

SPMJ

Strategic Public Management Journal



SPMJ

**STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT
JOURNAL**

Number 10
2019



ISSN 2149-9543

www.dergipark.gov.tr/spmj

Financial Delegation system in the Context of New Public Management: Evidence from an Australian Public Sector

Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Mali Yetki Sistemi:
Avusturalya Kamu Sektörü Deneyimi

Anup Chowdhury¹

Nikhil Shil²

Strategic Public Management Journal
Volume 5, Issue 10, pp. 01-11
December 2019
DOI: 10.25069/spmj.562734
© The Author(s) 2019
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Abstract

This paper contributes to the study of financial management in public sector organization in the context of New Public Management (NPM). It deploys an earnest attempt to explore the financial delegation system in the context of NPM initiatives in Australia. A government department in the Australian Capital Territory has been adopted as the field for investigation. The nature of the present research is explorative and the focus of this research is to study in depth of a particular phenomena. Qualitative research methodology was chosen to obtain a better understanding of the phenomena. Case-based research method was used in developing a fuller understanding of the relative role of financial delegation system in the management of organisational performance. In this study, data collection involved a triangulation approach and the three sources were archival records, interviews and observation. As financial delegation system is socially constructed, Giddens' structuration theory was adopted in this research to obtain a better understanding of human actions and to explore how these control devices are implicated in the wider social context through time. Empirical evidence from the field supported that the selected researched organisation has adopted a wide range of financial delegation mechanisms within the organization. The research also demonstrated that the implementation of financial delegation system in the selected organization is the function of NPM in the key areas of financial management. These findings are consistent with the view that NPM promotes a culture of performance in Australian public sector.

Key Words: Public sector, new public management, financial delegation, case study, structuration theory

INTRODUCTION

During the 1970s a variety of factors influenced public sector organisations to depart from the original developmental goals set for the public organizations. They have mostly been assigned specific financial objectives similar to those in the private sector. In this context the practitioners started to adopt new management approaches as the basis for improving performance in the public sector (Metcalf and Richards, 1992; Osborne and Gaebler, 1992; Hughes, 1995; Girishankar, 2001; Robbins, 2007; Christiaens and Rommel, 2008; Broadbent and Guthrie, 2008; Alam and Nandan, 2008; Dooren et al., 2010; Walker and Boyne, 2010; Hoque and Adams, 2011). The new management approach has been based on the premise that the efficiency and effectiveness of the public sector organisations could be improved through the introduction of private sector management techniques (Painter, 1988; Hood, 1995; Tooley, 1999; Parker and Bradley, 2000; Atreya and Armstrong, 2002; Crawford *et al.*, 2003; Christensen, 2005; Cohen *et al.*, 2007; Alam and Nandan, 2008; Bouckaert and Halligan, 2008; Berry *et al.*, 2009; Christensen and Parker, 2010). More precisely this new approach is centred on NPM ideals (Hood, 1991; Dunleavy and Hood, 1994; Hood, 1995). The term 'New Public Management' is used to describe the changing style of governance and administration in the public

¹ Professor, Department of Business Administration, East West University, Dhaka, Bangladesh, anup@ewubd.edu

² Associate Professor, Department of Business Administration, East West University, Dhaka, Bangladesh, nikhilacc@yahoo.com

sector. The most definitive characteristic of the NPM is the greater salience that is given to what has been referred to as the three 'Es' - *economy, efficiency and effectiveness* (Barrett, 2004). NPM is the commonly used label for the ambition of government organisations in many countries to run the public sector in a more businesslike manner (Jansen, 2004). Hood (1991) was the first to use the term New Public Management (NPM). He (1991, 1995) explored changes in public sector financial management in a number of OECD countries over the 1980s linked to the NPM. He (1991, 1995) argued that NPM involved a different concept in public accountability, with different patterns of trust and distrust and hence a different style of accounting. He (1995) pointed out seven dimensions of change within this NPM and mentioned the doctrinal components of NPM which are: (1) a shift towards corporatized units; (2) a shift towards greater competition both between public sector organisations and between public sector organisations and the private sector; (3) a move towards private corporate sector management practices; (4) greater stress on discipline and parsimony in resource use; (5) more emphasis on visible hands on top management; (6) a move towards more explicit and measurable (or at least checkable) standards of performance; (7) attempts towards output control. In his doctrinal components on NPM, Hood (1995) also showed some possible accounting implications, for example: more cost centre units, identifying costs and understanding cost structures, private sector accounting norms, more stress on the bottom line, more use of financial data for management accountability, performance indicator and audit and broader cost-centre accounting. One of the major devices of NPM reform initiatives was delegation, specifically, financial delegation. Financial delegation system under new public management focuses on strategic planning on public spending and it is considered as one of the major apparatus of expenditure management in the public sector. It promotes result-oriented management and ensures accountability and efficiency.

The Australian public sector has been seen to move from an ethos of public sector *administration* to public sector *management* (Hawke, 1990; Halligan and Power, 1992; Wanna et al., 1992; Parker and Guthrie, 1993). Public sector administration was traditionally characterized in terms of administering the legislated functions of government organisations. It was an authority-based administrative approach that was characterized by bureaucratic structure and process model originally laid down by Max Weber. Over the last decade in the Australian public sector, this approach has been supplanted by the managerialist model with a focus on outputs (Parker and Guthrie, 1993; McKay, 2003; McPhee, 2005; Halligan, 2009). Dixon and Kouzmin (1994) also observed that Australia has gone through a process of radical change from the early 1980s. They (1994) observed that in 1980s the public agencies were not able to meet the contemporary community needs and as a result the reforms emerged. They mentioned that the objective of these reforms was to make public managers more accountable for their activities and more efficient and effective in their use of resources. In order to ensure improved service delivery to citizens and the attainment of desired results and outcomes the Australian government developed financial delegation principles which contributes to effectiveness and efficiency with no delays in service delivery. Financial delegation principles ensure effective financial management is in place and safeguard its financial resources. This policy document is an integral part of the financial governance model in the Australian public sector

1. THE RESEARCH QUESTION

Berry et al. (2009) found that during the last two decades, the concept of 'new organisational forms' has gained currency and transformation is more prevalent in some sectors, specifically in the public sector. In the light of reforms in the Australian public sector over the last thirty years, this study is about the exploration of financial delegation system in the context of New Public Management (NPM) initiatives. A government department, in the Australian Capital Territory (ACT) has been adopted as a field of investigation for the purpose of this exploration. The study will seek answers of the following research questions:

How has financial delegation system become embedded in the managerially oriented selected researched public sector organisation? Specifically,

- (a) How has the researched organisation adopted financial delegation system within their organization?
- (b) In what ways are financial delegation system linked to the organisational actions of the researched organization?



- (c) How has financial delegation system contributed to and shaped new organisational culture within the researched organisation?

2. RESEARCH METHOD AND DATA COLLECTION

This research explored in depth the evolution of financial delegation system in the context of new public management initiatives in Australia. A governmental department in the Australian Capital Territory was selected for the purpose of the exploration. The qualitative research approach was adopted and data was collected in the case study tradition. By using qualitative research methodology, this study is something like naturalistic inquiry (Guba and Lincoln, 1981) which has provided a thick description (Geertz, 1973) of the context under consideration. The main data sources were archival official documents and interviews. The epistemological position influenced the researcher to conduct interviews because it allows a legitimate or meaningful way to generate data by talking interactively with people, asking them questions, listening to them, gaining access to their accounts and articulations, or analyzing their use of language and construction of discourse (Mason, 2002). The primary interview method used in this study was unstructured and open-ended. In this study snowball sampling technique was used. This technique identifies respondents who are then used to refer researchers on to other respondents. The interview proceedings were tape recorded with the consent of the participant. For safety reasons, back-up notes were also taken and checked and compared when the transcriptions were made. The interview tapes were transcribed later word for word. Key interview transcripts were fed back to the respective interviewees to establish the validity of the interview data. In addition, the researcher used direct observation to supplement and corroborate the archival documents and interview data. In qualitative inquiry, data collection is not an end. It requires analysis, interpretation and presentation of findings (Patton, 2002; Irvine and Gaffikin, 2006; Merriam, 2009; Nagy et al., 2010). In this study, the researcher analyzed data using the approach provided by Miles and Huberman (1994) which includes data reduction, data display and conclusion drawing and verification.

3. THEORETICAL FRAMEWORK FOR THE STUDY

Llewelyn (2003) observed that qualitative research using interpretive methodologies now has become increasingly influential. According to these methodologies, financial delegation system is not a natural phenomena, they are socially constructed and they can be changed by social actors (Ryan et al., 1992). In order to gain a better understanding about the control systems in an organisation, it is necessary to look at the relationship between day-to-day social action and the various dimensions of social structure. The present study has adopted Giddens's structuration theory to understand how financial delegation system, one of the important management control systems, is implicated in their social setting. Here, it is assumed that multiple realities can exist in a given situation and for this reason the intention of the research is to promote a subjective research.

Giddens (1979: 64) claimed that every social system has structures. Structure refers to the structuring properties which are the 'rules and resource, recursively implicated in the reproduction of social systems' (Giddens, 1979: 64). Giddens et al. (2011) argued that social structure is not like a physical structure, such as building, which exists independently of human actions. Giddens et al. (2011) further argued that human societies are always in the process of structuration. They are reconstructed at every moment.

In a social setting, actors produce and reproduce structures but at the same time are also guided by them. Giddens (1976, 1979, and 1984) identified that structure in its conventional sense as referring to the structuring properties of any social system. Structures are the codes, rules, blueprints or formulas that shape social behavior. Agency, in contrast, depicts social life as actively constituted by individuals who subjectively produce shared understandings which guide them in social setting.

Giddens (1979) suggested that within the processes of structuration there are three dimensions of social structure: signification (meaning), domination (power) and legitimation (morality). Signification is the *rules or aspects of rules*. These are *codes* or modes of coding. Domination involves *authorization* and *allocation*. Legitimation is the modes of normative *regulation*. When people act, they draw from these structures. Agents in their actions constantly produce and reproduce the social constructs and Giddens mentioned that all human interaction is inextricably composed of structure of meaning, power and moral framework. These three

dimensions are only analytically separable properties of structures (Giddens, 1979: 97) and are inextricably linked in reality.

In every dimension there are modalities through which interactions are made and the main processes of human action during interaction are: communication, the exercising of power and sanctioning of conduct.

4. FINDINGS OF THE STUDY

Financial delegation is an integral part in the new accounting based signification structure at the researched Department (Giddens, 1979; 1984). The selected researched Department has implemented financial delegation system in line with NPM ideals which ensure that adequate controls emphasizing outcomes and results are in place. To achieve the best result, the Department has established financial delegation which is different from the private sector.

According to the *Financial Management Act 1996* (ACT, 1996) of the ACT the Chief Executive of the Department is responsible for the efficient and effective financial management. The Department's documents revealed that to achieve cost efficiency and better result, the Chief Executive issues financial instructions to its staff and managers of the department. The objective of this instruction is to establish an appropriate internal control and accountability framework within the department and to ensure financial results at the end of each year which is in accordance with the department's plan and the government's budget.

Financial delegation of the department is also intertwined with domination structures (Giddens, 1979; 1984). In the Department, it is evident that operational managers are accountable to the executives for their spending. This enables the executives to exercise power over the operating units and viewed as the medium for the domination of operating managers (Giddens, 1979; 1984). During an interview, one of the mid-level executives in the Finance Division illustrated this point:

We have proper financial procedures and guidelines. We have financial delegations. These delegations are based on positions so it doesn't matter what your level is within the organisation. Financial delegation comes from the Chief Executive. So, we manage the whole process that has to be approved by the Chief Executive before it becomes valid. Every year when audit comes around some of the things to look at are the people on the right delegation or not.

The ACT Government Financial Management Act 1996 (ACT, 1996) allows the Chief Executive to provide authority to managers to incur costs. In establishing a results control system, this cost is limited by the budget delegated to each manager. This limit is a reflection of macro resource control of Financial Management Reform Program in the Australian public sector. Interviews with participants in this study indicated that for the efficient and effective financial management of the department, this delegation is necessary. Delegations are directed at positions rather than at individuals. The following representative comment made by a senior executive of the department supported this view:

Financial delegation is part of our accountability framework and that delegation is authorized through legislation where decisions have to be made by people who are capable of making those decisions. We work under our budget and we have a list of delegation under the Financial Management Act.

Organisation documents also suggest that no manager is permitted to approve her or his own personal expenses, or any expenses in which the manager has a conflict of interest. The department uses this control mechanism to control the actions of the employees (Neely et al., 2005; Malmi and Brown, 2008). The Strategic and Organisational Finance Team of the department needs to be advised on any individual purchases equal or over \$50,000. The department follows the ACT Governments Procurement Guideline for purchasing and contracting. It ensures that best value for money is obtained. Only designated managers may approve expenses and relevant managers may instruct the purchasing staff in completing the purchasing functions. It is a requirement that managers must advise the Financial Controller of all significant contracts, and related cash requirements, to assist with cash forecasting and funding which is equal or greater than \$50,000.



Giddens' structuration theory is concerned with the relationship between the actions of agents and the structuring of social systems in the production, reproduction and regulation of social order. In the Department, the role played by actors and their interaction with the structure and social processes have been identified. In the Department, the financial delegation is viewed as an authoritative resource in the hand of the senior executives and to exercise power which facilitates the transformative capacity of action. A review of Department's documents support the researcher's finding that to exercise authoritative power, the department has implemented a number of control mechanisms on financial delegations which are discussed in the next sub sections.

4.1 Control of Payment of Accounts

For the payment of accounts, the Department follows the ACT Accounting Policy Manual. The Department pays its accounts according to the contractual arrangements and if no contractual arrangements are specified, department follows ACT Government standard payment terms. It is quite different from the private sector as public sector deals with public money. The Department generally pays within 30 days from acceptance of goods or services and the receipt of a correctly rendered invoice. Payment of all invoices received in a given month must be made by the 25th of the following month otherwise the Department is bound to pay interest on those amounts.

The Department uses different alternatives for its payments. The mode of payments made by check, utilizing credits on suppliers' account, by credit card and direct credit by electronic fund transfer. For the credit card statement finance managers are responsible for the reconciliations. If there is any mis-reconciliation it is the relevant manager's responsibility to ensure that the payments are recorded on the relevant accounting system. The Department encourages its managers to avail suppliers discount for earlier payments also. In addition to payment to suppliers the Department has a policy on management of accounts receivable system. This is explored next.

4.2 Control and Management of Accounts Receivable System

In order to manage the net costs within budget and to optimize net cash flows and working capital management, the Chief Executive is responsible for ensuring all monies due to the Department are received in a timely manner. It is also the Chief Executive's responsibility to ensure that incidence of bad debts is avoided or minimized. It was one of the major issues related with the financial management reforms in the Australian public sector. The Department has developed their Accounts Receivable management system like the private sector. The Strategic and Organisational Finance Team developed appropriate accounting systems and records which provides a complete and accurate audit trail of the activities of each debtor account. Review of Department's documents attest to the observation that it is the department's Financial Controller's responsibility to ensure that adequate controls are in place to prevent the recording of receipts, which are not based on actual payments by debtors.

To establish this control mechanism, the Department has also established segregation of duties like private sector, which includes: system access to creation and deletion of debtor accounts, receipting of moneys, recording/ posting of amounts received and functions of the manager responsible for the bank account, including bank account reconciliations. The financial systems administrator is responsible for ensuring that adequate controls are in place within systems and procedures to enable the prevention of duplicate receipts, overdue accounts, and crediting of receipts to the wrong debtor account.

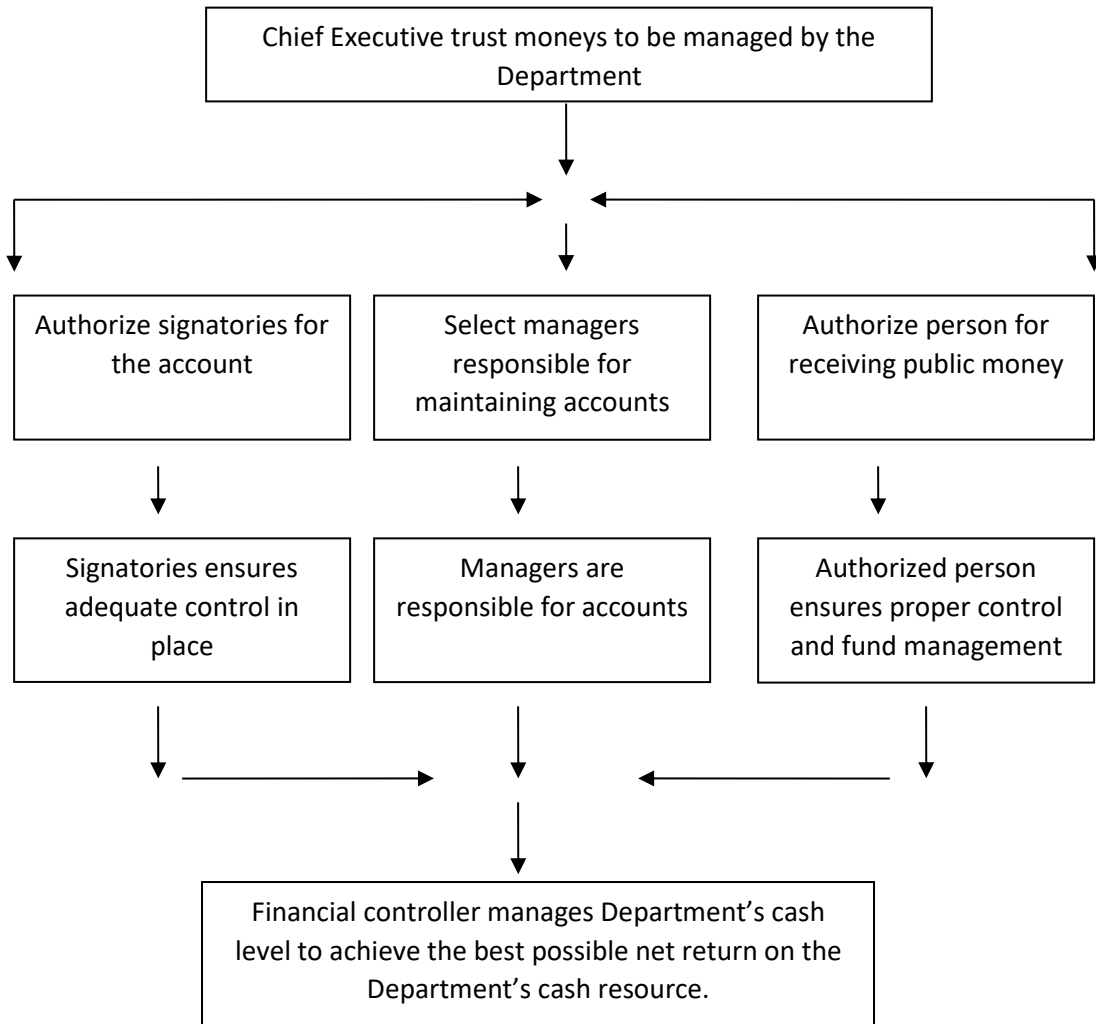
The Department has established a policy for recovery and management of debtors. It is a preventive type of management control system. Managers of the relevant areas are responsible for ensuring the appropriate procedures are in place for pursuing, monitoring, control and collection of debtors accounts. Organisational documents suggest that the Department has set a time frame and performance target for collection of debtors. The Department's documents suggest that every two months, managers report to their immediate supervisor about the collection of debtors. They follow the same practice if the debtor is another public sector organisation. The collection report includes an explanation of any variance under and over against performance targets and details of correction action. If the accounts are not paid within 30 days staff undertakes appropriate recovery

procedure. If an account is overdue for 90 days the matter is referred to the Financial Controller. The Financial Controller takes necessary initiatives which may be the sale of the debt to a debt collection agency, or refer it to the ACT Government Solicitor. At the final stage the Financial Controller can write off the debt. However, this action needs to be reported to the Chief Executive each six months. Another component of financial delegation is banking and cash management. This is presented next.

4.3 Control of Banking and Cash management

In the public sector, payments are frequently not made on time and revenue is often collected late (Shand, 1995; Vickland and Nieuwenhuijs, 2005; Annessi-Pessina and Steccolini, 2007; Ter Bogt, 2008). To overcome this problem and to achieve desired results the Department has established an effective banking and cash management system. The Department’s banking and cash management system is presented in Figure 1. Field study data revealed that the staff of the Department might deal with four different types of money. These are: The Department’s own cash which are related with the production and supply of outputs, cash collected on behalf of other agencies. This is what is different from, the private sector. The government’s cash which are related with the expenses incurred and revenues collected on behalf of the Territory and private monies which the Department holds as a trustee.

Figure 1: Control of Banking and Cash Management in the Researched Organization



Source: Department’s Chief Executive’s Financial Instruction



Only the Chief Executive has the power to open a bank account for public or trust moneys to be managed by the department. The Chief Executive also authorizes the signatories for the account and selects the managers responsible for maintaining the accounts. It is the bank account signatories' responsibility to ensure that adequate controls are in place and only authorized payments are presented to them for sign-off. Managers who are responsible for maintaining bank accounts prepare bank reconciliation statements at least once in a month. It is the Financial Controller's duty to manage the Department's cash level to achieve the best possible net return on the Department's cash resources.

The Department controls electronic fund transfers (EFT) in the same way like manual transactions. The Department established appropriate control systems and manual links between the bank's system and Department's accounting system.

The Chief Executive appoints and authorizes person for receiving public moneys. It ensures proper control and management of funds. The Financial Controller has the power to authorize new methods and changes to existing methods of receipting. It requires automated posting of deposits into the Department's bank account. However, before adopting those methods, qualified accountant and auditor tests and reviews them. It is the relevant area managers' duty to ensure adequate security of all public money under their care and custody they have also to ensure that controls are in place.

To maintain proper financial delegation, the department has established an effective control mechanism on its internal expenses also. One of them is official hospitality. That is explored next.

