüşlerin genellikle olumlu olduğu, yapay zekâ verileri analiz etmede, tahminlerde bulunmada ve insan düşüncesini ve davranışını taklit etmede daha iyi hale geldikçe, teknolojinin daha



uygun maliyetli hale geldiği ve yaygınlaştıkça, insanların yapay zekâ hakkındaki bilgilerinin genişlediği, insanlar ve yapay zekâ arasındaki ilişki ve etkileşimin kesinlikle gelişeceği sonucuna ulaşıldığı belirtilmektedir (Aladağ Özdemir, 2019: 116-119 ).

### **3.4. Kamu Yönetiminde Yapay Zekâ Kullanımından Kaynaklı Riskler**

Yapay zekâ ile ilgili en önemli risk yapay zekânın insanın yerine geçme ihtimalinin bulunmasıdır. Fakat bir insanın yapabileceği her şeyi bir makinenin yapabildiği bir durumdan oldukça uzakta olduğumuz açıktır (Önder ve Saygılı, 2018: 657).

Dijital ortamdaki en önemli tehlikelerden biri güvenlik ihlalidir. Gizlilik taşıyan belgelerin korunması her kurumun görevi açısından farklı düzeylerde değerlendirilmelidir. Bu noktada, her yapay zekâ yazılımının en ileri düzeydeki güvenlik yazılımları ile desteklenmesi hayati önemdedir. Her kurumda bilgi güvenliği politikası oluşturularak ortaya çıkabilecek risklere karşı koruma ile asgari zarar ile zararı giderecek önlemler belirlenmeli ve uygulanmalıdır. Özellikle bulut bazlı veri depolama alanında, fiziksel ortamda sunucular için yangın, su basması, deprem vb. afetler için tedbirler alınması önemlidir. Bulut bazlı depolama ile ağ güvenliğinin sağlanması, risklerin minimize edilmesi için önceliklidir. Bir diğer önemi nokta her veri için ayrı güvenlik seviyesi belirlenmesidir. Yine güvenlik kontrollerinin periyodik olarak yapılması önemlidir (Öztürk, 2022:58).

Yapay zekânın kişiliği ve ceza sorumluluğu tartışılması ve çözümlenmesi gereken bir alandır. Günümüzde yapay zekâ ya tamamıyla insan kontrolünde belli görev ve faaliyetleri yapmakta ya da yarı otonom yapıda görevlerini ifa etmektedir. Bu anlamda mevcut teknolojik seviye dikkate alındığında henüz insana ihtiyaç duymayan yapay zekâ mevcut değildir. Ceza sorumluluğu açısından da yapay zekânın otonom bir yapıya sahip olup olmaması önemlidir. Otonom olmayan yapay zekânın neden olduğu suçta kullanıcı, programlayıcı ya da üretici sorumlu tutulabilmekte iken, yarı otonom yapıya sahip yapay zekâda kullanıcı, programlayıcı ya da üretici açısından nedensellik ilişkisini ortadan kaldıran durumlar ortaya çıkabilmektedir. Otonom yapıdan kaynaklanan hareketlerde karar verme ve hareket etmesini sağlayan süreçlerdeki hatalardan üretici, programlayıcı ya da kullanıcının sorumluluğu gündeme gelebilmektedir. Otonom

olmayan ya da yarı otonom yapılardaki yapay zekâda sorumluluğun kimde olduğu ceza hukuku araçları ile belirlenebilmektedir. Otonom yapılardaki yapay zekâda sorumluluğun tespitinde zorluklar vardır (Çamlıca, 2022: 67).

Karşılaştırmalı örnekler üzerinden yapay zekâ ve kişisel verilerin korunması konulu bir araştırmada; yapay zekânın getirdiği risklere kişisel verilerin ve mahremiyetin ihlalinin örnek gösterildiği, yapay zekânın kişilerle ilgili çıkarımları hakkında kişisel veri yasal düzenlemelerinin düzenlenmesi gerektiği, aksi takdirde kişisel veri koruma düzenlemelerinin hassas verileri koruma konusunda etkisiz kalabileceği, kişiye ilişkin yapay zekâ çıkarımlarının, bireylerin en temel haklarını ihlal edebileceği, işe girme, sigorta yaptırma, bankadan kredi alma konularında eski verilere dayanarak yapılan çıkarımlar ve bu çıkarımlardan dolayı ortaya çıkan kararların bireyler açısından büyük risk oluşturabileceği, kişisel verileri öğrenme, düzeltme, silme, karar verme ve itiraz etme hakkının temel bir hak olarak tanımlanması ve koruma altına alınmasının ve unutulma hakkının korunmasının önem arz ettiği, gizliliği koruyan teknolojilerin geliştirilmesi, tasarımda şeffaflık ilkelerin öne çıkması, şeffaf yapay zekâ tekniklerinin yaygınlaştırılmasının önerildiği görülmektedir (Abudureyimu, 2021:205-213).

Yapay zekânın sunduğu riskler ve meydan okumayı yönetebilmek çok disiplinli ve çok boyutlu bir stratejiyi gerekli kılmaktadır (Uzun, Yıldız ve Önder, 2022:437). Yapay zekânın kişileri bir yanda özgürleştirirken diğer yandan özgürlüklerini belli noktalarda sınırlandırabilmesi riski aslında yapay zekânın tek bir yönde işlevsel olmadığını göstermektedir (Kubilay, 2020: 77). Yapay zekâ uygulamalarının çalışanlarca kabulü noktasında risk oluşabileceği düşünülse de yapay zekâ uygulamalarının çalışanlar üzerindeki etkisine ilişkin yapılan bir araştırmada; yapay zekâ teknolojisinin çalışanlar tarafından kabul edilmiş olduğu ve gelecekte de kullanılmaya devam edileceği sonucuna ulaşıldığı belirtilmektedir (Gökkaya, 2022: 99).



## SONUÇ

Türk kamu yönetiminde hizmetlerin elektronik sunumuyla başlayan e-Devlet çalışmaları, sadece kamu hizmetlerinin değil, kurumların, mevzuatın, belgelerin, yazışmaların ve personelin de elektronik ortamda tanımlandığı dijital dönüşüm sürecine dönüşmektedir. Günümüzde pek çok ülke yapay zekâ alanda kazanılacak başarının ülkeler arası güç dengelerini değiştirebilecek potansiyelde olduğunun farkında olup yapay zekâ politikaları oluşturup uygulama gayreti içerisinde. Yapay zekâ teknolojileri için ülkeler arasında keskin bir rekabet oluşmuştur. Yapay zekâ ekosistemi günlük yaşantı ve kamu kurumlarını her geçen gün daha fazla etkilemektedir. Modern kamu yönetimi teknolojik dönüşümün koordinatörü olarak kamu yönetimi ve politikalarına yapay zekâ teknolojisini entegre etme, yönetme ve düzenleme konusunda görevleri vardır. Stratejik yönetimin önemli bir unsuru olan stratejik planların hazırlanması sürecinde yapılan teknoloji ve bilişim altyapısı analizinde son teknolojiler analiz edilerek kamu kurumlarının stratejik planlarına entegre edilmektedir. Artık yapay zekâ uygulamalarının stratejik yönetimin olmazsa olmazı olduğu söylenebilir. Bu noktada Türk kamu yönetiminin dünya genelinde yaygınlaşan yapay zekâ uygulamaları hakkında bilgi sahibi olması ve proje ve programlarını bu doğrultuda geliştirmesi ve yapay zekâ alanındaki kıyasıya rekabetten kopmaması gerekmektedir. Yapay zekânın hızlı veri toplama, analiz etme ve seçenekler arasından uygun olanı seçebilme özellikleri sayesinde, kamu kurumları yapay zekâ ile gereksiz iş yükünden kurtulabilmektedir. Yapay zekâ, kamu politikası sürecinde kullanıldığında politika yapıcılar kısa sürede daha fazla veriye dayalı daha etkin ve doğru politika oluşturabilmektedirler. Yapay zekâ ile birlikte işgücü piyasasındaki değişimler için kamu kurumları çeşitli düzenlemeler ve kamu politikaları geliştirmelidir. Bu nedenle kamu yönetimi hızla gelişen otomasyona uygun bir eğitim politikasına odaklanmalıdır. Yapay zekâ alanında kamu, özel ve sivil toplumun işbirliği halinde çalışması önemlidir.

Bu kapsamda Türk kamu yönetiminde Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi kurulmuş, Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur. 2021 yılında yayımlanan ve 2021-2025 yıllarına ilişkin olan Türkiye Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi, yapay zekâ alanındaki yönetim mekanizmasını oluşturup açıklamakta, 6 stratejik öncelik, 24 amaç ve 119 adet tedbir içermektedir. Türkiye Ulusal Yapay Zekâ Stratejisinin kamu yönetimi, özel

sektör ve sivil toplum paydaşlarının işbirliği ile uygulanması Türk kamu yönetimi açısından öncelikli bir konu haline gelmiştir.

Çalışmada, Dünya genelinde kamu ve özel sektör kurumlarının yapay zekâyı hangi alanlarda kullandığının ortaya konması, bu şekilde Türk kamu yönetiminin yapay zekâyı hangi alanlarda kullanabileceği konusunun açıklığa kavuşturulması amaçlanmıştır. Yöntem olarak literatür taraması ve derleme yapılması yöntemi kullanılmıştır. Özellikle deprem fay hatlarının yoğunluğu nedeniyle deprem kuşağında yeralan ve sürekli deprem afeti ile karşı karşıya kalan Türkiye’de yapay zekânın deprem ve afetlerle mücadele alanında kullanımı hayati önemdedir. Örneğin afetlerde arama kurtarma çalışmalarında enkazda ses dinleme ve termal kamera ile canlı belirlenmesi gibi işlemlerde kullanılmak üzere yapay zekâ uygulamaları geliştirilebilir. Bankacılık, finans ve bütçe, sağlık, eğitim, ticaret, ulaşım, altyapı ve inşaat, sanat, tarım, hukuk ve adalet, deprem ve doğal afet, muhasebe ve denetim, arşiv, çeviri ve tercüme, insan kaynakları yönetimi, basın ve halkla ilişkiler, yazılım alanlarında yapay zekâ kullanımına dair araştırmaları ve çalışmaların sonuçlarına yer verilmiş ve kamu yönetiminde bütün bu sayılan alanlarda yapay zekâ uygulamalarının kullanılabileceği, bu şekilde zaman, kaynak, işgücü tasarrufu sağlanabileceği, yapay zekâ kullanımı ile kamu hizmetlerinin daha hızlı etkin ve verimli ve yerinden sunulması ile vatandaş memnuniyetinin sağlanabileceği, Türk kamu yönetiminin yapay zekâ uygulamaları ile ülkeler arasındaki kıyasıya rekabetten güçlenerek başarı ile çıkabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

## KAYNAKÇA

Abudureyimu, Y. (2021). Karşılaştırmalı Örnekler Üzerinden Yapay Zekâ Ve Kişisel Verilerin Korunması. (Doktora Tezi). İstanbul Ticaret Üniversitesi, İstanbul.

Aladağ Özdemir, S. (2019). Human-Centered Design for Artificial Intelligence (Yapay Zekânın İnsan Odaklı Dizayını). (Yüksek Lisans Tezi). Yeditepe Üniversitesi, İstanbul.

Atasoy, D. (2008). Yapay Zekâ ve Mimarlık. (Yüksek Lisans Tezi). Haliç Üniversitesi, İstanbul.



Aydın, A. (2014). Emniyet Genel Müdürlüğü Stratejik Plan Deneyimi 2014-2018 Stratejik Plan Örneği. (Yüksek Lisans Tezi). Polis Akademisi, Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim Dalı.

Babacan, H. (2021). Türkiye’de Yapay Zekâ Destekli Gazetecilik: Robot Gazeteciliğine Yönelik Yaklaşımlar. (Yüksek Lisans Tezi,). Akdeniz Üniversitesi, Antalya.

Bacaksız, A. D. (2019). The Future of Translation Studies Through Artificial Intelligence (Yapay Zekâ ile Çeviri Çalışmalarının Geleceği). (Yüksek Lisans Tezi). Atılım Üniversitesi, Ankara.

Calp, M. H. (2012). Yazılım Projeleri İçin Yapay Zekâ Tabanlı Risk Yönetimi. (Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.

Cumhurbaşkanlığı (2021). Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi (2021-2025) konulu 2021/18 sayılı Genelge, 20 Ağustos 2021 tarihli ve 31574 sayılı Resmi Gazete.

Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi (2021). “Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi Belgesi 2021-2025”, <https://www.cbddo.gov.tr/UYZS>;

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021), Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Sürüm 3.1. Erişim Tarihi : 23 Şubat 2023. [http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/OQRai+Kamu\\_Idareleri\\_Icin\\_Stratejik\\_Planlama\\_Kilavuzu\\_V3\\_1\\_.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/OQRai+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_V3_1_.pdf).

Çamlıca, B. (2022). Yapay Zekânın Ceza Sorumluluğu ve Kişilik Tartışmaları. (Yüksek Lisans Tezi). Bahçeşehir Üniversitesi, İstanbul.

Çeber, B. (2022). Yapay Zekâ Uygulamalarının Halkla İlişkiler Aracı Olarak Kullanımı. (Doktora Tezi). Marmara Üniversitesi, İstanbul.

Demirkıran, S. (2022). Dijital Çağda Kamu Yönetimi. (Doktora Tezi). Trakya Üniversitesi, Edirne.

Dobrucalı, E. (2018). Kamu Bina İnşaat İhalelerinde Sözleşme Bedelinin Yapay Zekâ Teknikleri İle Belirlenmesi. (Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi, Sakarya.

Ebibli, Ö. F. (2022). Hukuk Açısından Yapay Zekânın İncelenmesi. (Yüksek Lisans

Tezi). İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

Efe, A.; Özdemir, G. (2021). Yapay zekâ ortamında kamu yönetiminin geleceği üzerinde bir değerlendirme, *Kaytek Dergisi*, Yıl: 3 Sayı: 1 Tarih: 2021 S: 34-60.

Erdoğan Keysan; P. (2019). Yapay Zekânın İşgücü, İstihdam ve Gelir Dağılımına Etkileri. (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

Ersöz, A. B. (2016). Development Of Uav-Based Pavement Crack Identification System Using Artificial Intelligence (Yapay Zekâ Kullanılarak Yollarda Çatlak Belirleme Odaklı İnsansız Hava Aracı Gelişimi). (Yüksek Lisans Tezi). Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Ankara.

Ferikoğlu, D. (2021). Öğretmenler için Yapay Zekâ Farkındalık Düzeyi Ölçeği: Güvenilirlik ve Geçerlilik Çalışması. (Yüksek Lisans Tezi). Bahçeşehir Üniversitesi, İstanbul

Gökkaya, E. S. (2022). Yapay Zekâ Uygulamalarının Çalışanlar Üzerindeki Etkisinin Teknoloji Kabul Modeli İle Ölçümlenmesi: Chatbot Örneği. (Yüksek Lisans Tezi). Atatürk Üniversitesi, Erzurum.

Güler, E. (2020). Açık ve Uzaktan Esnek Öğrenme Ortamlarında Yapay Zekâ Tekniğiyle Strateji Karar Modelinin Oluşturulması. (Doktora Tezi). Eskişehir Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.

Gümüş, F. (2019). Müzelerde Yapay Zekâ Uygulamaları, Etkileri ve Geleceği. (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi, İstanbul.

İpçi, Ö. (2021). Avukatlık Mesleğinde Yapay Zekâ Kullanımı. (Yüksek Lisans Tezi). Trakya Üniversitesi, Edirne.

İyigün, N. Ö. (2021). Yapay zekâ ve stratejik yönetim. *TRT Akademi Dergisi*, Cilt 6 / Sayı 13 / Eylül 2021.

Kambur, E. (2020) Yapay Zekânın İnsan Kaynakları Süreçlerinde Yaratabileceği Değişiklikler ve Algılanma Düzeyleri. (Doktora Tezi), Bandırma On Yedi Eylül Üniversitesi, Balıkesir.

Karaboğa, U. (2020). İşe Alım Süreçlerinde Yapay Zekâ Teknolojilerinin Kullanımı.



(Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Medipol Üniversitesi, İstanbul.

Karagöz, U. (2020). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Dijital Dönüşümü: Ulusal Veri Santrali Model Önerisi. (Yüksek Lisans Tezi). Hacı Bayramı Veli Üniversitesi, Ankara.

Karakaş, B. (2021). Sağlık Alanında Yapay Zekâ Çalışmaları. (Yüksek Lisans Tezi). Üsküdar Üniversitesi, İstanbul.

Konu, A.; Ata, A. Y. (2022). Kamu yönetimi açısından yapay zekânın Türkiye’deki bütçe açıklarının tahmini üzerine etkisi”, *Fiscaoeconomia*, 6(2), 636-655. Doi: 10.25295/fsecon.1064113.

Kubilay, R. (2020). Biyopolitika Ve Yönetimsellik Bağlamında Yapay Zekânın İncelenmesi. (Yüksek Lisans Tezi). Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu.

Marşap, A. (2017). *Çağdaş Stratejik Yönetişim Global Strateşim Sistemi*. Ankara: Nobel Yayıncılık.

Nadas, E. (2021). Muhasebe ve Denetim Alanındaki Yapay Zekâ Uygulamaları. (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Bilgi Üniversitesi, Lisansüstü Programlar Enstitüsü, İstanbul.

Openai.com; (2023). Dall.E Programı: Metinden Görsel Oluşturma. Erişim tarihi: 18.02.2023, <https://openai.com/research/dall-e>;

Önder, M.; Saygılı, H. (2018). Yapay zekâ ve kamu yönetimine yansımaları, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:90, Aralık/2018, 487. Sayı.

Öztürk, H. (2022). Arşivlerde yapay zekâ stratejisi, *Current Perspectives in Social Sciences*, 26(1) s: 54-61; doi: 10.54614/JSSI.2022.992765.

Saygılı, H. (2020), Public Policies on Artificial Intelligence: Comparison of The USA And China’s AI Public Policies. (Yüksek Lisans Tezi). Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara.

Sıroğlu, N. (2021). Yapay Zekânın Benimsenmesini Etkileyen Başarı Faktörleri ve Türkiye’de Özel Sektör Çalışanları Açısından Bir Araştırma. (Doktora Tezi). İstanbul Aydın Üniversitesi, İstanbul.



Tarakçıoğlu Altınay, A. (2015). Sürdürülebilir Sosyal Koruma Programlarına Yönelik Olarak Sosyal Koruma Harcamalarının Yapay Zekâ Değerlendirme Teknikleri İle Maliyet Analizi. (Doktora Tezi). Dumlupınar Üniversitesi, Kütahya.

Techcrunch (2012). Doktorlar mı Algoritmalar mı? Konulu Editör Notu, Erişim tarihi: 15.02.2023, <https://techcrunch.com/2012/01/10/doctors-or-algorithms/>;

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi (2018), Erişim tarihi: 21 Şubat 2023. [Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi - Hakkımızda \(cbddo.gov.tr\)](https://www.cbddo.gov.tr/).

Uzun, M. M.; Yıldız, M.; Önder, M. (2022). Big questions of artificial intelligence (AI) in public administration and policy. *Journal of Political Sciences*. 31(2), 423-442. <http://doi.org/10.26650/siyasal.2022.31.1121900>.

Uzun, M.M. (2021). Big Questions of Artificial Intelligence (AI) in Public Administration and Policy. (Yüksek Lisans Tezi). Hacettepe Üniversitesi, Ankara.

World Economic Forum (2020). The Future of Jobs Report 2020. Page:5, Erişim tarihi: 31 Mart 2023. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs\\_2020.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf).

Yedek, B. (2022). Patent Hukuku Açısından Yapay Zekâ. (Yüksek Lisans Tezi). Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.

Yılmaz, İ. (2012). Personel Planlamada Norm Kadro Hesabı İçin Bir Yapay Zekâ Uygulaması. (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Ankara.



**Araştırma Makalesi / Research Article**

## **TEORİ VE UYGULAMANIN PARADOKSU: SİVAS KENT KONSEYİ ÖRNEğİ**

Ahmet GÜVEN\*

Aslıhan ÇİÇEK\*\*

### **Öz**

Kent konseyleri; yerel demokrasiyi güçlendiren, yerel halkın karar alma mekanizmalarına aktif şekilde katılımını sağlayan, ortak bir akıl oluşturarak kent vizyonunun gelişmesini sağlayan oluşumlardır. Kent konseyleri; şehrin ortak paydaşlarıyla bir araya gelerek hemşehrlik bilincini artırmak, kentin hak ve hukukunun korunması, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, hesap sorma ve hesap verme, şeffaflık gibi ilkeler doğrultusunda faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu çalışmada, Sivas Kent Konseyi'nde teori ve uygulamada meydana gelen farklılıkları ortaya koymak amaçlanmıştır. Çalışmada nitel araştırma desenlerinden fenomenoloji kullanılmış bu doğrultuda Sivas Kent Konseyi'ne aktif üye olan 10 kişi ile derinlemesine görüşme yapılmıştır. Araştırmada elde edilen bulgular, Sivas Kent Konseyi'nin yerel demokrasiye katkılarını, yönetmelikle çelişen ve/veya uyumlu yanlarını ve sorunlarını ortaya koymuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Demokrasi, Siyasal Katılma, Kent Konseyleri.

\* Doç. Dr., Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, ahmetguvenn@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5073-6345.

\*\* Doktora öğrencisi, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, aslihan.cicek8822@gop.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0509-0335



## **THE PARADOX OF THEORY AND PRACTICE: THE CASE OF SİVAS CITY COUNCIL**

### **ABSTRACT**

*City councils are organizations that strengthen local democracy, ensure the active participation of local people in decision-making mechanisms, and develop the city vision by creating a common mind. City councils continue their activities in line with principles such as increasing the awareness of citizenship by coming together with the common stakeholders of the city, protecting the rights and laws of the city, social assistance and solidarity, accountability and accountability, and transparency. In this study, it is aimed to reveal the differences in theory and practice in Sivas City Council. Phenomenology, one of the qualitative research designs, was used in the study and in this direction, in-depth interviews were conducted with 10 people who are active members of Sivas City Council. The findings of the study revealed the contributions of Sivas City Council to local democracy, its contradictory and/or compatible aspects with the regulation and its problems.*

**Keywords:** *Local Democracy, Political Participation, City Councils*

## GİRİŞ

Yüzyıllar boyunca siyaset geleneği toplumda belirli bir azınlık grup tarafından yürütülmüş, onlarla içselleştirilmiş, insanların büyük bir çoğunluğu kendi kaderlerinin belirlenmesi konusunda girişimci olmayı veya bu duruma ortak olmayı üst ve ulaşılamaz olarak görmüşlerdir (Çiçek, 2022: 26-29). Bu yaklaşıma sahip kitleler kendi ikballeri ile ilgili konularda alınan nihai kararları ve siyaset yapma pratiğini belirli şahıslara bırakmak durumunda kalmışlardır. Bu paradigma çağdaş demokrasilerin yükselişiyle değişime uğramıştır. Zira çağdaş demokrasi, bireylerin kendi kaderlerini ilgilendiren konularda kendilerinin karar verici olması gerekliliğiyle, toplumun kendi kendini yönetecek şekilde biçimlendirilmesi yani halkın yönetiminin inşa edilmesidir (Ateş, 2019: 213-214). Kısaca halkın, halk tarafından halk için yönetimi manasına gelen demokrasinin gelişmesiyle birlikte insanların devlet yönetimi konusundaki bilgi ve deneyiminde de artış gözlenmiştir.

Demokrasinin ilk ayağı ve varlık bulduğu ilk alan yerel yönetimlerdir. Nitekim küçük yönetimlerde demokrasinin olmazsa olmazı olan katılımın sağlanmasının daha kolaydır. Belli bir mahalde müşterek ihtiyaçların karşılanmasını sağlayan yerel yönetimlerde başlayan katılım hem yurttaşlık bilincinin artmasını sağlayacak hem de demokratik sistem inşasını sağlam temellere dayandıracak bir araçtır. Tam da bu noktada siyasal katılım düzeyinin artırılması için çeşitli mekanizma arayışlarına gidilmekte ve yeni yapıların oluşumu desteklenmektedir. Kent konseyleri de yerel yönetimle birlikte toplumun tümünün demokratikleşmesine olanak sağlayan bu mekanizmalardan biridir. Ayrıca kent konseylerinin demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını ve müşterek yaşam bilincinin artırılmasını, birden fazla aktörün olduğu yönetimin benimsenmesini sağlamak, demokrasiyi ve uzlaşılı kültürünü geliştirmek gibi sorumlulukları mevcuttur (Kent Konseyleri Yönetmeliği, m.6).

Bu çalışmada demokrasi, siyasal katılım, yerel yönetimler ve kent konseyleri ile ilgili kavramlar literatür çerçevesinde değerlendirilmiş ve kent konseylerinin yasal statüleri ele alınmıştır. Daha sonra Sivas Kent Konseyi'nin yerel yönetimlerin demokratikleşmesine katkı sağlayıp sağlamadığı, yerel yönetimler tarafından alınan nihai kararlar üzerinde gerçekten bir etkisinin olup olmadığı incelenmiştir. Sivas Kent Konseyi ile yapılan görüşmeler nitel araştırma desenlerinden fenomenoloji yöntemiyle yapılmış olup bu doğrultuda konseyin



aktif üyesi olan 10 kişi ile derinlemesine görüşme yapılmıştır. Sivas Kent Konseyi meclis üyeleriyle yapılan görüşmeler aktarılmıştır. Böylece Sivas Kent Konseyi'nin teori ve uygulamadaki uyumu/uyumsuzluğu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

## 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu başlık altında, yapılan literatür taraması sonucu yerel demokrasi ve siyasal katılım ile siyasal katılma araçlarına dair kavramsal bir değerlendirme yapılmıştır.

### 1.1. Yerel Demokrasi ve Siyasal Katılım

Halkın bir aracı olmaksızın kendi kendini yönetmesi; kendisiyle ilgili kararları bizzat alması anlamına gelen ve halkın egemenliğine dayanan bir siyasal yönetim biçimi olan demokrasi, yüzyıllar boyunca insanlığın daima ideali olmuştur (Aktan, 2017: 16). Demokrasi, iktidarın barışçıl yoldan değişmesini sağlayan tek sistemdir. Demokrasinin değeri, yalnızca birinin egemen olması gereken farklı fikirler çatıştığında hangi fikre ait desteğin fazla olduğunu ölçmek için savaşın değil rakamların daha az zarara sebebiyet vermesiyle anlaşılır. Dolayısıyla demokrasi, değişimin barışçıl yollarla yapılmasına vesile olan, bugüne kadar keşfedilmiş en iyi usuldür (Hayek, 2013: 175; Erdoğan, 2018: 17).

Katılımcı demokrasi; ideal demokrasi düşüncesini yansıtan bir ürün olarak ortaya çıkmış, gerçek demokrasiyi, dolayısıyla da temsili demokrasiyi olması gerekenin (ideal olanın) şekillendirmesi sonucunda varlık kazanmıştır (Sartori, 1996: 36; Yaman, 2018: 136). Katılımcı demokrasinin ilk tuğlası hiç şüphesiz yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler, belli bir coğrafi bölgede hayatını devam ettiren yerel halkın bireylerine, bir arada yaşamalarından kaynaklı kendilerine ilişkin konularda hizmet sunmak için kurulan, karar organları yerel halk tarafından seçilerek iş başına getirilen, sınırları yasalar tarafından belirlenmiş görev ve sorumluluklara, özel bir bütçeye, gelire ve personele sahip, hizmet sunumu için kendi örgütsel yapısını inşa eden, merkezi yönetim ile ilişkilerinde idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir (Parlak ve Ökmen: 2016: 20). Yerel yönetim kurumları, belirli bir alan içerisinde yaşayan insanların müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasını ve var olan sorunların giderilmesini sağlar. Mevcut sorunların çözümünde yaşadıkları bölgenin ihtiyaç ve sorunlarına daha duyarlı ve hâkim olan yurttaşlara başvurulması onların yönetime katılma arzusunu artırabilir. Yine

yurttaşların yönetime katıldıklarında bir şeylerin değişebileceğine olan inançları onları yönetime katılma noktasında teşvik edici bir araç olarak görülebilir.

Yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi manasına gelen yerel demokrasi, yerel özerkliğin gerçekleştiği aynı zamanda yerel düzeyde vatandaşların yönetim süreçlerine etkin bir biçimde katılım gösterdiği sistemin adıdır (Bulut, 2013: 48). Bu sistem yerel mahaldeki yurttaşlara; yönetime katılım, hesap verme/sorma, yönetimin şeffaflığı, yerel düzeydeki karar alma süreçlerinde etkin olma gibi kendilerini ilgilendiren konularda söz hakkı vermesi bakımından değerlidir. Bu konuda Dahl, küçük yönetim birimlerinde doğrudan temsil ve yönetime katılmanın ve demokrasi ile ilgili uygulamaların daha kolay olabileceğine (1967: 953) değinerek yerel yönetimlerin önemine vurgu yapmıştır. Yerel demokrasi, demokrasinin bir alt başlığı değil yerel yönetim sisteminin demokratikleştirilmesidir (Görmez ve Altınışık, 2011: 36). Demokratik yerel yönetimin varlığı için demokratik bir toplumun yaratılması şarttır. Zira yerel yönetimler, demokrasinin en alttan başlayarak toplumun her alanına yayılmasına olanak sağlayan idarelerdir. Yerelde yurttaşların yöneticilere daha kolay erişme imkânı bulması, sorunlarını idarecilere iletebilecek imkanların varlığı, makro politikadaki sert ideolojik kutuplaşmanın yerini daha yumuşak bir yapının alması demokrasinin işlerliğinin yolunu açmaktadır (Çiçek, 2022: 30).