4.4 Control of Official Hospitality

The department has implemented a strict control mechanism on official hospitality. Official hospitality means expenditure for entertainment, meals, liquid refreshments, flowers and small gifts provided to non ACT government officers (DHCS, 2007a). Field study data revealed that the Department has issued a corporate governance policy on official hospitality which is different from the private sector. According to this policy official hospitality must obtain approval of the Chief Executive prior to the event. It is a new signification dimension (Giddens, 1979; 1984) in the public sector. As a general principle, public money should not be used to provide hospitality for ACT government officials. However, the Chief Executive may establish an official hospitality fund if it is essential for the efficient conduct of public business. The types of activities which meet the definition of official hospitality and for which approval for expenditure may be sought are: refreshments provided during or at the completion of interstate meetings, provision of meals or refreshments for visiting international or industry officials, working meals with non ACT government officers, official functions such as dinners, lunches and official receptions provided to visiting overseas dignitaries, a gift to a person (other than non ACT government officer) as an appropriate gesture of appreciation for the performance of a non-remunerated service or to a visiting international dignitary (DHCS, 2007a).

4.5 Control of Corporate Credit Cards

Using credit cards in government purchasing and in the payment of government accounts was a major discussion in Australia. It reduces the cost of paper processing and provides an excellent audit trail in the case of any possible errors, or fraud or abuse (Shand, 1995; Goyal, 2008; Telyukova and Wright, 2008; Bertaut et al., 2009; Massoud and Scholnick, 2011). However, they may tempt to some people to misuse them. If it is properly dealt within the organisation it can be an effective control mechanism.

The Department issues corporate credit cards where there is a demonstrated need to process frequent low value purchases. The term 'low value' means transactions that are less than \$2,000 (inclusive of GST). These transactions include travel and accommodation, training courses and procurement of minor supplies or office requisites (DHCS, 2007b). Card uses reduce the administrative costs and time involved in processing and paying accounts by check or direct credit. The Strategic and Organisational Finance Team of the Department issues corporate credit cards and it requires approval by the Chief Executive.

CONCLUSION

The financial delegations explored in this study are related with the notion of 'value for money' or directly related to results in the public sector. Evidence from the field showed that some of the delegations were adopted from the private sector; some of them were used on a modified basis; and some of them are unique to the Department. Boisclair (1984) stipulated that in the public sector officials are responsible for the expenditure of public funds, thus they must not only act within the relevant legal and ethical limits but must also strive to ensure that their decisions result in economical, efficient and effective public services.

REFERENCES

- ACT Government (1996), *Financial Management Act 1996*, ACT, Australia.
- Alam, M. and Nandan, R. (2008), "Management Control Systems and Public Sector Reform: A Fijian Case Study", *Accounting, Accountability and Performance*, Vol. 14, No.1, pp.1-28.
- Anessi-Pessina, E. and Stecolini, I. (2007), "Effects of budgetary and accruals accounting coexistence: Evidence from Italian local governments", *Financial Accountability & Management*, Vol.23. No. 2, pp. 113-131.
- Atreya, B. and Armstrong, A. (2002), "A Review of the Criticisms and the Future of the New Public Management", *Working Paper*, School of Management and Information Systems, Victoria University, Melbourne, Australia
- Barrett, P. (2004), "Financial Management in the Public Sector- How Accrual Accounting and Budgeting Enhances Governance and Accountability", *Address to the Challenge of Change: Driving Governance and Accountability, CPA Forum 2004*, Australian National Audit Office
- Bertaut, C. C., Haliassos, M. and Reiter, M. (2009), "Credit Card Debt Puzzles and Debt Revolvers for Self Control", *Review of Finance*, Vol. 13, Issue 4, pp. 657-692.
- Berry, A. J., Coad, A. F., Harris, E. P., Otley, D. T., and Stringer, C. (2009), "Emerging themes in management control: A review of recent literature", *The British Accounting Review*, Vol. 41, pp. 2- 20.
- Boisclair, J. P. (1984), "The Challenge of Comprehensive Auditing: Thriving on Value for Money", *CA Magazine*, January, pp. 24-29.
- Bouckaert, G. and Halligan, J. (2008), *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge, London.
- Broadbent, J. and Guthrie, J. (2008), "Public Sector to Public Services: 20 Years of Contextual Accounting Research", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 21, No. 2, pp. 129-169.
- Christensen, M. (2005), "The Third Hand: Private Sector Consultants in Public Sector Accounting Change", *European Accounting Review*, Vol. 14, No. 3, pp. 447-474
- Christensen, M. and Parker, L. (2010), "Using Ideas to Advance Professions: Public Sector Accrual Accounting", *Financial Accountability & Management*, Vol. 26, Issue, 3, pp. 246-266.
- Christiaens, J. and Rommel, J. (2008), "Accrual Accounting Reforms: Only for Businesslike (Parts of) Governments", *Financial Accountability & Management*, Vol. 24, Issue 31, pp. 59-75.
- Cohen, S., Kaimenaki, E. and Zorgios, Y. (2007), "Assessing IT as a key success factor for accrual accounting implementation in Greek Municipalities", *Financial Accountability & Management*, Vol. 23, Issue 1, pp. 91-111.
- Crawford, L., Costello. K., Pollack, J., and Bentley, L. (2003), "Managing soft change projects in the public sector", *International Journal of Project Management*, Vol. 21, pp. 443-448.
- DHCS (2007a), *Corporate Governance Policy on Official Hospitality*, ACT, Australia



- DHCS (2007b), *Corporate Governance Policy on Corporate Credit Card*, ACT, Australia.
- Dixon, J. and Kouzmin, A. (1994), "The Commercialization of the Australian Public Sector: Competence, Elitism or Default in Management Education?" *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 7, No.6, pp.52-73.
- Dooren, W. V. Bouckaert, W.G. and Halligan, J. (2010), *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, London.
- Dunleavy, P. and Hood, C. (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money & Management*, July-September, 1994, pp. 9-16.
- Geertz, C. (1973), *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, New York
- Giddens, A. (1976), *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*, Basic Books, Inc., New York.
- Giddens, A. (1979), *Central Problems in Social Theory*, The Macmillan Press Ltd., London.
- Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society: outline of the theory of structuration*, University of California Press, Berkeley.
- Giddens, A., Duneier, M., Appelbaum, R. P., and Carr, D. (2011), *Introduction to Sociology*, W. W. Norton & Company, New York.
- Girishankar, N. (2001), "Evaluating Public Sector Reform: Guidelines for Assessing Country-Level impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public Sector", *World Bank Operation Evaluation Department*, The World Bank, Washington.
- Goyal, A. (2008), "Managing perceived risk for credit card purchase through supplementary services", *Journal of Financial Services Marketing*, Vol. 12, pp. 331-345.
- Guba, E. G. and Lincoln, Y. S. (1981), *Effective evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Halligan, J. and Power, J. (1992), *Political Management in the 1990's*, Oxford University Press, Melbourne.
- Halligan, J. (2009), "Performance and Public Management in Australia and New Zealand", *International Conference of the Institute of Public Administration*, Riyadh, Kingdom of Saudi Arabia, 1-4 November.
- Hawke, R.J. (1990), "Challenges in public administration", in Guthrie, J. Parker, L. and Shand, D. (eds.), *The Public Sector: Contemporary Readings in Accounting and Auditing*, Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, Sydney, pp. 6-19.
- Hoque, Z. and Adams, C. (2011), "The Rise and Use of Balanced Scorecard Measures in Australian Government Departments", *Financial Accountability and Management*, Vol. 27, pp. 308-334.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for all Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, Spring, pp. 3-19.
- Hood, C. (1995), "The New public Management in the 1980's: Variations on a Theme", *Accounting, organizations and Society*, Vol. 20, No.2/3, pp. 93-109.
- Hughes, O. (1995), "The New Public Sector Management: A Focus on Performance", in Guthrie, J. (ed), *Making the Australian Public Sector Count in the 1990s*, IIR Conferences Pty Ltd., NSW, pp. 140-143.
- Irvine, H. and Gaffikin, M. (2006), "Methodological insights: Getting in, getting on and getting out: reflections on a qualitative research project", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 19, No. 1, pp. 115-145.
- Jansen, E. P. (2004), "Performance Measurement in Governmental Organizations: A contingent Approach to Measurement and Management Control", *Managerial Finance*, Vol. 30, No. 8, pp.54-68.

- Llewelyn, S. (2003), "Methodological Issues- What counts as "theory" in qualitative management and accounting research? Introducing five levels of theorizing", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol.16, No. 4, pp. 662-708.
- Malmi, T. And Brown, D. A. (2008), "Management control systems as a package-opportunities, challenges and research direction", *Management Accounting Research*, Vol. 19, Issue 4, pp. 287-300.
- Mason, J. (2002), *Qualitative Researching*, Sage Publications Ltd., London.
- Massoud, N. and Scholnick, A. (2011), "The cost of being late? The case of credit card penalty fees", *Journal of Financial Stability*, Vol. 7, Issue 2, pp. 49-59.
- McKay, K. (2003), "Two Generations of Performance Evaluation Management Systems in Australia", *Canberra Bulletin of Public Administration*, Issue 110, pp. 8-20.
- McPhee, I (2005), "Outcomes and Outputs: Are we managing Better as a Result?" *CPA National Public Sector Convention*, 20 May.
- Merriam, S. B. (2009), *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation*, Jossey-Bass, California.
- Metcalf, L. and Richards, S. (1992), *Improving Public Management*, Sage Publications, London.
- Miles, M. B. and Huberman, A. M. (1994), *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, Sage Publications, London.
- Nagy, S., Hesse-Biber, Leavy, P. (2010), *The Practice of Qualitative Research*, Sage Publications Inc., London.
- Neely, A., Gregory, M. and Platts, K. (2005), "Performance measurement system design: A literature review and research agenda", *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 25, Issue 12, pp. 1228-1263.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison- Wesley, Reading, MA.
- Patton, M.Q. (2002), *Qualitative research and evaluation methods*, Sage Publications, Thousand Oaks, California
- Painter, M. (1988), "Public Management: Fad or fallacy", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 47, pp. 1-3.
- Parker, L. D. and Guthrie, J. (1993), "The Australian Public Sector in the 1990s: New Accountability Regimes in Motion", *Journal of International Accounting Auditing & Taxation*, Vol. 2, No. 1, pp. 59-81.
- Parker, R. and Bradley, L. (2000), "Organisational Culture in the public sector: evidence from six organizations", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 13, No. 2, pp.125-141.
- Robbins, G. (2007), "Obstacles to implementation of New Public Management in an Irish Hospital", *Financial Accountability & Management*, Vol. 23, Issue, 1, pp. 55-71.
- Ryan, B., Scapens, R.W. and Theobald, M. (1992), *Research Method and Methodology in Finance and Accounting*, Academic Press Limited, London.
- Shand, D. A. (1995), "Financial Management Reforms in Government: An International Perspective", in Guthrie, J. (ed), *Making the Australian Public Sector in the 1990s*, IIR Conferences PTY Ltd. NSW, Australia, pp. 10-14.
- Telyukova, I. A. and Wright, R. (2008), "A Model of Money and Credit, with Application to the Credit Card Debt Puzzle", *Review of Economic Studies*, Vol. 75, Issue 2, pp. 629-647.
- Ter Bogt, H. J. (2008), "Management Accounting Change and New Public Management in Local Government: A Reassessment of Ambitions and Results - An Institutional Approach to Accounting Change in the Dutch Public Sector", *Financial Accountability & Management*, Vol. 24, pp. 209-241.



Tooley, S. (1999), "New Public Management and Change within New Zealand's Education System: An Informed Critical Theory Perspective", *Discussion Paper Series 190*, Massey University, College of Business, New Zealand.

Vickland, S. and Nieuwenhuijs, I. (2005), "Critical success factors for modernising public financial management information systems in Bosnia and Herzegovina", *Public Administration and Development*, Vol. 25, Issue 2, pp. 95-103.

Walker, R. M. and Boyne, G.A. (2010), "Introduction: Determinants of performance in public organizations", *Public Administration*, Vol. 87, Issue 3, pp. 433-439.

Wanna, J., O'Faircheallaigh, and Weller, P. (1992), *Public Sector Management in Australia*, Macmillan, Sydney.

Engelli Çocuklara Yönelik Yerel Kamu Politikalarının Yönetişim Anlayışı Çerçevesinde Planlanması

Planning of Local Public Policies for Children with Disabilities as Part of The Governance Aspect

Eyüp Zengin¹

Strategic Public Management Journal
Volume 5, Issue 10, pp. 12-30
December 2019
DOI: 10.25069/spmj.498167
© The Author(s) 2019
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Yönetişim, hesap verebilirlik, katılımcılık, şeffaflık gibi belirli ilkelerin uygulanmasını gerektiren bir anlayışa sahiptir. Yerel yönetim, yerel seviyedeki görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi amacıyla, farklı düzeylerde, farklı yetkilere sahip yerel kuruluşlar ile vatandaşlar arasında güçbirliği, işbirliği ve etkileşim oluşturma sürecidir.

Hayatta kalma ve gelişip büyüme engelli çocuklar için özellikle güç olabilir. Yoksul kalma riskleri, engeli olmayan yaşlılarına göre daha büyüktür. Çocukların aynı dezavantajlarla – örneğin yoksulluk veya belirli bir azınlık grubuna mensup olma gibi- karşılaştıkları durumlarda bile, kendi özellikleri ve toplumun önlerine diktiği birçok engel nedeniyle engelli çocuklar ek güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Engelli çocuklar için geliştirilmesi gereken yerel politikaların eşit vatandaşlık çerçevesinde, farklılıkların göz önünde bulundurulması ve tahammül edilmesi temelinde planlanması ve uygulanması gerekmektedir. Engelli bireylerin günlük yaşamda karşılaştıkları sorunların önemli bir bölümünü yerel düzeydeki politika ve uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede, ilgili mevzuatta yer alan düzenlemeler değerlendirilmeli bu düzenlemelerin etkin bir biçimde nasıl ve ne şekilde uygulanması gerektiği üzerinde durulması gerekmektedir.

Bu çalışmada, yerel yönetimler ve engelli çocuklar hakkında bilgi verildikten sonra, yerel yönetim ve yerel kamu politikalarının özellikleri üzerinde durulacak ardından, engelli çocuklara yönelik yerel kamu politikalarının yönetim anlayışı çerçevesinde planlanması ve yürütülen/yürütülmesi gereken çalışmalar değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetimler, Engelli çocuklar, Yerel yönetim, Yerel kamu politikaları

Abstract

Governance has an understanding that requires the application of specific principles such as accountability, participation, transparency. Local governance is an attempt of creating a corporation, interaction and synergy between local authorities which are at different levels and have different authorities and citizens so as to fulfill duties and responsibilities at a local level.

To survive and grow can be especially difficult for children with disabilities. They have more poverty risks than their peers without disabilities. Even in some cases children where they have the same disadvantages – for example, poverty or being a member of a certain minority group – they face extra difficulties due to their own characteristics and barriers, the community creates.

¹ Prof. Dr., Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, İstanbul Üniversitesi, ezengin@yahoo.com

Local policies that need to be developed for children with disabilities should be planned and implemented on the basis of equal citizenship, and consideration and tolerance of diversity. A substantial part of the problems disabled people have in their daily lives is based on local policies and practices. In this respect, the regulations in the relevant legislation, how and in what way these regulations should be applied in an effective manner need to be discussed.

In this paper, the characteristics of local governance and local public policies will be examined after giving information on local government and children with disabilities, and then the projects which have been currently planned/applied or should be planned/applied will be discussed within the framework of governance understanding of local public policies for children with disabilities.

Key Words: Local governments, Children with disabilities, Local governance, Local public policies

GİRİŞ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Engelli bireylerin sorunlarının özelliği ve hizmet beklentileri diğer bireylerden ve hizmet gruplarından farklılık göstermektedir. Engellilerin varlıklarını devam ettirebilmeleri için çeşitli zorlukları aşmaları gerekmektedir. Yaşama katılmalarının önünde sosyal, siyasal, fiziksel çeşitli engeller bulunmaktadır. Karşılaştıkları engeller, uygulanması gereken “engelli duyarlı” kamu politikaları ile rahatlıkla aşılabılır niteliklere sahiptir.

Yerel yönetim anlayışının benimsenmesi, kapsam içinde yer alan aktörlere, farklı fonksiyonlar yüklemektedir. Bu fonksiyonlar, yerel sakinlerin yaşam kalitelerinin yükseltilmesi, demokratik özgürlüklerin ve katılımın korunması ve geliştirilmesi, toplumu oluşturan farklı gruplarla diyalogun sağlanması, sürdürülebilir yerel kalkınmanın sağlanması gibi geniş çerçevelidir.

Çalışmanın giriş bölümünde, kullanılan kavramların kısa bir açıklaması çalışmanın daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla yapılacaktır.

Türkiye’de engellilik ile ilgili resmi çalışmalarda kullanılan tanımlama şu şekildedir: “Özürlü: Doğuştan veya sonradan herhangi bir hastalık veya kaza sonucu bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşal, sosyal yetilerini çeşitli derecelerde kaybetmiş, normal yaşamın gereklerine uyamayan kişilerdir (Özürlüler İdaresi Başkanlığı, 2018: 27-28; DİE, 2002: X-XI; ASPB ve TÜİK, 2010: XIII-XIV).” Benzer bir tanımlama Engelliler Hakkında Kanun’un Tanımlar başlığını taşıyan 3. maddesi, c bendinde şöyle yer almaktadır: “Engelli: fiziksel, zihinsel, ruhsal ve duyuşal yetilerinde çeşitli düzeyde kayıplarından dolayı topluma diğer bireyler ile birlikte eşit koşullarda tam ve etkin katılımını kısıtlayan tutum ve çevre koşullarından etkilenen bireyi,” ifade eder (5378 Sayılı Engelliler Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarih: 7/7/2005 Sayı: 25868). Bu çalışmada, engelli ve özürlü kelimeleri eş anlamlı olarak kullanılmıştır.

BM Engelli Hakları Sözleşmesi 1. maddesinde, “Engelli kişiler, çeşitli engellerle karşılaşmaları halinde diğerleriyle eşit bir şekilde topluma tam ve etkili şekilde katılmalarını engelleyen uzun süreli fiziksel, zihinsel, ruhsal ve duyuşal sakatlığı olan kişiler” olarak tanımlanmaktadır.

Çocuk: Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesine göre çocuk olarak kabul edilen yaş grubu 0-18 yaş grubudur. Sözleşmenin 1. maddesine göre, “Ulusal kanunlar tarafından daha düşük bir yaşta reşit sayılma durumu hariç, 18 yaşın altındaki her birey çocuk sayılır” (Bal, 2004: 5-8). Çocuk ve çocukluk insanlığın; çocuk hakları ise insan haklarının önemli bir parçası olarak kabul edilmektedir. İnsan türünün sürekliliği

çocuk olmadan sağlanamaz; çocuk hakları hayata geçirilmedikçe insan haklarının istenen düzeyde gerçekleşmesi (Doğan, 2000: 277-283) mümkün değildir.

Hukuki açıdan ‘çocuk’ sözcüğüyle henüz reşit olmamış ergenler yani 11-18 yaş grubu kastedilmektedir. Yapılan araştırmalar ve suç istatistiklerine göre, gerek İngiltere, gerekse bazı Avrupa ülkeleri ve Türkiye’de 14 yaşın en fazla suçun işlendiği dönem olduğu (Yavuzer, 1982: 21) tespit edilmiştir. Çocukları koruma, her şeyden önce sağlıklı bir çocuğun dünyaya getirilmesiyle başlar. Bir çocuğun sağlıklı doğabilmesi ise, anne ve babasından kalıtsal bir hastalık almaması ve anne rahmi içinde geliştiği sürede, dışarıdan ya da içeriden herhangi bir zarara uğratılmamasıyla (Yavuzer, 1982: 114) gerçekleşebilir. Çocuklarının olması nedeniyle sorumluluk yüklenen anne ve baba, çocuğun yetişmesi, kişiliği, yaptıkları ve yapmadıkları ve başına gelenler hakkında hesap (Cüceloğlu, 2016: 95) verebilmek durumundadır.

1989 Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesinin kabulünü takiben 1990 yılında yapılan Birleşmiş Milletler Dünya Çocuk Zirvesi sonuç bildirgesinde, çocukların, ailelerinden ayrı gereksinimleri olan bireyler olarak kabul edilmişlerdir. Çağdaş toplumda çocuklar artık, kendi yaşamları üzerinde söz hakkına sahip olan bireyler olarak görülmektedirler (Aykara, 2016: 129-142).

Çocukla ilgili politikaların geliştirilmesinde ve uygulanmasında, çok yönlü katılımları sağlayacak çalışma ilkelerinin belirlenmesi gereklidir. Hükümet kuruluşları kadar, yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının çocukla ilgili bilim çevrelerinin, ailelerin, çocukların ve ilgili siyasal ve toplumsal kesimlerin çok yönlü katılımlarının sağlanması, uygulanacak politikaların başarı kazanmasında önemli bir güç kaynağı olacaktır (Çılga, 2000: 117-122). Bu anlayış yönetim anlayışının içeriğinde yer alan çok aktörlü/paydaşlı yönetimi gerektirmektedir.

Sosyoloji Sözlüğü’nde engellilik (özürlülük), körlük, felç ve zihinsel engellilik gibi fiziksel veya zihinsel fonksiyonlardan birinin ya da birden fazlasının, hastalıktan farklı olarak kalıcı olarak yitirilmesi veya noksan olması şeklinde tanımlanmaktadır (Marshall, 1999: 573). Engelli olmak genellikle damgalayıcı bir niteliğe sahiptir. Dahası engelli kişiler, haklarını koruma hususunda yetersiz olmaları nedeniyle, genellikle ek mali ve kişisel desteğe ihtiyaç duymaktadırlar. Bununla birlikte, sosyal güvence ve refah programlarının hazırlanmasında belirleyici bir gruptan (Sevgi Engelliler Derneği, 2015) birisi olmaktadır.

Genel olarak özürlü/engelli tanımları şöyledir:

Uluslararası Çalışma Örgütü’nün tanımına göre, sakat terimi; kendisine uygun bir iş temini, bu işin korunması ve kendisinin işinde ilerleyebilme konusundaki beklentileri, kabul edilmiş bedensel veya zihinsel bir özür nedeniyle önemli ölçüde azalmış olan bir bireyi (Küçükkaraca, 2005: 121-130) ifade etmektedir.

Dünya Sağlık Örgütü’ne göre ise üç ayrı düzeyde sakatlık ele alınmıştır. Bunlar; yetersizlik (impairment), özürlülük (disability), engellilik (handicap) olarak ayrılmıştır (Küçükkaraca, 2005: 121-130). Dünya Sağlık Örgütü’nün uluslararası özürlülük ve engellilik sınıflandırmasında vücudun herhangi bir organ veya sisteminde ortaya çıkan harap olma anlamına gelen patolojinin ve bunun dolaysız neticeleri olan emare ve bulguları içeren bozukluk/yetersizlik (impairment) terimleri bulunmaktadır (Aygün, 2017: 9-14). Özürlülük (disability) terimi ile bozukluğa bağlı olarak bireyin normal olarak kabul edilen fonksiyon ve davranışlarındaki geçici ya da kalıcı kayıp dile getirilirken; birey için normal olarak kabul edilen toplumsal rolü engelleyen olumsuz durumların varlığını ifade etmek için engellilik (handicap) terimi kullanılmaktadır. Engellilik terimi, bireyin toplum yaşamında diğer bireylerle eşit olarak yer alma imkanının olmadığını veya kısıtlandığını (Oğuz, 2005: 131-139) belirtmektedir.

Engelli Çocuk: BM Engelli Haklarına Dair Sözleşme’nin Giriş kısmı (r) bendinde, “Engelli çocukların öteki çocuklarla eşit bir biçimde bütün insan haklarından ve temel özgürlüklerden tam olarak faydalanması

gerektiğini kabul ederek ve Çocuk Hakları Sözleşmesi'ne Taraf Devletlerin kabul ettikleri sorumlulukları hatırlayarak,” aşağıdaki hükümler üzerinde anlaşmışlardır denilerek konunun önemi vurgulanmıştır. Sözleşmenin ‘Engelli Çocuklar’ başlığını taşıyan 7. maddesindeki düzenleme ise şöyledir:

“ 1. Taraf Devletler, engelli çocukların öteki çocuklarla eşit bir biçimde bütün insan hak ve temel özgürlüklerinden tam olarak faydalanmasını temin etmek amacıyla gerekli bütün önlemleri alacaktır. 2. Engelli çocuklarla alakalı bütün faaliyetlerde, çocuğun üstün yararının gözetilmesine öncelik tanıyacaktır. 3. Taraf Devletler, engelli çocukların öteki çocuklarla eşit bir biçimde kendilerine tesir eden her hususta fikirlerini özgürce ifade etme hakkına sahip olmasını, yaşlarına ve olgunluk düzeylerine göre fikirlerine önem verilmesini ve bu hakkın tanınması için engellerinin çeşidine ve yaşlarına uygun destek verilmesini temin edecektir.”

‘Yerel Kamu Politikaları’ kavramının anlaşılabilmesi için öncelikle genel ‘Kamu Politikası’ kavramının açıklığı kavuşturulması gerekmektedir. Kamu politikası, “hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından gerçekleştirilen ve uygulanan hareketler serisinden oluşan faaliyetler” olarak tanımlanmaktadır (Çevik ve Demirci, 2008: 13’den aktaran, Kaptı, 2011: 21). Bu yaklaşıma ek olarak bu hareketler serisinin vatandaşı etkilemesi gerekmektedir. Kamu politikası kamu adına gerçekleştirilen bütün faaliyetleri, uygulanan ve uygulanması gereken programları, bu süreçte cereyan eden tüm aşamaları kapsamaktadır (Kaptı, 2011: 21). İnsan doğumundan, ölümüne kadar hayatı boyunca çeşitli kararlar vermekte ve bir çok kamu politikasından etkilenmektedir. Bu kararlar sadece kendisiyle ilgili olabileceği gibi çevresindekileri de etkileyen kamu politikalarının parçaları da olabilmektedir (Ekici, 2011:59-69).

Kamu politikaları aynı zamanda politik güç mücadelesini yansıtmaktadır. Karar mekanizmalarına hakim olan güç odakları (politika tekelleri), istedikleri politikaları istedikleri şekilde karara bağlayabilmektedir. Karar mekanizmasına hakim olan güç odağının uzun süre hakimiyetini devam ettirmesi, söz konusu politikanın uzun süre değişmeden devam etmesini sağlayacaktır (Ülkemen, 2011: 99-113). Politika sürecinde çıkar grupları, hükümet kuruluşları, kanun koyucular, araştırmacılar ve medya gibi yüzlerce aktör bulunmaktadır ve politika süreci sanıldığından çok daha uzun sürebilir. Kamu politikalarının ortaya çıkması ve uygulanması bir çok tartışmayı ve teknik detaylar üzerinde uzun uzadıya müzakereleri içermekte ve çoğu zaman bu ihtilaflar değer yargılarını, yüksek miktarlarda paraları ve bazen de otoriter zorlamaları beraberinde getirmektedir (Duman, 2011:165-179).

Yerel kamu politikası, yerel düzeyde ve müşterek özellikli kamu hizmetlerine yönelik genel amaçların ve prensiplerin tespit edilmesine yönelik karar ve faaliyetler biçiminde tanımlanabilmektedir. Nitekim belirli dönemlerde yapılmakta olan yerel seçimlerle yöneticilik görevini yüklenen bireylerin (Belediye örneğinde Belediye Başkanı ve Belediye meclis üyelerinin) kentin planlanması, çevrenin korunması ve geliştirilmesi, yerleşme, kent içi ulaşım, konut gibi yerel özellikler taşıyan konuları görüşmeleri, tartışmaları, gündeme almaları ve seçenekler arasında tercihlerde bulunmaları (Uçar ve Negiz, 2016: 788-819) genel olarak yerel kamu politikalarını oluşturur. Yerel politika, sakinlerinin köy, belde, ilçe, kent, anakent ve il gibi ortak yaşam çevresini ve yerel nitelikli ortak ihtiyaçlarının ilgilendiren mekansal, toplumsal, kültürel ve ekonomik içerikli bütün kararları ve uygulamaları içermektedir (Kavruk, 2016: 378-382).

Ulusal kamu hizmetleri ile yerel kamu hizmetleri arasındaki ayırım hizmetlerin faydasının yayıldığı alan ve hizmetin niteliği (Uçar ve Negiz, 2016: 788-819) olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel politikaların ulusal politikalarından en önemli farklılığı, yerel politikaların etkilerinin doğrudan yerel halk tarafından kısa süre içinde görülmesi ve kamu hizmetleri olarak tüketilmesi olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler imkanlar olarak güçsüz ve süre olarak da kısıtlı olduklarından uzun vadeli yerel politikalar üretmekten çekinmektedirler. Sınırlı bir coğrafya, kısıtlı mali imkanlar, belirli (genellikle bir seçim dönemi) bir süre içinde hareket etmek durumunda olan, hem halka ve hem de devlete hesap veren, hem siyasal hem idari bir

örgüt olan yerel yönetimler, politikalarını yerel özerklik çerçevesinde belirlemekte ve bunları yerel kamu hizmetleri olarak günü gününe uygulayan yatırımcı örgütlerdir (Kavruk, 2016: 378-382). Yerel karar verme faaliyetinde rol alan aktörlere bakıldığında genel itibarıyla bir yanda kamusal aktörler olarak valilik, belediyeler, İl müdürlükleri, kaymakamlıklar, ilçe müdürlükleri bulunmaktadır. Diğer yanda ise sivil aktörler olarak il ve ilçelerdeki sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlar yer almaktadır. Yerel yönetimler, bu yönüyle yerel karar verme sürecinde sunulan hizmetlerden yararlanan vatandaşlarla doğrudan temas halindedir (Çevik, 2016: 377-378).

Birlikte yönetmek 'yönetişim'dir. Kamu kesiminde yönetim, yönetime ilişkin karar alma aşamalarının bütün yönetim ortaklarının/paydaşların işbirliği ve katılımlarıyla yürütülmekte olduğunu, yönetici konumundakilerin uzlaşmaya önem veren, şeffaf/saydam, hesap verebilir, etkinlik ve sorumluluk sahibi bir yönetim anlayışı içerisinde hareket ettiklerini göstermektedir. Yönetim yalnızca, belirli dönemlerde yapılan seçimler vasıtasıyla seçilen bir grup tarafından değil; STK'lar, odalar, meslek grupları, özel sektör kuruluşları, üniversiteler gibi toplumu oluşturan bütün çeşitli grupları da karar alma süreçlerine katarak (TESEV, 2008: 17-21) hayata geçirilmektedir. Bu kavram çerçevesinde, yöneticilerin almış oldukları kararları halka açık bir biçimde almaları, bütün ilgili toplumsal kesim ve paydaşları sürece katmaları böylece bilgiye dayalı, uzlaşmaya dayanan bir yönetim anlayışını uygulamaları beklenmektedir (TESEV, 2008: 17-21). Yönetişim, yönetim ihtiyacının sürekli var olduğu kurumlarda, örgütlerde ve sürece katılan bütün aktörler/paydaşlar arasında karşılıklı bağımlılık esasına dayanan bir koordinasyon şekli olarak ortaya çıkmaktadır (Bayramoğlu, 2004: 8).

Yönetişim, bütün siyasi aktörler (hükümet ya da hükümet dışında kalan paydaşlar) tarafından otorite ve gücün kullanılması ve kontrolünü (Topçu, 2007: 148) içermektedir. Yönetişim, hiyerarşik yapının dışında, devlet, sivil toplum ve özel sektör arasında var olan ilişkilerin yeniden düzenlenmesini öngören bir teşkilatlanma felsefesi olarak kabul edilmektedir. Yönetim aşamalarında oluşturduğu etki açısından ise çok aktörlü ortaklık, kamu ve özel sektörün sorumluluk alanlarının tespit edilmesi, yönetimin karar alma ve uygulama süreçlerine dahil olan aktörler arasında paylaştırılması ve kendi kendini yönetebilen oluşumların ortaya çıkması olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, birlikte yönetme, birlikte yol gösterme ve kalkınma için gerekli koşulları yaratma anlamlarına da gelmektedir (Lamba, 2016: 382-383). Yönetişim, yönetim kavramından türemekle birlikte ondan farklı olarak, devlet ile devlet dışı yapının (özel sektör ve sivil toplum) iş birliğinin geliştirilmesinde karar alma tekelinin devletten topluma kaydırılmasını ifade etmektedir. Bu nedenle iktidarın devlet, özel kesim ve sivil toplum arasında ortaklaşa kullanılabilmesi düşüncesine dayanmaktadır (Lamba, 2016: 382-383).

Engelli çocuklara yönelik yerel kamu politikalarının yönetim anlayışı çerçevesinde planlanması başlığını taşıyan bu çalışma kapsamında "yönetişim" kavramı olumlu özellikleri ile ele alınacak ve kavrama yönelik eleştiriler ve tartışmalara girilmeyecektir.

1. YEREL YÖNETİŞİM

Yerel yönetimler, hem yerel hizmet birimleri hem de yerel iktidar (yönetim) birimleridir ve kendi kendilerini yönetme yetkilerine sahiptirler. Bu bağlamda, konuttan çevreye, alt yapıdan sosyal-kültürel alanlara kadar pek çok sorunun çözümünde önemli görevler üstlenmişlerdir (Karakılıçık, 2016, 35).

Yerel yönetimlerin kurulma amacı ve var olma nedenleri, kurulmuş oldukları beldenin veya bölgenin halklarının yerel düzeydeki ortak gereksinimlerin karşılanmasıdır. Yerel düzeydeki ortak gereksinimlerin yerel yönetimler tarafından karşılanmasının nedeni olarak, belediye veya öteki yerel yönetim birimlerinin kurulmuş oldukları belde içerisinde yönetilmeleri ve bu belde yaşamakta olan belde halkının yerel yönetim

düzeyinde yönetime katılmalarının daha kolay gerçekleşmesidir. Yerel yönetimlerin kuruldukları yöre içinde yönetim hakkı ve yetkisine sahip olmaları ve yöre halkının yönetime katılma imkanlarının daha kolay olması gibi etkenler, yerel yönetimlerin halka sunacakları hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini yükseltecektir. Bu nedenle, yerel yönetimler alınan ve alınacak kararlara halkın katılımının sağlanmasını kolaylaştırmaktadır (Uçar ve Negiz, 2016:788-819).

Yerel yönetimler, çoğulculuğa dayanan siyasi sistemlerde temel kurumlar olarak kabul edilmektedirler. Ülke genelinde egemenliği kullanan ulusal seviyede bir siyasi iktidar/güç bulunmakta, yerel yönetimlerin varlığı sayesinde yerel seviyede, çok sayıda yerel iktidar/güç ve politikalar ortaya çıkmaktadır. Siyasal yaşama ve yönetim sürecine katılma kanalları yerel yönetimlerin varlığıyla genişlik kazanmaktadır. Yönetişim sürecinin, yerel yönetimlerle ve yerel yönetimler çerçevesinde, ilgili paydaşlarla karşılıklı etkileşim içinde gerçekleştirilmesi 'yerel yönetişim' (Ökmen, vd., 2004: 23-80) olarak tanımlanmaktadır.

Yerel demokratik yönetişim; sorumluluk, katılımcılık, hesap verebilirlik ve artan ölçüde etkinlik anlamında yerel yönetişimin gerçekleştirildiği tarz olarak değerlendirilmektedir (Palabıyık, 2003: 240). Yönetişim, günümüz toplumlarında yerel düzeydeki yönetimlerin ve yerel düzeydeki politikanın meşruluğunu temin edebilecek (Çukurçayır ve Eroğlu, 2002: 215-244) en önemli unsurlardan birisi olarak ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetişim anlayışına göre; merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde görev, yetki ve kaynak bölüşümü çerçevesinde yeni bir denge ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda, yetki devri yerine, kurumlar arasında yetki paylaşımı önerilmektedir. Yerel yönetişim yaklaşımında; yerel yönetimler, STK'lar ve diğer paydaşlar arasında yatay düzeyde ilişkiler kurulmaktadır. Demokratik ve katılımcı bir yönetim bakış açısının yerleşmesi için STK'lar ve diğer paydaşların toplumun farklı kesimlerini içerecek biçimde geniş tutulması (Karakılçık, 2016: 250-258) gerekmektedir.

Çok aktörlü yönetim olarak ele alınabilecek yönetişim, bürokrasi, STK'lar, özel kesim ve yerel düzeydeki yönetimler gibi aktörler arasındaki karşılıklı etkileşime vurgu yapmakta ve çerçevede ortaklık ilişkisi öne çıkarılmaktadır. Bu kapsamda yönetişim modeli, birlikte yönetim anlayışından yola çıkarak tek bir güç tarafından yönetilme yerine, karşılıklı etkilemeye dayanan ve merkezle yerel arasında hiyerarşinin bulunmadığı yeni ilişkiler sistemini de gerektirmektedir (Ökmen, vd., 2004: 23-80). Kamu yönetimindeki paradigma değişimine paralel olarak "tanımlanmış coğrafi bir alanda, ulusal yasalar ve merkezi idarece belirlenen sınırlı yelpazedeki hizmetlerin gerçekleştirilmesi olarak ifade edilen yerel yönetim anlayışı," yerel düzeyde müşterek faaliyetlerin yürütülmesi ve düzenlenmesi olarak tanımlanan, daha geniş bir çerçeveye sahip 'yerel yönetişim' anlayışına doğru evrim geçirmiştir (Öztoprak, 2011: 59-60). Yerel yönetişim; bireylerin ve toplulukların, kendi çıkar ve ihtiyaçlarını ortaya koydukları, aralarındaki farklılıkları uzlaştırdıkları, hakları ve yükümlülüklerini yerel düzeyde karşıladıkları kurumlar, mekanizmalar ve süreçler topluluğunu kapsamaktadır. Yerel yönetişimin yapı taşları çok sayıdadır: Vatandaş katılımı, yerel düzeydeki başlıca aktörler arasında ortaklıklar, yerel aktörlerin bütün sektörler karşısındaki kapasiteleri, çoklu bilgi akışı, hesap verebilirlik kurumları ve yoksulları kollayan bir yönetim (Öztoprak, 2011: 59-60).

2. ENGEL, ENGELLİLİK VE ENGELLİ ÇOCUKLARIN SORUNLARI

Engel; bireyin yaşamı boyunca yaş, cinsiyet, toplumsal ve kültürel etkenlere dayalı olarak, toplum içerisinde oynaması beklenen rolleri yetmezlik nedeniyle yerine getirememesi durumudur. Yani birey belirli bir zamanda, belirli bir durumda yapması beklenenleri yetersizlik nedeniyle yerine getiremezse, bu yetersizliği engelle dönüşmektedir. Engel toplumun herhangi bir bireyden talepleri, beklentileri sonucunda oluştuğu için 'engel' bu bireyin kendi sorunu olmaktan çıkmakta ve sosyal bir sorun halinde dönüşmektedir. Bu açıdan

bakıldığında, engel sorununun dönemden döneme, toplumdan topluma, yani toplum içerisinde de (Özgür, 2015: 1-5) değişmekte olduğu görülmektedir.

Dünya genelinde 500 milyon, Türkiye genelinde ise 7-8 milyon nüfus, ya doğuştan/doğuş öncesi, ya da sonradan/toplumsal nedenlerle engelli konumundadır. Nereden ve nasıl bakılırsa bakılsın ya da değerlendirilsin, engelli nüfus olgusu, göz ardı edilemeyecek kadar önemli bir toplumsal sorundur. Türkiye’de aile yapısında son 50 yıl içinde yaşanan değişimler, kentleşme ve sanayileşme ile birlikte engelliliğin bileşiminde de değişimler ortaya çıkmıştır. Yakın akraba evliliği daha çok kırsal kesime dair bir tutum ve anlayıştır; ama kentsel alanda da toplumsal nedenlerle (iş kazası, trafik kazası, terör, savaş, ev içi kazalar) artık daha çok engellilik ortaya çıkmaktadır.

Dünya nüfusunun %10’unun engelli olduğu Dünya Sağlık Örgütü tarafından tahmin edilmektedir. Bu sayılar yetersiz beslenme gibi nedenlerden kaynaklanan, hafif ve iyileşebilir engelli insanların büyük bir kısmını kapsamaktadır. Yapılan çalışma ve taramalarda 55 farklı ülkeden elde edilen sonuçlar engelli oranlarının %2 ila %21 arasında değiştiğini göstermektedir. Sonuçların değişkenliği tarama yöntemlerinin farklılığından kaynaklanmaktadır (Çalık, 2003: 398-407).

Dünya genelinde olaya yaklaşıldığında, Engelliliğin, ırk, dil ve din fark etmeksizin görülmekte olan bir olgu olduğu görülmektedir. Doğum öncesi tanı tekniklerinin, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde yeterince gelişmemiş olduğundan genel olarak doğumdan kaynaklanan bedensel veya zihinsel engeller/engelliler görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde durum farklıdır. Hastalık ve engel durumunu önceden tespit etmeyi sağlayan tanı tekniklerinin yaygın olarak kullanılması, bu ülkelerde dünyaya gelen engelli bebek sayısını büyük ölçüde düşürmüştür. Bununla birlikte gelişmiş ülkelerde ortalama yaşam sürelerinin uzaması, yaşlılık kaynaklı çeşitli engellere neden olmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde engelli bireyler zayıf ve muhtaç insanlar olarak kabul edilmiştir. Tarihsel süreçte engellilere yönelik politikalar ‘hayırseverlik’ (Çaha, 2016: 123-150) çerçevesinde ele alınmış ve uygulanmıştır.

UNICEF’in “Çocukluk Tehdit Altında” başlıklı “Dünya Çocuklarının Durumu 2005 Raporu”nda yer alan verilere göre, dünya genelinde bir milyar çocuk -her iki çocuktan biri- yoksulluk içinde yaşamını devam ettirmekte, gelişmekte olan ülkelerde 640 milyon çocuk -her üç çocuktan biri- yeterli barınma yeri olmadan, 400 milyon çocuk -her beş çocuktan biri- içilebilir/temiz içme suyundan mahrum, 270 milyon çocuk-her 7 çocuktan biri- ihtiyaç duyduğu sağlık hizmetlerine ulaşmadan yaşamını sürdürmek zorunda kalmaktadır. Sonuç olarak, dünyada her yıl beş yaşın altında 10 milyon çocuk (Erdugan, 2010: 44-46) hayatını kaybetmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde yaşamakta olan zihinsel veya fiziksel engelli çocukların, %90’ının eğitimden uzak kaldığına Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Teşkilatı (UNESCO) vurgu yapmaktadır. UNDP’nin 1998 yılında yapmış olduğu bir araştırma ise küresel okuma yazma oranının engelli yetişkinlerde %3, engelli kadınlarda ise %1 gibi çok düşük oranlarda olduğunu göstermektedir. Diğer yandan OECD ülkelerinin çoğunda engelli kadın oranı, engelli erkek oranından daha fazladır. Birleşmiş Milletler Uluslararası Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF) ise sokaktaki gençlerin %30’unun engelliliğin herhangi bir türüne sahip olduğuna dikkat çekmektedir, Yapılan bir çalışmada ise yaşam beklentisi yetmiş yılın üzerinde olan ülkelerde, insanların ortalama olarak ömürlerinin 8 yılını ya da ortalama ömürlerinin yaklaşık %11,5 gibi bir oranını engelli olarak geçirdikleri belirtilmektedir (Şen, 2017: 211-276).

Yurttaşlarının ne kadarının engelli çocuklar olduğu, bu çocukların engellerinin neler olduğu ya da bu engellilik durumlarının çocukların yaşamlarını nasıl etkilediği gibi konularda güvenilir bilgilere sahip çok az ülke vardır. Kimi ülkelerde engelli çocuk büyüyen aileler toplumun dışına itilmektedirler. Bu nedenle,

çocuklarını çok seven anne ve babalar ile aile üyeleri bile çocuklarından birinin engelli olduğunu bildirmekte isteksiz davranmaktadırlar. Bu tür bir davranışın temelinde, başkalarının kendilerinden uzaklaşması kaygısı ya da engelli çocuğa yönelik aşırı koruyuculuk yer almakla birlikte, bazı durumlarda bunların her ikisi de söz konusu olabilmektedir (UNICEF, 2013:1-3). Bir çocuk belirli bir özürle/kusurla dünyaya gelmişse, bu çocuğun doğum kaydı bile yapılmayabilmektedir. Bu çocukların varlıkları bilinmemektedir; dolayısıyla söz konusu çocuklar hakları olan sağlık, eğitim ve sosyal hizmetlerden de mahrum kalmaktadır (UNICEF, 2013:1-3). Çok kullanılmakta olan bir tahmin metoduna göre, yaklaşık 93 milyon çocuk, başka bir ifadeyle 14 yaşında veya bu yaştan daha küçük her 20 çocuktan birisinin orta ve ileri düzeyde olmak üzere bir çeşit engeli (UNICEF, 2013:1-3) bulunmaktadır.