Katılma, birden fazla taraf arasında, hiyerarşik açıdan gücü elinde bulunduran tarafın veya yönetimin aldığı kararları etkilemeye çalışmaktır. Bir otorite ve bu otoritenin karşı tarafında da alınan kararlardan etkilenen ve bu kararları kendi lehine çevirmeye çalışan taraflar vardır. Bu bağlamda katılma eylemi otorite ile ilişkilidir. Dolayısıyla katılma yalnızca otoriteyi belirlemek değil aynı zamanda onu paylaşmak anlamına da gelmektedir (Çukurçayır, 2002: 129-132). Demokrasinin gelişmesiyle oy kullanma, aday olma, karar alıcıları belirleme gibi siyasal katılım türleri ortaya çıkmıştır. Ancak siyasal katılım türleri bunlarla sınırlı değildir (Bülbül, 2019: 145). Özellikle 21. yüzyılın son çeyreğinden itibaren gelişmeye başlayan siyasal katılım anlayışıyla birlikte bireylerin karar alma mekanizmalarında yer alma süreçleri farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır.

### **1.2. Siyasal Katılım Araçları**

Toplumun geneline temsil imkânı sunan siyasal katılım, toplum içerisinde denge ve uzlaşî kültürünü oluşturması bakımından önemlidir. Katılım olanaklarının çeşitlenmesi, toplumdaki güçler dengesinin siyasi arenaya barışçı yollardan yansımaları ve siyasal istikrarın sağlanmasını mümkün kılar (Kışlalı, 2010: 220). Çukurçayır, siyasal katılım biçimlerini olağan ve olağanüstü olmak üzere ikiye ayırır. Bu ayırım aynı zamanda geleneksel katılım biçimlerini oluşturur. Yasal sınırlar dâhilinde siyasal rejim tarafından konulmuş kural ve normlara uygun şekilde gerçekleştirilen eylemler olağan siyasal katılımı, mevcut düzenin kurallarına ve normlara aykırı davranışları içeren eylemler ise olağanüstü siyasal katılım davranışını oluşturur (2006: 70). Yerel demokrasinin güçlendirilmesinde en çok bilinen olağan siyasal katılma biçimi seçimlerde oy kullanmaktır. Yurttaşlar sandığa gitmek suretiyle hem siyasal kadroların belirlenmesinde söz sahibi olurlar hem de siyasal katılımın en temel biçimini gerçekleştirmiş olurlar. Olağan siyasal katılım elbette oy vermekle sınırlı değildir. Kimi yurttaşlar yalnızca oy vermekle yetinirken kimisi de siyasal meselelerde tartışmalara dahil olmak, seçim kampanyalarında rol almak, siyasi parti toplantılarına katılmak, seçim çalışmalarını takip ederek seçim konuşmalarını dinlemek, parti propagandası yapmak, adaylara veya partilere maddi destek sağlamak, siyasal miting ve gösterilere katılmak gibi eylemlerde bulunarak da siyasal katılım gerçekleştirebilirler. Siyasal katılmanın alışılmış eylemlerinin yanında olağandışı eylemlerinden de bahsetmek gerekir. Bunlar, gösteri düzenlemek, boykot, işgal ve grev yapmak, çete savaşlarına girmek, kamu mallarına zarar vermek, vergi vermekten kaçınmak gibi eylemleri içerir. Olağan katılmanın yetersiz kalması ve yurttaşların kendi istek ve beklentilerini barışçı yollardan iletememesi olağandışı eylemlerin anarşi veya terör yaratan eylemlere dönüşmesine neden olabilir (Dursun, 2014: 238-239).

Demokratik sistemlerin istikrarı bireylerin gerek siyasal otoriteyi belirleme gerekse bu otoritenin karar alma süreçlerine dâhil olmasıyla sağlanabilir. Bu da yeni katılım yöntemlerinin benimsenerek uygulamaya konulmasıyla mümkün kılınabilir. Yerel yönetime yeni katılma biçimleri arasında, yerel referandum, halk teşebbüsü, kamuoyu araştırmaları, muhtar toplantıları, dilekçe, e-demokrasi, beyaz masa ve kent konseyleri gibi birçok aktörden söz edilebilir. Bu aktörlerden en önemlisi yerel yönetimle beraber toplumun demokratikleşmesine katkı



sağlayan, kentteki sivil toplum örgütleri başta olmak üzere bütün paydaşları bir araya toplayıp ortak bir akıl oluşturan kent konseyleridir.

## 2. KENT KONSEYLERİNİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi amacıyla 1992’de Brezilya’nın Rio kentinde “Yeryüzü Zirvesi” gerçekleştirilmiş ve bu amaç doğrultusunda hazırlanan ilke ve eylem alanlarını kapsayan “Gündem 21” başlığıyla hazırlanan eylem planı kabul edilmiştir. Küresel bir hedef olarak kabul edilen “sürdürülebilir kalkınma” için ülkeler kendilerine özgü Yerel Gündem 21’lerini oluşturmaya başlamıştır. Bu başlangıcın bir sonraki aşaması bahse konu planın yerel ölçekte önemli bir yönetim mekanizması olan kent konseylerinin oluşumudur (Emrealp, 2005: 16). Kent konseyleri ile ilgili ülkemizde yapılan ilk yasal düzenleme 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’dur. Yapılan bu düzenleme ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda bulunan “yerindelik” ilkesi ilk kez uygulama alanı bulmuştur.

5393 sayılı Kanun’un 76. maddesinde kent konseylerinin yerel yaşamda; kent vizyonunun geliştirilerek yerel halka hemşehricilik bilincinin aşılması, hesap verebilir ve saydam bir yönetim anlayışının benimsenmesi, çocuk, genç, kadın ve engellilerden oluşan dezavantajlı grupların yönetime katılımının sağlanması, demokrasi ve uzlaşma kültürünün benimsenmesi, kentin yerel özelliklerine sahip çıkılması, doğal ve tarihi eserlerinin korunması, kentin mevcut kaynaklarının adil ve verimli kullanımının sağlanması, sürdürülebilir kalkınma ilkeleri çerçevesinde yaşam kalitesini artıran ve yoksullukla mücadele eden programların desteklenmesi gibi görevlerinden bahsedilmiştir (Kent Konseyleri Yönetmeliği Md.6). Yine aynı Yönetmeliğe göre kent konseyleri yerel seçim sonuçlarından sonraki üç ay içinde belediye teşkilatı olan yerlerde;

- “Mahallin en büyük mülki idari amiri veya temsilcisi,
- Belediye başkanı veya temsilcisi,
- Sayısı 10’u geçmemek üzere illerde valiler ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri,
- Mahalle sayısı 20’ye kadar olan belediyelerde tüm mahalle muhtarları diğer belediyelerde belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan mahalle



muhtarlarının toplam sayısının %30'unu geçmemek ve 20'den az olmamak kaydıyla kendi aralarından seçecekleri temsilcileri,

- Beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi parti temsilcileri,
- Üniversitelerden ikiden fazla olmamak üzere en az bir temsilci, üniversite sayısının birden fazla olması durumunda her üniversiteden birer temsilci,
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri,
- Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisi ile kurulur (Kent Konseyleri Yönetmeliği Md.8)" şeklinde hükme bağlanmıştır.

Kent konseyinin organları; genel kurul, yürütme kurulu, meclisler ve çalışma gruplarından oluşur. Genel kurul her yıl Ocak ve Eylül aylarında en az 2 toplantı gerçekleştirir ve üyelerin salt çoğunluğu ile toplanır. Kent konseyi başkanı, genel kurula başkanlık eder. Başkanın olmaması halinde ise toplantıya kurulun en yaşlı üyesi başkanlık eder. Genel kurulun gündemi, yürütme kurulu tarafından belirlenir ve genel kurul tarafından sunulan görüşleri belediyeye iletir ve takibini yapar. Kent konseyi başkanı genel kurul tarafından kent konseyinin ilk toplantısının birinci bileşiminde 1. dönem için 2 yıl, 2. dönem için 3 yıllığına seçilir (KKY Md.11/A). Meclisler ve çalışma gruplarından gelen görüş, kent konseyi genel kurulunda görüşülüp kabul edilmesinin ardından ilgili belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirilmek üzere sunulur.

Kent konseyi genel sekreteri, belediye başkanının önerdiği üç aday içerisinde yürütme kurulunca seçilir. Genel sekreter kent konseyi görevlerinin ifa edilmesinin koordinesini sağlar. Kent konseyi bünyesinde bulunan meclisler, çalışma grupları gibi yapıların uyumlu çalışmasını ve koordinasyonu takip eder. Genel sekreterinin, görevleri ile alakalı hem kent konseyi başkanına hem de yürütme kuruluna karşı sorumluluğu vardır. Kent konseyinin kendine ait bir bütçesi yoktur, ilgili belediye ayırdığı ödenekle kent konseyine aynı ve nakdi destekte bulunur. Kurumsal yapısına ve işleyişine dair burada kısaca yer verilen kent konseylerinin kendisine atfedilen yetki ve sorumluluklarını ne denli yerine getirdiği, işleyişinde demokratik teamüllere ne ölçüde yer verildiği ve kent konseyinde alınan kararların uygulama alanı bulup bulmadığı çok sayıda

tartışmanın konusudur. Bu bağlamda çalışmanın sonraki bölümünde Sivas Kent Konseyi'nin 10 üyesi ile derinlemesine mülakat yapılmış ve mülakat metinleri yorumlanmıştır.

### **3. TEORİ VE UYGULAMANIN PARADOKSU: SİVAS KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ**

Kent konseyleri, yerel düzeyde kamu politikalarının planlanması ve icrasında katılımcı bir anlayışı temsil eden yönetim mekanizmalarıdır. Kentteki sivil toplum örgütleri, meslek odaları, çeşitli vakıfları ve hemşerileri birer paydaş olarak gören Kent konseyleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Türkiye'de yerel katılım mekanizması olarak hüküm altına alınmış, böylece özellikle nüfusu 50 binin üzerinde olan yerel yönetim birimlerinde kurulması zorunlu kılınmıştır. Kentteki paydaşlara, karar alma sürecinde etkin bir rol biçen Kent konseylerinin bir genel kurula ve çeşitli sayıdaki meclislere sahip olduğu bilinmektedir. Türkiye'deki Kent konseylerinin yerel düzeydeki kamu politikalarının planlama ve icrasına katılım düzeyleri ve süreçleri çok sayıda tartışmaya neden olmaktadır. Özellikle Kent konseylerinin yeterli kaynağa sahip olmaması, müstakil bir bütçelerinin ve personelinin olmaması onları çoğu zaman belediyelere bağlı bir birim gibi göstermektedir. Bu durum ise Kent Konseyinin varlık nedeni ile çelişkiye düşmektedir.

Sivas Kent Konseyi 2005 yılında kurulmuştur. Kadın Meclisi, Gençlik Meclisi ve Engelliler Meclisi olmak üzere üç meclis ile faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu çalışma kapsamında, Sivas Kent Konseyi üyeleri ile mülakatlar gerçekleştirilmek suretiyle Sivas Kent Konseyi'nin yerel yönetimlerin katılımına etki düzeyi ortaya konulmuştur. Çalışmada Kent Konseylerine, Belediye Kanunu ile verilen yetki ve sorumlulukların yerel katılım nispetinde ne ölçüde kullanıldığı da ortaya konmaya çalışılmıştır. Böylece teori ve uygulama arasında ortaya çıkan farklılıklara temas edilmiştir.

#### **3.1. Araştırmanın Deseni**

Fenomenoloji, gerçekliğin oluşturduğu insan tecrübelerine odaklanarak bu gerçekliğin anlamlandırılmasını sağlar. Bu bağlamda olguya ait tecrübeler sorgulanır (Ersoy, 2016: 54-56; Çiçek, 2023: 67). Çalışmanın bu bölümünde Sivas Kent Konseyi'nin yerel demokrasiyi yansıtıp yansıtmadığı, bütçe durumu, seçimleri, diğer resmî kurumlarla ilişkileri ve sorunları ortaya konmaya çalışılmış



ve bunlarla alakalı bir çıkarımda bulunmak amacıyla saha araştırması esnasında olgubilim deseni benimsenmiştir.

### **3.2. Çalışma Grubu**

Çalışma grubu oluşturulurken amaçlı örnekleme yöntemlerinden biri olan ölçüt örnekleme yöntemi tercih edilmiştir. Belirlenen ölçütlere uygun olan durumların araştırma kapsamına alınması ölçüt örnekleminin temel amacını oluşturmaktadır. Bu araştırma, ölçüt örnekleme anlayışına uygun olarak Sivas Kent Konseyi'nin çeşitli birimlerinde aktif olarak görev alan üyeler (3 kadın, 7 erkek) ile mülakat yapılarak gerçekleştirilmiştir. Mülakat yapılan üyelerin meclisler bazındaki oranlarının birbirine yakın olmasına özen gösterilmiştir.

### **3.3. Veri Toplama Tekniği**

Çalışmanın saha araştırmasını gerçekleştirmek amacıyla Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal ve Beşerî Bilimler Etik Kurulu Başkanlığının 29.12.2022 tarihli ve 01-60 sayılı kararıyla Etik Kurulu İzin alınmıştır. Araştırmada Sivas Kent Konseyi'nin teori ve uygulamada meydana gelen farklılıkları tespit etmek amacıyla yarı-yapılandırılmış derinlemesine görüşme formu hazırlanmıştır. Yedi sorudan oluşan görüşme formu hazırlanırken Metin Öz'ün Kent Konseylerinin Yerel Siyasetteki Rolü: Atakum Kent Konseyi Örneği (2020:41-43) isimli çalışmasından faydalanılmış ve sorular araştırmacılar tarafından düzenlenmiştir. Formun içeriği ve görünüş geçerliği için uzman görüşü alınmış, öngörülen değişiklikler form üzerinde yapılmıştır. Görüşme formunun anlaşılır olup olmadığını ölçmek amacıyla bir araştırmacıya sorular okutulmuş ve ön uygulama yapılmıştır. Dil bakımından da son kez kontrol edilerek yarı-yapılandırılmış form esas uygulama için son haline getirilmiştir. Görüşmeler sırasında Sivas Kent Konseyi üyeleri ile yüz yüze görüşme yapılmış, görüşmenin tamamı ses kayıt cihazı aracılığıyla kayıt altına alınmıştır.

Araştırmanın amacını ortaya koyabilmek için aşağıdaki soruların yanıtlarına ulaşılmaya çalışılmıştır:

- Sivas Kent Konseyinde tartışılan veya dile getirilen görüşler, belediye meclisi toplantısında gündeme alınıyor mu? Sivas Kent Konseyinden Sivas Belediye Meclisi'ne gündem olarak giden ve belediye meclisinden geçen düzenlemeler hakkında fikirleri nelerdir? Bu minvalde hatırladıkları birkaç örnek var mı?

- Kent konseyinin daha etkin ve verimli bir şekilde çalışması açısından nasıl bir gelir yapısına ve bütçe sistemine sahip olması gerektiğini düşünüyorlar?
- Kent konseyi- yerel demokrasi ilişkisi hakkındaki fikirleri nelerdir? Kent konseyleri gerekli gördüğü durumlarda belediye kararlarını eleştirebiliyor mu? Bu durumun örneği var mı?
- Kent konseyinin kararlarının bağlayıcılığı konusunda fikirleri nelerdir? Sivas Kent Konseyinde alınan kararlar bağlayıcı olmalı mı? Mevcut durumla ilgili düşünceleri nelerdir?
- Kent konseyi seçimlerinin demokratik bir şekilde gerçekleştirildiğine inanıyorlar mı? Örneğin kent konseyi seçimlerinin, belediye başkanı çağrısı dışında bağımsız olarak gerçekleştirilmesini isterler mi? Bu konudaki fikirlerini nelerdir?
- Kent konseyi tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin Sivas halkına duyurulmasını nasıl sağlıyor? Yürütülen faaliyetleri takip edebileceğimiz kanallar nelerdir?
- Kent konseylerinin en önemli sorunları nelerdir? (Öncelik sırasına göre ilk 5 sorun)

### **3.4. Verilerin Analizi**

Görüşmelerde katılımcıların gönüllü olmaları esas alınmış ve görüşme öncesinde katılımcılara hazırlanan sorular gönderilerek ön inceleme yapmaları sağlanmış, anlaşılmayan bölümler için gerekli açıklamalar yapılmıştır. Görüşmeler sonucunda elde edilen ses kayıtlarından yazılı belge oluşturulmuş ve görüşmelerin çözümlenmesi Maxqda 2020 nitel analiz paket programı ile tamamlanmıştır. Araştırmada görüşmeye katılan kişilerin isimleri gizli tutulmuş ve katılımcılara Katılımcı 1'den Katılımcı 10'a kadar ayrı ayrı kod verilmiştir. Çalışma 2 ayrı uzman tarafından kodlanarak uzmanlar arasındaki uyum dikkate alınmıştır. Çalışmada içsel tutarlılığı veren kodlama denetimine göre kodlayıcılar arası uyum 0,72 olarak belirlenmiştir.

### 3.5. Bulgular

Saha araştırması sonucunda elde edilen veriler 3 temaya ayrılmıştır. Araştırma sorularının içeriğine göre bu temalar da aşağıdaki tabloda görüleceği üzere alt kategorilere ayrılmıştır.

**Tablo 1: Araştırmanın Temaları**

Kurumsal Yapı ve Faaliyetler	Belediye ve Diğer Kurumlarla İlişkiler	Genel Sorunlar
Kent konseyi seçimleri	Resmî kurumlarla çatışma	Bağımsız bütçesinin olmaması
Kent konseyinin kamuoyu oluşturma gücü	Bütçe talebine belediyenin cevabı	Kendine ait bir binasının olmaması
Konseyin heterojen yapısı	Belediyeyi eleştirebilme	Vatandaşın kent konseyini bilmemesi
Kent konseyi kararlarının bağlayıcılığı	Belediye meclisine gündem gönderme	Kent konseyinin pasifliği
Sosyal aktivite ağırlıklı çalışma	Farklı kent konseyleri ile karşılaştırma	
Kent konseylerinin faaliyetlerini duyurma		

#### 3.5.1. Kurumsal Yapı ve Faaliyetler

Kent konseylerinin en önemli görevlerinden biri çok aktörlü yapısı ile ortak bir akıl oluşturarak kente dair görüşleri değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye göndermektir. Oluşturulan bu görüşün de belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirilip kent konseyine bildirilmesi gerekmektedir. Katılımcılara, kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisi toplantısında gündeme alınıp alınmadığı ve bununla ilgili hatırladıkları örnekler sorulmuştur. Bu soru sorularak Sivas Kent Konseyinin işlevlerinin yönetmeliğe uygunluğu tespit edilmeye çalışılmıştır. Elde edilen veriler incelendiğinde katılımcıların bir kısmı kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinde görüşüldüğünü ifade ederken bir kısmı da belediye meclisine herhangi bir görüş sunulmadığını ifade etmiştir. Nitekim katılımcıların bu soruya verdikleri yanıtlar şu şekildedir:

*“Oluşturulan görüşlerin Belediye Meclisi toplantılarında gündeme alındığına şahitlik ettik.” (K1)*

*“Şu an 27 Haziran Parkı’nın altına yapılan cami var. Sivil toplum kuruluşları; belediye, siyasi ve bürokratik kanalları kullanarak buraya cami yapılmasına karar verdi. Kent konseyimiz de eski yönetimimiz bu caminin buraya olmayacağını, otopark, trafik gibi sorunlar çıkaracağını kararını aldı. Bizim fikrimiz de kent meclisinde görüşüldü ancak şehrin büyükleri caminin yapılmasına karar verildi. Kent konseyi bunun uygun olmadığını söyledi ama meclis yapılmasına karar verdi.” (K2)*

*“Görev süremiz içinde belediye meclisinde tartışılmak üzere sunduğumuz herhangi bir görüş olmadı.” (K7)*

Kent konseyleri seçimleri, belediye seçimlerinin tamamlanmasından sonraki 3 ay içerisinde yapılır. Belediye başkanının çağrısı ile genel kurul toplanır, divan kurulu oluşturulur, kent konseyinin yürütme kurulu ve kent konseyi başkanı seçilir. Bu bağlamda katılımcılara kent konseyi seçimlerinin demokratik şekilde gerçekleştirildiğine inanıyor musunuz? Belediye başkanının çağrısı olmadan seçimlerin yapılmasını ister miydiniz? soruları yöneltilmiştir. Katılımcıların bir kısmı seçimleri demokratik bulurken bir kısmı ise seçimlerin formalite gereği yapıldığını ifade etmiştir.

*“Belediye başkanının önerdiği 3 kişinin içinden geliyor ama önerilecek kişilerde isim belli oluyor şu kişi olsun diyorlar ona göre biz de sembolik olarak oy veriyoruz. Kent konseyi seçimlerinin belediye başkanı çağrısı dışında gerçekleştirilmesini tabi ki isteriz çok da demokratik olur.” (K1)*

*“İnsanlar çalışacağı ekibi kendi belirliyor. Burada belediye başkanının demokratik duruşunu ben şahsen gördüm. Çünkü kadın meclisine her kesimden bir hanımefendi alması bile demokratik bir duruştur.” (K4)*

*“Belediye başkanı çağrısı üzerine toplantı yapılması demokratik bir çağrı olmadığını göstermez. Çünkü yönetmelik, genel kurula katılacak kişileri belirler. Onun haricinde o ildeki bütün sivil toplum örgütleri davet edilir. Yani belediye başkanı ben şu sivil toplum örgütünü davet etmeyeyim şunu davet edeyim diyemez.” (K5)*



*“Kent konseyi başkanı seçimle göreve gelir. Ama tabii seçilecek kişi öncesinde az çok belli olur. Belediye başkanı 3 kişi önerir biz de ona göre oy veririz.” (K6)*

Kent konseyleri; bir mahallin en büyük mülki idare amiri, belediye başkanı, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, siyasi parti temsilcileri, mahalle muhtarları, sendikalar, barolar, dernek ve vakıf temsilcilerinden oluşur. Dolayısıyla burada amaç; heterojen bir yapı oluşturarak kentin ve kentlilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, çevreye duyarlılığın artırılması, sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın sağlanması, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, yönetim gibi ilkeleri hayata geçirmek suretiyle ortak bir akıl oluşturularak kent vizyonunun geliştirilmesini sağlamaktır. Katılımcıların bu konu hakkındaki fikirleri de şu şekildedir:

*“Kent konseyi siyasi partilerin temsilcilerinden, sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden, sağ görüşten, sol görüşten, mimar, mühendis, akil insanlar gibi birçok farklı branşta farklı görüşte insanlardan oluşması gereken bir kurum aslında.” (K2)*

*“Kent konseyi il hakkında karar verecek ağırlığı olan insanların bir araya geldiği bir örgüt. Kent konseyinin içerisinde siyasi bir yapılanma yok, her siyasi partiden insanlar var. Örneğin bizim yürütme kurulunun içerisinde Cem Vakfı başkanımız var. Diğer siyasi partilerden, siyasi partilerin kadın kollarından insanlar var. Çünkü biz Sivas ile ilgili kararları hep beraber veriyoruz.” (K3)*

Kent konseylerinin; çok aktörlü yapının benimsenerek demokrasi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek, kent kaynaklarının etkili ve verimli kullanımına katkıda bulunmak, sürdürülebilir kalkınmanın devamlılığını esas almak, bu konuda çıkan sorunlara çözüm üretmek ve bu çözümlerin uygulanmasını sağlamak, dezavantajlı kesimin toplumsal yaşam içerisinde aktif rol almalarını sağlamak, oluşturulan görüşleri değerlendirilmek üzere belediyeye göndermek gibi görevleri bulunmaktadır. Kent konseylerinin birçok görevi bulunmasına karşın Sivas Kent Konseyi üyeleri ile yapılan görüşmelerde yürütme kurulunun pasif olduğunu, kentin geleceği ile ilgili genelde faaliyet yapmadıklarını, ağırlıklı olarak daha çok sosyal faaliyetlerin yürütüldüğünü ifade etmişlerdir.

*“Bizler genelde engellilerin sosyal aktivitelere katılımından yana konuşmalar yapmıştık, örneğin engelliler için geziler, eğitimler, haftada 1 veya*



*2 gün engellilerle ilgili toplantılar. Tabi ki sonuç alamadığımız şeyler olmuştur, mesela bizler engelliler için bir sosyal tesis, emekli çay ocağı gibi engelli çay ocağı gibi yerler istemiştik ancak sonuçsuz kalmıştı.” (K1)*

*“Kadın meclisi genelde sosyal ve kültürel etkinliklerde rol alıyor. Geçen yıl 23 Nisan’da hiç 23 Nisan kutlaması yapılmamış, köy halkının bile 23 Nisan’ı unuttuğu bir köyde yıllardır yapılmayan 23 Nisan şenliği yaptık.” (K4)*

*“Kent konseyimiz eskiden daha aktifti, bir araya gelinir şehirle ilgili konuları konuşurduk, önerilerimiz varsa sunardık. Ama son zamanlarda ne yazık ki pasif durumda kaldı.” (K10)*

Katılımcılara, Sivas Kent Konseyinin yürüttüğü faaliyetleri Sivas halkına nasıl duyurduklarını tespit etmek amacıyla faaliyet duyurularının hangi kanallar aracılığıyla yapıldığı sorulmuştur. Elde edilen verilerden Sivas Kent Konseyi’nin aktif olarak faaliyet yürütmediği dolayısıyla da sosyal medya paylaşımlarının çok sınırlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

*“Normalde kent konseylerinin internet siteleri var aslında, Facebook, Instagram, Twitter grupları da var ama çok etkin kullanılmıyor maalesef. Ben de engelliler komisyonu olarak kent konseyinin ismiyle bazı programlar yaptım ama bunu ben kendim düzenledim, kent konseyinin hesabından paylaşmadım. Çünkü bende kent konseyinin sosyal medya hesaplarının kullanıcı adı ve şifreleri yok.” (K1)*

*“Aktif olarak kullandığımız Sivas Kent Konseyi, gençlik meclisi, engelli meclisi, kadın meclisi gibi sayfalarımız var. Facebook, Twitter, Instagram gibi. Aktif kullanıyoruz ama bu aralar çok ciddi faaliyetlerimiz yok özellikle kent konseyi nezdinde ciddi bir faaliyet olmadığı için paylaşımlar da çok nadir. Daha çok kadın meclisi aktif paylaşımlar yapıyor, gençlik meclisi ara ara paylaşımlarını yapıyor.” (K2)*

*“Sosyal medya biliyorsunuz çok etkili, yerel gazeteler çok etkili. Sivas Kent Konseyi olarak Instagram ve Facebook hesabından yapılan faaliyetleri duyuruyoruz.” (K4)*

*“Aslında kent konseylerinin sosyal medya hesapları var. Ama kent konseyinin pek faaliyeti olmadığı için paylaşım da yapılmıyor. Kadın meclisi biraz daha aktif genelde onların paylaşımları oluyor.” (K9)*

Katılımcılarla gerçekleştirilen mülakatlarda, Sivas Kent Konseyi'nin kurumsal yapısı ve faaliyetleri noktasında bazı konularda ortak kanaatlerin olduğu görülse de bazı konu konularda ise birbirinden farklı değerlendirmeler dikkat çekmiştir. Kent konseyinde alınan kararların belediye meclisine gönderilmesi ve bu kararın takibi noktasında katılımcıların ayrıştıkları tespit edilmiştir. Bu durum, Sivas Kent Konseyi'nin aktif üyeleriyle dahi sağlıklı bir şekilde iletişim kuramadığını, enformasyon akışında problemler yaşandığını göstermektedir. Öte yandan gerçekleştirilen mülakatlarda Sivas Kent Konseyi üzerinde Belediye Başkanının otoritesi de dikkat çekmiştir. Katılımcılarla yapılan görüşmelerde dikkat çeken olumlu bir ayrıntı, Sivas Kent Konseyi'nin heterojen bir yapıya sahip olduğu ve kentteki farklı sivil toplum örgütleri, vakıflar ve siyasi parti temsilcilerinin burada kendilerine yer bulabildiğinin katılımcıların ekseriyeti tarafından dile getirilmiş olmasıdır. Buna karşın Sivas Kent Konseyi yönetim kurulunun pasif bir yönetim anlayışı sergilediğine dair eleştiriler dikkat çekmiştir. Katılımcılara göre, Sivas Kent Konseyi faaliyetlerinin geniş kitlelere duyurulması noktasında kilit mecra ise Facebook, Twitter ve Instagram gibi sosyal medya platformlarıdır.

### **3.5.2. Belediye ve Diğer Kurumlarla İlişkiler**

Kent konseyleri, kent için ortak akıl oluşturmak ve bunu belediye meclisine sunmakla yükümlüdür. Ancak kent konseylerinin kararları bağlayıcı değil, yalnızca tavsiye niteliğindedir. Kent konseyi kararlarının bağlayıcılığı hakkında katılımcılara ne düşündükleri sorulmuştur.

*“Kent konseyinin aldığı kararlar tabii ki bağlayıcı olmalı yani bir şehirde kent konseyini oluşturan yetkililer şehirden seçildiği için şehrin bir organıdır bağlayıcı olmalı.” (K1)*

*“Resmi bir bağlayıcılığı olmaması lazım fakat kesinlikle dikkate alınması lazım hatta şehir üzerinde alınacak kararların kesinlikle kent konseyinin eleğinden geçmesi lazım.” (K2)*

*“Kent konseyi kararlarının bir bağlayıcılığı yok. Kent konseyi sadece ısrarlı tavsiye kararları alıyor. Yani karşı tarafa ısrar ediyor. Nereye, yaptırım gücü olan yerlere örneğin valiliğe, belediyeye şunu şöyle yapmayın, şuraya yolu şöyle açın, şu parkı şöyle yaparsanız daha iyi olur gibi. Bu konuda ısrar ediyoruz, görüş bildiriyoruz. İsrarlı tavsiye bizimki.” (K3)*

*“Bağlayıcı olmalı cümlesi çok doğru bir cümle olmaz. Yani kent konseyinin kuruluş mantığına aykırı biraz bağlayıcı olması. Biz öneri makamındayız, geliştiririz, öneri sunarız, ilgili makamlar da bu önerileri alır değerlendirirler. Uygun görülürse, kendi bütçelerine uygunsa, kendi stratejik planlarıyla da örtüşüyorsa bunları yaparlar. Ama benim aldığım bir kararın kurumlar üzerinde bağlayıcı olması o kurumları zor duruma sokar. Çünkü bir kurumun benim aldığım kararı uygulayabilmesi için o kurumun bütçesine, politikalarına, stratejik planlarına uygun olması lazım yani uyuşmazsa ne olacak? Bağlayıcı olsa bir çatışma meydana gelecek, bağlayıcı olmasını ben çok uygun görmüyorum.” (K5)*

*“Kent konseyi kararları bağlayıcı olmaz yönetmelikte de görüş bildirir diye belirtilmiş. Sadece uygulayıcılar tarafından daha çok dikkate alınırsa belki şehir için daha faydalı olabilir.” (K9)*

Kent Konseyleri Yönetmeliği’nde Katılımcıların çoğunluğu kent konseyi kararlarının mevzuat gereği bağlayıcı olmadığını ve bağlayıcı olmaması gerektiğini ifade etmiştir. Ancak kent konseyinin gerek görüş bildirmesiyle gerekse yaptıkları eleştiri ve önerilerle önemli bir kamuoyu oluşturma gücü olduğunu da dile getirmişlerdir. Kent konseyinin kamuoyu oluşturabilmesi için belediye kararlarını veya faaliyetlerini rahatlıkla eleştirebilmesi, bunu yaparken de herhangi bir çekincesinin olmaması önemlidir. Katılımcılara belediyeyi eleştirme noktasındaki yaklaşımları sorularak mevcut durum ortaya konmaya çalışılmıştır.