Aile bünyesinde engelli bir bireyin doğması, aileyi oluşturan üyelerin hayatlarını, duygu durumlarını, fikirlerini ve davranış kalıplarını olumsuz biçimde etkilemekte ve değiştirmektedir. Sağlıklı bir çocuk beklerken ve geleceğe yönelik bütün ümit ve beklentilerini bu yönde tasarlarlarken, değişik özelliklere sahip bir çocuğun dünyaya gelmesi, ailenin sahip olduğu düzende kökten bir değişiklik oluşturmakta, gelecekle ilgili olumlu planların, yerini yetersizlik, çaresizlik ve ümitsizlik duygusu almaktadır (Ceylan ve Aral, 2005: 32-33). Bu olumsuz duygularla baş edebilmek oldukça zor olmaktadır.

Engelli çocuklara sahip olan ailelerin, çocuklarının bakımı, gelişimi ve günlük yaşamlarını devam ettirebilmeleri için değişik alanlarda ilgiye, yardıma ve desteğe gereksinim duydukları bilinmektedir. Üstlenmiş buldukları sorumlulukları başka bireylerle paylaşmakta olan, etraflarındaki bireylerden destek gören anne ve babaların yalnız olmadıklarını düşündükleri ve karşılaştıkları sorunları daha kolay çözebildikleri de tespit edilmiştir. Engelli çocukların ailelerinin yaşadıkları bir çok sorunla birlikte aynı zamanda yalnızlık duygusuna da sahip oldukları (Ceylan ve Aral, 2005: 32-33) saptanmıştır.

Türkiye’de engelli çocukların anne ve babalarına yönelik psiko-sosyal hizmetlere gereksinim bulunmaktadır. Ailelerin yaşadıkları durumu grup yoluyla paylaşma gereksinimlerine yönelik hizmetler genellikle verilememektedir. Özellikle annelere yönelik olarak engellilik ve bunun neden olduğu sorunları ortadan kaldırma konusunda yardımcı olmak, psikolojik açıdan desteklemede bulunmak, güven düzeylerini artırıcı, yaşadıkları çevreyle uyum sağlayan, kendisiyle barışık bir biçimde hayatı öğrenme bilincini kazandırabilmek amacıyla grup çalışmalarının yapılmasına gereksinim bulunmaktadır (Duyan, 2007: 2).

Engelli olan çocuklar, olmayan çocuklara göre iki ila on kez daha fazla fiziksel, duygusal ve cinsel istismara maruz kalabilmekte, engelli olan istismar mağdurlarının % 25’ini gelişimsel geriliği olan çocuk ve gençler oluşturmaktadır. Engelli çocuklar, engelli olmayanlara göre üç ila dört kez daha fazla, tanıdıkları ve güvendikleri ebeveyn, kardeş, bakıcı, öğretmen, din görevlileri ve koçlarından cinsel istismar görmektedirler (Eratay, 2017: 479-487).

Birleşik Krallıkta engelli çocukların aileleri arasında yapılan bir araştırmaya göre ailelerin yüzde 70’i çevrelerinde engellilik durumuna ilişkin anlayış ve kabullenmenin yetersiz olduğunu düşünmektedir ve bu ailelerin neredeyse yarısı örneğin çocuk bakımı gibi destek hizmetlerine erişimde güçlüklerle karşılaşmaktadır. Birleşik Krallıkta 2007 yılında yapılan ve özel eğitim ihtiyacı olan çocukları kapsayan bir araştırmada çocukların yüzde 55’i engellilikleri nedeniyle haksız davranışlara maruz kaldıklarını belirtmiştir. Madagaskar’da yapılan bir araştırma, engellilik konusunda bilgisizliğin anne ve babalar arasında yaygın olduğunu göstermektedir. Öyle ki, aile derneklerinin başkanlığını yapanların bile yüzde 48’i engelliliğin bulaşıcı olduğu inancındadır (UNICEF, 2013:11).

Araştırmacılar tarafından, aşağıda sıralanan özelliklerin engelli çocukları istismara uğrama hususunda daha müsait yaptığını ortaya koymuştur. Bu özellikler:

- Engelli çocukların temel ve sosyal gereksinimleri için başkalarına bağımlı olmaları,
- Kendilerine itaat ve boyun eğmenin iyi davranışlar olarak öğretilmesi ve bu yüzden başkalarının kendileri için tehlikeli olabileceğini anlayamamaları ve bilememeleri,
- Cinsiyet hakkında bilgi yetersizliği ve bunun sonucu cinsel yaklaşımların anlamını bilememeleri,
- Reddedilmenin ve yalıtılmış olmanın artırdığı ilgi ve sevgiye açık olmaları,
- Yaşadıkları istismarı ifade edememeleri veya bu durumu aktaracak kimseyi bilmemeleri,
- Farklı tipte dokunmalar arasında ayırımı yapamamaları,
- Düşük kendilik değerine ve zayıf benlik imgesine sahip olmaları,
- Sürekli tıbbi ve bedensel bakım gereksinimleri nedeniyle çok muayeneden geçmeleri, bedenlerinin sanki kendilerine ait değilmiş gibi (Topçu, 2009: 71-85) bir düşünceye yol açması olarak sınıflandırılmaktadır.

Çocuk Haklarına dair Sözleşme (ÇHS) ve Engelli Hakları Sözleşmesi'ne (EHS) göre, dünyadaki tüm hükümetler, engellilik durumu olsun olmasın tüm çocukların herhangi bir ayrımcılığa maruz kalmaksızın haklarından yararlanmalarını sağlama sorumluluğunu üstlenmiş bulunmaktadır (UNICEF, 2013:1-3).

Bu iki Sözleşme, engelli çocukların toplum yaşamına katılmalarının sağlanmasına yöneliktir. Çocukların kapsanması konusundaki duyarlılığın temelinde şunların tanınıp kabul edilmesi yatmaktadır: tüm çocuklar, yaşadıkları toplumların tam anlamda üyeleridir; her çocuk, saygı gösterilecek ve görüşleri alınacak kendine özgü bir bireydir; her çocuğun, geliştirilmeye değer becerileri ve özlemleri, karşılanması gereken ihtiyaçları vardır; tüm çocukların katkılarına değer verilmeli ve bu katkılar özendirilmelidir (UNICEF, 2013:1-3).

Engelli çocuklarda, sosyal becerileri kazanamama veya sahip oldukları sosyal becerileri yeterince sergileyememe gibi durumlar sıklıkla gözlenebilmektedir. Bu çocukların sergiledikleri sorunlu davranışlar, sosyal beceri yetersizliğinden kaynaklanmaktadır (Gökmen, 2018: 63-74).

Engelli çocukların sorunları çok değişiktir. Bu sorunlar aşağıdaki gibi gruplandırılmaktadır:

- **Hizmetin Yaygınlaştırılmaması:** Engelli çocuklara sunulan hizmetler çok yetersizdir. Bu hizmetler hem nicelik hem nitelik yönünden yeterli değildir. Engelli çocuklar için bakım elemanı yetiştiren eğitim kurumları ihtiyacı karşılamaktan uzak bulunmaktadır. Engelliliğin farkına varma, erken tanı, ihtiyaca, duruma uygun bakım, sağaltım ve eğitim hizmetleri çok geç verilmektedir (Okan ve Okan, 2006:23-28).
- **Hizmette Yanlışlık, Kesiklik ve Dağınıklık:** Özel eğitime muhtaç engelli çocuğa doğru tanı koyamama nedeniyle doğru tedavi, doğru eğitim, doğru rehabilitasyon ve doğru işe yerleştirme sorunu yaşanmaktadır. Bazı engel grubundaki çocuklar normal arkadaşları gibi eğitim kurumlarından yararlanma durumundadırlar. Buna karşın eğitim kurumlarının mimari tasarımları yapılırken engelliler düşünülmemiştir. Engelli çocuğun ihtiyacı olan hizmetler pek çok değişik kurum, bilim dalı ve kişilere dağılmıştır Bir görme engelli için kabartma bir saatin getirilmesi işlemlerini beş değişik kuruma gitmeden gerçekleştirmek mümkün değildir (Okan ve Okan, 2006:23-28).
- **Hizmette Araç-Gereç Yetersizliği:** Engelli çocuklara götürülecek ya da sağlanacak hizmetlerin çoğu özel araç-gereç kullanmayı gerektirir. Bu araçların yeterli düzeyde sağlandıklarını söylemek oldukça zordur (Okan ve Okan, 2006:23-28).
- **Kaynaştırma ya da Ayrıştırma:** Engelli çocuklar yaşamlarını normal olanlarla bir arada sürdürmektedir. Sürdürmek de zorundadır. Bu durum hem engelli çocuklar için hem de normal olan çocuklar için de geçerlidir. Eğitim, sosyal, kültürel ve sportif faaliyetlerin buna göre planlanması ve yürütülmesi gerekirken, ayrılmaya doğru kayıldığı gözlenmektedir (Okan ve Okan, 2006:23-28).
- **Mevzuat Karışıklığı:** Engelli çocukları ilgilendiren çok çeşitli hukuki düzenleme yürürlükte

bulunmaktadır. Ancak bunlar çok karışıktır, engelli çocuklara ait mevzuatı bir arada derli toplu bir biçimde bulabilme hususunda (Okan ve Okan, 2006:23-28) güçlüklerle karşılaşılacaktır.

- **Günlük Yaşam Güçlükleri ve Ailenin Yalnızlığı:** Engelli çocuklar, normal arkadaşlarının sahip olduğu bazı kolaylıklara, olanaklara sahip değildir. Bu sahip olamama durumu engelli çocukları toplumdaki soyutlamaktadır. İçinde engelli bulunan aile çok önemli birim olmaktadır. Çünkü engelli çocuk sorununun ilk yaşandığı yer aile olmaktadır. İlk şaşkınlık, ilk hayal kırıklığı, ilk çaresizlik duygusu hep ailede yaşanır. Aile, sorunun sürekli yaşandığı (Okan ve Okan, 2006:23-28) ortam kanumundadır.
- **Hizmet İçin Uygun Eleman Azlığı ve Hizmet ve Yaşam Ortamlarının Uygunsuzluğu:** Engelli çocukların, eğitim, sağlık, sosyal ve sportif faaliyetleri için özel eğitim almış personele ihtiyaç duyulmaktadır. Özel eğitim almamış çalışanlarla bu hizmetlerin iyi sunulamayacağı açıktır. Eğitim ve rehabilitasyon hizmetlerinin engelli çocuğun engel durumuna göre düzenlenmiş ortamlarda verilmesi gerekmektedir (Okan ve Okan, 2006:23-28).
- **Kamuoyu Yokluğu ve Örgütlenme Güçlüğü:** Engellilik sorunu toplumsal kökenlidir, engellilerin - özellikle engelli çocukların- hiçbiri isteyerek engelli olmamıştır. Engellilerle ilgili dernekler, federasyonlar, vakıflar yer, kesim, zaman, sorun özelliklerini dikkate almaksızın, birbiriyle işbirliği yapmaksızın, birbirini desteklemeksizin çalışmakta, kendilerine göre de başarıya ulaşıyor görünmektedir. Aralarındaki işbirliği ve eşgüdümün sağlanması gerekmektedir (Okan ve Okan, 2006:23-28).
- **Bilimsel Araştırma ve Yayın Azlığı:** Engelli veya engelliler olarak adlandırılan grup içinde özür türleri çok çeşitlilik göstermektedir. Özür gruplarının her birinin çok yönlü olarak çeşitli disiplinler tarafından bilimsel yönde incelenmesi gerekmektedir. Bu çalışmalar her düzeyde desteklenmelidir. Engelli çocuğu olan ailelere yardımcı olacak kitap yok denecek kadar azdır. İlgili ve yetkili kamu kurum ve kuruluşların öğretmenleri ve anne-babalar için hazırlanan kılavuz kitaplar (Okan ve Okan, 2006:23-28) yeterli olmaktan çok uzaktır.

3. ENGELLİ ÇOCUKLARA YÖNELİK YEREL POLİTİKALAR

Çocuk Haklarına dair Sözleşme (ÇHS) ve Engelli Hakları Sözleşmesi (EHS), engelli çocukları edilemce bakım ve koruma bekleyen ve alan kişiler olarak gören hayırseverlik yaklaşımlarını eleştirmektedir. Sözü edilen Sözleşmeler bunun yerine her çocuğun ailesinin, topluluğunun ve toplumun tam bir üyesi olarak görülmesini talep etmektedir. Bu ise, çocuğun “kurtarılması” gibi geleneksel anlayışlar yerine, çocuğun haklarının hayata geçilmesine mani olan bedensel, kültürel, ekonomik, sosyal, davranış ve tutumlarla ilgili engellerin ortadan kaldırılmasına yönelik yatırımlara ve politikalara odaklanılmasını gerekli kılmaktadır. Bu uygulamalar arasında, çocukların gündelik yaşamlarını etkileyen kararların alınmasına çocukların kendilerinin aktif biçimde katılmaları da yer almaktadır (UNICEF, 2013:11).

Engelli çocuklara akranları tarafından nasıl davranıldığına ilişkin ilk araştırmalar, daha okul öncesi dönemde bile bu çocukların arkadaş ya da oyun ortağı olarak görülmediklerini ortaya koymaktadır. Kimi zaman bunun nedeni engelli çocukların kendi akranları tarafından oyun oynayıp başkalarıyla etkileşime giremeyecek veya oyunlara ilgisiz kişiler olarak görülmeledir (UNICEF, 2013:11).

Engelli çocuklara yönelik yerel kamu politikaları, genel olarak ulusal düzeydeki sosyal politikaların, özel olarak ise ulusal engelliler politikalarının bir parçası durumundadır. Yerel yönetimler, engelli çocuklara yönelik hazırladıkları hizmetlerin uygulamalarını bu politikaların temel esasları doğrultusunda biçimlendirmek durumundadırlar. Örneğin, engelli çocukların yaşadıkları toplumla bütünleşmeleri amacını

taşıyan “Ayrımcılık Yapmama” veya “Sosyal Dışlanmayı Önleme” politika ve uygulamalarının engellilere yönelik somut sonuçları (Seyyar, 2015a: 181-214) bu çerçevede önem taşımaktadır.

Engelli bireylerin, toplumu oluşturan diğer kesimlerle beraber ve onlarla kaynaşarak ve bütünleşerek aynı olanaklara kavuşturulmaları sağlanmalıdır. Özel uygulamalar; hizmetlerden eşit olarak yararlanabilme veya erişebilme konusunda zorluk ortaya çıktığında geçerlilik kazanmalıdır. Bu tür durumların ortaya çıkması halinde de yine toplumsal bütünleşme ve fırsat eşitliği ilke ve hedeflerini sağlayabilmek için ‘pozitif ayrımcılık’ sağlayacak uygulamalar (Seyyar, 2015a: 181-214) devreye sokulmalıdır.

Yerel yönetimlerin bünyelerinde kurulan, ‘Engelli Birimleri’ne verilen görev ve sorumluluklar, engellilerin/engelli çocukların sahip oldukları özel durumları ve yaşamakta oldukları toplumsal sorunları ortaya koymaktadır. Bu sorunlar, engelli bireylerin kendileri ve toplumsal çevreleriyle uyumlu, kendine güvenen ve üreten insanlar olmalarına mani olmaktadır. Bu engelleri aşmak, gidermek veya azaltabilmek için engelli çocuklara yönelik yerel kamu politikaları; Engelli Dostu Yerel Aile Politikaları, Engelli Dostu Yerel Sağlık Politikaları, Engelli Dostu Yerel Eğitim Politikaları, Engelli Dostu Yerel Rekreasyon Politikaları, Engelli Dostu Yerel Ulaşım Politikaları, Engelli Dostu Yerel İstihdam Politikaları, Engelli Dostu Yerel Katılımcı Demokrasi Açılımları, Engelli Dostu Yerel Rehabilitasyon Hizmetleri, olarak sınıflandırılmaktadır (Seyyar, 2015a: 181-214; Seyyar, 2018).

Engelli çocuklar, eğitime erişim açısından dezavantajlı gruplardan birisini oluşturmaktadır. 2002 yılında yapılan ‘Türkiye Özürlüler Araştırması’ verilerine göre, ülkenin genel nüfusu içerisinde okuryazar olmayan kişilerin oranı yüzde 12,9 iken, engelli bireyler arasında bu rakam yüzde 36,3’tür” (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 10). Bu bilgi çerçevesinde engelli çocuklar üzerine ayrıca durulması gerekli ve yararlı görülmektedir. Şimdiki durumda engelli çocukların önemli bir kısmının eğitim hakkından yararlanamadığı açık bir biçimde görülmektedir. Diğer taraftan, engelli çocukların sosyal hayata katılımlarını sağlamak amacıyla atılan adımların yürütülen uygulamaların son derece yetersiz ve mikro ölçekli olduğu görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 14).

4.YEREL DÜZEYDEKİ POLİTİKALARIN YÖNETİŞİM ÇERÇEVESİNDE PAYDAŞLARLA OLUŞTURULMASI

Sivil toplum örgütlerinin yerel düzeydeki politikaların etkinliğine katkısı, yenilikçi yöntemler geliştirmek ve özel sektörün aksine kar amacı gütmeyen hizmet sunumuna odaklanmak olarak ifade edilmektedir. Sivil toplum örgütlerinin ulusal düzeydeki politikalarından daha çok yerel ölçekli politikalar üzerindeki etkisi daha çok olmaktadır. Engelli çocuklara yönelik politikalarının belirlenmesi katılım unsurları açısından önem taşımaktadır. Birçok uluslararası kuruluş ve çeşitli ülkeler, engelli politikalarının oluşturulması sürecine sivil toplum aktörlerinin katılımını öteki politika sahalarına göre daha yaygın olarak sağlamaktadırlar. Engelli ve engelli çocuk politikaları, dünya ölçeğinde sivil topluma dayalı biçimde gelişmiştir. Bu nedenle ihtiyaç duyulan gerekli uzmanlık bilgisi, bu konudaki sivil toplum etkinliğini arttırmaktadır (Babaoğlu, 2018: 88-101).

Küreselleşmenin 1980’li yıllardan itibaren yaygınlaşan etkisiyle yaşanan yerelleşme eğilimleriyle birlikte engellilere yönelik politika ve uygulamalarda önceki dönemlere nazaran yerel yönetimler ön plana çıkmış ve politikaların belirlenmesi ve uygulamaya geçirilmesinde temel aktörlerden birisi olmuşlardır (Kesgin, 2014: 1-15).

Türkiye açısından hem uluslararası hem de ulusal mevzuat Türkiye’de engelli politikalarının oluşturulması ve tespit edilmesinde katılım süreçlerini destekler özelliklere sahiptir. Örneğin Birleşmiş Milletler Engelli Hakları Sözleşmesine göre engelli politikalarının oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde engellilere

yönelik faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin desteğinin sağlanması ve uzmanlık bilgilerinden faydalanılmasına yönelik araçlar geliştirilmesi hüküm altına alınmıştır (Babaoğlu, 2018: 88-101). 5825 sayılı kanun ile Türkiye mevzuatına da geçirilen bu düzenleme nedeniyle engelli politikalarına sivil toplumun desteğinin sağlanması beklenmelidir (Engelli Hakları Sözleşmesi, Md. 1/c; Md. 3; Md. 30/1, Md. 30/5; 30/5-a).

Bu gelişmeler doğrultusunda, Türkiye'deki engelli sivil toplum örgütlerinin de politika etkinliği için özellikle yerel düzeyde gittikçe daha etkin olmaya çalıştıkları gözlenmektedir (Babaoğlu, 2018: 88-101). Engellilere ilişkin mevzuat da bu konuyu önemsemektedir. Yürürlükteki, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75. ve 77. maddelerinde sivil toplum kuruluşlarının desteğini sağlamak için, engelli dernekleri ve vakıfları ile işbirliği yapılabileceği ve engellilere yönelik hizmetlerde gönüllülerin katılımının sağlanması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca 76. madde ile belirli ölçütleri karşılayan kentlerde kurulması öngörülen kent konseylerinde engelli meclisleri oluşturularak yerel engelli politikalarında, sivil toplum aktörlerinin de katılımı öngörülmüştür. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine göre kurulması öngörülen engelli hizmet birimlerinin faaliyetlerini, engellilere yönelik faaliyet gösteren sivil toplum örgütleriyle işbirliği halinde sürdürmesi gerektiği vurgulanmıştır (Babaoğlu, 2018: 88-101). Yerel düzeyde, yerleşim yerlerini yeniden yapılandırma, engelliler açısından mekanı erişebilir hale getirme hak temelli bir mücadele (Dikmen ve Yardımcı, 2010: 166) olarak ortaya çıkmış durumdadır.

Engelli çocuklar ve ailelerinin gündelik hayatlarında yaşadıkları pek çok sorunun temelinde yerel düzeydeki uygulama ve politikalar yer almaktadır. Türkiye'de genel engelli politikaları açısından bu durumu sağlayacak ve destekleyecek hukuki mevzuat hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. Maddesinde, 'hizmetin sunumunda engellilerin durumuna müsait usullerin uygulanacağı' belirtilmektedir. Kanununun 38. maddesinde ise belediye başkanının görevleri arasında engellilere yönelik hizmetler üretmek ve sunmak ile engelliler için merkezler oluşturmak da yer almıştır. Ayrıca 60. maddede engelliler için sunulacak sosyal hizmetler ve yardımlar belediyenin giderleri arasına konulmuştur. 75. maddede de engelli dernek ve vakıfları işbirliği yapılabilecek kuruluşlar arasında sıralanmıştır Aynı şekilde, 77. maddede engellilere yönelik hizmetlerde gönüllü kişilerin katılımına sağlayacak çabaların yürütülebileceği hüküm altına alınmıştır (Babaoğlu, 2018: 88-101).