*“Belediye kararlarını da eleştiremiyoruz maalesef bir önceki başkan zamanında eleştiriyoorduk.” (K1)*

*“Kent konseyinde biraz daha atama usulü olduğu için resmi bir açıklama yapıp kararlarını eleştiremiyoruz. Çünkü biz bir nevi belediyeye ve belediye başkanına çalışıyoruz. Belediye kararlarını eleştiremiyoruz çünkü sorun oluyor. Kent konseyimizin logosunu eleştirdik. Çünkü çok basit kalıyor, yeni çağda grafikerlerin bu kadar uzmanlaştığı ve daha renkli, daha çekici, z kuşağına hitap edebileceğimiz bir logo istedik. Evet logo yapıldı ama biz bunu değiştirdiğimizde farklı, karışık siyasi görüşlerin vekilleri ‘cumhuriyeti yok etmek mi istiyorsunuz’ şeklinde tepki gösterdi. Biz daha iyi, daha anlamlı bir logo yaptık ama değiştiremedik. Eski logoyu kullanıyoruz. Belediye de bunu kesinlikle kullanacaksınız, hiçbir şekilde tartışma istemiyorum dedi.” (K2)*

*“Dediğim gibi eleştiri makamı olmadık hiç. Aslında eleştirilebilir. Bunun da Sivas belediyesi açısından bir zararının olduğunu düşünmüyorum. Hilmi Bey de zaten kent konseyi kadın meclisini kurarken farklı gruplardan, farklı fikirlerden insanlarla burayı donattı. Ne yazık ki şu anda sadece yerel iktidar değil aynı şekilde muhalefet kanalı da kent konseyinin attığı her adımı takip ediyor. Sizin tavsiye kararı ya da eleştirel olarak sunduğunuz bir konuyu o kadar farklı çarpıtabiliyorlar, onun için biraz daha temkinli davranmak gerektiğini düşünüyorum. O yüzden çok fazla eleştirel yaklaşımlarla yön almadık açıkçası.” (K4)*

*“Şu anda belediye teorik anlamda eleştirilere açığız diyor. Kent konseyi de bu konuda belediyeye eleştiriler yapmıştır. Belediye başkanımızın veya başkan yardımcımızın bulunmuş olduğu birkaç toplantıda bu eleştirel yaklaşımı sürdürmüşlerdir. Kent konseyi bu eleştirel söylemleri kamuoyunun karşısında yapmadı ve yapmadığından dolayı da biz eleştiriyle karşılaştık. Fakat bizim yaşadığımız handicap şurada, biz belediye ile ilişkili birbirimiz dolayısıyla bundan kaynaklı bir çekince var. Ben belediye personeliyim çıkıp belediye başkanını nasıl eleştireceğim. Eleştirdiğimde bu nasıl algılanacak veya benim memuriyetime zarar verecek mi veya diğer yürütmeye olan kişi bu eleştiri yaptı zaman kendisine nasıl bir geri dönüş olacak. Çekincelerden dolayı bunu çok kamuoyuna deklare etmediler bundan dolayı da biz eleştirildik. Mesela su olayında ‘kent konseyi nerede, neden sularımız akmiyor, biz bunu eleştiriyoruz da kent konseyi niye eleştirmiyor’ şeklinde bizi eleştiriyorlar. Bizim belediyeyi bu konuda eleştirmemizin çok şık karşılanmayacağını düşünüyoruz. Bundan dolayı bu şeyi çok fazla işletmiyoruz maalesef. Eleştirimizi yanlış anlaşılmaya sebebiyet vermemesi açısından basın aracılığıyla, sosyal medya aracılığıyla açıklayamıyoruz ama bu konudaki eleştirilerimizi ikili diyaloglarla veya küçük toplantılarda yapıyoruz. Buna da ben şahidim yani hiç eleştirmiyoruz dersem yalan olur eleştiriyoruz yani.” (K5)*

*“Eleştirmemiz gereken bir konu olduğunda belli sınırlar çerçevesinde eleştiriyoruz, herhangi bir sorunla da karşılaşmadık bugüne kadar. Yine de belediye çalışanı olduğumuz zaman insan düşündüğü her şeyi rahatlıkla dile getiremiyor. Bu da bazen eleştiri noktasında geri adım atmamıza sebep oluyor.” (K6)*

Katılımcıların ifadeleri incelendiğinde belediyeyi eleştiri noktasında genellikle çekingen bir tavır sergiledikleri görülmektedir. Bunun nedeni olarak; kent konseyinde görev alan kişilerin aynı zamanda belediye personeli olması ve kendi

çalıştığı kurumun eleştirilmesinin hoş karşılanmayacağı düşüncesi, işinden olma korkusu, kararları bağlayıcı olmadığı için eleştirilerin bir anlam ifade etmediğinin düşünülmesi gibi etkenler sıralanabilir. Ancak kent konseyinin bağlayıcılığı olmasa da yaptığı eleştiriler ile önemli bir kamuoyu gücü oluşturduğunu unutmamak gerekir. Zira bir katılımcı bu durumu şöyle ifade etmiştir:

*“Gerçi biz tabi itiraz etsek de kabul etsek de bir yaptırım gücümüz yoktur. Ancak biz bir kamuoyu oluşturabiliriz. Bakın belediye şunları yapıyor veya tarım orman müdürlüğü şu bölgeyi ağaçlandıracaktı ağaçlandırmıyor diye. Biz bir kamuoyu oluştururuz.” (K3)*

Mevzuat gereği kent konseyleri çok aktörlü bir yapıya ve çok fonksiyonlu bir işleve sahiptir. Dolayısıyla kent konseylerinin faaliyetleri yalnızca kendisini değil devletin diğer resmî kurumlarını da ilgilendirir. Kent konseylerinde alınan kararların veya oluşturulan görüşlerin herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. Bu durum kent konseylerinin diğer kurumlarla kimi zaman çeşitli sorunlar yaşamasına neden olmaktadır.

*“İlimizde kent konseyinin itiraz ettiği yerler oldu. Örneğin, şu bina çok eski Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk dönemlerinde kuruldu ve bu bina yıkılmasın faaliyetine devam etsin dedik, Sivas valiliğine ve belediyeye. Onlar da hayır biz bunu yıkmak istiyoruz dediler, kent konseyi de mahkemeye verdi bunu bina yıkılmasın diye. Ama biz istiyoruz ki kent konseyi olarak resmî kurumların hemen hemen hepsiyle başta valiliğimiz, belediyemiz diğer kamu kurumları bunların hepsiyle de uyum içerisinde çalışalım. Valilikler kent konseyine gereken değeri ve önemi verirse diğer kurumlar da o önemi mutlaka vermek zorunda kalacaklar.” (K3)*

*“Eski numune hastanesinin, yıkılmasıyla ilgili oranın nasıl şekilleneceğine dair öneriler sunulmuş fakat öneriler reddedilmiş ve hatta kent konseyi mahkemeye verip bu konuda taraf olmuş. Mahkeme sonuçlarıyla alakalı yazılar geldi ama kazandığına dair şeyler gelmedi. O süreç öyle belirsizlikler içerisinde gitti ve ardından bugünkü halini aldı.” (K5)*

Kent Konseyleri Yönetmeliği’nin 16. maddesine göre kent konseylerinin kendilerine ait bütçeleri yoktur, belediyeler kent konseylerine ayırdıkları ödeneklerle aynı ve nakdi yardım yaparlar. Belediyeler de uygun gördükleri durumlarda ve bütçenin yeterli olduğu hallerde kent konseyinin yapacağı faaliyetlerde bütçe imkânı sağlar.



*“Aslında belediye bugüne kadar taleplerimizi çok reddetmedi işin açığı. Çünkü kamp istedik, otel istedik, salon istedik, Yıldız Dağı gezileri yaptık vs. hiçbir şeyde reddetmedi.” (K2)*

*“Biz bir yere gideceğimiz zaman belediyeden rica minnet araç istiyoruz. Ya şurada bir program var araç gönderebilir misiniz? Veya bir şey olduğu zaman ya şuraya şu harcama yapılacak bu harcamayı siz yapar mısınız diyoruz belediyeye. Belediye yok da diyebiliyor paramız yok diyor, aracımız yoktur diyor size yardımcı olamıyoruz diyor. (K3)*

*“Taleplerimiz zaman zaman yerine gelmeyebiliyor. Bütçe uygun olmayabiliyor veya para kalmamış olabiliyor.” (K5)*

*“Yapacağımız faaliyetlerde veya etkinliklerde kendimize ait bütçemiz olmadığı için belediyeden maddi anlamda destek istediğimiz oldu. Belediye de kendi bütçesine göre talebimizi reddettiği de oldu yerine getirdiği de oldu.” (K7)*

Sivas Kent Konseyi'nin aldığı kararlarının hukuki olarak belediye nezdinde bağlayıcı olması konusunda, K5 haricindeki katılımcıların tamamından eleştiri gelmiştir. Katılımcılar, Sivas Kent Konseyi'nde alınan kararların bağlayıcı olmamasını ancak en azından belediye meclisi tarafından dikkate alınacak bir güce sahip olmasını temenni etmektedir. Sivas Kent Konseyi'nde alınan kararların bağlayıcı olmaması ve belediye meclisi tarafından dikkate alınmaması, Sivas Kent Konseyi'nin işlevsiz bir mekanizmaya doğru evrildiği algısı, katılımcılarla yapılan görüşmelerde dikkat çeken bir başka detay olarak tespit edilmiştir. Sivas Kent Konseyi'nin kamuoyu oluşturması ya da belediyenin bazı politikalarını eleştirmesi konusunda kısmen bir fikir birliği görülmüştür. Buna göre Sivas Kent Konseyi, belediyenin politikalarını eleştirme konusunda rahat bir alan bulamamaktadır. Kent Konseyi yönetiminde bulunan kişilerin aynı zamanda belediye personeli olmaları, bu durumda etkili olan nedenler arasındadır. Son olarak Kent Konseyi'nin kendisine ait bir bütçesinin olmaması, en basit faaliyetlerde bile kendilerini belediyenin inisiyatifine ya da lütfuna mecbur hissetmelerine neden olduğu görülmüştür. Bu durum ise Sivas Kent Konseyi'nin belediyeyle her durumda iyi ilişkiler geliştirmeye mecbur kalmasına neden olmaktadır. Sonuç olarak belediyeye karşı kendi kararlarını alma noktasında özgür bir irade koyarken daha sonrasında belediyeye olan ihtiyacı, kararların etkilenmesine neden olabilecektir.

### 3.5.3. Genel Sorunlar

Kent konseyleri, yerel düzeydeki en önemli yönetim ve yerel demokrasiyi gerçekleştirme mekanizmasıdır. Kent konseylerinin işleyişinde herhangi bir aksaklığa mahal verilmemesi yerel katılımın sağlanmasında, toplumun her kesiminin (özellikle dezavantajlı kesimlerin) yönetimde söz sahibi olmasında ve kent vizyonunun gelişiminde oldukça önemli bir yere sahiptir. Buna rağmen kent konseylerinin çeşitli konularda yaşadıkları sorunlar hala çözüme kavuşturulmamış, bu durum ise işleyişte aksaklıkların meydana gelmesine neden olmuştur. Katılımcılar, kent konseyleri ile ilgili sorunları ifade ederken en çok bağımsız bütçelerinin ve kendilerine ait bir mekânın olmaması ve kent konseyinin bilinirliğinin az olması konularına temas etmişlerdir.

*“Bütçemizin bağımsız olmaması. Yerel yönetime katılması lazım kent konseyinin ama katılmıyor, çünkü güçlü bir yönetim kurulu yok. Yani şehir üzerinde alınan kararlarda biz de varız demesi lazım. Kent konseyi başkanının mecliste olması gerekiyor. Başkan çıkacak kent konseyi bu kararları aldı bunlar üzerinde görüş bildiriyor diyecek meclis de ona göre kararlarını verecek. Vatandaşlarımız kent konseyinin tam olarak ne anlama geldiğini bilmiyor. Bu da bir sorun” (K2)*

*“Birincisi kent konseyinin aldığı her karar hem il genel meclisinde hem belediye meclisinde mutlaka tartışılmalı. Kent konseyi şunu demiş, şunun yapılmasını istiyor, şunu eleştiriyor diye. İkincisi kent konseyinin ayrı bir binasının ve makamının olması lazım. Üçüncüsü ayrı bir bütçesi olması lazım. Kent konseylerinin bütün giderlerini belediyeler karşıladı. Bu çok yanlış bir şey aslında valilik de bu işin içerisine girmeli. Dördüncüsü tabii kent konseyi valilik, belediye tarafından gereken takdir ve saygıyı görmeli. Kent konseylerini aslında halkın büyük bir kısmı bilmiyor. Biz Sivas kent konseyi olarak bir yere gittiğimizde oradaki insanlar ‘o ne’ diyorlar ‘öyle bir şey mi varmış diyorlar.’” (K3)*

*“Bir defa belediye tarafından akredite ediliyor olmaları önemli. Yani belediye başkanı ve üst yönetimi kent konseyini benimseyecek, onaylayacak ve imkân verecek. Türkiye’nin birçok yerinde özellikle Anadolu’da, taşrada bu konuda büyük sıkıntılar var. Belediye başkanları kent konseylerinin ön plana çıkartılmasını istemiyor. Bağımsız bütçelerinin olmaması bu ikinci sorunu. Bağımsız mekân ve bağımsız personellerinin olmaması üçüncü sorun. Geniş katılım sağlanması*

noktasında, Sivas ölçeğinde söylemek istemiyorum demokratik katılım anlamında fırsat eşitliği ile ilgili bir sorun var, dört oldu. Beşincisi, bir de bu konuda gönüllü katılımcıların bu işe yönelmeleri. Çünkü kent konseyi gönüllülük esasına göre çalışan bir birim, herhangi bir başkan, başkan yardımcısı, yürütme kurulu üyeleri, diğer meclis başkanları herhangi bir yerden ücret almıyorlar. İnsanlar öyle biliyor, 'siz ne kadar para alıyorsunuz'diyor mesela." (K5)

"İlk sorun ayrı bir bütçesinin olmaması, sonra kendimize ait bir yerimiz yok, masamız sandalyemiz yok. Vatandaş nezdinde tanınırlığımız yok ve kent konseyinden maaş aldığımız sanılıyor. Kent konseylerini vatandaşların tam anlamıyla bilmemesi de bir sorun bence." (K8)

"En önemli sorun kesinlikle bağımsız bütçe. Sonrasında kent konseyine ait bir binanın olmaması, aracının olmaması, konseyin pasif durumda olması. Bunları söyleyebilirim." (K10)

Katılımcılarla yapılan görüşmelerde Sivas Kent Konseyi üyelerinin en çok kent, bağımsız kararlar, belediye, bağlayıcılık, yerellik, yürütme gibi kavramlar üzerinde yoğunlaştıkları görülmüştür. Maxqda 2020 paket programıyla görüşmeye katılanların verdiği yanıtlardan oluşan kelime bulutuna da bu durumun yansıdığını görmek mümkündür.

**Şekil-1:** Derinlemesine Görüşme Sonucu Oluşturulan Kelime Bulutu





## SONUÇ

5393 sayılı Belediye Kanunu'yla düzenlemesi yapılan kent konseyleri yerel demokrasinin güçlendirilmesi için oldukça önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetimlerle yerel halk arasında köprü görevi gören kent konseyleri her kesimden insanın bir araya gelerek oluşturduğu ortak bir akıl doğrultusunda hareket eder. Bu ortak aklın birer paydaşı olan yerel halk, kent konseyleri aracılığıyla kentin gelişimine, kent vizyonuna katkıda bulunabilir aynı zamanda kendi fikirlerinin ve projelerinin uygulanmasını da sağlayabilirler. Kent konseyleri, bir yandan yerel halkın yerel siyasete katılmasına olanak sağlayıp önemli bir yönetim mekanizmasını oluştururken diğer yandan çeşitli sorunları da bünyesinde barındırmakta ve bu sorunlarla mücadele etmektedir. Sivas Kent Konseyi üyesi olan 10 kişi ile gerçekleştirilen görüşmelerde Türkiye'deki birçok kent konseyi gibi Sivas Kent Konseyi'nde de teori ve uygulamada bazı farklılıklar bulunduğu görülmüştür. Bu tespitler şu şekildedir:

- Katılımcılar, Sivas Kent Konseyi yürütme kurulunun aktif olarak çalışmadığı için yakın zamanda kurulda görüşülüp meclise sunulan bir gündemin olmadığını; ancak önceki zamanlarda kent konseyinin meclise görüş sunduğuna şahitlik ettiklerini belirtmişlerdir.
- Katılımcıların çoğu, kent konseylerinin ayrı bir bütçeye sahip olmasıyla daha etkili ve verimli bir çalışma sergileneceğini düşünmektedir. Bütçelerinin belediye tarafından sağlanmasının onları belediyeye bağımlı hale getirdiğini ve belediyenin zaman zaman bütçe yetersizliğinden dolayı kent konseyinin taleplerini karşılayamadığını ifade etmektedirler.
- Katılımcılar, yerel demokrasinin işlerliği için kent konseylerinin çok önemli olduğunu ileri sürmüş, kent konseyi eleştirilerine belediyenin teoride açık olduğunu belirtmişlerdir. Ancak kent konseyleri belediyeye ilişkili bir yapı olarak görüldüğünden ve kent konseyinde seçim yerine atamaya benzer bir usul olduğundan belediye kararlarını eleştirirken bazı çekincelerinin olduğunu ifade etmişlerdir. Nitekim bir kent konseyi üyesinin aynı zamanda belediye personeli olduğu düşünüldüğünde, kişinin kendi çalıştığı kurumu eleştirmesinin çok da hoş karşılanmayacağı düşünülmektedir. Dolayısıyla yapılan eleştirilerin basın veya sosyal medya aracılığıyla değil ikili ilişkiler

çerçevesinde yapıldığı dile getirilmiştir. Bu noktada bir katılımcı belediyeyi rahatlıkla eleştirebildiklerini belirtirken, eleştirilerin herhangi bir şeyi değiştirmeyeceği düşüncesiyle eleştiri yapmaktan imtina edildiğini öne süren katılımcı da mevcuttur.

- Katılımcıların çoğu, kent konseyinin kuruluş amacının ortak bir görüş oluşturup bu görüşü belediyeye sunmak olduğunu, dolayısıyla kent konseyi kararlarının bağlayıcı olmasının kent konseylerinin kuruluş amacına aykırı olacağını ve diğer resmî kurumları zor durumda bırakacağını dile getirmişlerdir. Kent konseyi tarafından oluşturulan görüşlerin belediye tarafından değerlendirilip uygun görüldüğü takdirde bağlayıcılık kazandırılmasının daha doğru olacağı görüşü savunulmuştur.
- Katılımcıların bir kısmı kent konseyi seçimlerinin demokratik şekilde gerçekleştiğini düşünürken bir kısmı da (çoğunluğu) seçimlerde belediye başkanının etkisinin büyük olduğunu, hatta seçilecek başkanın önceden belli olduğunu, üyelerin sembolik olarak oy verdiğini düşünmektedir.
- Katılımcılar, yürütme kurulunun bir süredir aktif olmadığını bu nedenle web sayfasında herhangi bir paylaşım yapılmadığını belirtmişlerdir. Ancak kent konseyi bünyesinde bulunan Kadın Meclisi, Gençlik Meclisi ve Engelliler Meclisi'nin kendilerine ait sosyal medya hesaplarının bulunduğunu, faaliyetlerin bu hesaplardan paylaşıldığını, özellikle Kadın Meclisinin ve kısmen Gençlik Meclisi'nin daha aktif çalıştığını dolayısıyla bu meclislerin daha sık paylaşım yaptıklarını, zaman zaman yerel gazeteler, televizyon kanalları ve basın kuruluşları aracılığıyla da yürütülen faaliyetlerin Sivas halkına duyurulduğunu belirtmişlerdir.
- Katılımcıların kent konseyinde gördükleri en önemli sorun ayrı bir bütçesinin ve binasının olmamasıdır. Bu sorun çözüldüğünde belediyeye bağımlı olmak yerine bağımsız yapıda bir oluşum olabileceklerini ifade etmişlerdir. Kent konseylerinin tüzel kişiliğinin olmamasını, belediyenin kent konseyinin ön plana çıkmasını istememesini, özellikle belediye ve valilik tarafından bu oluşumun yeteri kadar değer görmemesini de sorun olarak değerlendirmişlerdir. Zira devletin resmî kurumları tarafından değer görmeyen, kabul edilmeyen kent konseyleri, halk nezdinde de gereken önemi görememektedir. Nitekim

katılımcılar, vatandaşların kendilerine 'kent konseyi ne iş yapar ki, orada toplanıp çay kahve mi içiyorsunuz, ne kadar maaş alıyorsunuz?' gibi sorular yönelttiklerinden, kent konseyleri hakkında insanların bilgisinin olmadığından da şikâyet etmektedirler. Sivas Kent Konseyi yürütme kurulunun pasif kalması nedeniyle kent konseyi faaliyetlerinin de azaldığını ve kentin gelişimine katkı sağlayacak çalışmaların yapılamadığını faaliyetlerin sosyal aktivitelerle kısıtlı olmasını da katılımcılar sorun olarak değerlendirmiştir. Ayrıca katılımcılar, kent konseyi başkanının yönetmeliğe göre ilk dönem için 2 yıl, ikinci dönem için 3 yıl olmak üzere iki defa seçilmesi gerekirken, başkanlık seçiminin tek sefer yapıldığını ve başkanın kesintisiz 5 yıl görev yaptığını belirtmişlerdir.

Yerel demokrasinin kendi kendine var olma gibi bir işlevi yoktur. Dolayısıyla bu işlevi sağlayacak bazı oluşumlara ihtiyaç duyulmaktadır. Kent konseyleri bu ihtiyacı karşılayacak en önemli mekanizmalardan biridir. Kent konseylerinin her ilde kurulmasının sağlanması, yönetmeliğe uygun olarak işlevlerini sürdürmesi, görevlerini yerine getirmesi ve amaçları doğrultusunda faaliyetlerini yürütmesi gerekmektedir. Sembolik olarak kurulan kent konseylerinin yerel demokrasiyi güçlendirme bağlamında hiçbir rolü yoktur. Bu çalışmada Sivas Kent Konseyi üyeleriyle yapılan görüşmeler sonucunda elde edilen bulgu ve tespitlerle kent konseyinin bazı hususlarda teori ve uygulamada farklılıkların olduğu tespit edilmiştir. Kent konseylerinin kuruluş amaçları doğrultusunda işlevlerini yerine getirebilmesi için öncelikle bütçe ve personel açısından bağımsızlaştırılması gereklidir. Kendine ait bir binasının bulunmadığı kent konseylerine faaliyetlerin yürütüleceği bina tahsis edilmelidir. Çeşitli afiş veya yerel medya aracılığıyla kent konseylerinin tanıtımı yapılarak hem halkın bilgi edinmesi hem de kent konseyine katılımın artması sağlanmalıdır. Kent konseylerinin kendi içinde bir denetim mekanizması oluşturularak amacına uygun çalışıp çalışmadığı denetlenmelidir. Son olarak yerel demokrasinin güçlendirilmesi için önemli bir mihenk taşı olan kent konseyleri, devletin resmî kurumları öncülüğünde desteklenmeli, kentin gelişimi için faaliyetleri dikkate alınmalı ve görüşlerinden faydalanılmalıdır.



## KAYNAKÇA

- Aktan, C. C. (2017). *Demokrasi Eleştirisi ve Demarşi*, Orion Yayınları, Ankara.
- Ateş, D. (2019). *Demokratik Siyaset*, Dora Yayıncılık, 2. Baskı, Bursa.
- Bulut, T. (2013). *Kent Konseyleri*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Bülbül, K. (2019). *Siyaset Bilimi*, Liberte Yayınları, 1. Baskı, Ankara.
- Çiçek, A. (2022). “Demokrasi, Yerel Yönetimler ve Siyasal Katılma”, *Türk Yerel Yönetimleri Yönetişim, Siyaset ve Kurumlar* (Ed. Konur Alp Demir ve Ali Çiçek), Detay Yayıncılık, Ankara.
- Çiçek, A. (2023). “Sivas Cumhuriyet Üniversitesi’nin Uluslararası Öğrenci Politikası ve Türk Kamu Diplomasine Katkıları”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24 (1), 56-90. DOI: 10.17494/ogusbd.1206301
- Çukurçayır, M. A. & Gökçe, G. (2002). “Yerel Siyaset ve Katılma Davranışı: Konya’da Katılım Eğilimleri”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2 (3), 126-146.
- Çukurçayır, M. A. (2006). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, 3. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Dahl, R. A. (1967). “The City in The Future of Democracy”. *The American Political Science Review*, LXI (4), 953-970.
- Dursun, D. (2014). *Siyaset Bilimi*, 7. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Emrealp, S. (2005). *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*, IULA-EMME Yayını, 2. Baskı, İstanbul.
- Erdoğan, M. (2018). *Özgürlük, Hukuk ve Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Ersoy, A. F. (2016). *Fenomenoloji. Eğitimde Nitel Araştırma Desenleri*. (Edt: A. Saban ve A. Ersoy). Anı Yayıncılık, Ankara.
- Görmez, K. ve Altınışik, H. U. (2011). “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı” 1. Baskı, Bursa Kent Konseyi Yayını Bursa.

Hayek, F. A. (2013). *Özgürlüğün Anayasası*, Çev. Y. Z. Çelikkaya (Ankara: BingBang). <https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetaylframe?MevzuatTur=7&MevzuatNo=10687&MevzuatTertip=5> (Erişim Tarihi: 29.10.2022)

Kışlalı, A. T. (2010). *Siyasal Sistemler*, İmge Kitabevi Yayınları, 8. Baskı, Ankara.

Öz, M. (2020). "Kent Konseylerinin Yerel Siyasetteki Rolü: Atakum Kent Konseyi Örneği", *Akademik Düşünce Dergisi*, (1), 34-45.

Parlak, B. ve Ö. M. (2016). *Türkiye'de Dünya'da Yerel Yönetimler*, Ekin Yayınevi, 5. Baskı, Bursa.

Sartori, G. (2014). *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, 2. Baskı, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turan, Sentez Yayıncılık, İstanbul.

Şahinβ. (2008). "Liberal Demokrasinin Temelleri", *Demokrasi Teorisinde Güncel Tartışmalar*, (Ed. Bican Şahin), Orion Yayınları, Ankara.

Yaman, F. T. (2018). "Katılımcı Demokrasi: Kapsam ve Unsurlar", *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi E-Dergi*, 6 (2), 136-160.



**Araştırma Makalesi / Research Article**

## **STRESİN ÖRGÜTSEL SONUÇLARI VE İŞYERİNDE STRESLE BAŞA ÇIKMA YÖNTEMLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

Harun Kaya<sup>1</sup>

Akın MARŞAP<sup>2</sup>

### **ÖZ**

Bu çalışmanın amacı stres kavramı, işyeri stresine katkıda bulunan çeşitli iç ve dış faktörler ile stresin çalışanların refahı ve örgütsel performans üzerindeki olumsuz etkileri vurgulanarak örgütlerde stresin rolünü incelemektir. Çalışmada örgütsel stres kaynakları, stresin bireysel ve örgütsel sonuçları ile stresle başa çıkma yöntemleri teorik olarak incelenmiştir. Elde edilen bulgular stresin örgütlerde iş tatmininin azalmasına, devamsızlığın artmasına ve daha yüksek işten ayrılma oranlarına yol açabildiğini göstermektedir. Bu bağlamda örgütlerde stresin çalışanlar üzerindeki etkisinin farkında olunması ve işyerinde çalışan refahını desteklemek ve teşvik etmek için adımlar atılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Bunlar; iş-yaşam dengesi kurmak, pozitif bir organizasyon kültürünü teşvik etmek ve çalışanlar için destek ve kaynak sağlamak biçiminde özetlenebilir. Buna ek olarak çalışanların kendilerini değerli ve desteklenmiş hissettikleri bir açıklık, güven ve karşılıklı saygı kültürü yaratmak ve çalışanlara işleri üzerinde daha fazla özerklik ve kontrol vermek stresi azaltıcı unsurlar olarak sıralanabilir. Çalışmada işyeri stresi ile baş etme noktasında alınabilecek önlemler mevcut literatür çerçevesinde tartışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Stres, Örgütsel Stres, Mobbing, İşyeri

<sup>1</sup> İstanbul Aydın Üniversitesi, İşletme Ana Bilim Dalı, İstanbul, Türkiye, hharunkkaya@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-1431-9496

<sup>2</sup> İstanbul Aydın Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İstanbul, Türkiye. akinmarsap@aydin.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2155-8137



## **AN EVALUATION ORGANIZATIONAL CONSEQUENCES OF STRESS AND METHODS OF COPING WITH STRESS AT WORKPLACE**

### **ABSTRACT**

*The aim of this study is to examine the role of stress in organizations by emphasizing the concept of stress, various internal and external factors that contribute to workplace stress, and the negative effects of stress on employee well-being and organizational performance. In the study, organizational stress sources, individual and organizational consequences of stress and methods of coping with stress were examined theoretically. The findings show that stress can lead to decreased job satisfaction, increased absenteeism and higher turnover rates in organizations. In this context, it has been concluded that it is necessary to be aware of the effect of stress on employees in organizations and to take steps to support and promote employee well-being in the workplace. These; establishing a work-life balance, promoting a positive organizational culture, and providing support and resources for employees. In addition, creating a culture of openness, trust and mutual respect where employees feel valued and supported, and giving employees more autonomy and control over their work can be listed as stress-reducing factors. In the study, the measures that can be taken at the point of coping with workplace stress are discussed within the framework of the existing literature.*

**Keywords:** *Stress, Organizational Stress, Mobbing, Workplace*



## GİRİŞ

Günümüzde insanların gündelik olarak uğraştığı hemen her alan hızlı ve tempolu bir hal almış, dolayısıyla insan ve stres ikilisi birbirinden bağımsız olarak düşünülemez bir hale bürünmüştür. Stres; ilk insanların bile karşı karşıya kalabildiği doğal bir durum iken, günümüzde hemen her işyerinde, kurumda veya organizasyonda insanların stresle mücadele etmesi, neden olduğu sonuçlarla insana etkilerinin değişime uğramasına yol açmış, stresin doğasını derinden etkilemiştir.

Örgütlerde stresin yol açtığı sonuçlar, son yıllarda pek çok araştırmaya yol açan, karmaşık ve çok yönlü bir konudur. İşyerindeki stres, çalışanlar üzerinde üretkenliğin azalması, devamsızlığın artması ve daha yüksek fiziksel ve zihinsel sağlık sorunları riski dâhil olmak üzere, çeşitli olumsuz etkilere sahip olabilir. İlave olarak stres, işten ayrılmaların artmasına ve iş tatmininin azalmasına neden olabilir ve bu da örgütsel performansı olumsuz etkileyebilir. Örgütlerde çalışanlar için stres kaynakları arasında yüksek performans beklentileri, iş talepleri, iş güvencesizliği, iletişim sorunları ve işin doğası sayılabilir. Bu nedenle örgütler stres yönetimine büyük önem vermektedir. Stres, çalışanların sağlığını ve iş performansını olumsuz etkileyebilir. Uzun süreli stres, depresyon, kaygı ve fiziksel sağlık sorunlarına yol açabilir. Bu nedenle stres yönetimi, çalışanlarının sağlıklı ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamak adına son derece önemlidir.

Bu çalışmada stres olgusunun kavramsal çerçevesi çizilerek birey ve örgütler üzerindeki etkilerinin açıklanması amaçlanmakta olup, yöntem olarak literatür taramasına dayalı bir inceleme/değerlendirme yapılmıştır.

Bu çalışmanın temel amacı stres kavramı, stresin bireysel ve örgütsel sonuçları ve stresle baş etme yolları üzerine bir inceleme sunmaktır. Çalışmanın ilk bölümünde stres olgusuna ilişkin kavramsal bir çerçeve sunulmaya çalışılmış, ikinci bölümde örgütsel stres kaynaklarına ilişkin bilgilendirici açıklamalar yapılmıştır. Üçüncü bölümde stres kavramının bireysel ve örgütsel sonuçlarına yer verilirken, çalışmanın son bölümü olan dördüncü bölümünde stresle başa çıkma yöntemleri kısaca özetlenmiştir. Sonuç bölümünde ise bulguların genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

## 1. STRES KAVRAMI

Etimolojik kökeni Latince’de “estrictia”, eski Fransızca’da “estrece” sözcüklerinden gelen stres kavramı 17.yüzyılda felaket, bela, musibet, dert, keder, elem anlamlarında kullanılmıştır (Atalay, Barutçu, Karslıoğlu, Şanal, Şimşek ve Üstündağ, ty: 2). 19. yüzyıla birlikte kavramın anlamında değişiklik olmuş, insanların sosyal yaşamaları veya iş yaşamında karşılaştıkları olumsuz kaynaklar olarak değerlendirilmeye başlamıştır. Toplumumuzda stres kavramı bazı zamanlarda “depresyon, gerilim, üzüntü, kaygı, endişe gibi” kavramlar yerine kullanılabilir. Bu bağlamda stresin bu kavramlarla birebir aynı olmadığını, ancak bu kavramlar ile stresin arasında kesin bir ilişki bulunduğunu belirtmek gerekmektedir. Stresi genel olarak “insanların çevresel faktörlere verdikleri fiziksel ve duygusal tepkiler” şeklinde tanımlamak mümkündür (Çökük, 2018: 60). Stresin, bireylerin günlük hayattaki davranışlarını, diğer insanlar ile kurduğu ilişkilerini, profesyonel anlamdaki performanslarını ve sosyal hayatlarını etkilediği bilinmektedir (Gül, 2015: 61). Stres kavramı nedensiz yere birdenbire oluşmamaktadır, stresin oluşması için çeşitli bireysel ve çevresel faktörlerin tetiklenmesi gerekmektedir. Stres, çoğu zaman bireyin yaşadığı yerde veya çevresinde birtakım şartların değişmesi sonucu açığa çıkar. Bütün insanlar, yaşadıkları ortamdaki değişimlerden etkilenmektedir. Ancak bazıları bu değişimlerden az miktarda ve yavaş etkilenirken, bazıları ise çok miktarda ve hızlı bir şekilde etkilenmektedir. Dolayısıyla stresi bireylerin yaşadığı ortamdaki değişimlerin veya bireylerin kişisel değişimlerinin, bireylere bıraktığı etki olarak tanımlamak mümkündür.

Bir başka tanımlamada ise stres, “bir çalışanın işyerinde karşılaşılabilecek olan belirli talepler, baskılar ve mesleki unsurların, yeteneklerini tehdit eden ve tehdit oluşturan bilgi seviyelerine uymadığı durumlarda verdiği bir tepki” olarak tanımlanmıştır (Steve, 2011: 78). Dolayısıyla stresin; çalışanların sahip oldukları yetenekleri tehdit eden bir unsurun, çalışanlara bıraktığı etki olarak tanımlanması mümkündür. Günümüzde çalışanlar, gündelik işlerini yaparken bile sık sık stresle karşı karşıya kalmaktadır.

Yapılan çalışmalar stresin, çalışanları mutlaka etkilediğini ve stresle mücadele eden çalışanların çoğu zaman performans düşüşü yaşadığını göstermiştir (Elovainio, Kivimaki and Vahtera, 2002: 105). Bu bağlamda stresi,

çalışanlarda performans düşüklüğüne neden olan ve iş hayatına etki eden kronik bir hastalığa benzetebilmek mümkündür. Buna ek olarak aşırı kaçmayan ölçekteki bir stresin bazı durumlarda çalışanları motive edebildiğini, inovatif fikirleri ortaya çıkartabildiğini ve çalışanların problem çözme becerisini olumlu yönde değiştirebildiğini de söyleyebilmek mümkündür. Bu bağlamda stresin olumlu etkilerinin ancak belirli bir stres seviyesine kadar söz konusu olduğu, bireylerin belirli bir seviyenin üzerinde strese maruz kalmasının ise olumsuz sonuçlara yol açacağı da göz önünde bulundurulmalıdır (Zincirkıran, Çelik, Ceylan ve Emhan, 2015: 62).

Stres kavramı denince akla gelen ilk isimlerden olan Dr. Hans Selye stresi, “uyaranlara karşı organizmanın verdiği spesifik olmayan sonuç” şeklinde açıklamıştır (Ersoy, 2015: 385). Biyolog Cannon ise stresi bir çeşit “acil durum tepkisi” olarak tanımlamış ve stresin temelinde “biyolojik varoluş ve uyum ihtiyacının” bulunduğunu öne sürmüştür. Bu tanıma göre stres, canlıların kendilerine veya çevrelerine karşı bir tehdit fark etmesi durumunda “savaş ya da kaç tepkisi (fight or flight response)” vermesi durumudur (Göksel ve Tomruk, 2016: 319).

Folkman ve Lazarus (1986), stresin iki yönlü bir kavram olduğunu ifade etmiş ve stresin birey ve çevrenin etkileşiminin bir ürünü olarak ortaya çıkarak, uyumsuz çevre şartlarına sahip bireylerin stresle karşı karşıya kaldığını göstermişlerdir. Ancak burada uyumsuz çevre koşullarının bireyde strese yol açıp açmayacağı, bireyden bireye değişkenlik gösterebilmektedir. Stresin diğer yönü söz konusu olduğunda ise “uyarıcı ve tepki arasındaki ilişkinin” de stres adıyla anılabileceği belirtilmiştir (Özok, 2018: 10).

Stresin tanımı hakkında çok sayıda çalışma gerçekleştirilmiş olsa da bu tanımların büyük çoğunluğu benzerlik göstermektedir. Magnuson stresi “insanın gerçek dünyası ile beklentileri arasındaki uyumsuzluğa verdiği tepki”, Davis, “bir insanın duygularında, düşüncelerinde veya fiziki koşullarında, insanların çevresi ile başa çıkma gücüne tehdit oluşturan bir gerilim durumu”, Robbins ise “kişilerin karşı karşıya kaldıkları, fırsatlarının, sınırlamalarının veya arzularının belirsiz ve önemli olan aktif şartlarının neticesi” şeklinde tanımlamıştır (Aytaç, 2015: 4).

Stres, insanların varoluşundan itibaren söz konusu olan bir kavramdır ve insanların stresi yok etmek gibi bir şansı bulunmamaktadır. Bu durumu açıklamak



için anne karnındaki bebeklerin bile karşı karşıya kaldığı çeşitli fizyolojik ve psikolojik olayların bir sonucu olarak stresle karşı karşıya kalması, örnek olarak verilebilir. Özetle dünya üzerindeki bireylerin neredeyse tamamı, içinde buldukları hayat şartlarının yol açtığı çeşitli durumlar nedeniyle doğrudan veya dolaylı olarak stres ile mücadele etmektedir (Yılmaz ve Ekici, 2003: 2).

## 2. ÖRGÜTSEL STRES KAYNAKLARI

Luthans (1992), çalışmasında örgütsel stres kaynaklarını dört farklı sınıfa ayırmıştır. Bu sınıfları örgütsel politikalar, örgütün yapısal özellikleri, fiziksel çalışma koşulları ve örgütsel süreçler olarak sıralamak mümkündür (Luthans, 1992: 403-412). Durna ise yine konu hakkında yaptığı bir çalışmada örgütsel stres kaynaklarını görev beklentileri, fiziksel beklentiler, rol belirsizlikleri ve rol çatışmaları ile kişiler arası beklentiler olmak üzere dört başlık altında incelemiştir (Durna, 2004: 193-194). Okutan ve Tengilimoğlu ise 2002 yılında yaptıkları bir çalışmada örgütsel stres kaynaklarının nedenlerini çalışanın örgüt içindeki rolü ile ilgili nedenler, kişiler arası ilişkilerden doğan nedenler, kariyer gelişimi ile ilgili nedenler ve örgüt yapısı ile ilgili nedenler olarak sıralamıştır (Okutan ve Tengilimoğlu, 2002: 18-21).

### 2.1. İşle İlgili Stres Kaynakları

İş ortamıyla ilişkili olan stres kaynaklarını işin yapısı, kuramsal rol, kariyer gelişimi, işteki kişilerarası ilişkiler, kurumsal yapı-iklim ve kurum dışı faktörler şeklinde sıralamak mümkündür (Işıkhan, 2004: 76). Konu hakkında yapılan bir araştırmada İsveç'teki bir şirkette geleneksel iş bölümü metodolojileri kullanılarak dağıtılan işçilerin sürekli olarak aynı işlerde çalıştığı gözlemlenmiştir. Bu durumun etkisiyle stres altında kalan çalışanlarda işten uzaklaşma eğilimleri gözlemlenmekte ve kan basıncında artış gibi çeşitli fiziksel belirtiler ortaya çıkmaktadır. Stres belirtileri gözlemlenen çalışanların çalışma biçimlerinde düzenlenmeye gidilmiş, çalışanların takımlar halinde çalışması ve bu takımların sorumlu olduğu işlerin periyodik olarak değiştirilmesine özen gösterilmiştir. Bu değişiklikten sonra çalışanların zihinsel ve fiziksel sağlıklarının iyileştiği, iş ve ürün kalitesinin arttığı ve çalışanların işlerine karşı daha olumlu tutumlar sergiledikleri belirtilmiştir (Altıntaş, 2003: 123).

## **2.2. Örgütsel Yapı, İklim Ve Politikalarla İlgili Stres Kaynakları**

Bu başlık altında sırasıyla değerlendirme ve kariyer sorunları, örgüt yapısı ve iklimi, liderlik stili, gruptan kaynaklanan stres ve çalışanların kararlara katılım düzeyinin azlığından bahsedilmiştir.

### **2.2.1. Değerlendirme ve Kariyer Sorunları**

Dünya genelinde bireylerin çoğu zaman başkaları tarafından değerlendirilmeyi sevmeyi sevmediği bilinmektedir (Cam, 2004: 4). Buna rağmen bireylerin, yaptıkları işin değerlendirilmesini kapsayan sistemleri benimsememesi, bu sistemler hakkında bilgilendirilmemesi gibi nedenler de çalışanların stres altında kalmasına yol açabilmektedir. Örneğin görev ve sorumluluklarını yere getiremeyecek çalışanlara sürekli olarak terfiler verilmesi, bireyin terfiden vazgeçip eski işine dönmeye ve strese girmesine yol açmaktadır (Yılmaz ve Ekici, 2003: 13). Ayrıca örgüt içinde performans değerlendirmesi gerçekleştirilirken çalışanlar arasında ayırım yapılması, örgüt içi çatışmaya yol açarak çalışanların stresle karşı karşıya kalmasına yol açmaktadır.

### **2.2.2. Örgüt Yapısı ve İklimi**

Sahip olduğu görev ve sorumlulukların bilincinde olmadan yerine getirilen faaliyetler örgüt içi çatışmaların oluşmasına yol açmaktadır. Bu durum da örgüt iklimini bozmakta ve çalışanların strese girmesine sebep olmaktadır (Durna, 2004: 193). Bu bağlamda iş süreçlerinde demokratik bir tutum sergilemeyen örgütlerin kapalı ve tehdit edici bir iklime sahip olduğu belirtilmiştir (Genç, 2005: 270). Şirketlerde zaten doğası gereği belirli bir düzeyde resmiyet ve mesafe gerektiren hiyerarşik yapının demokratik olmaması, örgüt içinde güvensiz ve olumsuz bir iklim oluşmasına yol açmaktadır. Bu durum da örgüt çalışanlarının stresle karşı karşıya kalmasına yol açabilmektedir (Cam, 2004: 5).

### **2.2.3. Liderlik Stili**

Örgütlerin benimsediği otoriter yönetim şekilleri, örgüt içinde olumsuz bir iklim yaratarak çalışanlarda gerilim, korku ve endişe görülmesine yol açmaktadır (Can, 2005: 369). Dolayısıyla sürekli olarak yönetim tarafından baskılanan ve korku altında kalan çalışanlar, strese girmektedir. Buna ek olarak yönetimde esnek bir anlayış benimseme kararı almış örgütlerde çalışanlar kendilerini güvende



hissedecek ve işlerine önem verecek, bu sayede de örgüt genelinde verimlilik artacaktır.

#### **2.2.4. Gruptan Kaynaklanan Stres**

Bireylerin kendi içlerinde ve içinde buldukları gruptaki diğer bireylerle çatışması sonucunda oluşan stres, grup kaynaklı stres olarak adlandırılmaktadır (Luthans, 1992: 405). Grup üyelerinin arasında düşük güven, destek ve uyum eksikliği çalışanların stres seviyelerinin artmasına yol açabilmektedir.

#### **2.2.5. Çalışanların Kararlara Katılım Düzeyinin Azlığı**

Çalışanların örgütün karar verme süreçlerine katılıp katılmaması da stres oluşumunu etkileyen unsurlar arasında bulunmaktadır. Örgüt ortamında stres yaratan önemli hususlardan bir tanesi de çalışanın kendisiyle ve örgütle ilgili kararlara katılmasının önlenmesidir (Tekiner ve Tavas, 2016: 1660).

### **2.3. Örgütsel Rolden Kaynaklanan Stres Kaynakları**

Rol belirsizliği ve rol çatışması, örgütsel stresin başlıca nedenleri arasındadır (Okutan ve Tengilimoğlu, 2002: 26). Bu iki kavramın açıklamaları aşağıda verilmiştir.

#### **2.3.1. Rol Belirsizliği**

Bir örgütün çalışanları, örgütteki rolleri hakkında yeterince bilgi sahibi olmadıkları durumda, yani rol belirsizliği yaşadıkları durumda (Şimşek, Akgemci ve Çelik, 2008: 224), stres ile karşı karşıya kalmaktadır (Büyükbeşe, 2004: 40). Rol belirsizliğinin oluşmasına sebep olan bir diğer durum ise çalışanların performans değerlendirmelerinin yapılmaması veya bu değerlendirmelerin yeteri kadar etkili olmamasıdır (Yılmaz ve Ekici, 2003: 8).

#### **2.3.2. Rol Çatışması**

Çalışanlardan beklenenler ile çalışanların görev ve sorumlulukların farklı olması, rol çatışması olarak adlandırılmaktadır (Erdoğan, 1999: 450). Yani örgüt içindeki bir çalışan hakkında farklı kaynakların farklı beklentilerinin bulunması rol çatışmasıdır. Bazen bireylerin sahip olduğu değerler, yetenekler gibi kişisel özellikler ile o bireye çalışan olarak atanan görevlerin ters düşmesinde de rol çatışması yaşanabilmektedir (Cam, 2004: 3-4).

Örgütte hem yöneticilerin hem de çalışanların yoğun ve sürekli strese maruz kalmaları, örgütte kalite, üretim ve verimlilik sorunlarına, çalışanlarda tatminsizliğe ve moral kaybına, yöneten ve yönetilenler arasında uyumsuzluğa neden olabileceği ifade edilebilir (Griffin, 1990: 586).

#### **2.4. Mobbing**

“Mobbing”, günümüzde çalışanların büyük oranının belirli bir ölçüde karşı karşıya kaldığı, çalışanların performanslarını oldukça olumsuz etkileyebilen ve bazen çalışanların işten çıkmasına bile yol açabilen bir kavramdır. Mobbinge karşı karşıya kalan çalışanların hayat kalitesi düşmekte ve çalışanlar; stres, huzursuzluk gibi olumsuz durumlarla karşı karşıya kalabilmektedir. Dolayısıyla mobbing kavramının anlaşılması, göz ardı edilmemesi ve mobbingin önüne geçmek için çeşitli çalışmalar gerçekleştirilmesi oldukça önemlidir. Geçtiğimiz yıllarda mobbing kavramı hakkında yapılan araştırmaların ve yetkililerin yürürlüğe girdirdiği düzenlemelerin sayısı artsa da mobbing kavramının genel olarak kabul görmüş net bir tanımı bulunmamaktadır. Ancak mobbing uygulayan kişi/kurumun bu işi kasıtlı ve planlı olarak yaptığı ve karşı tarafı yıldırma amacı taşıdığını söylemek mümkündür.

Mobbing kavramını işyerinde görülen bir tür psikolojik taciz olarak ele alan Heinz Leymann, bu kavramın “kendini göstermeyi ve iletişim oluşumunu etkilemeye yönelik davranışlar”, “sosyal ilişkilere ilişkin saldırılar”, “itibara yönelik saldırılar”, “kişinin yaşam kalitesi ve mesleki durumuna yönelik saldırılar” ve “kişinin sağlığına doğrudan saldırılar” olarak ortaya çıkabildiğini belirtmiştir (Tınaz ve Karatuna, 2010: 34).

International Labour Organization (ILO) ise mobbingi “güven vermeyen, intikam hırsı taşıyan, zalimce ve onur zedeleyen davranışlarla mağdur ya da mağdur bireyleri ezen davranışlar topluluğu” şeklinde tanımlamıştır (Mimaroglu ve Özgen, 2007: 205)

Günümüzde “mobbing” kavramı, halk tarafından farklı isimlerle anılsa da literatür taraması yapıldığında bu kavramdan en çok “mobbing” adı altında bahsedildiği görülmüştür. Buna ek olarak gerek ülke içinde gerek ülkeler arasında farklı bölgelerde mobbing kavramı farklı anlamlar taşıyabilmektedir. Örneğin ülkemizde mobbing kavramının doğrudan bir Türkçe karşılığı bulunmadığından,



mobbing kavramı hakkında bir terminoloji sorununun varlığından söz etmek mümkündür. Bu bağlamda ülkemizde mobbing kavramı yerine “işyerinde duygusal şiddet”, “işyeri travması”, “işyerinde zorbalık” ve “yıldırma” gibi ifadeler de kullanılabilmektedir (Çobanoğlu, 2005: 20).

Kavramın sıklıkla alınıyazında ve gündelik yaşamda kendine yer bulmasıyla birlikte farklı tanımlarda ortaya çıkmaya başlamış ve mobbing kavramı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından “İşyerlerinde bir veya birden fazla kişi tarafından diğer kişi ya da kişilere yönelik gerçekleştirilen, belirli bir süre sistematik biçimde devam eden, yıldırma, pasifize etme veya işten uzaklaştırmayı amaçlayan; mağdur ya da mağdurların kişilik değerlerine, mesleki durumlarına, sosyal ilişkilerine veya sağlıklarına zarar veren; kötü niyetli, kasıtlı, olumsuz tutum ve davranışlar bütünüdür” şeklinde tanımlanmıştır (ÇSGB, 2014: 9).

Heinz Leymann, mobbing kavramını; “Bir veya birkaç kişi tarafından, diğer kişi veya kişilere, sistematik biçimde düşmanca ve etik olmayan davranışların uygulanmasıyla ortaya çıkan mobbing veya psikolojik terör.” şeklinde tanımlamıştır (Çobanoğlu, 2005: 28). Burada mobbing yapan kişi veya kurumların mobbingi sistematik olarak yaptığı belirtilmiştir. Dolayısıyla mobbing faaliyetlerinin bazen aylarca hatta yıllarca sürebildiğini söylemek mümkündür (Karakaş, 2010: 7).

Mobbing yapan kişi ve kurumlar sergiledikleri olumsuz tutum ve davranışlarla mağdurların stresle karşı karşıya kalmasına ve aşağılanmasına yol açmaktadır. Mobbing yapılırken amaçlanan esas hedefin; mağdurun özgüvenini kırmak ve mağdurun endişeli ve stresli bir hale bürünmesini sağlamak olduğu belirtilmiştir (Yavuz, 2007: 8).

### **3. STRESİN SONUÇLARI**

Günümüzde stresin, çok sayıda çeşitli sağlık sorununa yol açtığı çeşitli araştırmalarla gözler önüne serilmiştir (Pehlivan Aydın, 2002: 180). Stres, işletmeler açısından incelendiğinde ise çalışanlarda hastalıkların artmasının sonucunda işletme genelinde verim düşüklüğü, işe devamsızlık, tükenmişlik, performans düşüklüğü, işten ayrılma gibi durumların yaygınlaştığı görülmektedir (Sabuncuoğlu ve Tüz, 2001: 142; Büyükbeşe, 2004: 35). Dolayısıyla stresin kaynağının ve sonuçlarının tespit edilmesi, işletmelerin hayatta kalması ve başarısı için önem taşıyan unsurlar arasında bulunmaktadır.



### **3.1. Bireysel Sonuçlar**

Stres hakkında yapılan araştırmalar stresin bireylerin tutum ve davranışlarını, ruh hallerini ve fiziksel durumlarını etkileyebildiğini göstermektedir (Silah, 2005: 161; Sökmen, 2005: 5). Stresin yol açtığı bazı hastalıkları “kalp ve damar hastalıkları, kanser, ülser, migren ve alerji” şeklinde sıralamak mümkündür (Yılmaz ve Ekici, 2003: 4-6). Örneğin; Eroğlu (2009: 496) yaptığı bir çalışmada, stres altında kalan çalışanların yaptıkları işten hoşlanmadığını ve tatminsizlik hissettiğini belirtmiştir.

Stresin bireyler üzerindeki etkileri zaman içerisinde kendisini kaygı bozukluğu, aşırı ve zamansız tepkiler gibi psikolojik bozukluklar olarak gösterebilmektedir. Ortaya çıkan psikolojik rahatsızlıklar, stresin uzun süreli olduğu durumlarda fiziksel rahatsızlıklara dönüşebilmektedir. Bu süreç, mide ve baş ağrısı gibi hafif seyreden rahatsızlıklarla başlayabilmekte ve zaman içinde daha ciddi rahatsızlıklara neden olabilmektedir (Pehlivan, 2000).

-Depresyon

-Uyku Bozuklukları

-Yorgunluk

-Tansiyon Yükselmesi

-Alerji gibi fiziksel sorunları stresin neden olduğu fiziksel sorunlar arasında sayabiliriz.

Baltaş ve Baltaş (2017)'a göre psikolojik tehdit altında insan vücudunda ortaya çıkan ilk tepki kardiyovasküler sistem üzerinde görülmektedir. Bu tehditlerin sürekli hale gelmesi nedeniyle ortaya çıkan kan basıncı değişimleri kalıcı kalp damar hastalıklarına neden olabilmektedir. Buna ek olarak stres, bağışıklık sistemini baskılayarak kişiyi kansere karşı savunmasız hale getirebilmektedir (Baltaş ve Baltaş, 2017: 169).

Son yıllarda çokça bahsedilmeye başlanan “tükenmişlik” kavramı, stresin davranışsal sonuçlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kişi çok fazla ve uzun süreli baskı hissettiğinde ve karşılığında da yeterli tatmin duygusu veya destek hissetmediğinde, kendini tamamen bırakabilmekte ve bütün mücadeleyi gücünü kaybetmektedir.

Ergeneli (2006)'ye göre tükenme süreci başladığında kişi, örgüt içinde gerçekleştirmek istediği hedeflerine ulaşma noktasında önüne engeller çıkarıldığı ve isteklerini gerçekleştirmesine izin verilmediği bir stres durumu altındadır. Bu süreç, zamanla kişinin hedeflerini gerçekleştirme isteğinin azalmasına ve özgüven kaybına neden olabilmektedir.

### **3.2. Örgütsel Sonuçlar**

Stres altında çalışan bireyler; işe geç gitme, devamsızlık, verimsizlik, işe gelmeme ve işten ayrılma gibi davranışlar sergilemekte, bu durum da örgütlerin olumsuz etkilenmesine yol açmaktadır (Sökmen, 2005: 6). Eğer bir işletmedeki çalışma koşulları bireylerin kendini gerçekleştirmesine, yeteneklerini kullanmasına ve kariyerini geliştirmesine imkân vermiyorsa; o işletmede sürekli olarak işçi değişimlerinin gerçekleştiği gözlemlenmektedir (Sökmen, 2005: 7). Stresin, bazen örgüt içi çatışma oluşturabildiği gözlemlenmiştir. Bu durum örgüt çalışanları arasında gerilim ve kavgalar yaşanmasına, çalışanların birbirine kuşku duymasına ve güvenmemesine, çıkar ilişkileri kurulmasına yol açmaktadır (Tutar, Yılmaz ve Erdönmez, 2006: 31). Hem kamu çalışanları hem özel sektör çalışanları günümüzde, yöneticileri, astları veya meslektaşları tarafından yıldırma ve zorbalık gibi çeşitli yöntemlere maruz kalabilmektedirler. Yaşamları boyunca izler taşıyacakları izler bırakabilecek bu olumsuzlukların tespiti ve giderilmesine çalışılması, bugünün sorumlu yöneticilerinin de en çok zaman ayırması gereken konular haline gelmiştir. Aksi takdirde çalışanın psikolojik açıdan olumsuz etkilenmesine yol açmakta, işyeri verimini düşürmekte, bedensel sağlığını olumsuz etkilemekte ve bireyin davranış bozuklukları göstermesine sebep olabilmektedir.

İşyerinin çıktılarında miktar ve kalite yönünden olumsuzluklar ortaya çıkarması bir yana, çalışanın işyerini terk etmesine kadar ulaşan bir dizi soruna yol açmaktadır.

## **4. STRESLE BAŞA ÇIKMA YÖNTEMLERİ**

Stres örgüt düzeyinde çıktılarda üretim anlamında çok büyük kayıplara yol açabildiği gibi verimsizlik, çatışma, yabancılaşma, işi bırakma, örgüt kültüründe bozulma ve hatta eylemler gibi sonuçlara da yol açabilmektedir. Kamu kurumları veya özel işyerlerinde çok farklı mobbing uygulamalarıyla karşılaşılabilir. Haksız eleştiriye maruz kalmak, sözlü veya yazılı şiddet tehditleri gibi çalışma ortamından

ve yaşamdan nefret etmeye yol açan davranışlarla karşılaşabilmektedir. Bireye karşı orada yokmuş gibi davranılma, dışlanma, gülünç duruma düşürülme, arkasından konuşma, dış görünüşü, siyasi düşüncesi ve dini anlayışı gibi konularla alay edilmesi şeklindeki birçok davranış çeşidi çok önemli stres faktörleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Erdoğan (1999)'a göre stresle başa çıkma yöntemlerini iki başlıkta toplamak mümkündür.

-Bireysel olarak stresle başa çıkma yöntemleri

-Örgütsel stresle başa çıkma yöntemleri.

Bireysel olarak stresle başa çıkma yöntemleri, bireyler tarafından kendileri üzerindeki stresin olumsuz etkilerini azaltmak üzere yapılan faaliyetler olarak çerçevelenebilirken, bu faaliyetleri; egzersiz, meditasyon, biyo feedback, gevşeme, beslenme, toplumsal destek, sosyal, kültürel ve sportif etkinliklere katılma, masaj, dua ve ibadet ile zaman yönetimi olarak sıralayabilmek mümkündür. Örgütsel stresle başa çıkma yöntemleri ise, örgütlerin personelleri üzerindeki stres oranının düşürülmesine yönelik gerçekleştirilen faaliyetler bütünü olarak kavramsallaştırılabileceğini ve bu faaliyetlerin; destekçi bir örgütsel hava yaratmak, görevlerin zenginleştirilmesi, örgütsel rollerin belirlenmesi ve çatışmaların azaltılması, mesleki gelişim yollarının planlanması ve danışmanlık olarak sıralanabilmektedir (Pehlivan, 1994: 805-813).