Engelli çocukların toplumsal hayata katılımını engelleyen en önemli sorun ulaşım sorununun çözülmemiş olmasıdır. Son dönemlerde yeni çalışmalar yapılmakla birlikte katedilen aşama ve geline noktanın istenilen düzeyde olmadığı kabul edilmektedir. Türkiye'de bu konuda yaşanan eksikliklerin giderilmesi hususunda bütünsel bir yaklaşım izlenmediği ve geçici yöntemler geliştirildiği (Çaha, 2016: 123-150) gözlenmektedir.

5. ENGELLİ ÇOCUK POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ VE SORUNLAR

Yerel düzeyde, engelli çocuklara yönelik yürütülen politikaların bireysel, toplumsal-kültürel ve siyasi sonuçları olduğu/olacağı kabul edilmektedir (Güleç, 2014: 486-500). Bireysel düzeyde; engellilere yönelik yerel politikaların amaçlarının başında engelli bireylere sunulan, sağlık ve kültürel hizmetlerle, istihdam artırıcı eğitimlerle kendilerini ifade edebilme, toplumsal yaşama katılma olanakları artacak, birey olarak gelişmelerini sağlamaya yönelik olumlu adımlar atılmış olacaktır. Bu kapsamda ekonomik yaşama katılmakta olan engelli sosyal yaşama daha aktif katılmış olacak, diğer bireylerle ilişkileri istenen düzeye ulaşacaktır (Güleç, 2014: 486-500). Engelli çocuklara yönelik yerel politikalara toplumsal ve kültürel açılardan bakıldığında eğitim seviyesi düşük ailelerin engelli çocukları için sağlanan eğitim, sağlık ve kültürel hizmet olanakları ile bu engelli bireylerin aile fertlerine sunulan psikolojik danışmanlık hizmetleri, engellilerin ihtiyaç duydukları, eğitim ve sağlık sorunlarının (Güleç, 2014: 486-500) ortadan kalkmasına yardımcı

olmaktadır. Engelli çocukların sosyal hayatla bütünleşmelerinin sağlanmasında yerel yönetimler ve yerel politikalar önem taşımaktadır (Güleç, 2014: 486-500).

Türkiye'de, engelli politikalarını yönlendirecek, hukuki düzenlemeler ve mevzuat hazırlama çalışmalarına sağlam ve güvenilir bilgiler sağlayacak somut, olgu temelli, ölçülebilir bilgi üretilememektedir. Bu durumu değiştirmeye yönelik bilimsel araştırmalara dayalı bilgiler elde yeni yeni elde edilmektedir. Engelliler için, onlara ve ailelerine yönelik politikalar geliştirilmesi ve ihtiyaç duyulan mevzuatın hazırlanması ve uygulanması sürecinde geliştirme/değiştirme gereksinimi sürekli olarak gündeme gelmektedir. Engellilere yönelik politikalar oluşturulurken ya da mevzuat geliştirilirken, gereklilik ve yeterlilik analizinin yapılmasını temin edecek veri setleri bulunmamaktadır (Toplumsal Haklar ve Araştırmalar Derneği, 2014: 19-31).

Engellilere yönelik çalışmalarda bulunan kamu kuruluşlarının, üniversitelerin ve uygulama düzeyinde sahada çalışan, engelli bireylerle ve aileleriyle temasta bulunan, engelli bireylerin ve ailelerinin sorunlarını bütün yönleriyle takip eden, izleyen STK'ların yapacakları çalışmalara (Toplumsal Haklar ve Araştırmalar Derneği, 2014: 19-31) gereksinim duyulmaktadır.

Engelli Çocuklara yönelik hizmetlere yönelik hizmetlere için öneriler şunlardır:

- Hak temelli yaklaşım benimsenmeli, Engelli çocuklar için, toplumsal bilinç ve duyarlılık seviyesi yükseltilmelidir.
- Engelli çocukların her düzeyde eğitime özellikle de okul öncesi eğitime ve örgün eğitime erişim oranları yükseltilmelidir.
- Anne çocuk sağlığı hizmetleri kapsamında tarama programları geliştirilmeli ve çeşitlendirilmelidir.
- Engelli çocukların günlük hayatla bütünleşmeleri ve katılmaları temin edilmeli ve bunu sağlamak amacıyla günlük hayatta karşılarına çıkan zorluklar ortadan kaldırılmalıdır. Engelli çocukların günlük hayatta ve eğitimde ayrımcılığa maruz kalmalarının önüne geçilmelidir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 30, 37-38).
- Engelli çocuklara hizmet verecek rehabilitasyon merkezleri, tıbbi ve psiko-sosyal destek sağlayacak ve engelli çocukların katılımını da temin edecek bir biçimde kamusal olarak kurulmalı ve geliştirilmelidir.
- Engelli çocukların okul öncesinden itibaren eğitim imkan ve ortamları, sağlıkla ilgili ihtiyaçları ile rehabilitasyon ve özel eğitim hizmetleri toplum temelli bakım anlayışıyla temin edilmelidir.
- Engelli çocuklara yönelik ayrımcılık her ortamda önlenmeli ve bunu sağlayacak gerekli mekanizmalar toplumsal ve kamusal olarak kurulmalıdır.
- Engelli çocuklara yönelik bütün hizmetlerin düzenlenmesinde çocukların toplumla bütünleşmelerini sağlayacak mekanizmalar (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 49) oluşturulmalıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yönetişim anlayışının, günümüzde yaşanmakta olan ekonomik, sosyo-kültürel ve teknolojik değişimler geçirmekte olan küreselleşen dünyada yönetme ve karar alma süreçleri ile bu süreçlere katılan aktörler/paydaşlar üzerinde önemli ölçüde etkiler meydana getirdiği belirtilmektedir (Mutlu ve Demirkaya, 2018: 61).

Küresel düzeyde yaşanan gelişmelerden hareketle, yerel düzeyde engelli çocuklara yönelik hizmetlerin geliştirilmesi noktasında atılması gereken pek çok adım olduğu görülmektedir. Tüm bu hizmetlerin engelliler için bir tür yardım algısıyla değil, yasal haklar olmalarından hareketle yerine getirilmesi yaşanan sorunların

önemli bir kısmını ortadan kaldıracaktır. Engelli bireylerin özellikle yerel düzeydeki politikalara katılımı noktasında çeşitli haklar elde ettikleri gözlenmektedir (Babaoğlu, 2018: 88-101). Bu hakların kullanılması noktasında, sivil toplum örgütlerini sürece dahil edecek uygulamalar ve yapıların oluşturulması gerekmektedir. Sivil toplumun uzmanlık bilgisinden ve deneyiminden yararlanılması, taleplerin tespiti-değerlendirilmesi, sivil denetimlerin yaygınlaşması bu açıdan önem taşımaktadır. Kent konseyleri bünyesinde yer alan engelli meclislerinin aktifleştirilmesinin bu noktada önemli olduğu düşünülmektedir. Tüm bu uygulamaların ve sonuçlarının daha geniş çerçevede tespiti için farklı ölçeklerde geliştirilecek ve uygulanacak saha çalışmalarının, sorunların tespiti ve çözüm önerilerinin geliştirilmesi noktasında fayda sağlayacağı (Babaoğlu, 2018: 88-101) düşünülmektedir.

Engelliler toplumu oluşturan gruplar içinde özel olarak üzerinde durulması gereken kesimler arasında yer almaktadır. Engellilerin eğitimlerinin, istihdamlarının, yapıları mekan taleplerinin öteki fertlerden değişik olacağını kabul etmek gerekmektedir. Son yıllarda engellilere yönelik yürürlüğe konulan mevzuat değişiklikleri bir taraftan ayrımcılıkla mücadele ederken diğer taraftan fırsat eşitliği oluşturmakta ve “pozitif ayrımcılık” uygulamalarıyla bu insanların önlerindeki engelleri kaldırmada önemli bir görev üstlenmektedir. Engelli bireylerin hayata tutunmalarına katkı sağlamakta olan uygulamalar arasında; engellilerin istihdamı, bakımı, sosyal güvenlikleri, fiziki engellerin kaldırılması (Kesgin, 2014: 1-15) gibi çeşitli düzenlemeler yer almaktadır.

Yerel düzeydeki politika belirleyici kurumlar, engelli çocuklara yönelik yerel kamu politikaları geliştirilirken, ulusal ve uluslararası düzeyde başarı kazanmış olan iyi uygulama örneklerinden yararlanarak, bu iyi uygulamaları kendi bölgelerinin fiziksel, toplumsal ve ekonomik özelliklerine uyarlamalıdır.

Engelliler ve engelli çocukların eğitim, istihdam, sosyal ilişkiler, mülkiyet, sağlık gibi alanlarda çeşitli dezavantajlar yaşamakta olduğu bilinmektedir. Engeller, bu bireylerin kamusal alandaki hareketliliğini, eğitim ve iş olanaklarına erişimlerini, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerine ulaşımını kısıtlamakla kalmamakta, onların yoksullaşmalarına ya da sosyal hareketliliğe getirdiği engellerle yoksul kalmalarına neden olmaktadır. Yoksulluk kaynaklı sosyal dışlanma biçimlerini de doğrudan veya dolaylı olarak yaşamalarına neden olmaktadır (Köten ve Erdoğan, 2014: 22-29). Toplumsal olarak yok sayılma, görmezden gelinme, kısırılmışlık, mekansal ve mesleki sıkıştırılmışlık, ötekileştirilme gibi sosyal dışlanma göstergelerine ek olarak, sağlık hizmetlerinden yararlanma konusunda da sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Okul hayatında karşılaştıkları ayrımcılık ve okul binasına ulaşım güçlüğü, çok sayıda engelli gençlerin ve çocukların ya eğitim olanağına hiç sahip olamamasına veya eğitimini yarıda bırakmasına neden olmaktadır. Bu durum engelli çocukların başarı düzeyini olumsuz yönde etkilemekte ve toplumsal hareketlilik olanaklarından yoksun kalmaları (Köten ve Erdoğan, 2014: 22-29) sonucunu doğurmaktadır.

Yerel yönetim birimlerinin engellilerle ilgili yasal ve hukuki düzenlemeleri uygulama bakımından hevesli olmaları, engelli çocuklar için toplumsal yaşamla aralarındaki engelleri kaldırmak konusundaki çabaları açısından (Güleç, 2014: 486-500) önem taşımaktadır.

Tüm bu verilerden hareketle şunlar önerilebilir:

- Engelliliğin, utanılacak veya aşağılanacak bir durum olmadığı, eğitim kurumlarında, görsel ve yazılı kitle iletişim araçlarında sürekli olarak değişik programlar kanalıyla işlenmek, böylece toplumda “özürlülük bilinci veya algısı” sağlanmalıdır (Özerkmen, 2005: 111-119).
- Geçici önlemler yerine köklü çözüm için engellilerin, hem engellilik çeşitleri hem de sayılarının envanterini çıkartacak merkezi ve yerel yönetim birimleri kurulmalı; mali destek yaratılmalıdır.
- Engelli potansiyelinden işgücü olarak azami yararlanma yoluna gidilmesi gerekmektedir. Bilişim

teknolojilerinin kullanımı engelli istihdamını artıracak özelliklere sahiptir.

- Engellilik, bir kader değildir. Çoğunlukla kişinin isteği dışında, bilgisizlik, dikkatsizlik vb. nedenlerden kaynaklanmaktadır.
- Sosyal devlet ilkesi her şeyden önce engellilik konusunda harekete geçirmelidir (Özerkmen, 2005: 111-119).
- Yaşam kalitesinin ve sosyal farklılıkların, bireyler arası etkileşimin, sosyokültürel ortamda Engelliler ve engelli çocukların varlığının üretici, yaratıcı yanlarıyla diğerleri tarafından içselleştirilmesini sağlayacak olanakların verilmesinin ve düzenlemelerin yapılmasının, Engelliler ve engelli çocuklara ilişkin oluşturulacak sosyal model yaklaşımı içinde şekillenmesi ve engellilik politikalarının bu çerçevede oluşturulması (Burcu, 2007: 230-249),
- Engelliler ve engelli çocuklarla ilgili bütün çalışmalarda devlet desteği kadar STK'ların da aktif rol almalarının temin edilmesi,
- Engelliler ve engelli çocuklara maddi gereksinimleri (erişebilir konut, araç-gereç gibi) ile birlikte sportif, sosyal ve kültürel faaliyetlere katılmalarını temin edecek, kolaylaştıracak olanakların oluşturulması ve bunu sağlamaya yönelik olarak sunulan hizmetlerin kaliteli ve iyi organize edilmesi (Burcu, 2007: 230-249),
- Engelliler ve engelli çocuklara yönelik hukuki düzenlemelerin oluşturulma sürecinde, engelli bireylerin yaşam kalitesi ile toplumsal değişme koşullarına göre değişen ihtiyaçlarının göz önünde bulundurulması (Burcu, 2007: 230-249),
- Engelliler ve engelli çocuklara ilişkin gözlenen ayrımcılığın kaynağının sosyal olarak oluşturulduğu düşünüldüğünde, bu koşulların toplumun her kesimini ve sosyal hayatın bütününe kapsayacak bir biçimde zaman kaybedilmeden değerlendirilmesi (Burcu, 2007: 230-249),
- Gelecek dönemlerde engelli çocuklarla ilgili olarak hukuk alanında yapılması gereken yeni yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve uygulanarak ulusal düzeyde yaygın bir yapılanmanın sağlanması (Çılga, 2000: 117-122),
- Engelli çocuklarla ilgilenen sivil toplum kuruluşlarının kendilerini konumlandıkları işlev yanında kurumsallaşma açısından daha geniş bir vizyona sahip olmaları (Aysoy, 2003: 390-397) gerekmektedir.

Engellilerin ve engelli çocukların gelişmelerini sağlamak için onların iyi eğitilmeleri, beceriler ile donatılmaları, fırsatlar ve uygun ortamlar oluşturularak iş yaşamlarına dahil edilmeleri gerekmektedir. Engellilere, iş yaşamlarında diğer çalışanlara sağlanan hak ve imkanların adil ölçülerde kullanılması yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunacaktır (Öztürk, 2013: 19-24).

Engellilerin ve engelli çocukların sorunlarının çözümü ve yaşam koşullarının geliştirilmesi için geliştirilecek ve uygulanacak politikaların yerel yönetim ilkeleri gözönünde bulundurularak, yerel yönetim birimlerinin temel aktör olarak kabul edilerek hayata geçirilmesi başarı ve benimsenme düzeyini yükseltecektir. Toplumsal yaşamda diğer bireylerle bir arada yaşamakta olan ve bu beraberlikte, toplumsal yalnızlık, toplumsal izolasyon, ayrımcılığa maruz kalma, marjinalleşme riskleriyle karşılaşılma olasılığı yüksek engelli çocuklar için ve hatta toplumda 'engelli olma' durumuyla karşılaşma olasılığı olan bütün bireyleri kapsayacak politikalar üretmek, geliştirmek ve bunların işlerlik kazanmasını sağlamak gerekmektedir (Burcu, 2007: 230-249).

KAYNAKLAR

- 1/7/2005 tarih ve 5378 Sayılı Engelliler Hakkında Kanun, Resmi Gazete Tarih: 7/7/2005 Sayı: 25868, Yayımlandığı Düstur : Tertip : 5 Cilt : 44, (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5378.pdf> Erişim Tarihi 05. 11. 2018).
- Aygün, E., (2017), *Kentsel Açık Alanların Fiziksel Engelliler Tarafından Kullanım İmkanlarının Değerlendirilmesi; Tekirdağ Süleymanpaşa İlçesi Örneği*, T.C. Namık Kemal Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Tekirdağ.
- Aykara, A., (2016), “Engelli Çocukların Katılım Hakkı,” *Çocuk Katılımı* (Ed. Ercüment Erbay), Nobel Yayıncılık, Ankara, 1. Basım.
- Aysoy, M., (2003), Yoksulluk Açısından Özürlülük, “*Yoksulluk Sempozyumu*, (Ed. Ahmet Emre Bilgili, İbrahim Altan)” Deniz Feneri Derneği, 2. Cilt, İstanbul, s. 390-397.
- Babaoğlu, C., (2018), “Türkiye’de Anakentlerde Engellilere Yönelik Hizmetler ve Sorun Alanları,” *TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı*, Cilt 5, Sayı 1, Yıl 2018, s. 88-101.
- Bal, H.,(2004), *Çocuk Suçluluğu: Kavramlar, Kuramlar, Saha Çalışmaları*, Fakülte Kitabevi Yayınları: 39, Sosyoloji Dizisi: 7, 1. Baskı, Isparta.
- Bayramoğlu, S., (2004), *Yönetişim ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar Sorunu: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Bezmez, D., Yardımcı, S., (2010), Dönüşen Vatandaşlık Kurguları Çerçevesinde Sakat Hakları: Kurumsal Yaklaşımlar ve Türkiye Örneği, *Yurttaşlık Tartışmaları: Yeni Yaklaşımlar*, (Ed. F. Kartal), TODAİE, Ankara.
- Burcu, E., (2017), *Türkiye’de Özürlü Birey Olma; Temel Sosyolojik Özellikleri ve Sorunları Üzerine Bir Araştırma*, Hacettepe Üniversite Yayınları, Hacettepe Üniversitesi Hastaneleri Basımevi, Ankara.
- Ceylan, R., Aral, N., (2005), *Entegre Eğitime Katılan ve Katılmayan Engelli Çocukların Annelerinin Depresyon ve Umutsuzluk Düzeylerinin İncelenmesi*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara Üniversitesi Ev Ekonomisi Yüksekokulu Yayın No: 9, Ankara.
- Cılga İ., (2000), “*Türkiye Çocuk Hakları Ulusal Eylem Planı Stratejisi ve İstanbul Acil Eylem Planı Modeli*,” içinde, 1. *İstanbul Çocuk Kurultayı Bildiriler Kitabı*, İstanbul Çocuk Kurultayı I, 2000, İstanbul, Yay. Haz.; Mustafa Ruhi Şirin, Sevgi Usta Sayita, Çocukları Vakfı yayınları; 2. İstanbul Çocuk Kurultayı yayınları dizisi.
- Cüceloğlu, D., (2016), *İletişim Donanımları*, 53. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Çaha, H., (2016), Engellilerin Toplumsal Hayata Katılmasına Yönelik Politikalar: Türkiye, ABD ve Japonya Örnekleri, *İnsan ve Toplum*, 5 (10), 2016.
- Çalık, S., (2003), Özürlülüğün Nedenleri ve Önlenmesinde Yoksulluğun Rolü “*Yoksulluk Sempozyumu*, (Ed. Ahmet Emre Bilgili, İbrahim Altan)” Deniz Feneri Derneği, 2. Cilt, İstanbul, Haziran, s. 398-407.
- Çevik, H. Hüseyin (2016), Yerel Karar Verme Süreci, “*Kamu Politikaları Ansiklopedisi*” (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Yayıncılık, 1. Basım, Ankara, ss. 377-378
- Çevik, H. H., Demirci, S., (2008), *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, Seçkin Yayınları, Ankara.