İş yaşamından kaynaklanan stresle başa çıkma stratejileri, iş görenlerin iş stresini azaltmak ya da önlemek için örgüt düzeyindeki stres kaynaklarının kontrol edilmesi ve azaltılması için yapılan yönetsel düzenlemelerdir.

Örgütlerde yöneticilere, çalışanların stresle başa çıkmalarını sağlayacak ve aşırı stres altında kalmalarını önleyecek bazı görevler düşmektedir. Schafer (1987)'a göre bu görevler;

-İş tatminini yükseltmek adına örgüt içinde çekici bir çalışma ortamı sağlamak,

-Rol beklentilerini daha açık bir hale getirmek

-Adil bir iş yükü dağılımı sağlamak



-Örgütsel sürekliliği sağlamak

-Personel gereksinimlerini karşılamak

-Örgüt içinde grup çalışmalarını teşvik ederek örgüte bağlılık düzeyini artırmak

-Çalışanların kararlarında etkili olacak fırsatlar yaratmak

-Stres yönetim hizmetleri sağlayarak stres altındaki çalışanları desteklemek biçiminde sıralanabilir.

Bu kapsamda örgütsel verimliliği ve bireysel motivasyonu artırabilme adına işyerinde çıkan stresle başa çıkabilme noktasında hem bireysel hem de örgütsel eylem stratejilerinin uygulanarak geliştirilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

## SONUÇ

Stres, örgütlerde önemli bir rol oynamakta ve sadece çalışanların mutluluğunu değil aynı zamanda işyerinin genel performansını ve üretkenliğini de etkilemektedir. Kontrol ve özerklik eksikliği, zayıf iletişim ve yönetimden yetersiz destek dâhil olmak üzere çeşitli iç ve dış faktörler işyeri kaynaklı strese neden olabilmektedir.

Çalışanlara destek ve kaynak sağlama, iş-yaşam dengesini teşvik etme ve olumlu bir organizasyon kültürü geliştirme gibi etkili stres yönetimi stratejileri, işyerinde stresin olumsuz etkilerini hafifletmeye yardımcı olabilir. Bununla birlikte kuruluşlar, çalışanların stresle daha iyi başa çıkmalarına yardımcı olmak için farkındalık eğitimi, stres yönetimi atölyeleri ve çalışan yardım programları gibi müdahalelerde uygulayabilir. Düşük iş tatmini, artan devamsızlık ve daha yüksek işten ayrılma oranları gibi bir dizi olumsuz sonuca yol açabileceğinden, kuruluşların işyerindeki stresi ele alması ve yönetmesi çok önemlidir. Çalışanların refahına öncelik veren destekleyici bir çalışma ortamı; bağlılığın, iş tatmininin ve üretkenliğin artmasının önünü açabilmektedir.

Sağlıklı ve üretken bir çalışma ortamı yaratmak için kuruluşlar, stres yönetiminin önemini anlamalı ve çalışanlarını destekleyecek adımlar atmalıdır. Bu, yalnızca çalışanlara kaynak ve destek sağlamayı değil, aynı zamanda bir açıklık ve

iletişim kültürünü teşvik etmeyi ve çalışanları kendi refahlarına öncelik vermeye teşvik etmeyi de içerir. Bunu yaparak kuruluşlar, hem çalışanlara hem de bir bütün olarak kuruluşa fayda sağlayan bir refah kültürü yaratabilir.

Sonuç olarak, stres örgütlerde yaygın bir sorundur ve hem çalışanlar hem de örgüt üzerinde olumsuz bir etkiye sahiptir. Kuruluşların işyerinde stresin oynadığı rolü anlaması ve etkili stres yönetimi stratejileri aracılığıyla çalışanları desteklemek için adımlar atması önemlidir. Kuruluşlar, bir esenlik kültürü oluşturarak, çalışan memnuniyetini, bağlılığını ve üretkenliğini artırabilir ve sonuçta bir bütün olarak kuruluşa fayda sağlayabilir.

## **KAYNAKÇA**

Altıntaş, E. (2003). Stres Yönetimi. İstanbul: Alfa Yayınları.

Atalay, F.B., Barutçu, G., Karşlıoğlu, G., Şanal, İ., Şimşek, I. ve Üstündağ, I. (ty). Hayatın Yan Etkisi, Erişim Tarihi: 28.02.2023, <http://tip.baskent.edu.tr/kw/upload/464/dosyalar/cg/sempozyum/ogrsmpzsnm14/14.P7.pdf>.

Aytaç, S. (2015). Stres Kaynakları ve Stresin Psikolojik Semptomlarının Öfke Kontrolü ile İlişkisi: Polis Memurları Üzerine Bir Araştırma. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 69, 1-27.

Baltaş, A. ve Baltas, Z. (2017). Stres ve Başa Çıkma Yolları, İstanbul: Remzi Kitabevi.

Büyükbeşe, T. (2004). Stres ve Stres Yönetimi Çağdaş Yönetim Yaklaşımları. İstanbul: Beta Basım Yayım.

Cam, E. (2004). Çalışma Yaşamında Stres ve Kamu Kesiminde Kadın Çalışanlar. Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, 8(1), 1-10.

Can, H. (2005). Organizasyon ve Yönetim. Ankara: Siyasal Kitapevi.

Çobanoğlu, Ş. (2005). Mobbing İşyerinde Duygusal Saldırı ve Mücadele Yöntemleri. İstanbul: Timaş Yayınları.

Çökük, B. (2018). Örgütsel Stres Düzeyinin Ölçümü ve Demografik Değişkenlerle İlişkisi: Bir Kamu Organizasyonu Örneği. Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 9(2), 59-83.



ÇSGB (2014). İşyerlerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Bilgilendirme Rehberi, Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü.

Durna, U. (2004). Stres, A ve B Tipi Kişilik Yapısı ve Bunlar Arasındaki İlişki Üzerine Bir Araştırma. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 11(1), 191-206.

Elovainio, M., Kivimaki, M. & Vahtera, J. (2002). Organizational Justice: Evidence of a New Psychosocial Predictor of Health. American Journal of Public Health, 92(1), 105-108.

Erdoğan, İ. (1999). İşletme Yönetiminde Örgütsel Davranış. İstanbul: Dönence Basım ve Yayın Hizmetleri.

Ergeneli, A. (2006). Örgüt ve İnsan. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Basımevi.

Eroğlu, F. (2009). Davranış Bilimleri. İstanbul: Beta Yayınları.

Ersoy, A. (2015). Yönetici-İş Gören İlişki Boyutlarının Stres Yaratma Durumuna Yönelik Bir Araştırma: Beş Yıldızlı Konaklama İşletmesi Örneği. Akademik Bakış Dergisi, 51, 384-397.

Folkman, S. and Lazarus, R. S. (1986). Stress Processes And Depressive Symptomatology. Journal of Abnormal Psychology, 95(2), 107-113.

Genç, N. (2005). Yönetim ve Organizasyon. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Göksel, A. & Tomruk, Z. (2016). Akademisyenlerde Stres Kaynakları ile Stresle Başa Çıkma ve Stres Durumunda Gösterilen Davranışların İlişkisi. Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi, 20(2), 315-343

Griffin, R. W. (1990). Management. Houghton: Mifflin Company.

Gül, A. (2015). Pozitif Örgütsel Davranışın İş Stresi Üzerine Etkisinde İş Güvenliğinin Aracılık Rolü: Bir Üniversite Hastanesi Örneği. Doktora Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Isparta.

Güngör, M. (2008). Çalışma Hayatında Psikolojik Taciz. İstanbul: Derin Yayınevi.

Işıkhani, V. (2004). Çalışma Hayatında Stres ve Başa Çıkma Yolları. Ankara: Sandal Yayınları.

- Karakaş, Y. (2010). Çalışma Hayatında Mobbing (Sivas Milli Eğitim Örneği). Yüksek Lisans Tezi. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.
- Luthans, F. (1992). Organizational Behaviour. New York: McGraw-Hill Inc.
- Mimaroğlu, H. & Özgen, H. (2007). Örgütlerde Güncel Bir Sorun: Mobbing. Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 8 (15), 201-226.
- Okutan, M. ve Tengilimoğlu, D. (2002). İş Ortamında Stres ve Stresle Başa Çıkma Yöntemleri. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4, 15-42.
- Özok, H. İ. (2018). Kültüre Duyarlı Stres Programının Yaşam Doymumu, Bilinçli Farkındalık ve Stres Düzeylerine Etkisi. Doktora Tezi. Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Van.
- Pehlivan, İ. (1994). Stresle Başa Çıkma Bireysel ve Örgütsel Stratejiler. Ankara University Journal of Faculty of Educational Sciences (JFES), 27(2), 803-815.
- Pehlivan Aydın, İ. (2002). Yönetimde Stres Kaynakları. Ankara: Pegem Yayınları.
- Pehlivan, İ. (2000). İş Yaşamında Stres. Ankara: Pegem Yayıncılık.
- Sabuncuoğlu, Z. ve Tüz, M. (2001). Örgütsel Psikoloji. Bursa, Ezgi Yayıncılık.
- Schafer, W. (1987). Stress Management For Wellness. New York: Mc Graw Hill.
- Silah, M. (2005). Endüstride Çalışma Psikolojisi. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Sökmen, A. (2005). Konaklama İşletmeleri Yöneticilerinin Stres Nedenlerinin Belirlenmesinde Cinsiyet Faktörü: Adana'da Ampirik Bir Araştırma. Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 1(2), 1-27.
- Steve, W. (2011). Managing Workplace Stress: A Best Practice Blueprint. Volume of Fast track series, Publisher Wiley, Original from Cornell University, 78-84.
- Şimşek, M. Ş., Akgemci, T. ve Çelik, A. (2008). Davranış Bilimlerine Giriş ve Örgütlerde Davranış. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Tekiner, M.A. ve Tavas, B. (2016). Çalışanlara Stres Yönetimi Becerisi



Kazandırılmasının İş Tatmini Üzerindeki Etkisi: Emniyet Teşkilatı Örneklemini. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 42, 1658-1671.

Tınaz, P., Gök, S. ve Karatuna, I., (2010). Türkiye’de İşyerinde Psikolojik Taciz Oranının ve Türlerinin Belirlenmesi: Bir Ölçek Geliştirme Çalışması. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Öneri Dergisi, 34, 22-34.

Tutar, H., Yılmaz, K. ve Erdönmez, C. (2006). İşletme Becerileri Grup Çalışması. Ankara: Detay Yayıncılık.

Yavuz, H. (2007). Çalışanlarda Mobbing Algısını Etkileyen Faktörler: SDÜ Tıp Fakültesi Üzerine Bir Araştırma. Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Yılmaz, A. ve Ekici, S. (2003). Örgütsel Yaşamda Stresin Kamu Çalışanlarının Performansına Etkileri Üzerine Araştırma. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 10(2), 1-19.

Zincirkıran, M., Çelik, G. M., Ceylan, A. K. ve Emhan, A. (2015). İşgörenlerin Örgütsel Bağlılık, İşten Ayrılma Niyeti, İş Stresi Ve İş Tatmininin Örgütsel Performans Üzerindeki Etkisi: Enerji Sektöründe Bir Araştırma. Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar, 600, 59-71.







**Araştırma Makalesi / Research Article**

## **GÖREVDEN ALINAN VALİLERİN STATÜLERİ**

Oral KARAKAYA\*

### **ÖZ**

Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim yapısında eyalet sisteminden vilayet sistemine geçiş ve ardından Türkiye Cumhuriyeti'nin il sistemine göre örgütlenmesi sebebiyle valilik kurumu Osmanlı-Türk yönetim geleneğinde kritik bir öneme sahip olmuştur. Merkezi yönetimin taşradaki en büyük temsilcisi olan valiler, yönetsel olmanın ötesinde siyasi bir ağırlığa da sahip olmuşlardır. Bu makalede Cumhuriyetin ilk yıllarından (1926) günümüze, valilerin görevden alınmaları sonrasındaki statüleri incelenmiştir. Makalenin temel amacı, valilerin görevden alınma sonrasındaki statülerinin dönemsel olarak sınıflandırmasının yapılmasıdır. Makalenin temel varsayımı, valilerin görevden alındıktan sonraki statülerinin, siyasal iktidarların değişimiyle ya da demokratik düzende yaşanan kırılmalarla bir ilişkisinin olmadığı yönündedir.

**Anahtar Kelimeler:** Vali, Merkez Valisi, Mülkiye Müfettişi, Merkez Emrine Alınma, Emekliliğe Sevk.

---

\* Dr., Mülkiye Başmüfettişi, karakayaoral@gmail.com, ORCID:0000-0002-0378-2146.



## **STATUS OF REMOVED PREFECTS'**

### **ABSTRACT**

*Due to the transition from the provincial system to the provincial system in the administrative structure of the Ottoman Empire, and then the organization of the Republic of Turkey according to the provincial system, the institution of the prefectorate had a critical importance in the Ottoman-Turkish administrative tradition. The prefects, who are the largest representatives of the central administration in the provinces, have had a political weight beyond being administrative actor. In this article, the status of prefects after their dismissal from the first years of the Republic (1926) to the present has been examined. The main purpose of the article is to make a periodic classification of the status of prefects after their dismissal. The basic assumption of the article is that the status of prefects after their dismissal has nothing to do with the change of political power or the ruptures in the democratic order.*

**Keywords:** *Prefect, Central prefect, Property Inspector, Submitting to Central Command, Retirement*

## GİRİŞ

Kamu personel rejiminde memur güvencesi, temelde görev güvencesi ve statü güvencesi olarak ikiye ayrılır. Görev güvencesi memurun kamu hizmetlerinin gerekleri ve isteği dışında coğrafi olarak ya da pozisyon olarak görev yerinin değiştirilememesi; statü güvencesi de mevzuatta belirlenen ağır bir kusur işlemedikçe görevine son verilememesi anlamına gelmektedir. Görev güvencesi, memurun isteği dışında siyasi otorite tarafından “subjektif” gerekçelerle tayin edilmesine ve derecesinin altında bir görevde çalıştırılmasına karşı bir tedbir, statü güvencesi de “öznel” gerekçelerle memuriyetin sona erdirilmesine karşı alınmış bir önlemdir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde memurluk güvencesinden bahsetmek mümkün değildir. Cumhuriyet döneminde “statü hukukuna dayalı memuriyet düzeni” benimsenmiş, memurların, dolayısıyla da valilerin “idareten azli” kaldırılmış, “memur teminatı” sistemine ilk adım atılmıştır. Ancak 1926 tarih ve 788 sayılı Memurun Kanunu’nun Geçici 1. maddesiyle, kendilerinden yararlanılamayan ve acze düşen memurların emekliliğe sevk edileceği yönünde hüküm getirilerek, bu kapsamda 1926’da 4, 1929’da 1 olmak üzere toplam 5 vali emekli edilmiştir. Valilerin emekliliğe sevk, memuriyet rejiminde “statü güvencesinin” tam olarak oluşturulmadığını göstermektedir. Aynı yıl valileri bakanlık emrine alma uygulamaları da başlamıştır. 1931 tarihinde yürürlüğe giren 1851 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu’nun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun’un 3. maddesiyle, valilerin Bakanlar Kurulu kararıyla her zaman bakanlık emrine alınabilecekleri gibi emekliliğe de sevk edilebilecekleri yönünde düzenleme yapılmıştır. Bu kapsamda İl İdaresi Kanunu yürürlüğe girene kadar 1933-1949 yılları arasında yılda ortalama 22 vali emekliliğe sevk edilmiştir.

1949 yılında yürürlüğe giren 5439 sayılı Memurun Kanunu’na Ek Kanunu’nun 2. maddesiyle bakanlara, merkez ve taşra teşkilatında görevli bir memuru tayin yöntemlerine göre, kadrosuyla istediği yerde görevlendirme yetkisi verilmiş ve bu hükme dayanarak 1950 yılında 10 validen 8’i mülkiye müfettişliğine, 2’si merkez valiliğine atanmıştır. 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 6. maddesiyle de valilerin, İçişleri Bakanlığı’nın teklifi, Bakanlar Kurulu’nun kararı ve Cumhurbaşkanı’nın onayıyla atanacakları, gerektiğinde atamalarındaki yöntemlere göre de merkeze alınarak İçişleri Bakanı’nın uygun göreceği alanlarda çalıştırılabileceklerine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bu tarihten sonra görevden alınan valiler, “merkez valisi” olarak ya da “merkez emrinde” görevlendirilmiştir.



1985 yılında yapılan mevzuat değişikliğiyle valilerin merkezde görevlendirmesine yönelik ayrıntılı bir düzenleme getirilmiş, 1972-1980 yılları arasında uygulanan il valiliği görevinde bulunmayanların merkez valisi olarak atanması yöntemine son verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte vali atama usulü, statüsü ve görevden alma şekli tamamen değiştirilmiştir. 2018 yılında yayınlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle valilerin görev süreleri, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresine bağlanmıştır.

Valilik, 1926 tarihli Memurin Kanunu'ndan itibaren istisnai memuriyet olarak tanımlanmış, başka bir ifadeyle güvenceli, statü hukukuna dayalı memuriyet rejiminin istisnası olarak düzenlenmiştir. 1963 yılına kadar valilerin görevden alınması için yaygın olarak kullanılan yöntem "emekliliğe sevk" olmuştur. Belirtilen tarihe kadar emekliliğe sevk dışında, bakanlık emrine alma, mülkiye müfettişliğine ve merkez valiliğine atama yöntemleriyle de valilerin görevden alınmaları sonrasındaki pozisyonlarının belirlendiği görülmektedir. 1964 yılından itibaren ise valilerin eylemli görevlerinin bitiminde, ağırlıklı olarak merkez valiliğine atandıkları tespit edilmiştir. 2020 yılında yapılan mevzuat değişikliğiyle valilerin mülkiye başmüfettişi olarak atanmaya başladığı, güncel uygulamanın ve düzenlemenin bu yönde olduğu görülmektedir.

Bu makalede 1926-2022 yılları arasında yayınlanmış bütün Resmî Gazetelerin vali atamalarına ilişkin bölümleri taranmıştır. Toplam 756 valinin görevden alınmasına ilişkin karar incelenmiştir. Resmî Gazetede taranarak yapılan araştırma, dönem içindeki tüm vali atamalarını kapsayamamış, arama motorunun tespit edebildiği kararnameler değerlendirmeye alınmıştır. Makalenin temel hedefinin belirlenen dönem içinde görevden alınan vali sayısını tespit etmek olmaması nedeniyle ulaşılamayan kararnameler inceleme kapsamı dışında bırakılmıştır. Valilerin görevden alınmalarına ilişkin kararnamelerin incelenmesi yanında, vali atamalarına ilişkin mevzuat da gözden geçirilmiş, özellikle ilgili yasaların gerekçeleri incelenmiştir.

Öncelikle valilerin atanma ve görevden alınmalarına ilişkin yasal düzenlemeler kronolojik sırayla incelenmiş, ardından görevden alınan valilerin sayılarını ve görevlerine son verilme şekillerini içeren tablolar hazırlanmıştır. İstatistiklerin yorumlanması sonrasında valilerin hukuki durumlarıyla görevden

alınma yöntemleri arasında bir ilişki kurularak, konuya ilişkin tartışmalara yer verilmiş; valilerin görevden alınmaları sonrasında getirildikleri pozisyonların, siyasal iktidarların değişimiyle ya da demokratik düzende yaşanan kırılmalarla bir ilişkisinin olup olmadığı araştırılmıştır.

Türkiye’de valilik kurumu üzerine yapılan akademik çalışmalar, valilerin görev, yetki sorumluluklarındaki dönemsel değişimlere, bu çerçevede merkezîyetçilik tartışmalarına (Yıldızcan, Çiner, 2018:4), vali atamalarında objektif kriterlerin geliştirilmesi önerilerine, valilerin statülerine yoğunlaşmaktadır. Valilik bir kariyer mesleği<sup>1</sup> olarak görülmediğinden, valilerin görevden alınmalarının siyasal otoritenin takdiri kapsamında olduğu genel kabul görmektedir. Ancak valilerin görevden alındıktan sonraki statülerine yönelik çalışmalar neredeyse yok denecek kadar azdır. Alanyazında valilerin merkeze alınması, merkez valiliğine atanması, görevden alınması konuları, siyasal takdir olarak değerlendirildiğinden, valilerin eylemli görevlerinden alınmaları sonrasındaki statüleri ve bu statülerinin dönemsel bir eğilime sahip olup olmadığı ele alınmamıştır. Ayrıca, valiliğin, “siyasal yürütme vasıtası” işlevi nedeniyle istisnai memuriyet olarak düzenlenmesi genel kabul görmekte, “istisnailik” vurgusu yapılırken, valinin “memur” olduğu göz ardı edilmektedir. İstisnailik, valiler için devlet memurları rejiminin birkaç koşulundan muafiyeti getirilmekle birlikte onları, memuriyet rejiminin diğer tüm hak, sorumluluk, ayrıcalık ve müeyyideleri dışına çıkarmamaktadır. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesi gereğince valiler memur olduklarından dolayı siyasal partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasal partinin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar.

Bu makalenin önemi, valilerin görevden alınma sonrasındaki statülerinin dönemsel olarak belli bir düzeninin bulunup bulunmadığının ortaya konularak alanyazındaki eksikliği gidermeyi amaçlamasından kaynaklanmaktadır. Böylece, vali atamalarına ilişkin değerlendirmelerin yanında, valilerin görevden alındıktan sonraki pozisyonları da tartışmaya açılarak, görev sonrası statülerindeki yıllara göre farklılaşmanın doğası açıklanmaya çalışılacaktır.

<sup>1</sup> Mesleki açıdan valiliği inceleyen bazı kaynaklar:

“Personel Reformu Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Durumu” (Türk İdareciler Derneği, 1974), “Vali Siyasal Yürütme Vasıtası Mıdır?” (Ş. Sürbehan, 1973, Türk İdare Dergisi), “Merkez Valiliği” (M.N. Etiz, 1974, Türk İdare Dergisi), “Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika” (Ziya Çoker, 1974, İçişleri Bakanlığı Yayını), “Vali Atamaları” (M. Aldan, 1998, Amme İdaresi Dergisi), “Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model” (Ö. Faruk Günay, 1999, Özemek Matbaası), “Valilik Sistemimiz ve Mülki İdare Amirleri”, (A. Özer, 2000, Türk İdare Dergisi), “Türkiye’de Merkez Valiliği ve Uygulamada Ortaya Çıkan Sorunlar” (I. Arpacı, 2006, Türk İdare Dergisi), “Mülki İdare Literatürü Hakkında Bir Çerçeve”, (S. Çapar, H. Altunok, M. Altunok, Mülki İdare Klasikleri içinde, Ed. S. Çapar, H. Altunok, M. Altunok, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, 2022).



## 1. VALİLERİN ATANMA VE GÖREVDEN ALINMALARINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

1926 yılında yürürlüğe giren ve statü hukukuna dayalı personel rejiminin ilk adımı olarak değerlendirilen 788 sayılı Memurin Kanunu'nun 60. maddesiyle yabancı ülkelerde görev yapan memurlarla, vali, kaymakam ve zabıta amirlerinin "lüzumu halinde", atamalarındaki usulle bağlı olarak buldukları bakanlıkların emrine alınması olanağı getirilmiştir. Bu hüküm, o dönemde valilerin "görev güvencelerinin" bulunmadığını göstermektedir. Ancak, Memurin Kanunu'nun Geçici 1. maddesinde yer alan kendilerinden yararlanılamayan ve acze düşen memurların, Kanunu'nun yayımından itibaren 3 yıl içinde emekliye sevkini olanaklı hale getiren düzenlemeden genel olarak memurların, dolayısıyla da valilerin aynı dönemde statü güvencelerinin de bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Memurin Kanunu'ndan 3 yıl sonra yürürlüğe giren 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, valilerin İçişleri Bakanı'nın teklifi, Bakanlar Kurulu'nun kararıyla Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı düzenlemesini getirmiştir. Dolayısıyla, valilerin görevden alınmaları da aynı prosedüre bağlıdır. Vilayet İdaresi Kanunu'ndan 1 yıl sonra yürürlüğe giren ve mülki idare amirlerine ilişkin ilk meslek kanunu olan Dahiliye Memurları Kanunu'nda, dahiliye memurluğunun "muayyen" bir meslek olduğu vurgusu yapmıştır. Dahiliye memurları sınıflara ayrılmış, atama koşulları belirlenmiş, umumi müfettişlik ve valilik kadrolarına "lüzum ve zaruret halinde" Yasa'da belirlenen şartlara sahip olmayanların da atanmasına olanak verilmiştir. Dahiliye Memurları Kanunu'nda Vilayet İdaresi Kanunu'nda yer alan vali tayin yöntemi korunmuştur. Ancak, birinci ve ikinci sınıf valilerin İçişleri Bakanı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ve Cumhurbaşkanı onayıyla atanacağı yönünde düzenleme yapılmıştır. Dahiliye Memurları Kanunu'nda valiler, kaymakamlar ve zabıta amirlerinin bakanlıkça zaruret görülmesi halinde tayinlerindeki yöntemle bakanlık emrine alınmalarına olanak veren düzenleme yer almıştır. Bu düzenleme, 788 sayılı Memurin Kanunu'nun 60. maddesindeki hükmün Dahiliye Memurları Kanunu'nda tekrarlanması; tüm memurlara yönelik normun dahiliye memurları için "özel" hale getirilmesi anlamına gelmektedir. 1931 yılında yürürlüğe giren 1851 sayılı Vilâyet İdaresi Kanunu'nun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'la valilerin Bakanlar Kurulu kararıyla her zaman bakanlık emrine alınabilecekleri gibi emekli de edilebilecekleri hükmüne yer verilerek, 1926 yılından beri mevzuatta yer alan valilerin görevden alınmalarına ilişkin yöntemlerin yinelenildiği görülmektedir.



Mülki idare sisteminin temel yasası niteliğinde olan 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, vali atamalarında İçişleri Bakanı'nın teklifi, Bakanlar Kurulu'nun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı silsilesini korumuştur. Ayrıca, önceki düzenlemelere benzer şekilde valilerin "lüzumu halinde" tayinlerindeki yöntemle merkez emrine alınabileceği hükmü getirilmiştir.

Valilere özgü olmamakla birlikte, tüm memurları, dolayısıyla valileri de kapsayan bazı düzenlemeler, valilerin görevlerine son verme gerekçesi olarak kullanılmıştır. 1949 tarihli ve 5439 sayılı Memurin Kanunu'na Ek Kanun'la bakanlara, merkez ve taşra teşkilâtında görevli bir memuru tayinindeki usule göre, bakanlığın görev alanında istediği yerde çalıştırma olanağı verilmiştir. 1949 tarihli 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nda, 30 hizmet yılını tamamlayan memurların kurumlarınca uygun görülmesi halinde emekli edilebileceği hükmü yer almış; 1954 yılında bu Kanun'da değişiklik yapılarak re'sen emeklilik için 30 hizmet yılı şartı, 25 yıla düşürülmüş ve re'sen emeklilik işlemlerine karşı yargı yolu kapatılmıştır. 1954 yılında özel bir düzenleme yapılarak Bağlı Buldukları Teşkilât Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında 6435 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuş ve memurların tayinlerindeki yöntemle bağlı oldukları idarenin emrine alınmak suretiyle "görevden uzaklaştırılması" olanağı getirilmiştir. Altı ay içinde bağlı buldukları idarenin teklif edeceği görevleri kabul etmeyenlerle kendilerine herhangi bir görev verilmemiş olanlar hakkında emeklilik hükümleri uygulanacaktır. Ayrıca, bu kanun gereğince verilen görevden uzaklaştırma karar ve işlemlerinden dolayı bu işlemi uygulayan idare ve görevliler aleyhinde dava açılması yolu kapatılmıştır.

Valilerin eylemli görevlerine son verme konusunda iki yöntemin kullanıldığı, birincisinin "merkeze alma" veya "merkez emrinde görevlendirme" olarak ifade edilen, "pasif göreve getirme" şeklinde olduğu; ikincisinin re'sen emekliliğe sevk olarak uygulandığı görülmektedir. Pasif göreve atamalarda valinin memuriyetle ilişkisi devam ederken, emeklilikle birlikte vali, memuriyet sisteminin dışına çıkarılmaktadır. Emeklilikte özlük haklarındaki eksilmeler nedeniyle, valilerin ya da memurların istekleri dışında emekliliğe sevkleri, sonuçları itibarıyla "idari müeyyide" niteliğindedir. Ayrıca, re'sen emekliliğe sevk işlemlerine yargı yolunun kapatılması, idarenin yargısal denetimini engellediği için hukuk devletiyle de bağdaşmamaktadır.



## 2. VALİLERİN GÖREVDEN ALINMALARI SONRASINDAKİ STATÜLERİ

Valilerin görevden alınmaları, atanmalarında olduğu gibi siyasal otoritenin tercihinine bağlıdır. Görevden alınmaları sonrasındaki statüleri ise özlük haklarına ilişkin olduğundan, Anayasa gereğince “yasayla düzenlenmesi” gereken konular arasındadır. Bu statülerin yasayla düzenlenmesi, valiler bakımından güvence sağlamaktadır. Bu şekilde valilerin siyasal iktidarlar tarafından unvanlarına uygun olmayan herhangi bir göreve getirilmesi önlenmeye çalışılmıştır.

1926-2022 yılları arasında görevden alınan valilerin yeni atandıkları görevleri ve statüleri (unvanları) aşağıdaki tabloda gösterildiği şekildedir:

**Tablo 1: Valilerin Görevden Alınma Tarihleri, Sayıları ve Görevden Alınma Şekilleri**

YILLAR	VALİ SAYILARI <sup>2</sup>	GÖREVDEN ALMA ŞEKLİ
1950/1951/1952/1953/1970/1975/1977/1982	2/2/2/9/4/43/16/7	483
1984/1985/1986/1988/1989/1990/1991/1992	8/11/9/6/2/2/19/41	Merkez Valiliği <sup>3</sup>
1993/1994/1995/1996/1997/1998/2000/2002	22/3/2/23/14/4/18/34	
2003/2004/2005/2006/2007/2008/2009/2010	3/4/12/4/8/11/13/13	
2011/2012/2013/2014/2015/2016/2017/2018	10/11/14/20/8/27/20/2	
1929/1930/1938/1940/1954/1955/1964	3/2/1/1/1/1/1	148 Bakanlık Emrine Alma <sup>4</sup>
1966/1968/1971/1972/1974/1977/1978	22/2/21/4/1/1/2	
1979/1980	53/32	
1926/1929/1933/1934/1937/1938/1940	4/1/3/1/3/1/1	31 Emekliliğe Sevk <sup>5</sup>
1943/1944/1945/1946/1948/1954/1963	1/2/6/1/3/3/1	
1990	25	25 Şahsa Bağlı Merkez Valiliği <sup>6</sup>
1972/1974/1976/1977/1979/1980	2/1/5/2/4/8	22 İlk Atama ve Merkezde Görevlendirme <sup>7</sup>

<sup>2</sup> Yıllarla sayılar satırlardaki sıralarına paralel düzenlenmiştir. Örneğin, 1950 yılında 2 vali merkeze alınmıştır.

<sup>3</sup> Kararnamelerde “merkez valisi” olarak da yer almıştır.

<sup>4</sup> Kararnamelerde “Bakanlık Emrinde Görevlendirme”, “Merkez Emrine”, “Merkez Emrinde”, “Merkezde Görevlendirme” ve “Merkez Emrinde Görevlendirme” olarak da yer almıştır.

<sup>5</sup> Kararnamelerde “Re’sen Emeklilik” olarak da yer almıştır.

<sup>6</sup> Belirtilen 25 kişi, emekliden sonra merkez valiliğine atanmıştır.

<sup>7</sup> Kararnamelerde “İlk Atama ve Merkez Emrinde Görevlendirme”, “İlk Atama ve Şahsa Bağlı Merkez Valiliğine Görevlendirme” şeklinde de yer almıştır.

2020/2021	17/1	18	Mülkiye Başmüfettişi
1950/1968	8/1	9	Mülkiye Müfettişi
2022	9	9	Vali Mülkiye Başmüfettişi
1977/1978	3/1	4	Başka Göreve Atanmak Üzere Görevden Alma
1936/1943	1/1	2	Tunceli Vali Yardımcılığı
1946	1	1	İl İdare Kurulu Üyeliği
1957	1	1	İller Bankası İdare Meclisi Üyeliği
1961	1	1	Tetkik Kurulu
2020	1	1	Cumhurbaşkanlığı Başkanışmanlığı

**Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.**

1926-2022 yılları arasında valilerden 483'ünün merkeze alındığı, 148'inin Bakanlık emrine görevlendirildiği, 31'inin emekliliğe sevk edildiği, 25 emekli valinin merkez valiliğine atandığı, 22 kişinin ilk defa valiliğe atanarak eylemli görev yapmadan merkeze alındığı, 18 valinin mülkiye başmüfettişliğine, 9 valinin mülkiye müfettişliğine, 9 valinin vali mülkiye başmüfettişliğine atandığı, 4 valinin başka bir göreve atanma üzere görevlerinden alındıkları, 2 valinin Tunceli Vali Yardımcılığına, 1 valinin il idare kurulu üyeliğine, 1 valinin İller Bankası İdare Meclisi Üyeliğine, 1 valinin Tetkik Kurulu'na ve 1 valinin de Cumhurbaşkanlığı Başkanışmanlığına görevlendirildiği görülmektedir.

Valilerin görevden alınmalarına ve yeni görevlerine ilişkin olarak Resmî Gazete'de yayınlanan kararnamelerde, bazen görevden almanın yasal dayanağının yer aldığı bazen de belirtilmediği görülmektedir. Emekliliğe sevk işlemlerinin Memurin Kanunu'nun Geçici 1. maddesine, Vilayet İdaresi Kanunu'nun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 3. maddesine ve Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun 39. maddesine; valilerin emekliliğinin "idari lüzum" gerekçesine; mülkiye müfettişliğine ve merkez valiliğine yapılan atamaların Memurin Kanunu'na Ek Kanun'un 2. maddesine ve İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine; 1 valinin bakanlık emrine alınma işleminin Bağlı Buldukları Teşkilât Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun'un



1. maddesine dayandırıldığı anlaşılmaktadır. 1964-2022 döneminde valilerin görevden alınmalarına ve yeni görevlerine ilişkin olarak Resmî Gazete’de yayınlanan kararnamelerde ise çoğunlukla yasal dayanak yer almamaktadır.

1936 ve 1943 yıllarında 1’er eylemli valinin Tunceli vali yardımcılığı görevine getirilmesi dikkat çekicidir. 1935 tarih ve 2884 sayılı Tunceli Vilayetinin İdaresi Hakkında Kanun’la korgeneral rütbesinde bir şahsın Tunceli vilayetinde valilik ve komutanlık görevini birlikte yürüteceği, aynı zamanda valinin bölgede yer alan 4. Umumi Müfettişliğin de umumi müfettişliği görevini üstleneceği hükme bağlanmıştır. 2 valinin Tunceli vali yardımcılığına atanmasının, Tunceli ilinin o dönemki özel yönetim modelinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Valilerin il idare kurulu üyeliğine, İller Bankası İdare Meclisi Üyeliğine, Tetkik Kurulu’na ve Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanlığına atanmaları ise yaygın olmayan, ayrıksı uygulamalar olarak kalmıştır.

1929-1963 yılları arasında valilerin görevden alınma yöntemi olarak “emekliliğe sevk”in sıklıkla kullanılması nedeniyle, bu dönemde valilerin hem görev hem de statü güvencelerinden yoksun oldukları anlaşılmaktadır.

Valilerin mülkiye müfettişliğine görevlendirilmesi yönteminin, 1950 ve 1968 yıllarında uygulandığı, ardından 2020 yılında da yöntemin kurumsallaştığı görülmektedir. 2018 ve 2020 yıllarında yapılan düzenlemelerle valilik görevi bitenlerin atamaları vali mülkiye başmüfettişliği kadrosuna yapılmaya başlamıştır. 2018 yılında merkez valiliği kadroları iptal edilmiş, mevcut merkez valilerinin kadrolarının, yeni düzenleme yapıncaya kadar şahsa bağlı olarak korunması yönünde düzenleme yapılmıştır<sup>8</sup>. Valilerin aktif görevleri sonrasında mülkiye başmüfettişliğine atanmalarıyla, 1950 yılındaki uygulamaya geri dönmüştür.

1982-2018 yılları arasında valilerin görevden alındıktan sonra merkez valisi olarak atandıkları görülmektedir. 1970, 1975 ve 1977 yıllarında valilerin “merkez valiliğine” alındıkları, 1982-2018 yılları arasında ise “merkez valisi” olarak atandıkları; iki uygulama arasında nüans olduğu, “merkez valisi” olarak yapılan atamalarda “vali” unvanına vurgu yapıldığı, merkez valiliğine atamada ise unvandan çok pozisyonun ön plana çıktığı değerlendirilmiştir. İncelenen döneme ilişkin farklı bir uygulama, emekli valilerin ya da ilk defa vali olarak atanmaların merkez valisi olarak görevlendirilmesidir. Bu yöntemle, bazı üst düzey bürokratlara

<sup>8</sup> 02/07/2018 – KHK-703/179 md.

aktif görev vermeksizin unvan ve statü kazandırılmıştır.

1964-2022 yılları arasında valilerin görevden alınma yöntemi olarak emekliliğe sevk artık kullanılmaması nedeniyle, bu dönemde 1968 yılında 1 valinin mülkiye müfettişliğine atanması dışında genel uygulamanın valilerin görev güvencelerinden yoksun; ancak unvan güvencesine sahip oldukları anlaşılmaktadır. Çünkü valilerin mülkiye müfettişliğine atanmasında, istekleri dışında görevlerine son verilmesi nedeniyle görev güvencesi bulunmamakta, ancak emekliliğe sevk edilmeyip memur olarak görevlerine devam etmeleri nedeniyle de statü güvenceleri korunmaktadır. Ancak vali unvanını kullanmadıkları için unvan güvenceleri korunmamaktadır. Memuriyet rejimi bakımından statü hukukuna dayalı güvenceli sistemin kurulduğu ve ardından da sözleşmeli personel ve kamu hizmetlerinin piyasadan satın alınması uygulamalarının yaygınlaştığı 1964-2022 yılları arasında; valilerin artık “lüzumu halinde” emekliliğe sevklerinin söz konusu olmaması nedeniyle statü güvencesinin istikrar kazandığı görülmektedir. Valilerin aktif görevlerden alındıktan sonra unvan güvenceleriyle memuriyetlerini sürdürmeleri, istisnai memuriyet koşullarında statü hukukuna bağlı güvenceli rejime kavuşmaları anlamına gelmektedir. Ancak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine uyum için yapılan düzenlemeyle<sup>9</sup> vali olarak atanacaklar için kamu kurumlarında çalışmış olma şartının kaldırılmış; ayrıca valilerin sözleşmeyle çalıştırılması olanaklı hale getirilmiştir. Henüz uygulamaya geçmemekle birlikte “sözleşmeli valiliğin” mevzuatta yer alması, esnek personel rejiminin gereklerine uygun bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir.

### **3. VALİLERİN HUKUKİ DURUMLARI VE GÖREVDEN ALINMA YÖNTEMLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ**

1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'na göre vali, devletin ve her bakanlığın temsilcisi ve her bakanlığın siyasi ve idari yürütme aracıdır. Valiler devleti temsilen, genel siyasetle uyumlu çalışma zorunluluğu olan idari mekanizmanın düzenli olarak işlemesini sağlar. Dolayısıyla valiler, siyasal iktidarla uyumlu çalışmak durumundadır (TBMM: 1929). Vali atamalarında,

<sup>9</sup> Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı: 3, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi: 10/07/2018, Sayısı: 30474.



diğer memurlara getirilen kayıt ve kısıtlamaların bulunmaması, başka bir ifadeyle valiliğin bir istisnai memuriyet olması, “valilerin görevlerinin ülke siyasetiyle ilgili olmasına” bağlanmıştır (TBMM, 1928). Burada siyaset kavramı, genel siyaseti ifade etmektedir (Sürbehan, 1973:44,49). Valinin siyasi işlevi, mevcut iktidar düzeninin korunması ve sürdürülmesinde somutlaşmaktadır ve valiler “siyasi kamu görevlisi” kategorisinde olmaları nedeniyle her zaman görevden alınabilmekte ya da pasif görevlere çekilebilmektedirler (Weber, 2017:27-28). Başka bir ifadeyle, valilerin stratejik karar mercii olmaları nedeniyle hükümet politikalarına karşı hassas olmaları gerekmekte, bu nedenle de vali atamaları konusunda iktidarlar serbestçe karar alabilmektedir (Chapman, 1970: 143).

1930 tarih ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nda valiliğe lüzum ve zaruret halinde kanunla belirlenmiş kıdem şartlarını taşımayan uygun kişiler atanabileceği hükmüne yer verilerek, valiliğin istisnai memuriyet niteliği vurgulanmıştır. 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre de vali, ilde hem devletin hem de devletin somutlaşmış otoritesi olan hükümetin temsilcisi, her bakanın ayrı ayrı mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme aracıdır. İl İdaresi Kanunu’nun gerekçesinde, valilerin lüzumunda görevlerinden alınabilmeleri, icrai ve siyasi birçok işleve sahip olmalarına bağlanmıştır. Valiliğin kritik ve zor bir görev olduğu gerekçesiyle bu alanda başarılı olamayanların başka görevlerde başarılı olmalarının olanaklı olduğu belirtilerek, re’sen emekliliğe sevk yerine 5442 sayılı Kanunla valileri merkeze almanın ve başka bir görevde değerlendirmenin yolu açılmıştır. Böylece, valilerin bir yandan memurluk hakları korunmuş diğer yandan da hükümetlerin idari ve siyasi zorunluluklar dolayısıyla duyabilecekleri ihtiyaç karşılanmış olmaktadır (TBMM, 1949).

1965 yılında yürürlüğe giren ve memuriyet rejimini düzenleyen temel norm niteliğinde olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda, valilerin bu kanunun atama, sınav, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin kurallarına tabi olmaksızın atanabileceği hükmü getirilmiş; valilik istisnai memuriyetler arasında sayılmıştır. 657’nin gerekçesinde, atamadaki kolaylık nedeniyle istisnai memuriyetin bir “imtiyaz” olduğu, ancak bu imtiyazın memur güvencesini de yok ettiği vurgulanmıştır (TBMM, 1964). Başka bir ifadeyle istisnai memuriyet statüsünde imtiyaz, güvencesizliği getirmekte; güvence yoksunluğu da imtiyazdan kaynaklanmaktadır.

1985 yılında yürürlüğe giren 3152 sayılı Kanun'la<sup>10</sup> valilerin merkezde görevlendirmesine yönelik ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır. Bu hükme göre valiler, valilik kadro ve unvanlarını korumak suretiyle atanmalarındaki yöntemle merkezde görevlendirilebilirler. Valiler, valilik dışındaki diğer görevlerde de bu unvanlarını kullanabilirler. İllerde eylemli valilik yapmamış olanlar, merkezde vali olarak görevlendirilemez, merkez valiliğine atanamazlar. 3152 sayılı Kanun'la birlikte 1976-1980 arasında uygulanan bazı bürokratların il valiliği yapmadan merkez valiliğine atanmasının yolu kapatılmış, ayrıca eylemli görevlerinden alınan valiler için "unvan güvencesi" getirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte vali atama usulü, statüsü ve görevden alınma şekli köklü değişikliklere uğramıştır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde yapılan değişikliklerle, daha önce "devletin, hükümetin ve her bakanın ayrı ayrı temsilcisi, bunların siyasi yürütme aracı olan" valiler, Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olarak yetkilendirilmiştir. Yasal değişikliklerle valilerin devleti temsil etme yetkisi kaldırılmıştır. Yasa'nın yürürlüğe girişinden 26 gün sonra valilik ve kaymakamlıklarda bulunan birimlerin görev ve sorumluluklarıyla yazışma ve evrak işlerini düzenleyen Valilik ve Kaymakalık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ne yapılan ekle valilere devleti temsil görevi iade edilmiştir. Ancak, valilerin devleti temsil yetkisinin Yasa'da değil de Yönetmelikle düzenlenmesi konusu tartışmaya açıktır. Vali atamaları, görevden alınmaları Cumhurbaşkanlığı kararına bağlanmıştır. 2018 yılında yayınlanan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle valilerin görev süreleri, atandıklarında görevde olan Cumhurbaşkanının görev süresiyle kısıtlanmıştır. Başka bir ifadeyle kendilerini atayan Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi halinde valilerinki de sona erecektir. Yasa düzeyinde devleti temsil görevinin sona erdirilmesi, Cumhurbaşkanı'nın (iktidarın) siyasi yürütme vasıtası olma işlevinin kaldırılması ve görev sürelerinin Cumhurbaşkanlarının görev süreleriyle sınırlandırılması, valilerin hukuki durumunu zayıflatmıştır.

---

<sup>10</sup> İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 176 Sayılı İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına, Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına ve Bu Kanun Hükmünde Kararname'ye İki Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.



#### 4. MEMURİYET REJİMİNDEKİ DÖNÜŞÜMLER VE VALİLİK STATÜSÜ

Türkiye’de liberal kamu personel rejiminin temel unsurlarından olan kamu hizmetine girişin bir siyasi hak olarak tüm yurttaşlara açılması, hizmete alınmada eşitlik ilkesinin uygulanması, kariyer ve kıdem esaslarının getirilmesi ve memurun maaş karşılığı çalıştırılması prensipleri 1920-1945 döneminde hayata geçmiştir. 1945-1980 dönemi ise memurların statü hukukuna bağlı güvenceli bir personel rejimine kavuştuğu zaman aralığı olmuştur (Aslan, 2005: 202). 1999 yılında Anayasa’da yapılan değişiklikle kamunun yürütmekte olduğu yatırım ve hizmetlerin özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilmesi veya devredilebileceği yönünde düzenleme yapılmıştır. 2002 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’yla da birçok hizmetin<sup>11</sup> ihale yoluyla özel sektörden satın alınabilmesine olanak sağlanmıştır. 1990 sonrasında kamu istihdamında sözleşmeli personel ve hizmet satın alma yoluyla personel istihdamının yaygınlaştığı görülmektedir (Aslan, 2006:122).

1954 yılında yürürlüğe giren 6435 sayılı Kanun’la<sup>12</sup> memurların tayinlerindeki yöntemle, bağlı oldukları kurum emrine alınmak suretiyle görevden uzaklaştırılabileceği, altı ay içinde kurumlarınca kendilerine teklif edilen görevleri kabul etmeyenlerle kendilerine herhangi bir görev verilmemiş olanların emekli edileceği yönünde düzenleme yapılmıştır. 6435 sayılı Kanun’la getirilen bu düzenleme statü güvencesini zedelemiştir. Düzenlemenin gerekçesi bürokrasiyi kaldırmak, devlete faydası olmayan unsurlardan kurtulmak, evrak üzerinde tespit edilen niteliklerin yanında memurun “ruh halinde” halka hizmet anlayışını ve kişisel ahlaki tesis etmek olarak açıklanmıştır (TBMM, 1954).

Valilerin 1963 yılına kadar statü ve unvan güvencesinden yoksun çalıştıkları, 1963 sonrasında istisnai memuriyetin koşullarına uygun olarak görev güvencelerinin bulunmadığı; ancak statü güvencelerinin korunduğu; 2006-2018 yılları arasında mülki idare amirliği hizmeti sınıfından yapılan valilik atamalarının kıdem ve kariyer gibi iki temel prensibine bağlandığı, istisnai memuriyete atamada siyasi otoriteye bırakılan serbestliğin daraltıldığı, kısacası “istisnai memuriyet

<sup>11</sup> Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetleri, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanması ve benzeri diğer hizmetler.

<sup>12</sup> Bağlı Bulundukları Teşkilât Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun.



düzenine istisnalar” getirildiği; başka bir ifadeyle, belirtilen 12 yıllık sürede vali atamalarında bazı objektif kriterlerin uygulamaya konulduğu görülmektedir. Bu dönemin üzerinde ayrıntılı olarak durmakta yarar bulunmaktadır.

5540 sayılı Kanun’la<sup>13</sup> mülki idare amirlerinin yükselmelerine esas olmak üzere somut ve objektif esaslara dayanan birinci sınıf mülki idare Amirliği sistemi kurulmuştur (TBMM, 2006). Mülki idare Amirliği hizmetleri sınıfında bulunan kaymakamlarla bu sıfatı kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatında görevli olanlardan aşağıdaki şartları taşıyanların, birinci sınıf mülki idare Amirliğine yükseltmesine karar verileceği hükmüne bağlanmıştır:

“a) Fiilen on beş yıl mülki idare Amirliği yapmış ve birinci derece kazanılmış hak aylığını hak etmek. b) Sicil, değerlendirme raporları, mülkiye müfettişlerince düzenlenen özel gizli rapor ve değerlendirme belgeleri, takdirname, ödül, ceza ve yabancı dil bilgisi kriterleri dikkate alınarak yapılacak değerlendirmeye göre meslekte başarılı olmak c) Cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı davranışta bulunmaktan dolayı (affa uğramış olsa bile) hüküm giymemiş veya bu suçlardan dolayı birinci sınıf mülki idare Amirliğine ayrılmaya engel bir disiplin cezası almamış olmak. d) Mesleğe yakışmayan veya kişisel haysiyet ve itibarını zedeleyen bir suçtan hüküm giymemiş olmak. e) Aylıktan kesme cezası veya daha ağır disiplin cezası almamış olmak.”

5540 sayılı Kanun’la, mülki idare Amirliği hizmetleri sınıfından atanacak valiler için birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı getirilmiştir. Bu düzenlemeyle Cumhuriyet tarihinde ilk ve şimdilik de son kez olmak üzere vali atamalarında bazı objektif kriterler getirilmiştir. Düzenleme sadece mülki idare Amirleri arasından atanacak valiler bakımından objektif kriterler getirmektedir. Valilerin ortalama % 99’luk bölümünün mülki idare Amirliği kökenli olması<sup>14</sup> (TBMM, 2006) nedeniyle düzenlemeyle genel olarak valilik sisteminin kariyer mesleğine dönüştüğü söylenebilir. Ancak düzenlemenin ömrü çok kısa olmuş, 2018 yılında yapılan mevzuat değişikliğiyle<sup>15</sup> mülki idare Amirleri arasından atanacak valiler için birinci sınıfa yükselme şartı kaldırılmıştır. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine

<sup>13</sup> Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

<sup>14</sup> 30.01.2023 günü itibarıyla 81 il valisinden 79’u mülki idare Amirliği kökenlidir.

<sup>15</sup> Anayasa’da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.



uyum için yapılan değişiklikle vali olarak atanacaklar için kamu kurumlarında çalışmış olma şartının kaldırıldığı; ayrıca valilik kadrolarında sözleşmeyle çalıştırmanın mümkün hale getirildiği; fiilen uygulamaya geçmemekle birlikte “sözleşmeli valiliğin” mevzuatta yer aldığı, dolayısıyla vali atama koşullarının esnetildiği, piyasa şartlarına uyarlandığı görülmektedir.

## 5. GÖREVDEN ALINAN VALİLERİN DEĞİŞEN STATÜLERİ

Valilerin görevden alınması sonrasındaki statülerine yönelik olarak incelenen dönem Cumhuriyet tarihini kapsamaktadır. Bu dönemde, Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim modeli olarak meclis hükümeti sistemi, parlamenter sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi uygulanmış, tek partili siyasal hayattan çok partiliye geçilmiş, birkaç kez muhtıra ve darbelerle çok partili demokratik düzen kesintiye uğramış, devletçilik esasına dayalı ekonomik modelden liberal düzen uygulamaya konulmuştur.

Valilik, diğer devlet memurluklarından farklı bir statüye sahiptir. Bu nedenle “politik memurluk” olarak nitelendirilmektedir (Weber, 2017:27-28). Çünkü vali diğer memurlar gibi sadece kendisine verilen görevleri yapmakla kalmaz, seçimle gelen siyasal iktidarın karar verme gücünü de kullanır. Ayrıca, iktidarı temsil etme, iktidarın yürütme vasıtası olma özellikleri de valiyi “idari memurlardan” ayırır. Valinin “siyasi” niteliği nedeniyle siyasal alanda meydana gelen değişikliklerden etkilenmesi de doğaldır. Bunun en somut sonucu, siyasal iktidar değişimlerinde valilerin de değişmesidir. Bunun için valilik “istisnai memuriyet” olarak dizayn edilmiş; bir “imtiyaz” haline gelmiş, ancak bu imtiyaz valilerin görevden alınmalarının da kolaylaştırılmasına neden olmuştur (TBMM, 1964).

Politik bir işleve sahip olan valilerin görevlerinin sona erdirilmesinin ardından getirildikleri yeni pozisyonların tarihsel süreçte geçirdiği aşamaların sınıflandırılması, dönemsel benzerliklerin ortaya konulması, siyasal yaşamla ilişkisinin açıklanması önem taşımaktadır. Bu kapsamda valilerin görevden alınma sonrasındaki statülerinin, siyasal iktidarların ideolojik yaklaşımlarına, iktidar formunun tek parti ya da koalisyon şeklinde olup olmamasına, demokratik düzene veya bu düzenin kesintiye uğradığı dönemdeki yönetimlerin bakış açısına, ekonomik yaşamın düzenlenişine bağlı olup olmadığı incelenenektir. Valilerin görevden alınma şekillerini sayıca en yüksek olandan başlayarak değerlendirmek

gerekirse, 1929-2022 yılları arasında 483 valinin merkez valiliği görevine atandığı, bazen kararnamelerde merkez valisi olarak da bu görevin nitelendiği görülmektedir. Valilerin merkez valiliğine atandığı dönemler, 1950-1953, 1988-1998, 2002-2018 arası yıllarla 1970, 1975, 1977, 1982, 1984, 1985, 1986 ve 2000 yıllarıdır. Bu tarihlerde çok partili siyasal yaşama geçiş, liberal ekonomi modelinin uygulanması, askeri darbe ve koalisyon hükümetleri dönemleri yaşanmıştır. Dolayısıyla, valilerin görevden alınma sonrasında merkez valiliği statüsü verildiği tarihlere ilişkin belirli bir ekonomik ya da siyasi dönemlendirme yapılamamaktadır.

1929-1930, 1938, 1940, 1954-1955, 1964, 1966, 1968, 1971-1972, 1974, 1977, 1978-1980 yıllarında 148 vali Bakanlık emrine alınmıştır. Bu yıllarda tek partili dönemi, çok partili dönemi, 1971 Askeri Muhtırası dönemi, koalisyon hükümeti dönemleri ve 12 Eylül Askeri Darbe dönemi yaşanmıştır. Bu tarihin ortak özelliği ülkenin liberal ekonomik düzene henüz entegre olmadığı bir evre olmasıdır. Ancak, bu ortak özelliğin valilerin görevden alınma sonrasındaki statülerine etkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle, valilerin görevden alınma sonrasında Bakanlık emrinde görevlendirildiği tarihlere ilişkin belirli bir ekonomik ya da siyasi dönemlendirme yapılamamaktadır.

1926, 1929, 1933-1934, 1937-1938, 1940, 1943-1946, 1948, 1954 ve 1963 yıllarında 31 vali emekliliğe sevk edilmiştir. Ağırlık tek parti döneminde olmakla birlikte, çok parti dönemde de uygulama kısmen devam etmiştir. Valilerin emekliliğe sevk edildiği tarihlere ilişkin olarak da belirli bir ekonomik ya da siyasi dönemlendirme yapılamamaktadır.

1990 yılında Özal Hükümeti döneminde 25 emekli vali merkez valiliği görevine getirilmiştir. Bu uygulama yöntem olarak eylemli valilik görevine getirilmeden bazı kişilerin merkez valiliğine atanması uygulamasına benzemektedir. Böylece emeklilikle unvanı sona ermiş valilere tekrar vali unvanı verilmiş olmaktadır.

Bazı kamu görevlileri de ilk defa valiliğe atanıp merkezde görevlendirilmiştir. 1972, 1974, 1976-1977, 1979-1980 yıllarında kullanılan bu yöntemin en çok 1980 yılında askeri darbe öncesi dönemde uygulandığı, 3 Bakanlık müşavirinin, 1 merkez emniyet müdürünün, Konya, İstanbul, Ankara Emniyet Müdürlerinin ve Emniyet Genel Müdürünün bu kapsamda vali yapılarak merkeze alındığı görülmektedir. Bu atamalarda, emniyet müdürü kökenli vali



atamaları dikkat çekicidir. İlk atama sonrası merkez valiliğine görevlendirme uygulaması, 1985 yılında 3152 sayılı Kanun'la birlikte sona erdirilmiştir.

2020-2021 yılları arasında valilerin 18'i mülkiye başmüfettişi, 2022 yılında 9'u vali mülkiye başmüfettişi olarak görevlendirilmiş, mevzuat değişikliğiyle 2020-2021 yıllarında mülkiye başmüfettişliğine görevlendirilen 18 eski valiye de vali unvanı verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte, valilerin görevden alınma sonrasında vali mülkiye başmüfettişi olarak görevlendirildikleri, valilerin mülkiye müfettişliğine görevlendirilmesi uygulamasının ilk defa 1950 yılında Demokrat Parti Hükümetinin iktidara geldiği dönemde gerçekleştirildiği görülmektedir. Valilerin mülkiye müfettişliğine atanması konusunda 1950 yılı ve 2020 sonrasındaki uygulamalar benzeşmektedir. Ayrıca, 1990 yılında emekli valilerin “şahsa bağlı merkez valisi” olarak atanması da 2018 yılında yapılan mevzuat değişikliğiyle,<sup>16</sup> “düzenlemenin yapıldığı tarihte mevcut merkez valisi kadrolarının, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yeni düzenleme yapıncaya kadar şahsa bağlı olarak korunacağı” hükmüyle benzeşmektedir. Ancak, 1990 yılında emekli valiler şahsa bağlı merkez valiliğine atanmış, 2018 yılında ise, valilerin artık mülkiye başmüfettişliğine atanacak olması nedeniyle da kazanılmış haklara saygı çerçevesinde merkezde görevli valilerin kadroları şahıslarına bağlanmıştır.

Özcesi, 1929-2022 yılları arasında valilerin görevden alınmaları sonrasındaki statülerinin politik, idari ya da ekonomik sebeplerle belli tarihler itibarıyla gruplandırılması ve sınıflandırılması mümkün görünmemektedir.

## SONUÇ

Kanun önünde eşitlik, kariyer, kıdem, sınıflandırma gibi ilkelere dayalı bir personel rejimi, 1926 tarihli Memurin Kanunuyla Türkiye’de uygulanmaya başlamıştır. Ancak, Memurin Kanunu’yla tam olarak güvenceli bir memuriyet düzeni kurulamamış, memurlardan kendilerinden yararlanılamayanlarla ace düşenlerin emekli edileceği hükmü belirtilen Kanunda yer almıştır. 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, güvenceli memuriyet rejimini kurmuştur. 1980 sonrasında bazı kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, sözleşmeli personel statüsünün yaygınlaşması ve kamu kurumlarının bazı hizmetleri piyasadan satın

<sup>16</sup> 02/07/2018 – KHK-703/179 md.

alması, esnek kamu personel rejiminin göstergeleri olarak literatürde yer almıştır. Ancak, son yıllarda, taşeron olarak hizmetinden yararlanan personelin biraz daha güvenceye kavuşturularak belediye şirketleri personeline dönüştürülmesi, sözleşmeli personelin kadroya alınması gibi uygulamalar esnek kamu personel rejiminin “esnetildiğini” göstermektedir. Bu gelişmeleri, esnek kamu personel rejiminden Neo Weberyen Devlet anlayışına geçişle açıklamak mümkün olmakla birlikte,<sup>17</sup> bu gelişmelerin incelenmesinin ayrı bir çalışmanın konusu olduğu açıktır.