- Çukurçayır, M. A., Eroğlu H. T., (2002), Yönetişim Yaklaşımı ve Türkiye’de Kent Konseyleri, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi*,” (Ed. Fatma Neval Genç) Ekin Yayınevi, Bursa, ss. 215-244.
- DİE (2002), 2002 Türkiye Özürlüler Araştırması, (<https://kutuphane.tuik.gov.tr/pdf/0014899.pdf>, Erişim Tarihi, 04. 11. 2018) s. X-XI.
- Doğan, İ., (2000), *Akıllı Küçük*, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- Duman, A., (2011), “Kamu Politika Analizi İçin Pratik Uygulama Modeli,” *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler* (Ed. Alican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Duyan, V., (2007), *Gruplarla Sosyal Hizmet: Grup Çalışmasının Engelli Çocuğa Sahip Annelerin Benlik Saygısı ve Yalnızlık Düzeyine Etkisi*, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara.
- Ekici, S., (2011), “Kamu Politika Sürecinde Kurumsal Rasyonel Tercih Teorisi”, *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler* (Ed. Alican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Eratay, E., (2017), Zihin Engelli Bireylerin İstismarı, “*Uluslararası Çocuk Hakları Kongresi* (Ed.Özge Pınarcık, Miray Özözen Danacı),” 5-7 Ekim 2017, Düzce/Türkiye, Tam Metin Kitabı, Eğitim Kitap Yayıncılık, Girişim Matbaacılık, Ankara.
- Erdugan, Erbil, F., (2010), *Türkiye’de Özürlü Yoksulluğu ve Mücadele Politikalarının Değerlendirilmesi: Ankara-Keçiören Örneği*, T.C. Başbakanlık Özürlüler İdaresi Başkanlığı Yayın No:50 Ankara.
- Gökmen, Sivri, H., (2018), Engelsiz Bir Kentte Çocuk Olmak Olmamak, *Şehir & Toplum*, Sayı 11, Ağustos-Kasım, s. 63-74
- Güleç, Y., (2014) “Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılmasında Yerel Yönetimlerin Önemi ve İşlevi, Bağcılar Engelliler Sarayı Örneği, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 2, Sayı: 1, 486-500.
- Güler, Ç., (2011), *Çevre Kirliliği ve Çocuk*, Yazıt Yayınları: 47, Ankara.
- Hayırsever Topçu, F., (2007), *Küreselleşme ve Uluslararası Çevre Politikaları: Yönetimden Yönetişime Geçiş Sorunu*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2014), *Çocuk Çalışma Grubu Raporu*, 10. Kalkınma Planı 2014-2018, Ankara, 2014.
- Kaptı, A., (2011), “Giriş: Kamu Politika Süreci”, *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler*, (Ed. Alican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Karakılıçık, Y., (2016), *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 36
- Kavruk, H., (2016), Yerel Politika, “*Kamu Politikaları Ansiklopedisi*” (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Yayıncılık, 1. Basım, Ankara, ss. 378-382
- Keşgin, B., (2014), “Engellilere Yönelik Yerel Sosyal Politikalar,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 23(4), s. 1-15.
- Küçükkaraca, N., (2005), Özürlülük, Farklılık ve Toplumsal İstismar, “*Özel Eğitim ve Rehabilitasyon Hizmetlerine İhtiyaç Duyan Bireyler ve Aileleri* (Ed. Said Demirel, Kamil Alptekin),” Zihinsel ve Bedensel Engelli Çocukları ve Aileleri Araştırma Eğitim Dayanışma ve Yardımlaşma Derneği Yayını, No: 1, Ankara.
- Lamba, M., (2016), Yönetişim, “*Kamu Politikaları Ansiklopedisi*” (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Yayıncılık, 1. Basım, Ankara, ss. 382-383

- Marshall, G., (1999), *Sosyoloji Sözlüğü*, (Çev. Osman Akınhay, Derya Kömürcü), Bilim Sanat Yayınlar, Ankara.
- Mutlu, S., Demirkaya, Y., (2018), Avrupa Yönetişimi ve Ulusaltı Yönetimlerin Ulusötesi Ağ Faaliyetleri, *Strategic Public Management Journal*, 4 (2018): 59-82.
- Oğuz, Y., (2005), Engelliliğe Toplumsal ve Etik Bakış, “*Özel Eğitim ve Rehabilitasyon Hizmetlerine İhtiyaç Duyan Bireyler ve Aileleri*” (Ed. Said Demirel, Kamil Alptekin),” Zihinsel ve Bedensel Engelli Çocukları ve Aileleri Araştırma Eğitim Dayanışma ve Yardımlaşma Derneği Yayını, No: 1, Ankara.
- Okan, K., Okan, N., (2006), “*Evimizdeki Engelli Çocuk*,” MESEV, Ankara.
- Ökmen, M., Yılmaz, A., Baştan, S., (2004), Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler, *Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi*, (Ed. M. Ökmen, A. Yılmaz), Gazi Kitabevi, Ankara, ss.23-80.
- Özerkmen, N., (2005), Özürlülüğün Sosyolojik Doğası, içinde, (Yay. Haz.), “*Özel Eğitim ve Rehabilitasyon Hizmetlerine İhtiyaç Duyan Bireyler ve Aileleri*” (Ed. Said Demirel, Kamil Alptekin),” Zihinsel ve Bedensel Engelli Çocukları ve Aileleri Araştırma Eğitim Dayanışma ve Yardımlaşma Derneği Yayını, No: 1, Ankara.
- Özgür, İ., (2013), “*Engelli Çocuklar ve Eğitimi*,” Karahan Kitabevi, Güncellenmiş 4. Baskı, Adana.
- Öztoprak, A. A., (2011), *Yönetişim Yaklaşımı Ve Belediyeler: Yönetişim Göstergeleri Açısından Malatya Belediyeleri Araştırması*, T.C. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, Konya.
- Öztürk, M., (2013), *Hayata Renk Katanlar-Engelli Grupları*, İlke Yayıncılık: 142, 1. Baskı, İstanbul.
- Özürlüler İdaresi Başkanlığı (2028), Toplum Özürlülüğü Nasıl Anlıyor, (<https://eyh.aile.gov.tr/uploads/pages/bakim-hizmetleri-stratejisi-ve-eylem-plani-2011-2013/toplum-ozurlulugu-nasil-anliyor-arastirma-projesi-sonuclari.pdf> Erişim Tarihi, 04. 11. 2018), s. 27-28.
- Palabıyık, H., (2003), Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamalar İle Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar, “*Yerel ve Kentsel Politikalar*”, (Ed. Akif Çukurçayır), Çizgi Yayınevi, Konya.
- Sevgi Engelliler Derneği (2015), *Muş'ta Engelli Memnuniyet Düzeyinin Araştırılması Projesi*, Muş, <http://www.daka.org.tr/panel/files/files/yayinlar/Mu%C5%9F%E2%80%99ta%20Engelli%20Memnuniyet%20D%C3%BCzeyinin%20Ara%C5%9F%C4%B1r%C4%B1lmas%C4%B1.pdf> Erişim Tarihi 15. 08. 2018)
- Seyyar, A., (2015a), *Dünyada ve Türkiye’de Engelli Dostu Sosyal Politikalar*, Rağbet Yayınları, İstanbul, 2015.
- Seyyar, A., (2015b), “*Hasta, Engelli ve Yaşlı Hizmetlerinde Bakım Terimleri (Ansiklopedik Sözlük)*,” Rağbet Yayınları, İstanbul.
- Seyyar, A., (2018), “*Sosyal Siyaset Ekseninde Yerel Özürlüler Politikası: (Özürlü Dostu Yerel Sosyal Politikalar)*,” (http://www.sosyalsiyaset.net/documents/yerel_ozurluler_politikasi.htm Erişim Tarihi 11.10.2018)
- Şen, M., (2017) Çalışma Yaşamında Engelliler, “*Çalışma Yaşamında Özel Gruplar*” (Ed. Salih Dursun, Serpil Aytaç), Ekin Yayınevi, Bursa, s. 211-276.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu (2010), *Özürlülerin Sorun ve Beklentileri Araştırması-2010*, (http://www.tuik.gov.tr/IcerikGetir.do?istab_id=244 Erişim Tarihi 04. 11. 2018), s. XIII-XIV.

TESEV Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (2008), *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV Yayınları, Mayıs 2008 İstanbul.

Topçu, S., (2009), *Silinmeyen İzler: Çocuk, Genç ve Engellilerin İstismar ve İhmali*, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2009, s. 71-85

Toplumsal Haklar ve Araştırmalar Derneği (2014), *Mevzuattan Uygulamaya Engelli Hakları İzleme Grubu Raporu 2013*, (Yay. Haz.) Süleyman Akbulut, Hakan Özgül, Tolga Tezcan, İstanbul.

Uçar, A., Negiz, N., (2016), “Yerelde Kamu Politikalarının Oluşumunda Yönetişim ve Katılımcılık: Isparta İncelemesi” *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2016 Sayı: CİEP Özel Sayısı, ss. 788-819.

UNICEF (2013), “*Dünya Çocuklarının Durumu 2013*,” Metin Çulhaoğlu (Çev.), Ankara.

Ülkemen, S., (2011), “Kamu Politika Sürecinde Kesintili Denge Modeli”, *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler* (Ed. Alican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Yavuzer, H.,(1982), *Çocuk ve Suç*, 2. Basım, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.

Kamu Sektöründe Stratejik Yönetimi Etkinleştirmede Açık İnovasyon 2.0: Türk Kamu Sektöründe Uygulanma Koşullarını Değerlendirme

Open Innovation in Activating Strategic Management in the Public Sector: Evaluation of the Conditions of Implementation in the Turkish Public Sector

Zümrüt ECEVİT SATI¹

Strategic Public Management Journal
Volume 5, Issue 10, pp. 31-53
December 2019
DOI: 10.25069/spmj.660265
© The Author(s) 2019
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Kamu sektöründe inovasyon olgusu, hükümetlerin önceliklerini dengeleme, kaynak etkinliğini sağlama, kamu beklentilerini karşılama, sorunlara çözüm üretme, hizmet sunumunu ve süreçleri iyileştirme yönleriyle giderek daha fazla inceleme alanı oluşturmaktadır. Bugün inovasyon bireyler, kurumlar, sektörler ve ülkeler için potansiyel çözüm üreten bir yaklaşım ve anlayış olarak görülmektedir. Kamu sektörünün sorumluluk alanları içinde yer alan sağlık, ulaşım, iklim değişikliği, işsizlik, finansal istikrar, refah, sürdürülebilirlik ve büyüme gibi alanlarda küresel olarak daha iyi çözümler üretmesi beklenmektedir. İnovasyon bu beklenti ve zorlukları yönetmede gerekli stratejilerin belirlenmesi ve hayata geçirilmesinde yeni ortak değerler yaratmada önemli fırsatlar sunmaktadır. Kamu kurumlarının inovasyonun potansiyel etkilerinden yararlanmak için sivil toplum kuruluşları, iş çevresi, akademik birimler ve hükümet sektörleriyle birleşerek kendi başına yapabileceklerinin çok ötesindeki değişiklikleri yönetmesi gerekmektedir. İnovasyon başarısı çok sayıda katılımcının ve paydaşların bir araya getirdiği inovasyon eko sistemlerinin hızla kabul edilen yeni ürünler ve hizmetleri ne kadar iyi yarattıkları ile karakterize edilmektedir. Açık İnovasyon 2.0, bütünleşmiş işbirliği, ortak yaratılmış değerler, etkili inovasyon ekosistemleri ile ortaya çıkarılan üstel ilkelere dayanan, yeni teknolojilere uyumu ve olağanüstü hızlı adaptasyonu öngören yeni bir paradigmadır.

Bu çalışmada kamu sektöründe stratejik yönetimi etkin kılmak, alınan kararları eyleme dönüştürmek, hedeflere ulaşmak ve kamunun etkileşimde bulunduğu tüm tarafların gereksinimlerine cevap verebilmek için Açık İnovasyon 2.0 dan yararlanma koşulları değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu kapsamda kamu sektöründe inovasyon ihtiyacını yönlendiren unsurların anlaşılması, Açık İnovasyon 2.0 yapısı, uygulamaları ve Türkiye'deki kamu sektöründen örneklerin incelenmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Açık İnovasyon 2.0, Açık İnovasyon, Kamu Sektöründe İnovasyon, Stratejik Yönetim

Abstract

In the public sector, the concept of innovation is becoming more and more research area in terms of balancing the priorities of governments, ensuring resource efficiency, meeting public expectations, finding solutions to problems, improving service delivery and processes. Innovation offers important opportunities to create new common values in identifying and implementing the strategies required to manage these expectations and challenges. In order to benefit from these opportunities, public institutions should combine with civil society, business environment; academic units and government sectors to manage changes beyond

¹ Doç.Dr., İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, zsati@istanbul.edu.tr

any other organization can do on its own. Innovation success is characterized by how well the innovation ecosystems brought together by a large number of participants and stakeholders create new products and services that are quickly recognized. Open Innovation 2.0 is a new paradigm that encompasses integrated co-operation, co-created values, and exponential principles through effective innovation ecosystems, adaptation to new technologies, and extraordinary rapid adaptation.

In this study, it will be tried to evaluate the conditions for benefiting from Open Innovation 2.0 in order to enable the strategic management in the public sector, to convert the decisions taken into action, to reach the targets and to respond to the needs of all the parties in which the public interacts. In this context, understanding the factors that direct the need for innovation in the public sector, the structure of Open Innovation 2.0, its applications and examples will be discussed. However, in terms of Open Innovation 2.0, the characteristics of Turkish Public Sector will be evaluated, samples will be examined and the conditions of implementation will be evaluated.

Key Words: *Open Innovation 2.0, Open Innovation, Innovation in Public Sector, Strategic Management*

GİRİŞ

Küreselleşmeye bağlı ekonomik ve toplumsal gelişmeler, iş dünyası için olduğu kadar kamu kurumları için de üstesinden gelinmesi gereken önemli güçlükleri ve yakalanması gereken fırsatları beraberinde getirmektedir. Küresel pazarlar, uluslararası ortaklıklar, dış kaynak kullanımları, uluslararası rekabet ve buna bağlı müşterilerin değişen ve artan talepleri firmaların hızla inovasyon yapmalarını gerektirirken, yine çoğunlukla küreselleşmeye atfedilen gelişmeler ve vatandaşların beklenti ve taleplerindeki artış, kamu kurumlarında da inovasyonu kaçınılmaz kılmaktadır.

İnovasyon yönetimi, kurumların teknolojiyi, iş süreçlerini (müşteriler, tedarikçiler, finansal ve dış kaynaklar vb.) ve insan ilişkilerini (kültür, iletişim, organizasyon vb.) yeniliği destekleyecek ve teşvik edecek şekilde yönetmesi anlamına gelir. Bu nedenle, inovasyon başarısı iki faktöre bağlıdır: Teknik kaynaklar (insan, ekipman, bilgi, para, vb.) ve örgütün bunları yönetme becerisi. Bu iki faktörü başarıyla bir araya getirmek için ise hem stratejik hem de örgütsel becerilere sahip olunmalı veya bu beceriler edinilmelidir (Ecevit Satı, 2013). Bunun için kurumların uzun vadeli bir bakış açısı, gelecek eğilimleri belirleme, tahmin etme, teknolojik ve ekonomik bilgileri toplama, işleme ve özümseme yeteneği olmalıdır. Bir kurumun örgütsel becerilere sahip olup olmadığı riskleri belirleme ve yönetme yeteneği, operasyonel birimler arasındaki işbirliklerinin düzeyi, insan kaynaklarına yaptığı yatırımın düzeyi, araştırma kurumları, üniversiteler, danışmanlık firmaları, müşteriler, tedarikçiler ve vatandaşlar ile oluşturduğu işbirlikleri sorgulanarak anlaşılabilir.

Başarılı olunması istenen bir inovasyon için en büyük gereksinim; organizasyonun sahip olduğu bilgi ve buna bağlı olarak da bilgi yönetimidir. Bu bilginin hem örgüt içi farklı birimlerden, kişilerden, gruplardan gelmesi hem de örgütün etkileşim ve işbirliği içinde bulunduğu tarafların katılımıyla oluşturulması önem taşımaktadır. İnovasyon, her etkileşim halinin sürekli devam ettiği birçok farklı değişkenler, süreçler ve/veya sistemler dikkate alınarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır (Ecevit Satı, 2013). Bu gerçek, bir bakıma organizasyonlarda, inovasyonun yapılıp - yapılmayacağıının veya başarılı olup – olunmayacağıının da temel izdüşümüdür. Şunu da bilmek gerekir ki inovasyon “*sadece yeni ürünler ve hizmetler sağlamak değildir,*

insanların tavırlarını ve anlayışlarını da değiştirmektedir ki bu, inovasyonun en önemli adımı olabilir” (Kelley ve Littman, 2007:227; Yalçınkaya, 2010: 390).

İnovasyon, yeni veya iyileştirilmiş ürün, hizmet veya üretim yöntemi geliştirmek ve bunu ticari gelir elde edecek hale getirmek için yürütülen tüm süreçleri kapsar. Yeni veya iyileştirilmiş ürün, hizmet veya üretim yöntemi geliştirme, yeni düşüncelerden doğar. İnovasyon sürekliliği olan bir faaliyettir. Bu nedenle, ortaya atılan, geliştirilerek işler hale getirilen ve sonuçta firmaya rekabet gücü kazandıracak şekilde pazarlanan bu fikirlerin ve sonuçlarının tekrar tekrar değerlendirilmesi ve yeni getiriler için yaygınlaştırılarak kullanılması gerekir. Bu sayede ortaya konan yeni fikirlerse yeni inovasyon faaliyetlerini doğurur. Bu kapsamda inovasyon yönetimi firmanın teknolojiyi, iş süreçlerini (müşteriler, tedarikçiler, finansal ve dış kaynaklar vb.) ve insan ilişkilerini (kültür, iletişim, organizasyon vb.) inovasyonu destekleyecek ve teşvik edecek şekilde yönetmesi anlamına gelir (Ecevit Satı ve Işık, 2011).

Küresel pazarlar, uluslararası ortaklıklar, dış kaynak kullanımları, uluslararası rekabet ve buna bağlı müşterilerin değişen ve artan talepleri firmaların hızla inovasyon yapmalarını gerektirirken, yine çoğunlukla küreselleşmeye atfedilen gelişmeler ve vatandaşların beklenti ve taleplerindeki artış, kamu kurumlarında da inovasyonu kaçınılmaz kılmaktadır. Bu zorunluluk üç ana boyutta şekillenmektedir (UN, 2006):

- i. Daha az kaynak ve sınırlı operasyonel kapasiteyle çok daha geniş kesimlere daha yüksek kalitede hizmet sağlama gereği (ki bu, kaynakların daha etkin kullanımı ve kapasitenin daha etkin oluşturulmasıyla sınırlı kalmayıp daha yaratıcı ve farklı çözümlerin geliştirilmesini de gerektirmektedir),
- ii. Vatandaş-yönelimli kamu yönetimiyle daha hesap verebilir, sorumluluk sahibi ve etkin bir yapıya kavuşma zorunluluğu,
- iii. Vatandaşların taleplerine daha iyi yanıt verme gereği.

Kamu kurumlarında inovasyon kültürünü oluşturmayı ve inovasyon yönetim sistemlerini kurmayı gerektiren bu zorunluluklar, yeni bir yönetim yaklaşımının benimsenmesini, yeni iş yapış yöntemlerinin belirlenmesini, farklı prensiplerin ve stratejilerin geliştirilip uygulanmasını kaçınılmaz hale getirmektedir. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı –YKY (New Public Management-NPM) da bu gerekliliklerden yola çıkılarak benimsenmeye başlanan bir olgudur. Ülkemizde de 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla başlayan süreçte kamu yönetimine yukarıda tanımlanan çerçevede yeni bir yaklaşım getirilmiştir. Bu yeni yaklaşım, stratejik yönetim anlayışına ve performansa dayalı çalışma prensibi benimseyen kamu kurumlarıyla esnek ve etkili bir kamu sektörü oluşturulmasını hedeflemektedir. Bu dönüşüm sürecinde inovasyonun kurum kültürü olarak benimsenmesi ve inovasyon yönetimine ilişkin sistemlerin kurulması büyük önem arz etmektedir. Bu zorunluluklarla beraber kamu kurumlarında inovasyon, daha fazla değer yaratmak, sorun çözmek, ihtiyaçlara daha etkin cevap vermek, kaynakları en etkin ve verimli şekilde kullanmak, çalışanların ve vatandaşların yaşam kalitesini yükseltmek amacıyla hizmetleri, ürünleri ve bunların sunuluş biçimlerini, süreçleri ve organizasyonu iyileştirmek ve geliştirmek odaklı çabaları temsil etmektedir.

Açık inovasyon süreci inovasyonun dışsal kullanımı için pazarları genişletmek ve içsel inovasyonu artırmak için bilginin iç ve dış akışının kullanımı ile karakterize edilmektedir (Chesbrough, 2003). Açık inovasyon paradigması bilginin içsel ve dışsal kaynaklarının rollerini dengeleyerek içsel ve dışsal yenilikleri eşit önemde dikkat alarak İnovasyon sürecini yönetmektedir (Van de Vrande vd., 2010). Bugün dış ortaklarla inovasyonla ilgili resmi işbirliğine odaklanma ve sınırların dışındaki bilgiyi uygulayan örgütlere doğru pozitif bir yönelim söz konusudur (Poot vd., 2009). Açık inovasyon modelinde içsel ve dışsal yenilik stratejilerinin birbirini tamamladığı görülmektedir (Chesbrough, 2003). Kapalı bir inovasyon modelinden açık inovasyon

modeline geçiş için kültürel bir paradigma değişimi, inovasyon süreçlerinin etkileşimli uygulanması, açık inovasyon becerilerini benimseme ve değişimlere uyumu içeren motivasyonu teşvikle ilgili değişiklikleri gerektirmektedir (Mortara vd., 2009).

Bu çalışmanın amacı, kamuda sektöründe inovasyon yönetiminin önemini ve gelişimini değerlendirme, inovasyonların önündeki engelleri belirleme ve Türkiye’ de kamu sektöründe açık inovasyon 2.0 kapsamındaki uygulamalar ve stratejik yönetim üzerindeki etkileri hakkında bilgi vermektir. Bu kapsamda kamu sektöründe açık İnovasyon 2.0 uygulamaları ile ulaşılmak istenen hedefler, kamu sektöründe inovasyonu etkileyen faktörler ve Türkiye’ deki kamu sektöründe gerçekleştirilen inovasyon uygulamaları incelenmektedir.

1. KAMU SEKTÖRÜNDE İNOVASYON

Kamu sektöründe inovasyonun ne olduğuna dair Oslo Kılavuzu’ndakine benzer ortak bir yaklaşımın bulunmaması, kamuda yeniliğin hangi strateji ve süreçler ile yönetileceği, nasıl ölçüleceği ve etkilerinin nasıl değerlendirileceği ile ilgili de bir belirsizlik ortaya çıkarmaktadır. Avrupa Komisyonu’nun 2010 yılında gerçekleştirdiği, üye 27 ülke, Norveç ve İsviçre’yi kapsayan Innobarometer 2010 “*Innovation in Public Administration*” başlıklı araştırmasında kamuda inovasyon şu şekilde tanımlanmıştır: “Bir yenilik yeni veya önemli ölçüde iyileştirilmiş bir hizmet, iletişim yöntemi, süreç ya da organizasyonel yöntemdir.” (Avrupa Komisyonu 2010: 189). Bu tanım, Komisyonun “*European Public Sector Innovation Scoreboard 2013, A pilot Exercise*” başlıklı çalışmasında da aynı şekilde kullanılmıştır. Kamuda inovasyon için kullanılan bu tanım Oslo Kılavuzu ile karşılaştırıldığında, süreç ve organizasyonel inovasyonun kamu sektörü için de geçerli olduğu ancak ürün inovasyonunun yerini hizmet inovasyonu, pazarlama inovasyonunun yerini ise iletişim inovasyonunun aldığı görülmektedir.

Kaymakçalan (2009) ise kamuda inovasyonu; “bireyi devlete kul olmaktan çıkartıp, vergisinin hesabını soran sorumlu yurttaş yapacak; devleti yurttaşına hizmet eden, hesap veren şeffaf devlet yapacak; kamu hizmetlerinde kalite ve hizmeti artıracak; kamu yönetiminde verimliliği artıracak; kamu giderlerinde maliyeti düşürecek değişiklikler ve yenilikler” olarak tanımlamaktadır.

İSTKA’nın 2012 yılı 1. Dönem “*Bilgi Odaklı Ekonomik Kalkınma Mali Destek Programı*” kapsamında verdiği destek ile İstanbul İl Özel İdaresi tarafından yürütülen Mükemmeliyet Merkezi Projesi’nin çıktısı olarak yayımlanan “Kamu Kurumlarında İnovasyon” başlıklı raporda; “Kamu için inovasyon; kamuda yozlaşmayı önleme ve mücadele etme, hizmet sunumunun iyileştirilmesi, inovasyon mekanizmaları ile politika belirleme kararlarına katılım, bilgi yönetimini geliştirme, kamu hizmetini daha geniş kesimlere ulaştırma anlamına gelmektedir” denilmektedir (İSTKA; 2012: 44). Bloch vd. (2009)’e göre kamu kurumları tarafından sunulan servis ve uygulanan süreçlerin yenilikçi olmaları için tamamen yeni olmalarına gerek yoktur değerlendirmesini yapmaktadır. Buna göre sunulmakta olan kamusal hizmetlerdeki kalite ve etkinliğin artmasını sağlayacak önemli derecedeki iyileştirmeler de yenilikçidir. Bu iyileştirmeler kurumun faaliyet gösterdiği dış çevredeki bir başka kamu kurumu, özel sektör firması ya da sivil toplum kuruluşu tarafından geliştirilmiş olabilir. Bu nedenle yenilikçi bir kamu kurumu tanımı, yeniliği bünyesine adapte eden pasif bir kurumdan yeni fikir ve buluşların kaynağı olan proaktif bir kuruma kadar geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır.