Valiler, hükümetin, bakanların veya günümüzde olduğu şekliyle Cumhurbaşkanının temsilcisi ya da yürütme vasıtası olarak temelde siyasi iktidarın taşradaki temsilcisi, siyasi yürütme organının idare vasıtasıdır. Göreve atanmaları, demokratik iradenin yansıması olarak siyasi otoritenin kararıyla gerçekleşir. Görevden alınmaları da “yöntemde paralellik” gereğince aynı siyasi otoritenin kararıyla olur. Demokratik toplum düzeni de vali atamalarında siyasi kararı gerektirmektedir. Siyasi otoritenin aldığı kararların idari uygulanmasını sağlayan valilerin karar mekanizmasına direnmesi, ülke yönetiminde zafiyete neden olacaktır. Bu durumda, iktidarların kararlarını “benimseyerek” uygulayacak valileri tayin hakkının bulunması tartışma götürmez.

Bu nedenle valilik, Cumhuriyetin kuruluşundan buyana bazen fiilen, bazen de norma dayalı olarak istisnai memuriyet olarak tanımlanmıştır. İstisna, göreve atanmada aranacak şartlara yöneliktir. Valiliğin istisnai memuriyet olarak düzenlenmesi siyasi otoriteye atama ve görevden alma konusunda esneklik sağlamaktadır. Bununa birlikte istisnai memuriyet statüsüyle valilere tanınan imtiyaz, görev güvencesinden yoksunluğu da beraberinde getirmektedir. Siyasal iktidarlar, vali atamaları konusunda da her zaman esnekliğe sahip olmuşlardır.

Valilerin görevlerinden alınmaları sonrasında 1963 yılına kadar statü güvencesinden yoksun oldukları, emekliliğe sevklerinin mümkün olduğu, bu tarihten sonra ise görev güvenceleri bulunmamakla birlikte statü güvencelerinin mevcut olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte, valilerin görev sürelerinin Cumhurbaşkanının görev süresine bağlanması ise, Türk yönetim sisteminde olmayan yeni bir modeli getirmiştir. Valilerle yürütme organı olan Cumhurbaşkanının, başka bir ifadeyle siyasal iktidarın görev

<sup>17</sup> C. U. Çiner, B. Olgun. “Neo-Weberyen Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma”, Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı. (Ed.), Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi, ss. 205-230, Bursa: Dora Basım, 2015.



sürelerinin eşleştirilmesi, valilerin görev güvencelerinin daha da zayıflamasına neden olmuştur.

2006-2018 yılları arasında mülki idare amirleri arasından vali atamalarının kıdem ve kariyer gibi iki temel prensibe bağlandığı, istisnai memuriyete atamada siyasi otoriteye bırakılan serbestliğin daraltıldığı dönem hariç olmak üzere, valilerin atanmalarının, görevden alınmalarının ve görevden alınma sonrasındaki statülerinin, diğer memurların rejiminden farklı bir dönüşüm gösterdiği görülmektedir. Ayrıca, 2020 yılından itibaren görevden alınan valilerin mülkiye başmüfettişliği görevine getirilmesinin, “merkezde vali” algısını kırmak için yapılan bir düzenleme olduğu; ancak uygulamada valilerin mülkiye başmüfettişliğine atanmalarının “merkez valiliğinden” farklı sonuçlara neden olmadığı değerlendirilmiştir. Yeni yöntemle, uygulamada bazı mülkiye başmüfettişliği kadroları, merkez valiliğine dönüşmüş olmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe girene kadarki dönemde valilerin statü ve görev güvencelerinin, diğer memurların da görev güvencelerinin düşük düzeyde olduğu, bu tarihten sonra valilerin görev güvencelerinin düşük olduğu, statü güvencelerinin ise korunduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte valilerin görev güvenceleri tamamen ortadan kalkmıştır. Kamu personel rejiminde yaşanan dönüşümlerle valilerin statü hukuklarındaki değişimler bazen örtüşmüş, bazen de farklı yönde ilerlemiştir. İstisnai bir memuriyet olması valiliği imtiyazlı hale getirirken, memur teminatını da azaltmıştır.

1929-2022 yılları arasında valilerin görevden alınma sonrasındaki statüleri belli bir kategoriye oturtulamamış, periyodik eğilimlerin tespiti yapılamamıştır. Bazen görevden alma sonrasında benzer uygulamalar yapılmış olmakla birlikte, bunların belli bir siyasi-ideolojik temele dayanmadığı görülmektedir. Uygulamalardaki istikrarsızlık, valiliğin toplumsal ve idari açıdan taşıdığı değerden kaynaklanmaktadır. Siyasal iktidarların görevden aldıkları valileri hangi pozisyona getirecekleri konusunda karar veremedikleri, valileri “hangi koltuğa oturtacaklarını” bilemedikleri anlaşılmaktadır. Valiler, devleti temsil görevleri nedeniyle, aktif görevden alınsalar da devletin itibarına yakışmayacak bir görevlendirmeye muhatap edilmemektedir. Çünkü eylemli valilik görevi sona erse de unvan nedeniyle valiyle devlet bütünleşik bir görünüm arz etmektedir.

Ayrıca iktidar değişimleriyle birlikte merkezde görevli valilerin tekrar il valiliklerine atanma ihtimalleri de merkeze alınan valilerin statülerinin belirlenmesinde hassas davranılmasına neden olmaktadır. Mevcut uygulama olan valileri görevden aldıktan sonra mülkiye başmüfettişliğine atama formülünün ise çok uzun vadeli bir çözüm olamayacağı tahmin edilmektedir.

## KAYNAKÇA

- Aldan, M. (1998). Vali Atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 101-105.
- Arpacı, I. (2006, Aralık). Türkiye’de Merkez Valiliği ve Uygulamada Ortaya Çıkan Sorunlar. *Türk İdare Dergisi*, 453, 11-34.
- Aslan, O. E. (2005). *Kamu Personel Rejimi*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Aslan, O. E. (2006). *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Çapar, S., Altunok, H., Altunok, M. (2022). Mülki İdare Literatürü Hakkında Bir Çerçeve. S. Çapar, H. Altunok, M. Altunok. (Ed.), *Mülki İdare Klasikleri*, (ss. 13-22). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.
- Chapman, B. (1970). *İdare Mesleği*. (C. Tutum, Çev.) Ankara: TODAİE Yayını.
- Çiner, C. U. ve Olgun, B. (2015). Neo-Weberyen Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı. (Ed.), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* (ss. 205-230). Bursa: Dora Basım.
- Çoker, Z. (1974). *Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını.
- Etiz, M. N. (1974, Mart-Nisan). Merkez Valiliği. *Türk İdare Dergisi*, 347, 43-53.
- Günay, Ö. F. (1999). *Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model*. Mersin: Özemek Matbaası.
- Özer, A. (2000, Eylül). Valilik Sistemimiz ve Mülki İdare Amirleri. *Türk İdare Dergisi*, 428, 1-14.



Sürbehan, S. (1973, Ocak-Şubat). Vali Siyasi Yürütme Vasıtası Mıdır? *Türk İdare Dergisi*, 340, 40-63.

TBMM. (1928). “1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’nun Gerekçesi”, Erişim tarihi: 30 Ocak 2023, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c020/tbmm03020073ss0215.pdf>.

TBMM. (1929). “1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu Gerekçesi”, Erişim tarihi: 07 Ocak 2023, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c010/tbmm03010054ss0134.pdf>.

TBMM. (1949). “5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun Gerekçesi”, Erişim tarihi: 12 Aralık 2022, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d08/c019/tbmm08019094ss0208.pdf>.

TBMM. (1954). “6435 sayılı Bağlı Buldukları TeşkilâEmrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun’un Gerekçesi”, Erişim tarihi: 30 Aralık 2022, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d10/c001/tbmm10001017ss0031.pdf>.

TBMM. (1964). “657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Gerekçesi”, Erişim tarihi: 18 Kasım 2022, [https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM\\_/d01/c042/mm\\_01042129ss0977.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c042/mm_01042129ss0977.pdf).

TBMM. (2006). “5540 Sayılı, Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Gerekçesi”, Erişim tarihi: 26 Kasım 2022, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c126/tbmm22126123ss0461.pdf>.

Türk İdareciler Derneği. (1974). *Personel Reformu Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Durumu*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.

Yıldızcan, C. ve Çiner, C.U. (2018, Haziran). Yönetimin Nesnesi Olarak Vali. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 13 (29), 1-30.

Weber, M. (2017). *Meslek Olarak Siyaset* (L. Özşar Çev.) Bursa: Biblos Yayınevi.







**Araştırma Makalesi / Research Article**

**A PROPOSAL TO PERFORMANCE MANAGEMENT IN  
INTERNAL SECURITY UNIT: 6M MODAL<sup>1</sup>**

İlker KARAKOYUNLU<sup>2</sup>

**ABSTRACT**

As the range of needs expands in this century, businesses are developing themselves as suppliers of this change. Internal security units continue to implement performance management practices in order to increase the efficiency and quality of services and to maximize citizen satisfaction. In this study, an original model is proposed by analyzing the current situation in order to determine the methods used in the current performance management practices in the Turkish public administration and the problems that arise, and by making use of the management theories discussed in the world. This proposal, called the 6M Model; the first stage is to identify the problem; revealing and improving the Material Condition-Cause-Consequence Relationship, the second stage is to identify the Motivation Factor-Cultural Codes for the solution of the problem, the third stage is to create the conditions as the first step of the solution of the problem; Preventing Existing and Possible Internal Barriers, the fourth stage is to gain the appropriate structure for the solution that will solve the problem; Preventing Existing and Possible Internal Obstacles, the fifth stage is a cyclical model in the form of taking measures against Existing and Possible External Changes in order to include the problems that were not included in the definition of the problem in the first stage; Taking Measures Against Existing and Possible External Changes, and the sixth stage is a cyclical model in the form of Establishing Mental Performance Balance in order to establish the institutional structure in terms of solving the problem. With this model, it is aimed to contribute to an integrated perspective on the performance system by making inferences on the obstacles to performance management practices in general.

**Keywords:** 6M Modal, Performance, Performance Management, Internal Security Unit,

---

<sup>1</sup>This study is the article format of the 6M Model, which I put forward in my doctoral thesis titled "Performance Management in Türkiye: The Case of the General Directorate of Security", which was defended on 13.10.2022.

<sup>2</sup> Dr., 1.Sınıf Emniyet Müdürü, Polis Başmüfettişi, EGM, ilkerkarakoyunlu@yahoo.com  
ORCID: 0000-0002-8656- 1989

## **İÇ GÜVENLİK BİRİMİNDE PERFORMANS YÖNETİMİNE YÖNELİK BİR ÖNERİ: 6M MODELİ**

### **öz**

*İçinde bulunduğumuz bu yüzyılda ihtiyaç yelpazesi genişledikçe, işletmeler de kendilerini bu değişimin tedarikçisi olarak geliştirmektedir. İç güvenlik birimleri hizmetlerin etkinliğini ve kalitesini yükseltmek için performansını arttırmak ve vatandaş memnuniyetini en üst seviyeye çıkarmak amacıyla performans yönetimi uygulamalarını sürdürmektedir. Bu çalışmada; Türk kamu yönetiminde mevcut performans yönetimi uygulamalarında kullanılan yöntemler ve ortaya çıkan sorunların tespiti amacıyla mevcut durum analizi yapılarak dünyada tartışma konusu yapılan yönetim kuramlarından da faydalanılarak özgün bir model önerilmektedir. 6M Modeli ismi verilen bu öneri; ilk aşama sorunun tanımlanması yönelik olarak; Maddi Koşul-Neden-Sonuç İlişkisinin Ortaya Çıkarılması ve İyileştirme, ikinci aşama sorunun çözümüne yönelik olarak; Motivasyon Unsuru-Kültürel Kodların Saptanması, üçüncü aşama; sorunun çözümünün ilk adımı olarak şartların oluşturulmasına yönelik olarak; Mevcut ve Muhtemel İç Engelleri Önleme, dördüncü aşama sorunu çözecek olan çözüme uygun yapının kazanılmasına yönelik olarak; Mevcut ve Muhtemel İç Engelleri Önleme, beşinci aşama ilk aşama olan sorunun tanımlanmasına dâhil edilmemiş sorunların çembere dâhil edilmesine yönelik olarak; Mevcut ve Muhtemel Dış-Değişikliklere Karşı Tedbir Alma, Altıncı aşama olarak sorunun çözüme kavuşturulması bakımından kurumsal yapının oluşturulmasına yönelik olarak; Mental Performans Dengesi Kurma şeklinde döngüsel bir modeldir. Bu model ile genel olarak performans yönetimi uygulamaları önündeki engeller üzerine çıkarımlar yapılarak, performans sistemine bütünlük bir bakış açısı kazandırılmasına katkı sunulması amaçlanmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** 6M Modeli, Performans, İç Güvenlik Birimleri, Performans Yönetimi,

## **INTRODUCTION**

The act of “maintaining its existence”, which has emerged as a biological factor since the existence of humanity, has evolved from the individual to the society, which is a social structure, in mutual relations. This evolution has also shaped the expectations and demands that emerged in line with the endless needs. As a ‘natural’ result of living in a society, people who take actions such as ‘reaching for the best and doing the right thing’ wanted to benefit from public services in the ‘best and most correct way’ as a natural result of these actions.

The state phenomenon, which was created to meet the basic needs of society in a sustainable way within the framework of a dynamic structure, has transformed into modern structures with society and state systems in parallel with the development of humanity. In other words, the state has also transformed its organizational structure with the transformation of societies needs. The rapid change in the state phenomenon experienced in the last century has been reflected in the field of management science at the same level and continues to be reflected.

The management approach, which has its roots in ancient times, has experienced a break with the “Industrial Revolution”, which is considered the beginning of the modern period. With this period, management; instead of the handicraft system, it has transformed into a structure defined as “productivity-oriented planning, organization and control” of all business activities. This structure gained prevalence with the rise of bureaucracy at the end of the 19th century, and finally, “scientific management thought” in the sense of “formation of scientific management and general administrative management understanding” became the dominant understanding (Taylor, 2018:93). This structure has undergone various transformations and has begun to find a response in the form of modern management, which finds application in all areas of life today.

In today’s modern democratic society, it is one of the important duties of the state to meet the public services needed by the people with high performance. With the opportunities provided by the rapid development in information and communication technologies, it has become a necessity to perform public services with a high performance in line with the needs of the citizens, and in this way,



it is aimed to increase the level of relations between the state and the citizen. Especially with the 21st century, the state has preferred to use managerialism-oriented management functions that cover all these activities, while performing its services through the officials working on behalf of the public or through the private sector. In the 21st century, the understanding of management maintains its dynamic state by constantly changing and transforming both administratively and structurally in line with political, socio-economic, global and technological developments (Maslov, 2015:7).

In this context, when the subject is approached, it is seen that the level of adaptation of public administrations to changes in the relevant literature is strongly explained with the concept of performance. In other words, it is generally accepted that if the performance of public administrations is high, that structure and system is a management that adapts to changes.

Today, among the important services offered by public administrations, security service comes to mind as a priority. Security services are provided not only to increase the comfort of life, but also to protect the safety of life and property of citizens and to fight against crimes and criminals.

In the light of the historical developments mentioned above, it can be said that there is a change in the understanding of security in Türkiye as well as in the whole world, both in terms of form and content. Today, security services have gained a performance-oriented structure with globalization, technological developments, and the incredible increase in the speed of access to information.

Within the framework of modern security understanding, public administrations have to perform service applications with high performance. Internal security services such as security/law enforcement, which is the security dimension that this study focuses on, are carried out by the Gendarmerie General Command (JGK), The Coast Guard Command (SGK) and the General Directorate of Security (EGM).

The aim of the model that will be proposed in this study, especially in the literature in the 21st century; To create the theoretical structure of the 6M<sup>1</sup> Model, which is an 'original and mixed'performance model, inspired by important

<sup>1</sup>The emphasis on the letter "M" consists of the initials of the Turkish equivalent of the stages.

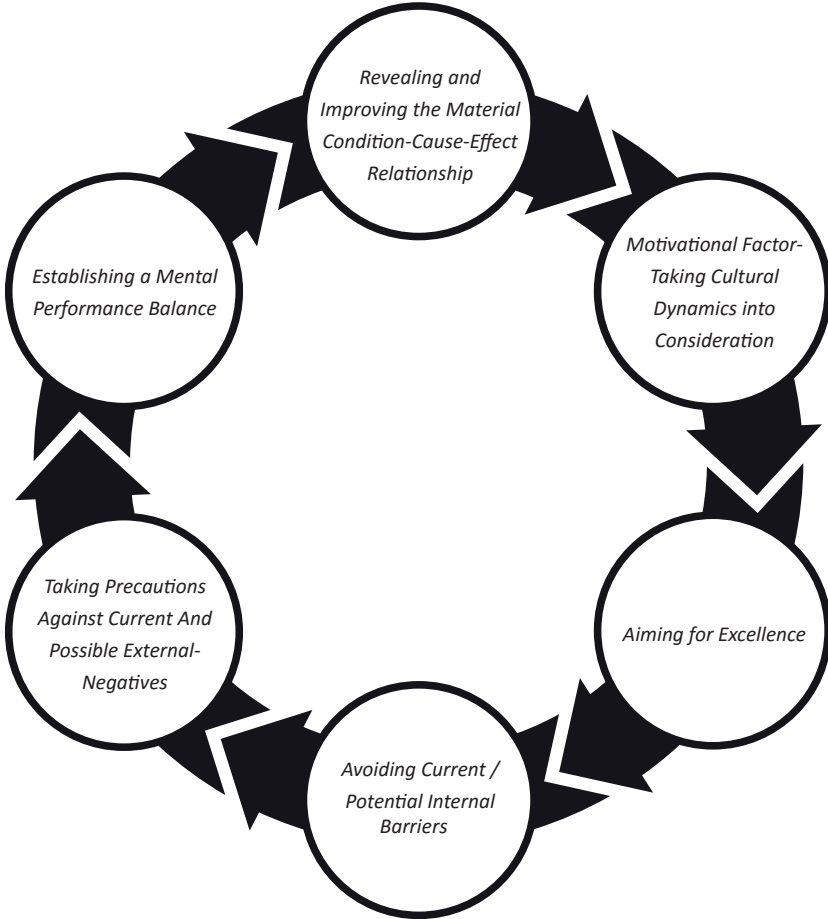
theoretical performance management theories such as Deming and Sheward (Definition of Quality, PUKO) (Chiarini, 2012:11), Ishikawa (Cause and Effect, CE), (Ishikawa, 1976:19), 6 Sigma (Basu and Wright, 2003:34), Ho (5S), (Ho. 1999:74), Simon (Bounded Rationality), (Simon, 1997:45), TQM (Feigenbaum, 1983:823), Performance Pyramid, (Cross, and Lynch, 1988:24), Juran Trilogy (Third Stage Improvement), (Juran, 1986:19), Mintzberg (Hygiene), (Mintzberg,1987), Delta Model (Hax, and Wilde, 2001:7) Hertzberg (Hygiene), (Herzberg, 1965), Motivation Theories (Maslow, 1943), U Theory (Scharmer, 2009:7), Balanced Scorecard (Kaplan and Norton, 1996), Mushroom Management (Kılıç and Olgun,2017).

The importance of the study can be stated as bringing the performance-oriented service delivery of internal security units officers to the agenda again and again. In other words, it is reminding the public administrations that they should constantly base their performance criteria on while realizing their goals and activities in line with the mission they have undertaken. If the internal security units officers adopt an attitude to perform their service delivery in line with the performance criteria, then they will have fulfilled the requirements of modern management.

The scope of this model is considered to be applicable to other public institutions, especially the Police, Gendarmerie and Coast Guard units, which provide internal security services. With the 6M Model, it is aimed to make the team performance application functional as well as corporate and individual performance management and to handle the performance dimensions in a holistic structure within the integrated performance management system.

While preparing the model, a six-stage quality circle was created. This model; The first step is to define the problem; Revealing and Improving the Material Condition-Cause-Effect Relationship, for the solution of the second stage problem; Motivational Element - Identification of Cultural Codes, third stage; for the creation of conditions as the first step in solving the problem; Preventing Existing and Potential Internal Obstacles, the fourth stage, in order to gain a structure suitable for the solution that will solve the problem; Preventing Existing and Potential Internal Barriers, Fifth stage: for the inclusion of the problems that were not included in the definition of the problem, which is the first stage, into the circle; Taking Action Against Current and Potential External-Changes. As the sixth stage, in order to establish the institutional structure in order to solve the

problem; It is a cyclical model in the form of Mental Performance Balance.



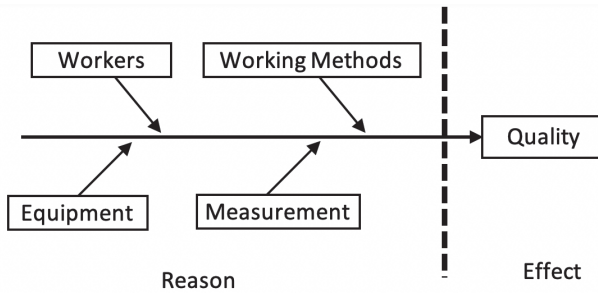
**Picture 1. 6M Modal (Created by the Author).**

*In short, this model proposes a cyclical application within the framework of the six process elements and claims that performance will be increased as a result of this proposal. In the following sections, these six elements will be discussed in detail one by one. Thus, a proposal will be presented to re-engineer a high-performing internal security unit in the 21st century world, and it will be hoped to contribute to the Turkish public administration in particular and the management thought in general.*



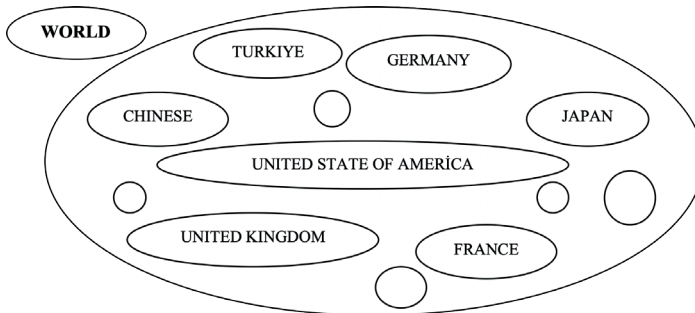
### 1. REVEALING AND IMPROVING THE MATERIAL CONDITION-CAUSE-EFFECT RELATIONSHIP

A research on cause and effect relationship, will show that there should be integrity between scales in the detection and solutions of performance problems. The Ishikawa cause-effect diagram/fishbone diagram is a first-cause oriented thought and considers it necessary to develop thoughts about the first cause to solve the problem. However, beyond all this, the scale expressed by the cause-effect relationship is a performance scale with a global impact.



**Picture 2. Cause-Effect Diagram (Ishikawa, 1976: 20)**

When the cause-effect relationship is in question, it is not possible to analyze the performance without understanding the cause-effect relationship between countries. Because if we want to establish a cause-effect relationship between the increase or decrease in all other performance types (individual, team, institution), a spherical shape will appear as the first-cause.



**Picture 3. Global Cause-Effect Relationship of Performance (Created by the Author).**



In other words, this stage does not aim to draw the causes of factors that negatively affect performance; but aims to draw a diagram to establish the most detailed cause and effect relationship that can be made in order to reach the main root causes. In details;

All activities and projects of the institution should be classified according to their operations in detail and should be included in the performance evaluation system. Performance indicators should be classified within the scope of the main activity and calculated as a point contribution value to the overall performance.

Otherwise, the institution and the employee might include the activities and projects that they are successful or activities and projects they can make within the desired time in the performance measurement indicators, and by performing the general evaluation in this way, the performance of the institution can be shown successfully, which is not objective and realistic for the measurement method.

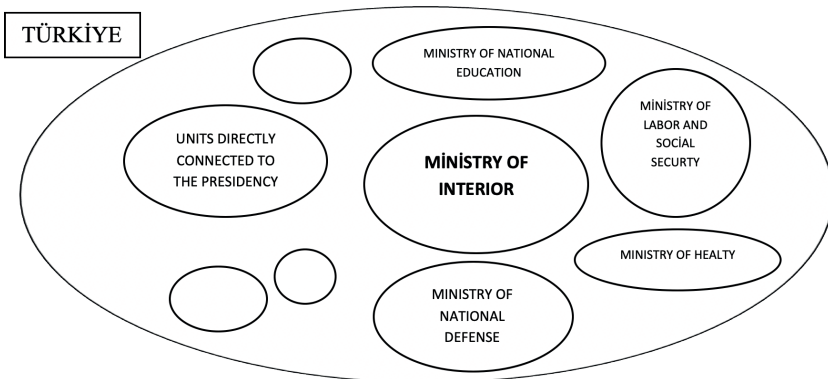
The direction of performance indicators should be clearly stated (positive or negative). For example, some performance indicator of the unit carrying out the preventive services task should be negative. Because the decrease in the number of thefts within the scope of their preventive activities in the responsibility area, meaning that it's negative orienteted, shows that the performance of this unit is increasing. If we refer to the positive orientation with another example, if the unit, which carries out the activities of fighting against narcotic crimes in the area of responsibility, investigates, monitors and inspects an organized drug network, uncovers and seizes the organization together with the criminal elements, the increase of the number of operations of this unit, meaning that it's positive orienteted, shows that the performance of this unit is at increasing acceleration. An example is the integration of institutions or units with the same job description, or the establishment under a single roof, with a total perspective that transforms total quality control, which is the Ishikawa "improvement" cycle element, into total quality management, and service quality on a "total" scale. (Ishikawa, 1976: 20)

The necessary development to "improve" some service offerings can be addressed by establishing a special unit. For example, identification of persons

who lost their lives or the children and injured who cannot be identified, and handing such them over to their families or relevant institutions in events such as earthquakes, floods, avalanches, landslides and similar natural events, or plane/train/metro accidents, large-scale fires, mine accidents, explosions is made by Disaster Criminal Investigation (AKİ/DVI) Interpol wants teams to be present in its member countries to identify victims of the disaster. These teams take part in the identification of people who lost their lives in disasters. This unit, which is called “Disaster Victim Identification (DVI)”(interpol.int,2022)(Disaster-Victim-Identification-DVI,2022) internationally and by the Interpol’s member countries, is called “Disaster Criminal Investigation (AKİ)”(EGM,2022) in our country. (Criminal, 2022).

## 2. MOTIVATIONAL FACTOR-TAKING CULTURAL DYNAMICS INTO CONSIDERATION

After the cause-effect relationship of the global performance aspect is determined, the country-scale performance aspect, which is a sub-scale of the global scale, is reconsidered. This new scale, which deals with the internal factors of the countries, includes an analysis on the scale of Türkiye in terms of the country where the Law Enforcement Forces are affiliated, which is the subject of the study.



Picture 4. Motivational Factor-Taking Into Account Cultural Dynamics (Created by the Author).



In addition, flexibility that varies according to cultural dynamics should be provided. In addition to the one who is harmed by the crime, that is, the primary victim, at the same time, all factors in the form of rings, starting from the immediate environment, are negatively affected.

The first step is to categorize cultural dynamics for institutions that give similar or compatible results, as in Ho's quality application (Ho,1999), which takes into account the 5S cultural dynamics. Making the categorization means: After determining the measurement criteria in regions with similar cultural dynamics, this criterion should not be taken into account as a performance determination criterion for the regional institutions that do not have the known cultural criteria. For example, the practice of "on-site service" for the elderly, sick and disabled is an application created for a situation related to the traditional attitude of the family institution or the region as a cultural factor. In regions where the service for the "elderly or disabled person" is not sufficient, there will be no performance criteria for the provision of the service and therefore the performance of this service.

It should be considered that performance practices are directly related to the life culture of the people. It is difficult to imagine that the lifestyles of the peoples of Northern Europe, their understanding of justice, their ability to adopt the rules and their social relations are reflected in the performance practices in these countries, but that all the cultural codes of the performance practices of the Northern European countries can be perceived and accepted at the same level in all Mediterranean countries and in Türkiye. This makes it difficult to have a universal common standard for performance practices in Mediterranean countries and therefore in Türkiye, which lives more improvised.

Like any legislation taken from other countries, it would be beneficial to regulate performance management legislation by taking into account the social value judgments of the people to be applied. It should be considered that in countries such as Türkiye, the rewards such as moral rewarding, valuing, and promotion rather than material rewards will give more successful results by spreading these practices in general.

Carrying and using a weapon is a culturally affirmed behavior by some in Türkiye, but its use in situations such as sending off soldiers, weddings and match celebrations creates a negative effect. With the phrase “stray bullet”, many people are injured and die every year on the pretext of “celebration”. It is not possible to eliminate the causes of these crimes that have become a cultural crime, with the security measures taken by the preventive service units, which deals with these type of situations. This is evident from the continuation of such crimes. In this respect, it is thought that it would be beneficial to equip the relevant units with ‘psycho-cultural’ training appropriate for the region they work in order to prevent this type of crime, which has cultural dynamics. Thus, the quality of the service provided will increase, as the personnel who are unfamiliar with the cultural structure of the region served, whether on a general or micro scale, will dominate the sources of the problem before the crime occurs.

As in the quality circle proposal, groups of voluntary stakeholders can be formed, and the problematic areas of the service provided at regular intervals can be reviewed, and discussions can be made about measures to solve or increase the quality of service. For example, within the scope of preventive services, quality circles consisting of students, parents, school administration and security unit officials can be established in the school police practice. Quality circles will ensure the quality and effectiveness of the services carried out by the police and increase citizen satisfaction, and will be beneficial in carrying out the activities within the governance with the elements of transparency, accountability and participation.