Akçomak (2009) özel sektör ve kamu sektöründe inovasyon anlayışları arasındaki temel farkın bu sektörlerin varoluş amaçları ile ilişkili olduğunu belirtmektedir. Özel sektörün ana amacı kar elde etmek iken kamu sektörünün ana amacı kar amacı gütmeyen kamu hizmetlerinin sağlanmasıdır. Performans kriterleri, örgütsel yapılanma, yönetim tarzı ve planlama bu ana amaçlar ile ilişkili olarak belirlenmekte ve iki kesim kurumları arasında yeniliğin bir kurum kültürü ve stratejisi olarak benimsenmesi ve yenilikçi faaliyetlerin

yürütülmesindeki farklılıkları ortaya çıkarmaktadır. Özel sektörde performans kriteri yatırımdan sağlanan getiri gibi oldukça net ve somut bir kriter iken kamu kurumlarında politikacılar için seçim sonuçları ve oy kaygısı, bürokratlar için konumlarını koruma ya da terfi gibi farklı kriterler ortaya çıkmaktadır. Özel sektörde şirketler genellikle rekabetçi ve değişen piyasa koşullarına hızla uyum sağlayabilecek esnek bir örgütsel yapılanma içerisinde faaliyet gösterirken, kamu sektöründe kurumlar çok daha büyük ve karmaşık bir yapıdadırlar. Bu tür örgütsel yapılarda yenilikçi faaliyetleri yürütmek özel sektöre göre daha zor olmaktadır. Benzer bir karşılaştırma iki sektör arasındaki yönetim farklılığı açısından da yapılabilir. Özel sektörde yöneticiler bağımsız karar alma konusunda yetki sahibi iken bürokratların karar alma süreçlerinde siyasi irade baskısı önemli rol oynamaktadır. Bu farklılık bürokratları kurumlarında inovasyon kültürünü ve inovasyon faaliyetlerini desteklemeleri ve bu faaliyetlerde aktif rol almaları konularında sınırlamaktadır.

Kamu kurumlarında inovasyonun ortaya çıkmasında etkili olduğu düşünülen değişkenlerin büyük bir kısmının kurumların yenilikçiliği ile ilişkili olduğu ve yenilikçi kurumlara ait beş ölçütün (açıklık, risk alma, gelecek odaklılık, yaratıcılık, proaktiflik) tüm yenilik çıktılarını etkilediği belirlenmiştir. Bu ölçütlerden en etkili olanı yaratıcılık, en az etkili olanı ise risk alma olarak belirlenmiştir. Vigoda-Gadot vd. (2005) kamu kurumlarında inovasyonda iç politika ve merkezleşmenin yenilikçiliği olumsuz etkilediğini modeldeki diğer değişkenlerin kurumların yenilikçiliğine olumlu katkıda bulduklarını saptamışlardır. Kamu sektöründe inovasyonun amaçları ile ilgili Vries vd. (2015) tarafından yapılan çalışmada Tablo 1’de belirtilen sonuçlara ulaşılmıştır.

Tablo 1: Kamu Sektöründe İnovasyon Amaçları

Kamu Sektöründe İnovasyon Amaçları	Sayı	%
Etkililiği artırma	47	18
Etkinliği artırma	41	15
Sosyal problemleri ele alma (işsizlik,	28	10
Müşteri doyumunu artırma	19	7
Vatandaşları içirme	15	6
Özel ortakları içirme	6	2
Diğer	19	7
Herhangi bir amaç belirtmeyenler	92	35

Kaynak: Vries vd., 2015; Carter ve Be’alenger, 2005.

AB 5. Çerçeve Programı altında yürütülmüş bir araştırma projesi olan PUBLIN’in amacı: “kamu sektöründe inovasyon ve politika öğreniminde temel süreçlerin anlaşılmasında tutarlı ve genel bir temel geliştirmek” olarak belirlenmiştir (Koch vd. 2006: 1). Proje kapsamında dokuz ülkede (İrlanda, İsrail, Litvanya, Hollanda, Norveç, Slovakya, İspanya, İsveç, İngiltere) sağlık ve sosyal hizmetler sektörlerinde faaliyet gösteren kamu kurumlarında çalışan toplam 1.326 yönetici ve personele anket uygulanmış, 163 yönetici ve personel ile de derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Araştırmadan elde edilen sonuçlar 2005 yılında “*PUBLIN Araştırmaları Raporu*” başlığı altında yayımlanmıştır. Bu rapora göre, araştırma sonuçları hem genel hem de ülkeler seviyesinde oluşturulan teorik modeli desteklemektedir.

1.1. Kamu Sektöründe İnovasyon Türleri

Kamu sektörünün düzenleyici ve denetleyici rolüne ek olarak, ürettiği mal ve hizmetler ve yarattığı istihdam ile ekonomik büyüme ve kalkınmaya sağladığı katkı yadsınamayacak bir öneme sahiptir. Bu sebeple kamuda inovasyonun ne anlama geldiği, nasıl sınıflandırıldığı ve ölçüldüğü, yenilikçi bir kamu yönetimi için neler yapılması gerektiğine dair çalışmalar büyük önem arz etmektedir. Kamuda yeniliğin son yıllarda gerek AB, gerekse diğer ülkelerde daha fazla ele alındığı ve yapılan araştırmaların sayısında artış olduğu gözlemlenmektedir. Avrupa hükümetleri kamu sektöründe inovasyonun önemine gittikçe daha fazla vurgu yapmaktadırlar (Avrupa Komisyonu 2013: 4).

Kamuda inovasyona ilişkin literatürde çeşitli sınıflandırmalar bulunmakla birlikte İnovasyon genellikle üçlü bir sınıflandırmayla; süreç, ürün/hizmet ve strateji/iş modeli inovasyonu olarak ele alınmaktadır (Baker, 2002; Technopolis, 2009). Ancak, inovasyonun çok farklı çalışma alanlarında etkin bir şekilde kullanılması sonucu; strateji/politika inovasyonları (yeni hedefler, amaçlar, stratejiler); sunumda inovasyon (yeni ya da iyileştirilmiş hizmetlerin sunulmasında ya da müşteri ile olan etkileşimde inovasyon); süreç inovasyonu (prosedür, politika ya da organizasyonel formların iyileştirilmesi) ve sistem etkileşiminde inovasyon (yönetişimde değişiklik, diğer aktörlerle yeni ya da geliştirilmiş etkileşim yöntemleri) gibi türleri yaygınlaşmaktadır.

Kamu sektöründe uygulanan İnovasyon türleri incelendiğinde süreç inovasyonunun bir alt seti olan idari süreç inovasyonlarının önemli bir alan oluşturduğu görülmektedir. YKY alanındaki reform düşüncelerinin bunda etken olduğu düşünülmektedir. Hansen (2011) tarafından 262 Danimarkalı kamu yöneticisi arasında YKY ile ilişkilendirilen inovasyonların adaptasyonu ve liderlik arasındaki ilişki incelenmiştir. Kamu sektöründe süreç inovasyonlarından sonra hizmet inovasyonları da büyük oranda ele alınan inovasyon türüdür (Parna ve Von Tunzelman, 2007). Literatürde teknolojik süreç inovasyonlarına e-devlet ve yeniden tasarım ile ilişkilendirilmiş, yönetim inovasyonu ve kavramsal inovasyonlara çok daha az yer verilmiştir.

Vries vd. (2015) Ocak 1990 ile Mart 2014 tarihleri arasında kamu yönetiminde inovasyon kavramı, türleri, amaçları, engelleyici faktörler ile ilgili 90 farklı dergiyi meta analizi yoluyla incelemişlerdir. Çalışmalarında yer alan makalelerin birçoğu *Public Management Review* (16), *Public Administration* (12), *Public Administration Review* (10) and the *Journal of Public Administration Research and Theory* (10) dergilerinde yer almıştır. Tanımlanan tüm kayıtların sentezlenen sonuçları, son yıllarda bu çalışmaların sayısının hızla arttığını göstermektedir. Seçilen çalışmaların %61 i 2009 ile 2014, diğerleri 1990 ile 2009 yılları arasında yayınlanmıştır. Çalışmaların çoğu %25 i ABD ve %19 u İngiltere'de yürütülmüştür. Bu, Amerikan-Anglo-Sakson perspektifinin, inovasyon üzerinde çalışırken, merkezi bir bakışa sahip olması gibi önemli bir etkiye sahip olabileceğine dikkat çekilmektedir. Bir başka bulgu, yapılan çalışmaların çoğunun (144; % 80) tek bir ülkede yürütüldüğü ve bu durumun ülkeler arası karşılaştırma eksikliğini gösterdiğini ortaya koymuştur. Analiz edilen çalışmaların çoğu nitel olarak (101; %56), çoğunlukla çoklu (50) veya tek (21) vaka çalışması yaklaşımını benimsemiştir. Nicel çalışmalar daha az yaygın görülmüştür (56; % 31). Sadece küçük bir çalışma grubunda (24; %13) hem nicel hem de nitel olan verilere dayandırılmıştır (Näshlinder, 2010). Bu kapsamda araştırmalar değerlendirildiğinde nitel bir önyargının çalışmalarda hakim olduğu söylenebilir.

Bu alandaki diğer çalışmalar incelendiğinde en geniş inovasyon çalışmaları grubunun yerel yönetim düzeyinde gerçekleştirildiği görülmektedir (58; % 27, bazı çalışmalarda birden fazla politika alanı veya hükümet katmanına yer verilmiştir), bunu merkezi hükümet (39; %18) ve sağlık hizmetleri (30; %14) izlemektedir. Bu değerlerin birçoğu Birleşik Krallık'ta gerçekleştirilmiştir (Turner vd., 2011). Bazı araştırmacılar ayrıca kamu sektörünü alt sektörleri tanımlamaksızın genel terimlerle ifade ederek çalışmalarını yürütmüşlerdir (Kumar ve Rose, 2012).

1.3.Kamu Sektöründe İnovasyonu Tetikleyici Faktörler

Kamudaki inovasyona yönelik değişimlerin genellikle iki şekilde gerekleştii belirtilmektedir: Bunlardan ilki serbestleştirme, deregölasyon ve özelleştirme; diğeri bürokrasinin azaltılmasıdır. (Kamarck, 2004; Technopolis, 2009) Bütün bu gelişmelerde çok önemli bir araç ise giderek kamu hizmetlerine entegre olan bilgi ve iletişim teknolojileridir (BİT). BİT, hem verimlilik artışı sağlamakta hem de hizmet kalitesini geliştirmektedir (McLoughlin vd., 2004; Technopolis, 2009). Buna göre kamuda inovasyonun yönetilmesinde, değişen kamu ihtiyaçlarına ve artan beklentilere daha etkin cevap verebilmek, "tek ölçü hepsine uyar (one size fits all)" yaklaşımı yerine hizmet sunumunu kişiselleştirmek, maliyetleri düşürmek; verimliliği artırmak (özellikle de ciddi bütçe kısıtları olan alanlarda); geçmişteki politikaların işe yaramadığı yerlerde, kamu hizmetlerinin kalitesini ve sunuşunu iyileştirmek ve bilgi ve iletişim teknolojilerinden daha çok yararlanmak öne çıkan unsurlardır (Mulgan ve Albury, 2003).

Kamuda inovasyonun önündeki engeller dışında somut sorunların çözülmesi gerekliliği, vatandaştan gelen değişim isteği, Ar-Ge ve inovasyona ayrılan bütçenin sürekli artması, kamudaki nitelikli insan kaynağı oranının günden güne artması, küresel rekabete katılma zorunluluğu, teknolojik inovasyonun kamu alanına etkiler gibi birçok inovasyona yardımcı unsur da vardır (Akyos, 2007). Bu etkenlerin yanı sıra politik gelişmeler de inovasyon için kamuyu zorlayabilmektedir. Demokratik ölkelerdeki seçim süreçleri, partilerin rakiplerine göre öne çıkma isteğiyle daha yaratıcı ve inovatif oldukları süreçlerdir. Hükümetler, kamu hizmetlerini halkın taleplerini karşılayacak şekilde geliştirmek veya uluslararası anlaşma ve standartlara uyum sağlayabilmek için inovasyona ihtiyaç duymaktadır. Kamunun inovasyon için özel sektör desteğinin yanı sıra özel sektördeki ilerlemeler de kamudaki inovasyonu tetiklemektedir. Örneğin özel sektörün iletişim sistemlerindeki inovatif ilerlemeleri kamuyu da iletişim altyapısında inovatif çözümler geliştirmeye yöneltebilmektedir. Ülkedeki sosyal gelişmeler de inovasyonun yönünü etkileyebilmektedir. Öte yandan kamuda inovasyon, 2001 krizi sonrası bankacılık sektörüne yönelik, bu sektörde inovasyonu tetikleyen düzenlemelerde olduğu gibi ekonomik gelişmelerden veya 17 Ağustos depremi sonrasında afet yönetimi alanında olduğu gibi doğa olaylarından dahi kaynaklanabilmektedir.

Bu dışsal etkilerin yanı sıra içsel faktörler de kamuda inovasyon için itici güç olabilmektedir. Her alanda olduğu gibi kamuda inovasyon için de beşeri sermaye önem arz etmekte olup kamu çalışanlarının saygınlık, öz tatmin, profesyonel olarak tanınma, idealizm, kariyer, güç sahibi olma, terfi ve ücret artışı gibi gereksinimlerinin karşılanarak motive edilmesi, inovasyonun gelişimine büyük katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda kamuda inovasyonu gerekli, hatta zorunlu kılan başlıca etkenler şunlardır:

- Hızla artan uluslararası ekonomik rekabet ve ölkelerin küresel değer zincirinde yüksek katma değerli ürün ve hizmetler ile yer alma isteği,
- Firmaların ve vatandaşların kamudan daha hızlı ve kaliteli hizmet beklentilerinin artması,
- Bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve bu teknolojilerin kamu hizmetlerinde kullanılmasının sağlayacağı faydalar,
- Küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan ekonomik, toplumsal ve kültürel değişiklikler ve kamunun bu değişikliklere ayak uydurma gerekliliği,
- Toplumun sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması; hizmetlerin daha hızlı ve düşük maliyetler ile sunulmasının sağlanması,
- Yoksulluk, sağlık, ulaşım, çevre gibi toplumsal sorunlara daha hızlı ve etkin çözümler bulunması,
- Toplumun yaşam kalitesinin ve refah düzeyinin yükseltilmesi,
- Kamusal karar alma süreçlerinde katılımcılığın ve toplumsal temsilin artırılması,
- Demokrasinin geliştirilmesi,
- İyi yönetim prensiplerinin kamu kurumlarında hayata geçirilmesi,

- Kamu kaynaklarının etkin kullanılması,
- Kamunun daha şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturulması.

Özel sektörde inovasyonun uygulama nedenleri ve gereksinimleri oldukça açıkken kamu sektöründe yeterince açık değildir. Son zamanlarda yaşanan ekonomik baskılara yol açan demografik yapının değişiminden kaynaklanan eğilim, hükümetlerin düzenleyici ve politikaları üzerinde yeni ürün ve hizmet sunumları ile nasıl farklılaşma yaşanacağına ilişkin gelişmeler konunun önemini vurgulamaktadır.

1.4. Kamu Sektöründe İnovasyonu Zorlaştıran Etkenler

Kamu kurumları, inovasyonu yavaşlatan veya engelleyen çok fazla ortak özellik taşımaktadırlar. Kamu kurumlarında inovasyonun yapılamayacağını düşündüren de yine bu sebeplerden kaynaklanan önyargılardır. White (2003) Güney Afrika'daki tecrübelerine dayanarak kamuda inovasyonu zorlaştıran etkenleri; test etmek ve gelişmek için gerekli kaynakların kıtlığı, inovasyona nasıl başlanacağı konusunda bilgi olmaması veya yeni fikirler ve projeler ile ne yapılacağına bilinmemesi, uzun dönemli inovasyon uygulaması için fon yaratılamaması, kamu-özel sektör işbirliğini sağlamada zorluklar yaşanması, inovasyonların devamlılığını sağlayamama noktalarıyla tanımlamıştır (Technopolis, 2009). Albury (2005); kamunun bütçe döngüleri ve kısa vadeli planlama, kötü risk ve değişim yönetimi ve riskten kaçınan bir kültür, inovasyonu destekleyen ödül ve teşviklerin azlığı mevcut teknolojiye rağmen kısıtlayıcı kültürel ve organizasyonel düzen, inovasyon kaynağı olarak sadece az sayıdaki yüksek performanslı çalışanlara güvenme ve operasyonel baskılar ve yönetimsel yükümlülükler açısından farklı engellerden bahsetmiştir.

Borins (2002), kamu sektörü yenilikçiliğinin neden uzun süre oksimoron olarak kabul edildiğinin üç ana nedende ele almaktadır. Bunlardan ilki olarak, kamu sektörü kurumlarının genellikle inovasyon yapmak için rekabet baskısı olmayan tekeller olduğu gerçeğini ileri sürmektedir. İkinci olarak, medya ve muhalif güçlerin kamu kesimi başarısızlıklarını sürekli olarak takip etmekte olmasının yeniliklere engel teşkil ettiğini belirtmektedir. Üçüncü neden olarak ise, kamu kesimi örgütlerinin genellikle temel görevlerini yerine getirmek için yapılandırılmış büyük bürokrasiler olduğu gerçeği ile istikrar ve tutarlılığın ön planda tutulduğu, bu görevlerin değişmesine veya bozulmasına karşı önemli bir direncin varlığına işaret etmektedir. Bu nedenle, kamu kuruluşları çoğunlukla riskten kaçınma kültürü ve kısa vadeli teslimat baskılarına odaklanma ile karakterize edilmektedir (Mulgan ve Albury, 2003). Bununla birlikte, De Vries ve ark. tarafından 2016'daki literatür taramasında son yıllarda bu vizyonun değiştiği ve inovasyonun kamu sektörünün temel bir faaliyeti olması gerektiği konusunda fikir birliği olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, kamu kesimi inovasyonlarını hem verimlilik hem de popülerlik kazanmaya zorunlu kılan kamuoyu ile siyasetçilerin baskısı bulunmaktadır (Potts ve Kastle, 2010).

Kamuda inovasyona engel yaratan unsurlar arasında; şüpheli tutumlar, tartışmalar, organizasyonu koordine etmenin zorluğu, program ve faaliyetlerden sorumlu ekiplerde inovasyon hevesini devam ettirmenin zorluğu, yeni teknoloji uygulamanın zorluğu, sendikaların ve derneklerin karşı tutumları, orta düzey yönetimin karşı tutumları, yetersiz fon ve kaynaklar, hukuksal kısıtlamalar ve politik karşı tutumlar noktalarında ele alınmıştır. Bunların yanı sıra çalışmada halkın inovasyon faaliyetinin işe yaramayacağına dair şüpheleri, faaliyetin hedef kitlesine ulaşmadaki zorluklar, programdan dolayı çıkarları kötü yönde etkilenen ve kamu sektörü ile rekabet etmek zorunda kalacak özel sektörün karşı tutumuna dikkat çekilmiştir.

Kamuda inovasyonun önündeki engelleri aşmak için; engellerle başa çıkmada inovasyonun her kesim için faydasını göstererek ikna etmek, etkilenen tüm paydaşlarla uzlaşma yoluna gitmek, zararı olanların zararlarını karşılamak, ilave kaynaklar bulmak, sorunları çözmek, sürekli çözüm aramak, politik destek bulmak, vizyonu açıkça belirlemek ve sonuca odaklanmak, engel olan mevzuat ve yasaların değişmesini sağlamak ve

inovasyon programlarına katılanlara tanınma imkanı vermek başvurulacak yollar olarak önerilmiştir (Borins, 2001).

2. KAMU SEKTÖRÜNDE AÇIK İNOVASYON 2.0 (OI2)

Açık inovasyon, örgütlerin kendi bünyelerinde gerçekleştirdikleri araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin sonucu olarak geliştirilen yeni ürünlere dönüştüğü geleneksel dikey entegrasyon modelinin tam tersi olarak ortaya çıkan; içsel inovasyonların hızlandırılması için iç pazarların ya da iç fikirlerin haricinde dış pazar ve dış fikirlerin, farklı dışsal yollar aracılığı ile yeni ürünlere/hizmetlere dönüşmesi sürecini ifade etmektedir (Chesbrough, Vanhaverbeke ve West, 2008). Açık inovasyon, örgütlerin kendi inovasyonlarını piyasaya tek bir yolla sınırlayan, tamamen kendi bilgi ve fikirlerine dayanan kısıtlama etkisine bir çözüm olarak geliştirilmiştir (Chesbrough, 2003). Açık inovasyonun kavramının sunulmasından önce dışsal bilgi bir örgütün inovasyon performansının temelini oluşturan içsel inovasyona ek olarak araştırmalarda yer almaktaydı (Penrose, 1959; Nelson ve Winter, 1982; Cohen ve Levinthal, 1990; Von Hippel, 1988; Dyer ve Singh, 1998).