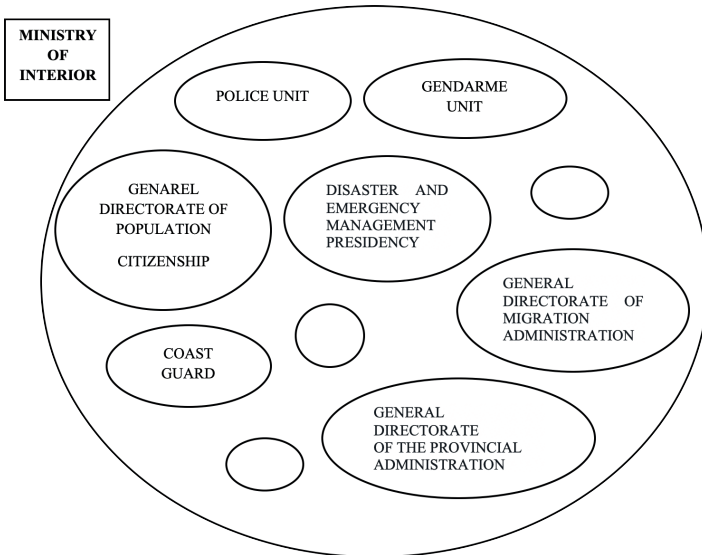
While preparing the questions of the citizen satisfaction surveys conducted for the purpose of evaluating the service provided, it is necessary to pay attention to the perception of the citizen in the face of the question asked. Thus, citizens should be fully informed about the authority and responsibility of the law enforcement in the services provided to them (Maslov, 2015:18).

Within the scope of activities aimed at increasing citizen-law enforcement relations, for example, local satisfaction surveys can be conducted and the results can be shared with the public. As a result of the survey, revisions can be made in this direction by taking the opinion of the citizens on evaluation and improvement issues. In addition, support can be obtained from citizens to increase the quality and realization rate of projects and activities carried out by law enforcement.

For example; In Germany, warning signs saying “we are being watched by my neighbor” are hung on the walls of the houses as an application that will contribute to the preventive duty of the police, and in Sweden, school and park areas are checked from time to time at night by groups formed by citizens for the safety of children, and suspicious matters are shared with the police. In our country, law enforcement commissions should be formed voluntarily from local people acting jointly with civilian surveillance units, and joint studies should be carried out on the planning and evaluation of security services. Citizen participation and alike increases the level of support and legitimacy of citizens to law enforcement.

### 3. AIMING FOR EXCELLENCE

The “aim” that will be determined as “excellent” within the subject of this stage, is the aim arising from the integration of corporate and individual performance. Law enforcement units in Türkiye operate under the Ministry of Internal Affairs. Therefore, it aims to maximize its performance quality and continuously improve it as a part of a whole by reaching perfection in coordination with other units affiliated to the same Ministry.



*Picture 5. Aiming for Excellence (Created by the Author)*

*In terms of quantitative measurement criteria, for example, the six sigma (Thomsett, 2005: 6-7) perspective offers the following: There is a seemingly small difference between sigma 4 and sigma 6 levels in terms of percentage measurement,  $99,9997-99,977=0,0227$  . However, in critical situations where human life is in question, this risk is no longer acceptable since this difference will correspond to  $6.210-3.4=6.2066$  per million. In the case of public administration, since the quantitative measurement of the service provided cannot be difficult or preferable, certain concrete criteria must be determined for qualitative measurement.*

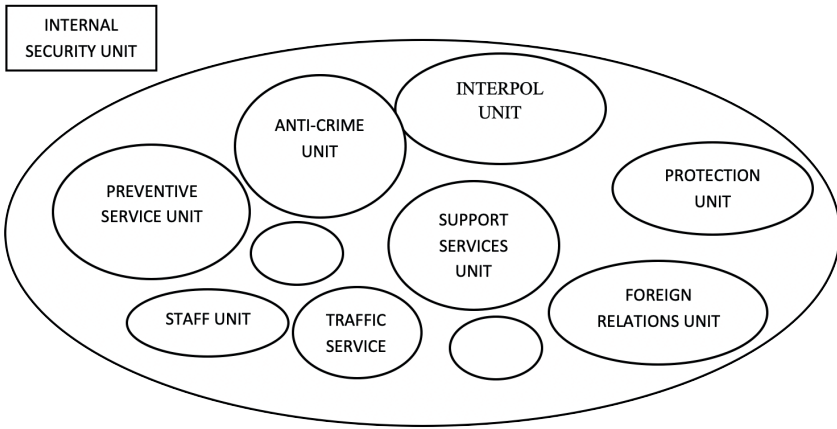
For example, let's take the shooting training of an employee group of 350 thousand people 3 times a year. If the fourth level sigma is used instead of sixth level sigma in the production and use of domestically produced weapons and ammunition used in this training, the accidents that may cause life-threatening accidents will be 6.210, not 3.4, which will be a very high rate.

Similarly, in 2020, if helicopters that conducts inspection in the air for 4.525.200 seconds are produced at the fourth sigma level, there will be  $4,525 \times 6210$  errors, while at the sixth sigma level, this will decrease to  $4.525 \times 3,4$ , again in this case, a 'vital' improvement will have been made when it comes to human life. If it is to be exemplified specifically for the Police Organization; 4.870 armored vehicles serve  $4870 \times 8$  hours (minimum)  $\times 60 \times 60 = 140,256,000$  seconds. Similarly, the annual error rate of  $140,256,000 \times 6.210 / 3,4 = 256,173,458,823,5294$  is reached between the sigma four level and the six sigma level, and there are huge numerical changes in terms of human life. (Ministry of Interior,2020)

As in all these examples, the use of six sigma methods in the production of tools and equipment that will directly affect human life will result with not having terrible consequences in terms of people's life safety. It is worth noting that the resulting budget losses will also be prevented.

#### 4. AVOIDING CURRENT /POTENTIAL INTERNAL BARRIERS

After choosing our institution and determining its perfection, the reasons that adversely affect performance arising from internal obstacles are dealt with. Law Enforcement Units have formed their institutional structure in the form of central and provincial structuring, according to their field of duty. Therefore, the focal point of interest at this stage may be the central organization or the provincial organization.



**Picture 6. Avoiding Current /Potential Internal Barriers(Created by the Author).**

It is essential that the individual performance practices, which are considered to be applied to human resources, be correctly defined and the organization regulated in this respect. The creation of a structural and functional unit that will organize these areas is a necessity of today's modern management systems. It is essential that the performance evaluation criteria for individual performance are clearly defined and standardized for each unit. For these standard criteria, employees' personal rights (wages, working time, retirement, relocation, assignment, promotion, etc.) and other conditions should be matched, then it should be evaluated whether the personnel comply with these criteria.

While determining performance indicators in the performance evaluation process, criteria such as rank, title, authority and responsibility should be considered. For example, the Branch Manager and the bureau chiefs and officers



working under his command should be evaluated from different perspectives, not according to the same performance indicators. For example, while the managerial abilities of the Branch Managers and Bureau Chiefs are prioritized, their technical knowledge and skills may be prioritized in the evaluation of officers.

If the candidates who are unsuccessful in the “supervisory promotion” system are higher than the average of the successful candidates, the effect of the stationery and nepotism that causes this on the preferences can be determined by asking ‘Do the employees whose overall success result is below the average have a general character?’and activities can be taken to prevent it.

For example, if the idea that someone’s performance is being evaluated as a result of favoritism arises, there is a high risk of a decrease in overall quality not only in that unit but also in all other units that hear about it. In addition, even if this case of favoritism is very exceptional, it will leave the performance awards made correctly under doubt. Insufficient performance rewards may also cause lower performance instead of increasing motivation. In order to avoid this situation, administrations prefer to distribute the total performance awards to all employees.

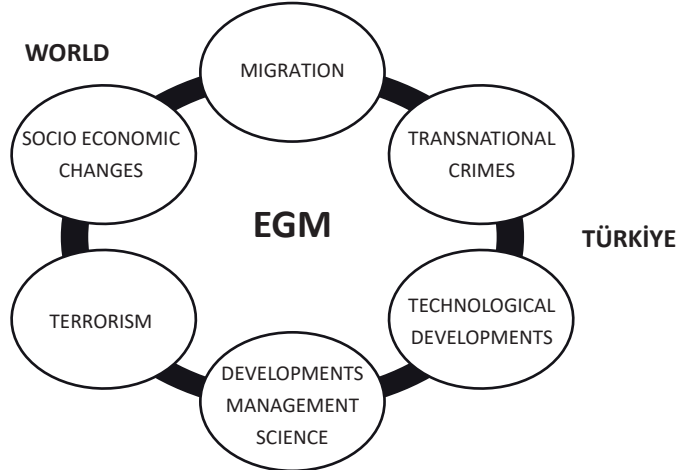
An objective and sustainable performance management system can be mentioned if a fair working environment is provided that will eliminate the different types of nepotism, insecurity and injustice that disrupt the working peace. Thus, it will be possible to achieve the expected performance target by the distribution ratio in the internal distribution of factors such as rewarding, task area and budget balance, which will enable the measurement of in-house performance with the help of technological opportunities such as “PBS (Staff Information System), corporate e-mail, wise business intelligence and e-government services”. (EGM,2022) (Information Technologies and Communication,2022)

As W. Wilson effectively argued in his 1887 article, with its emphasis on “consistency, continuity, predictability, stability, carefulness, efficiency, equality, and professionalism” (Wilson, 2018), the hierarchical Weberian form of bureaucratic organization (Weber, 2017:48) ) has become the preferred approach to ensure “accountability” in public administration.

## 5. TAKING PRECAUTIONS AGAINST CURRENT AND POSSIBLE EXTERNAL-NEGATIVES

The purpose of this stage is to protect the organization from external threats and negative effects, which can only maintain its performance if many units are integrated. In other words, the ‘umbrella’ shown in the figure below indicates that the factors that negatively affect performance have changed and that new factors have emerged that need to be taken into account.

This model aims to “observe” in the “retreat” position against possible negativities and to create “first example” solutions when negativity occurs, by making risk analysis by “downloading past patterns” from the past experiences of law enforcement in the fight against crime with the current technological possibilities. In the most general sense; A continuous communication relationship with the public should be ensured through the media, public relations and protocol unit in order to prevent possible negative perceptions towards law enforcement officers. As seen in integrated projects such as fingerprint bank (BALISTIKA)-EKIP-JKIP-UYAP integration of law enforcement and e-Government services; An “integrated security umbrella” should be established. (Plan and Budget Presentation, 2022) ( Ministry of Internal Affairs, 2022).



**Picture 7. Taking Precautions Against Current And Possible External-Negatives(Created by the Author).**

The purpose of this “umbrella” is to protect the institution from external threats and negative effects that can only protect the performance of the institution by integrating many units. Many of the possible external-negatives in the 21st century, with the effect of social media prepared by technological devices, manipulate the reputation of the institution and of course, its struggle afterwards. The meaning of this is to be expressed with an example; In the unlawful acts that the society plans to carry out using the religious beliefs, women or children are placed in the most visible front of the protest, and with this, the security forces’ intervention in the unlawful act is desired to create the opposite image of the duty performed by the law enforcement and therefore, desired to prepare the ground for the establishment of social and emotional pressure within the public for the future planned unlawful acts by creating perception management against the security forces. Therefore, this “ground preparation” activity, in which social media is at the forefront, emerges as the main method of preventing the undermining of the activity of the institution thanks to the “umbrella” where the “Media and Protocol” unit will be formed together with other units in charge.

Similarly, as in the proposition of “animal abusers are five times more likely to commit acts of humanitarian violence (for example, assault and rape), four times more likely to commit property crimes (such as theft and vandalism), and three times more likely to commit drug crimes.” (Can the FBI catch future serial killers using this test,2022)(cssh.northeastern.edu,2022), it can be ensured that the database for crimes against animals, which has not yet been formed, can be met from other unit databases.

Although examples can be multiplied, the main argument of this proposal can be summarized as follows: OWith “Integrated Security Umbrella”, it will be ensured that new technologies are offered to corporate use in order to produce “prototype solutions”, the establishment of a “Research and Development” unit covering the entire institution directly reporting to the top manager, and the “umbrellas” that will be created specifically for each possible threat.

Thus, necessary measures, legislation development and fighting techniques will be taken before the detection of new types of crime on the world agenda and the methods of combating them reach the country. For example,



the game named “Blue Whale” emerged in Russia caused suicides by having a negative effect on children. If we give another example, “DeepFake”, which means to change the image, recording face and speech content by manipulating a person who has a video or image in the digital environment, as if that person is the one saying it, can be used also in our country in electronic hearings, fake pornographic videos of important people, economic manipulations, and many crimes such as fraud in the future. In the Metaverse application, there may be applications to the law enforcement to eliminate the victimization as a result of the person’s avatar being damaged.

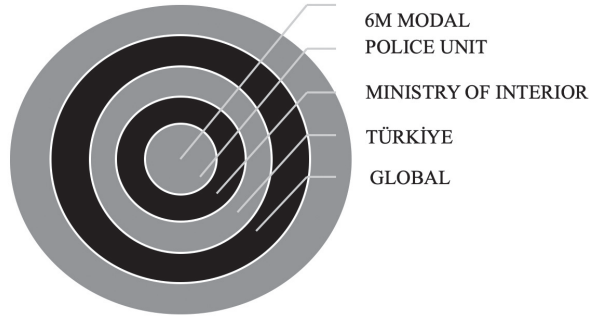
Based on these examples, “Blue Whale”, “DeepFake”, “Metaverse” will be handled as prototypes, and combat regulations will be prepared against potential new threats before they come to the country, and before a crime is encountered, both legal regulation and information and training of the personnel will be carried out.

## **6. ESTABLISHING A MENTAL PERFORMANCE BALANCE MENTAL**

The last phase of the performance model contains a suggestion in the meaning of establishing the “balance” of all performance actors and factors as a whole. In this sense, the organizational scale perspective cycle, adopted in the first phase, will be reflected back to the organization after the last phase.

When the performance system is effectively put into practice in an integrated way, it will make the service quality offered efficient by improving the productivity of both the organization and the stakeholders. This procedure, which is done in processes, will affect negatively the whole performance system if one or several of the processes are implemented incorrectly.

The last phase of the performance model discusses the focusing “team” performance in the meaning of establishing the “balance” of an organizational and individual performance as a whole. In this sense, the organizational scale perspective cycle, adopted in the first phase, will be reflected Police to the organization after the last phase.



**Picture 8. Mental Performance Balance Chart (Created by the Author).**

Developing the individual talent will mean primarily the development of organizational talent and then national talent and this will develop global performance eventually.

In order to implement this, the structuring foreseen by the Balanced Scorecard theory is suggested. Norton and Kaplan established a relationship between balance principle between long- and short-term plan, input-output, management-citizen and thus, aimed to provide economy, public interest, employee motivation, citizen satisfaction, productivity and efficiency (Kaplan and Norton, 1996).

In relation to measuring the organizational performance of the affiliated institutions by the Ministry of Interior, Monitoring and Assessment System (IZDES) Project, Citizen Satisfaction Survey Project, Performance Monitoring and Assessment System (PERDIS) Project were introduced. PERDIS Project run by the Ministry of Interior has the characteristic of a predecessor study to serve as a model for all public institutions.

Individual performance is measured by a ‘performance assessment form’. Nevertheless, it may not be mentioned about a mechanism which will establish the ‘balance’ between these two. Because, for instance, despite a low activity performance, a higher grade can be given for the individual performance of the personnel carrying out that activity. The most important emphasis of this aspect is in relation to keeping the ‘balance’ of the individual and organizational performance measurement. Therefore, our suggestion at this point is, as a



concrete example, to provide the sustainable integration focusing “squad/working group/team/unit/bureau” concepts. Improving the performance of the law enforcement agency consisting of a combination of “groups/squads/working groups/teams/units/bureaus” that are the smallest units is only possible as long as it is on the “balance” with the improvement of the performance of the personnel working as a team.

The first structural transformation to be done for redressing the balance is to grant rewards (salary-bonus-contribution for promotion) among the personnel and to provide coordination between these rewards. In other words, for a sustainable and improvable performance management, it is necessary to regulate the opportunities and welfare level for the personnel as per the similar organizations in order to fairly regulate the employee personal rights systems by taking into consideration some criteria such as authority-responsibility and organization’s reputation and to build a sense of organizational belonging.

In addition to the employee’s faith in and commitment to the existential reason of the organization, organization’s meeting the competence of the employee and their career expectations, and sustaining this dual relationship will be one of the cornerstones of the performance management. As such, employee motivation can be improved and in addition, “improvement” in the working environment and working conditions will provide the organizational belonging, namely “balance”. For instance, let’s assume a case which a four-people team of a homicide unit is in charge of. A team performance affected by individual performances of each one of them is in question in this particular case where this type of performance is the main performance type that should be chosen as performance criteria. Because, although each individual performance would be successful, we cannot speak of an organizational performance in this particular case if they are not successful as a team.

In other words, the “balance” point of the 6M model means that exceptional performance can only be achieved when teams are present.. Therefore, the main defense of the 6M model is the creation of optimal teams in the application areas.

The teams created are structures organized around the world. At this

point, what is recommended is mentor / mentor policing / project-based-network mentoring / evaluation / mentoring of experienced senior police officers outside the classical performance criteria. For example, in Germany, informative activities regarding the measures that can be taken at home in order to minimize the victimization of theft are carried out by the law enforcement. In our country, information activities can be carried out by these mentors in terms of both the transfer of experience to the personnel and preventive services.

Currently, the planning, measurement, evaluation and rewarding of individual and corporate performance are carried out by the personnel unit, while the measurement and evaluation of corporate performance is carried out by the strategy units. This is the main obstacle to integration. Therefore, the structuring of the performance units in the institutions can be ensured by determining the job descriptions and work flow processes in the administrative sense, establishing “balance-oriented” “team performance units” and connecting them in a hierarchical horizontal way with each other.

The ‘balance competencies’ of team members are important at this point. ‘Balance competence’ refers to the capacity of the employees who make up the team to work in harmony with each other. The 360 Degree performance evaluation system, which is a process that supports the development of individuals, is very important in terms of “detection of balance competencies, allowing each other to give feedback, and providing detailed information about strengths and areas open to improvement”. In the institution; by providing feedback on individual performances as well as determining general trends regarding the performance of the team (Bayram,2006:52,53), the employee who negatively affects the performance of the group, that is, disrupts the “balance” situation, should be identified and this staff will either work in a “balanced” way or should be directed to a group or evaluated in units suitable for individual work (Office Services, etc.). The conflict between the employee and the institution arising from the legislation or practice will adversely affect the trust in corporate commitment and decrease employee performance.

Giving full points to all employees may mean punishing those who deserve full points. This may place performance appraisal in the category of trivial work that is routinely done with stakeholders. However, making the measurement



criteria systematically, fairly and impartially increases the importance of performance evaluation in terms of employees in particular and the institution in general, citizens and countries. Therefore, there is a positive value-added effect to increase corporate loyalty.

The reward system should be fair, impartial, transparent and accountable, not in a routine way, but by considering efficiency and work performance. Motivation-enhancing reward systems should be determined and personnel-based motivators should be used. These motivators should be structured on a level accessible to all personnel. In other words, while it is easy for a personnel to reach the award in terms of the unit they work, it may be very difficult or even impossible for another personnel to reach the same award in terms of the unit they work for. This situation can have a performance-reducing effect for the institution. The important emphasis here is that the employee believes that the manager is impartial and fair in all his activities. While rewarding the success of the personnel working as a team, previously determined motivational factors for each of the individuals forming the team should be taken into consideration.

The results of activities such as inspection, special inspection, monitoring and auditing should be added to the performance indicators of individual, team and institutional performance, and measurement indicators should be arranged accordingly.

## **RESULTS AND DISCUSSIONS**

The schematic of the theoretical analysis of the current performance model, which was reached as a result of all the discussion during the writing phase of the study, will be as follows:



Theoretical Analysis of the 6M Model	
Revealing and Improving the Material Condition-Cause-Effect Relationship	Sheward and Deming (Quality Definition, PUKO), Iskihawa (CE)
Motivational Factor-Taking Cultural Dynamics into Consideration	Ho (5S), Mushroom Management
Aiming for Excellence	6 Sigma, TK, Performance Pyramid
Avoiding Current /Potential Internal Barriers	Simon (Bounded Rationality), Juran Trilogy, U Theory
Taking Precautions Against Current And Possible External-Negatives	Mintzberg(Strategic Management), Delta Model, Herzberg (Hijyen)
Establishing a Mental Performance Balance	Motivation Theories, Balanced Score-card

**Table 1. Theoretical Analysis of the 6M Model (Created by the Author).**

As a result, it can be said that; Each M of the 6M model was inspired by the theories outlined in the table above. The performance model, which this study calls the “6M Performance Model”, was created to offer a solution to the problems in the 21st century, which is the point reached by the historical process discussed in detail in the study.

This model, which consists of six cyclical stages and takes its name from the initials of the stages, can be tabulated around the dimensions of ‘method, purpose, analysis, structure and process’as follows:



Performance Model Analysis Chart	Classic Performance Model	Modern Performance Model	The New Public Performance Model	6M Performance Model
Method	Hierarchical	Mixed	Half Mixed	Integrated
Aim	Organization Development	Employee Development	Both Organization and Employee Development	Development of both the Organization, the Employee and the Society
Analysis	Input Oriented	Customer Oriented	Process Oriented	Public Interest Oriented
Structure	Central	Semi-Autonomous	Flexible	Hibrit
Period	Long-term	Short term	Medium Term	Variable Term

**Table 2. Performance Model Analysis Chart (created by the Author).**

The 6M performance model envisages an ‘integrated’ structure as a ‘method’. This means the simultaneous use of both hierarchical and horizontal organizations, incorporating various management tools and techniques.

Performance management, in this sense, aims to ensure the participation of the public, who are external factors in addition to the hierarchy within the organization. For example, while investments are planned by making a total benefit analysis in some services offered to citizens, it is known to act contrary to this situation in some services such as security. Because the ‘purpose’ of the 6M performance model is not only to ensure the development of the organization or only its employees. The 6M performance model ‘aims’ to ensure ‘the development of both the organization, the employee and the society’. This is the reason why the ‘analysis’ form identifies as ‘public interest oriented’ rather than ‘input’, ‘customer’ or ‘process’ oriented. Practices in public services are primarily aimed at improving service quality by improving public service delivery, and as a result, increasing the satisfaction of all stakeholders. All reforms, both structural

and functional, will ultimately contribute to the best use of organizational performance and the realization of that organization's strategic goals and activities, that is, its reason for existence, and thus the development of the employee will be in question. The rationale for proposing a 'hybrid' building as a 'structure' emerges here. The organization should be in a 'hybrid' structure, which can sometimes act centrally and sometimes autonomously. This is the reason, after all, to designate 'performance processes' with variable terms. The fact that applications have unique processes necessitates a 'variable-term' perspective, which means that the long-medium or short-term perspectives are rejected and the maturity is determined specifically for each application.

In summary, the following can be said: All these qualities pointed out by the 6M performance model suggest team-based performance measurement and practices in all law enforcement types as a recommendation.

In the phase of "Revealing and Improving the Material Condition-Cause-Effect Relationship", performance goals are determined; In the phase of "Motivation Factor-Taking Cultural Dynamics into Account", it is aimed to determine the objective and applicable motivation elements for the employees with scientific method and employee participation, and cultural forms for this purpose are determined.

In the 'Perfect Targeting' phase, the most perfect state of the determined form is defined, in the 'Preventing Current and Possible Internal Barriers' phase, internal obstacles for this performance purpose are in the 'Preventing Current and Possible External Barriers' phase; Measures are taken against external obstacles, and finally, it is recommended to adopt 'team-based' practices in the sense of 'Establishing Mental Performance Balance'. When these stages are cyclically continuous, the balance of 'method', 'purpose', 'analysis', 'structure' and 'process' can be achieved. In other words, a paradigm shift will be achieved in the sense of solving existing performance problems; it will be possible to put the organization-individual-society relationship on a healthier plane. Planning will be carried out around strategic targets, activities, risks, and threats suitable for the purpose, so that the determination of performance indicators will be determined as a result of considering all stakeholders as a factor. The concept of performance will find a holistic response for individual, organization and society.



Along with the 6M model; It is recommended that performance management dimensions such as strategic plan, annual report, performance program, corporate, individual and team performance be redesigned by integrating them into a single system as an 'integrated performance system'. In addition, performing performance processes such as 'performance planning, implementation, measurement, monitoring, evaluation, improvement' over the integrated performance system will increase the quality of measures such as the efficiency and productivity of services, economic use of resources and accountability.

In this direction, for the implementation of the 6M model, all activities and projects related to the aims and objectives of the institution should be classified in detail according to their operations and included in the performance evaluation system. Performance indicators should be classified within the scope of the main activity and included as a point contribution value to the overall performance.

Otherwise, the institution and the employee include the activities and projects that they are successful or can realize within the desired time in the performance measurement indicators and perform the general evaluation in this way and show the performance of the institution as successful, which may mean that the measurement model cannot reflect the current performance status of the institution.

It is considered that ensuring coordination and integration in the personnel and organizational structures of law enforcement agencies carrying out the same work throughout the country, including reward and punishment systems, will contribute to both national and institutional performance. In order for corporate performance to be successful, individual performance and corporate performance must be coordinated, that is, team performance must be prioritized.

Conversion of applications such as the Performance Monitoring and Evaluation System (PERDİS) Project, which is an exemplary institutional performance implementation study implemented by the Ministry of Interior, into practice by other institutions throughout the country, bringing together the performance system of all public institutions under one roof and monitoring and

evaluation into an integrated performance system by a unit to be established on a national scale is an application example for the 6M model.

In conclusion, the point reached by the 6M Model recommendation is as follows: Tool performance is central to the 6M model. As a result of the examinations made, the establishment of individual-institution, institution-country, institution-global and individual-global balance results in the orientation to practices that require team focus when it comes to performance scale.

Team-centered performance appraisal is the positively correlated variable of all performance scales. In other words, increasing team performance without being on any scale (individual, country, etc.) will mean increasing all other performance scales. In other words, while increasing individual performance does not unconditionally suggest an increase in institution, country and global performance (the same is true for other scales), on the other hand, increasing team performance means increasing other scale performances.

## REFERENCES

- Basu, R. and Wright, N. (2003). *Quality Beyond Six Sigma*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Bayram, L. (2006,). *Geleneksel Performans Değerlendirme Yöntemlerine Yeni Bir Alternatif: 360 Derece Performans Değerlendirme*, *Sayıştay Dergisi*, 62, 47-65.
- Chiarini A. (2012). *From Total Quality Control to Lean Six Sigma Evolution of the Most Important Management Systems for the Excellence*. Milan: Springer-Verlag Mailand.
- Cross, K. F. and Lynch, R. L. (1988). The 'SMART'Way To Define And Sustain Success. *National Productivity Review*, 8(1), 24-25.
- Feigenbaum, A. V. (1983). *Total Quality Control*. Third Edition. New York: McGraw-Hill Company,
- Hax, A. C. And Wilde, D.L. (2001). *The Delta Project: Discovering New Sources of*



- Profitability in a Networked Economy. New York: Palgrave Macmillan.
- Ho. S. K. M. (1999). TQM and Strategic. Strat. Change, 8, Visiting Scholar, School of Business, Baptist University, Hong Kong: Kowloon Tong.
- Herzberg, F. (1965). The New Industrial Psychology, Industrial And Labour Relations Review, 18, 364-376.
- Ishikawa, K. (1976). Guide to Quality Control. Tokyo: Asian Produktivity Organization.
- Juran, J. M. (1986). The Quality Trilogy. Quality Progress. 19(8), 19.
- Kaplan, S. R. and Norton, D. P. (1996). Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action. United States of America: Harvard Business School Press, VII.
- Kılıç, T. ve Olgun, H. (2017). Mantar Yönetimi. <https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/Disaster-Victim-Identification-DVI>
- Maslow, A. H. (1943). A Theory Of Human Motivation. Psychological Review. 50(4), 370.
- Maslov, A. (2015). Measuring The Performance of The Police: The Perspective of The Public. Canada: Research Report.
- Mintzberg, H. (1987). The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy. California Management Review, 30(1), 11–24.
- Ministry of Interior. (2020). Grand National Assembly Plan Budget Commission (2020).
- Scharmer, C. O. (2009). Theory U Leading From The Future As It Emerges The Social Technology of Presencing. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 4(8). 147–171.
- Simon, H. A. (1997). Administrative Behavior: A Study Of Decision Making Processes in Administrative Organizations. Newyork: Fourth Edition.

Taylor, F. W. (2018.) Bilimsel Yönetimin İlkeleri (H. Bahadır Akın, Çev.). Konya: Çizgi Kitapevi.

Thomsett, M. G. (2005). Started in Six Sigma. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Weber, M. (2017). Bürokrasi ve Otorite. (H. Bahadır Akın, Çev.). 8. Baskı. Ankara: Adres Yayınları.

Wilson, W. (2018). İdarenin İncelenmesi, (Nur Şat, Çev.). Ankara. Liberte Yayınları.

<https://www.egm.gov.tr/kriminal/afet-kriminal-inceleme-aki-ekiplerimiz-marmaris-bolgesinde-etkili-olan-orman-yangininda-incelemelerde-bulunmak-uzere-afet-bolgesinde> (Erişim Tarihi:26.08.2022).

<https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/471-bini-askin-kisi-yerinde-ifade-verdi/966871>(Erişim Tarihi:23.09.2022).

<https://www.egm.gov.tr/bilgiteknolojilerivehaberlesme>.(Erişim Tarihi: 13.06.2022).

<https://cssh.northeastern.edu/brudnickcenter/can-the-fbi-catch-future-serial-killers-using-this-test/> (Erişim Tarihi:26.08.2022)

<https://web.archive.org/web/20170911171749/htt3/>(Erişim Tarihi:17.09.2022).

<https://www-merriam--webster-com.translate.goog/dictionary/deep.> (Erişim Tarihi:19.10.2022)

<https://www.icisleri.gov.tr/bilgiteknolojileri/izleme-degerlendirme-sistemi-projesiizdes> (Erişim Tarihi: 31.05.2022)

<https://www.icisleri.gov.tr/strateji/vatandas-memnuniyet-anketi>. (Erişim Tarihi: 31.05.2022)

<https://www.icisleri.gov.tr/bilgiteknolojileri/performans-degerlendirme-sistemi-projesiperdis> (ErişimTarihi: 31.05.2022)

<https://www.icisleri.gov.tr/bilgiteknolojileri/performans-degerlendirme-sistemi-projesiperdis> E.T:31.05.2022,





# 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](http://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](http://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](mailto: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 yayıncılığına 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 yayının 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 **alınmiş 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. Yayınlanmak 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, atıf, 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](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/>.