Açık İnovasyon 2.0, Açık İnovasyon Stratejisi ve Politika Grubu (OISPG) tarafından Avrupa Komisyonunun inovasyon politikasının bir aracı olarak tanıtılmıştır. Açık inovasyon 2.0, açık bilgi ve teknolojiyi çoklu kaynaklardan temin eden, teknoloji yayılım kanallarını çeşitlendirmek için açılan, normal lisanslamanın ötesinde organizasyon sınırlarını aşacak şekilde toplumdaki tüm aktörler arasındaki kapsamlı ağ oluşturma ve ortak yaratıcı işbirliğine dayanan bir inovasyon modeli olarak tanımlanmaktadır (Curley ve Salmelin, 2013: 5). Açık inovasyon 2.0 anlayışında inovasyon etkileşim boyutları etkilenen ve ilgilenen herkese kadar genişletilmektedir. Bu inovasyon geleneksel organizasyonel sınırlarının ötesine geçen ekosistemlerde veya ağlarda gerçekleşmektedir. Birlikte ağ içinde çalışma birbirleriyle işbirliği yapan çeşitli kuruluşlar, bireyler, üniversiteler ve hükümetler arasında harekete geçerek hiçbir organizasyonun kendi başına yapamadığı bir şekilde değer yaratılmasını hedeflemektedir. Bu noktada farklı paydaşların örgüt yapılarının ve üst yönetimlerinin yaklaşımlarının farklı olmasının uygulamalarda birliğin ve uyumun sağlanmasını engelleyebileceği ve yapısal problemleri ortaya çıkarabileceği göz önünde bulundurulmalıdır (Bughin, Chui ve Johnson, 2008: 3).

Curley ve Salmelin'e (2013) göre, Açık İnovasyon 2.0 ilk olarak, ortak girişimler, Ar-Ge konsorsiyumları, fikri mülkiyet hakları işlemlerinin ötesine geçebilecek ortak araştırma gündemlerine (örneğin, transfer veya lisanslama) odaklanarak, ağ oluşturma ve birlikte yaratma ile gelişir (Bonecki, 2016). İkincisi, OI2 içinde akademi, endüstri, hükümet ve vatandaşların birlikte inovasyonla ulaşılabilecek geleceğin ortaklaşa tasarlandığı ve birlikte yaratıldığı "*dörtlü sarmal- quadruple helix innovation approach*" inovasyon yaklaşımını benimser. Dörtlü Sarmal yapısal bir değişim karşısında herhangi bir örgüt veya kişinin tek başına neler yapabileceğinin çok ötesine geçmektedir (Curley ve Salmelin, 2013: 5). Bu kavram "*üçlü sarmal*" ın bir uzantısı olarak geliştirilmiştir. Sanayi çağındaki bilgi toplumu üniversitesinin, hükümet ve endüstri ile aynı öneme sahip olan kritik bir rol oynamaya başladığını gösteren Etzkowitz (2008) tarafından ortaya konan üçlü sarmal, bu nedenle, hükümet, endüstri ve akademi aktörlerini içerir. Buna karşın Açık İnovasyon 2.0, vatandaşların uygulamalara aktif katılımını da kapsayacak şekilde ağı genişletmektedir (Bonecki, 2016). Böylece yapısal değişime yol açması beklenen toplumdaki tüm aktörleri içeren kapsamlı ağ oluşturma ve birlikte yaratma tamamen farklı bir yaklaşımı ortaya koymaktadır. Endüstriyel organizasyonun tek bir yapısına ve bu yapı içerisinde bilgi ve teknoloji akışına odaklanmaz. Açık İnovasyon 2.0 perspektifi, inovasyona etkileşimde olan tüm aktörlerin içsel süreçlerinin karakterini ve çeşitliliğini yakalamada bütünsel bir yaklaşım sunmaktadır. Açık İnovasyon 2.0 sürecinde ağ etkisinden yararlanma; ortakları, rakipleri, üniversiteleri ve kullanıcıları dahil etme yoluyla işbirliği sağlama; kurumsal girişimciliği, start-up'ları ve

kesintileri geliştirmek; proaktif fikri mülkiyet yönetimi ile teknoloji için yeni pazarlar yaratmak; Ar-Ge ile rekabet avantajı sağlamak ana unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

Açık İnovasyon 2.0, kamu politikası oluşturucusunun bu etkileşim için bir çerçeve oluşturması gereken bir paralel süreçleri vurgulamaktadır. OI2, inovasyonun sıklıkla teknoloji ve uygulamaların kesişiminde meydana gelmesinden dolayı bu kesişimin gerçekleşeceği ortamı şekillendirmeyi amaçlamaktadır. Salmelin (2013), bu paradigmayı kapalı inovasyondan ve Chesbrough (2003) tarafından önerilen açık inovasyon modelinden ayıran Açık İnovasyon 2.0 özelliklerini ortaya koymuştur (Tablo 2). Dolayısıyla fikri mülkiyet haklarının değişimi bu inovasyon içinde temel etkileşim alanı değildir. Bu paradigma, parasal olmayan değerlerin belirlenmesi, toplumsal veya çevresel zorlukların belirlenmesi gibi alanlarda Ar-Ge sürecinin ortaklaşa başlatılması, Ar-Ge aktörlerinin ortak ilhamı, ürün gereksinimlerinin sağlanması ve güncellenmesi, uygulanması gibi eşit derecede önemli etkileşimleri beraberinde getirmektedir. Yenilikçi gündemlerin şekillendirilmesi sürecinde vatandaşların ilgisini çeken bu kapsayıcı strateji, paydaşların temel toplumsal zorlukları tanımlayabilmeleri ve yeniliklerin gereksinimlerine cevap verebileceklerini öngörebilmeleri nedeniyle, disiplinler arası öngörü yöntemleri kullanılarak takip edilebilir (Gudowsky ve Peissl, 2016; Bonecki, 2016).

Açık İnovasyon 2.0 yaklaşımının ekosistem tabanlı bir karakteri vardır. Chesbrough'un (2003) modelinde bulunan izole inovasyon hünisi, inovasyon ortamını tek bir şirketin inovasyon süreci bağlamında ele almaktadır. Bu inovasyon, fikir üretimi, araştırma, geliştirme ve ticarileştirmeyi içeren çok sayıda sürecin tüm aktör ağı ölçeğinde düzenlendiği çoklu dönüşüm yaklaşımını benimsemektedir. Bu nedenle Açık İnovasyon 2.0'da, aktörler arasındaki işbirliği ve bilgi akışını kolaylaştırmak için kamu politika yapıcısının (hükümet) rolü vurgulanmaktadır. Bu nedenle parasal değişimin ötesine geçen, örneğin dijital endüstrilerde veri alışverişinde yer alan değer toplulukları vurgulanmaktadır. Normann ve Ramirez'e (1993) göre değer topluluğu, değer önerisini ortak olarak yaratan bir aktör-düğümüleri ağıdır (Bonecki, 2016).

Tablo 2. Kapalı İnovasyon -Açık İnovasyon ve Açık İnovasyon 2.0 Özelliklerini Karşılaştırma

Kapalı İnovasyon	Açık İnovasyon	Açık İnovasyon 2.0
Taşeron kullanma	Çapraz lisanslama	Çapraz döllenme
Tek	Küme	Ekosistem
Doğrudan alt yükleniciler	Üçlü sarmal	Dörtlü sarmal
Kontrol	Yönetim	Orkestrasyon
Tek varlık	Tek Disiplin	Disiplinler arası
Değer zinciri	Değer ağı	Değer topluluğu

Kaynak: Salmelin, 2013; Bonecki, 2016.

Açık İnovasyon 2.0 ekosistem yaklaşımının kökenlerini, inovasyon sistemleri teorisine dayandırılabilir. Bu sistemler, ürün çevresini oluşturan müşteriler, tedarikçiler, rakipler gibi şirketleri, akademik kurumlar ve devlet kurumları gibi birçok aktörü kapsar. Bu teoriler 1980'lerden beri geliştirilmiştir (Lundvall, 1985; Freeman, 1988). Lundvall (1985), öğrenmenin inovasyon sürecinin temel faaliyeti olarak konumlandırıldığı bir sosyal sistem teorisi perspektifini benimsemiştir. Açık İnovasyon 2.0, hükümet, endüstri, akademi ve sivil katılımcıların geleceği birlikte oluşturmak ve yapısal değişiklikleri herhangi bir kurum veya kişinin yapabileceklerinin ötesine götürmek için birlikte çalıştığı Dörtlü Sarmal Modeline dayanan açık inovasyonun yeni bir düzeyini temsil etmektedir. Bu model, aynı zamanda, gerçek dünya ortamında deney ve prototip

oluşturmaya yol açan fikirlerin çapraz döllenenmesinden tam olarak yararlanmak için kullanıcı odaklı inovasyon modellerini de kapsamaktadır. Bu inovasyon yaklaşımında bütünleşmiş işbirliği, ortak yaratılmış değer, etkili inovasyon ekosistemleri, ortaya çıkarılan üstel teknolojiler ve olağanüstü hızlı bir şekilde benimseme ilkeleri öne çıkmaktadır. İnovasyonun bu yaklaşımla, azınlık tarafından ustalaşmış bir sanattan ziyade, pek çok kişi tarafından uygulanan bir disiplin olabileceğine inanılmaktadır. Kamu kurumları tarafından sunulan hizmetlerin nihai yararlanıcısı olan vatandaşların, daha kaliteli hizmetlere daha düşük maliyet, yüksek hız ve konfor ile ulaşma talepleri; şeffaflık ve hesap verebilirlik konusundaki farkındalık ve bilincin artması kamuda inovasyonun itici güçlerinden birini oluşturmaktadır.

Açık İnovasyon 2.0, kurum içi ve dışı iletişim kanallarının açık olduğu, yenilikçi fikirlerin ortaya çıkmasına imkân veren, değişen koşullarla uyumlu çevik ve organik yapılarda daha kolay ortaya çıkmakta ve gelişmektedir. Kamu kurumları ise hiyerarşinin ön plana çıktığı daha mekanik yapılara sahiptirler. Uzun süreli çalışmalar gerektiren, maliyeti yüksek ancak başarılı olma olasılığı düşük olmaları nedeni ile yenilikçi faaliyetlerin hayata geçirilmesi daha fikir aşamasında özellikle orta ve üst düzey yöneticilerin bu faaliyetlere destek ve öncelik vermesini ve bu alanlarda risk almalarını gerektirmektedir. Kamu sektöründe Açık İnovasyon 2.0 için sınırlamalar yaratan birtakım kurum dışı faktörlerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Kamu kurumları uymak zorunda oldukları kanuni düzenlemeler sebebi ile özellikle kaynakların kullanımı noktasında özel sektör kadar rahat ve hızlı hareket edememektedir. Kamu kurumlarının ülke siyasetindeki değişimlerin etkilerine açık olması, yönetici kadrolarında görülen sürekli değişimler, tayin ve atamalar bu kurumlardaki istikrarı bozmakta ve kamuda yeniliği olumsuz etkilemektedir.

3. STRATEJİK YÖNETİMİ ETKİNLEŞTİRMEDE AÇIK İNOVASYON 2.0

Geleneksel yönetim sistemlerinde stratejinin belirlenmesi, uygulanması ve ölçülmesi arasında bağlantıda kopukluklar oluşabilmektedir. Bu kopuklukların başlıca nedenleri; kesin ve net olarak belirlenmiş stratejik vizyona rağmen örgütün harekete geçememesi, stratejik planların bölüm ve bireylerin işlemsel hedefleriyle bütünleşememesi, kullanılan stratejik ölçüm sistemlerinin işletmelerin stratejik hedeflerine ne kadar ulaştıklarını gösterememesi ve hatalardan ders alınamaması gibi yetersizliklerdir (Ecevit ve İşçi, 2007:122). Bunların sonucunda eyleme dönüştürülemeyen vizyon ve stratejiler oluşturulması döngüsü devam etmekte, stratejilerin gerçekleşebilmesine ilişkin bölüm ve birey inançları zayıflamakta, uzun ve kısa dönemli kaynak düzenleme dengeleri bozulmakta ve çevresel koşulların yeterince analiz edilmemesi ile geri bildirim sorunları yaşanmaktadır

Örgütün geleceğe yönelik amaç ve hedeflerinin belirlenmesinde ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gereken işlemlerin ortaya konulmasında etkili bir araç olan stratejik yönetim tekniği; örgütün hem kendi durumunun (iç yapısının, sistem ve süreçlerinin) hem de dışındaki çevrenin (hizmet alanının yapısı, rakiplerinin gücü, hizmet alıcılarının istek ve beklentileri, tedarikçilerinin gücü gibi unsurların) tanımlanmasını ve analiz edilmesini öngören, buradan elde edilecek sonuçlara göre strateji ve aksiyon planları oluşturulmasını sağlayan önemli bir araçtır (Saran, 2004: 291).

Bugünün ekonomik ortamında işletmelerin katma değer yaratmaları gerekmektedir. Bunun gerçekleşmesi için de strateji ve İnovasyon arasında bir sinerji oluşturulması yönünde çalışmalar yapılması gerekmektedir. Bir işletmenin var olabilmesi, büyüebilmesi ve rekabet üstünlüğü sağlayabilmesi, çok iyi hazırlanmış bir strateji planına sahip olmasına bağlıdır (Ecevit Satı, 2013). Yalnızca inovasyonda değil, her alanda başarılı olmak için stratejik düşünüp stratejik hareket edilmelidir. Bir işletmede inovasyon faaliyetlerinin başarısı, inovasyon stratejisinin işletmenin kurumsal stratejisi ile bütünleşmiş olması ile yakından ilişkilidir (Dobni, 2010: 48-49).

İnovasyon yönetim süreci stratejik planla başlamalı, işletmenin stratejileri ve politikaları planda gösterildiği gibi kurulmalı ve yenilik ortamı süreklileştirilmelidir. Bir takım anahtar stratejik kararlar örgütün gerçekleştireceği başarının önemli noktalarıdır. Bazı stratejiler resmi stratejik planda açık bir şekilde gösterilir ve çalışanların görmesi için dağıtılır. Resmi plan, işletmedeki inovasyon yapısını kurar. İnovasyon yöntemlerindeki düşünme ve/veya düzenlerin değişmesi anlamına gelir. Örgütün inovasyonları istekli bir şekilde mi yoksa zorlamayla mı yapıp yapmadığı hem ifade edilen stratejiler (işletmenin stratejik planı) hem de ifade edilmeyen düşüncülerde görülür. Örgütsel amaç ve stratejiler günü izlemedikçe, geleceğe odaklanmadıkça ve örgütsel yetenekleri dikkate almadıkça ulaşılmaları güçleşecektir. Amaç ve stratejiler gelişi güzel ya da inandırıcı olmayan bir şekilde belirlendiğinde pazarda kabul görmeyen faaliyetler oluşacaktır.

Kamu hizmet sunumunda yeni yöntemlerin, ilişkilerin ve iletişim yollarının keşfi, önemini giderek artırmaktadır. Bu eğilimin değerlendirilmesinde 2017 yılında Ernest&Young tarafından gerçekleştirilen çalışmadan yararlanılarak aşağıdaki beş önemli nedenin ön plana çıktığı görülmektedir:

1- Optimal Kaynak Dağıtımı: İnovasyon kaynak kullanımında önemli tasarrufların elde edilmesini sağlayabilmektedir. Hangi alanlara yatırım yapılacağı, yatırım yapılacak alanların kullanım düzeylerinin tahmini, gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinin edinimi ve kullanım etkinliği, sosyal medya araçlarından yararlanarak hizmet sunma önceliklerini belirleme. Aynı zamanda, demografik özellikler, kamu hizmetlerinin özellikle sağlık hizmetleri ve eğitim gibi alanlarında daha yüksek maliyetlere yol açmaktadır. Bütçenin mevcut durumu ve artan nüfus, geleneksel yaklaşımların tek başına hükümetler için artık yeterli olmadığı anlamına gelmektedir. Rekabetçi ihtiyaçlar ve hizmetlere yönelik artan talep karşısında kaynakların optimal dağılımını belirlemeye çalışmaktadırlar. Hükümetler, kıt kamu kaynaklarıyla daha yüksek beklentileri karşılamak için kendilerini yeniden değerlendirmenin yollarını aramalıdır. İnovasyon bu değerlendirmeyi yönetmede gerekli yardımı üstlenmektedir. Özellikle, hükümetin aynı anda iç süreçlerin inovasyonu, politika tasarımı ve uygulaması, hizmet sunumu ve düzenleyici yaklaşımlar sağlaması, hizmetleri başarıyla teslim etmesini ve bütçe sınırları içinde kalınmasına yardımcı olabilecek çalışmaları keşfetmelerini sağlayabilecektir.

2- Rekabet Avantajı: Regülasyonlar yoluyla ve müşterilerin geliştirilecek hizmet sunum süreçlerine erken içerilmesiyle, kamu sektörü reel ekonomide inovasyonların gücünü artırmada önemli bir rol oynayabilecektir. Bu rol doğrudan yabancı yatırımların ülkeye çekilmesinde de etkili olacaktır.

3- Kredibilite: Kamuoyunun beklentilerine cevap verebilmek için uzman bilgi her zamankinden daha hızlı oluşturulmakta ve kullanılmaya başlanmaktadır. Kamu sektöründe inovasyonlar yoluyla vatandaş isteklerine çözüm üretme, özel sektör gereksinimlerini karşılama, uluslararası alanlardaki düzenlemelere uyum nedenleriyle rekabet teşviki artırılmalıdır. Bununla beraber sosyal medyanın gelişimi ile iyileştirilmiş veri ve daha iyi ölçüm ve şeffaflık, inceleme gerektiren mevzuat kamu sektörünün performansı üzerinde kamuoyu oluşumunu artırmaktadır. Vatandaşlar, hükümet programlarının etkinliğini ve verimliliğini izleme ve raporlama konusunda her zamankinden daha fazla bağlantı içindedir. Kamu sektörü yetenek ve kredibilitesini artırmak, sorun alanlarıyla mücadele edebilmek ve gerekli iyileştirici faaliyetler için değerlendirme ve ölçüm kriterlerini yeniden düzenlemelidir. Diğer taraftan dünyanın dört bir yanındaki bilgiye ulaşabilen vatandaşlar dünya çapında gerçekleşen yeniliklerin giderek farkına varmakta ve kendi yerel hükümetlerine bu yenilikleri izlemede baskı unsuru olmaktadır.

4- Yetenek ve Çekim Gücü Olma: Kamu sektörü büyük fırsatlara yol açan işlerde en büyük yetenek çekicisi konumundadır. Z kuşağı işgücünün daha büyük bir parçası haline geldikçe, onları çekmek ve elde tutmak, giderek daha önemli hale gelmektedir. Çalışmalar, Z kuşağı için ilgi çekici iş ve en üst düzey fırsatlar

sunmanın, iş aradıklarında ve hatta tazminattan daha yüksek bir sıralamada en önemli faktörler olduğunu göstermektedir. Z kuşağı bir fark yaratma arayışına giren kariyer arayışıyla kamu sektörünün hangi iş fırsatlarını sunabileceğini araştırmakta, bu da kamu sektörünün bu üst düzey yetenekleri daha önce yapamadıkları bir şekilde çekebilmeleri için yeni yollar keşfetmeye zorlamaktadır.

5- Ekonomik Gelişme ve Özel Sektör İnovasyonlarını Geliştirme: Özel sektör içinde özellikle düzenleyici özelliklere sahip sektörlerdeki kuruluşlar yenilik için özel sektörün sınırlarını, hedeflerini ve yapısının kurulmasında önemli bir rol oynarlar. Petrol, gaz, madencilik, enerji ve araçlar, eczacılık gibi yüksek derece düzenlenmiş sektörler bağlamındaki mevzuat ve yönetmelikler bu hedefleri karşılamak ve önemli düzeyde yenilikleri özel sektörün işleyişi içine yerleştirmede öncü görevini üstlenirler. Buradaki zorluk baskılar sürerken küresel ekonomideki rekabeti karşılarken ve ekonomik büyümeyi desteklerken doğru dengeyi kurabilmesidir.

Bugüne dek kamuda inovasyon konusunda ülkemizde yapılan çalışmalar yok denecek kadar azdır; yurtdışında yapılan çalışmalar da çok sınırlıdır. İnovasyon yönetimi konusunda gerçekleştirilen araştırma çalışmaları ve geliştirilen inovasyon yönetim sistem ve teknikleri özel sektörün inovasyon performansını artırmaya odaklanmış olup inovasyonu ticari boyutuyla ele almaktadır. Kamuda inovasyonun önündeki bazı engeller bu noktada göz önünde bulundurulmalıdır. Kamuda inovasyonu gerçekleştirmenin önündeki engellerden biri, inovasyonun getirdiği riskin kimin tarafından üstlenileceği sorusu ile ilgilidir. Kamu, hizmetlerin ana sağlayıcısı olmasına karşın, kârın maksimizasyonu gibi bir güdü içinde değildir. Bu gelişme/geliştirme için özendiriciliğin eksikliği anlamına gelebilir. Kamuda inovasyon için özel kesimde olduğu gibi kâr güdüsü önde olmadığına göre; idealizm, yeni bir şeyler yaratmanın hazzı, ilgi, kariyer gibi öğeler ön plana çıkmaktadır. Bununla beraber, kamu yöneticileri performanslarının karşılığı olarak özel kesime göre genellikle çok daha düşük ve daha az maddi ödül alırlar. Ayrıca, iş güvencesi ve performansa dayalı bir ücretlendirme uygulanmaz. Bu da kamuyu risk alma konusunda isteksiz yapar. Özel sektör inovasyon konusundaki “başarısızlığı” yani inovasyonun beklenen getiriye sağlamamasını girişimciliğin doğal bir riski olarak görmesine karşın kamuda bu devlet hazinesinin/kaynaklarının ziyan edilmemesi endişesi ile göze alınacak bir risk olmaktan çıkabilir. Bunda kamunun tekel etkisinin yani, müşteri kaybetme, pazar payı kaybetme gibi risklerinin olmaması da etkili bir faktördür.

Kamunun uzun geçmişe dayanan deneyim ve uygulamalarının varlığı da bir engel olarak sayılmalıdır. Genellikle inovasyon ve değişikliklere yürürlükteki sistemi bozacağı endişesi ile direnç gösterilmesi rastlanılan bir durumdur. Ayrıca, deneyim, düşünce ve dünya görüşleri ile topluluk oluşturmuş profesyonel gruplaşmalar kurum içinde geçerli rollerinin, konularının değişeceği endişesi ile değişime direnç gösterebilirler. Uygulamaya konulan inovasyonun geniş bir paydaş kesimini etkileyecek olması ve bu etkinin başka alanlarda sorun yaratma, çözülmek istenen sorunu başka alanlara kaydırma olasılığı nedeniyle bir inovasyonun uygulamaya konması sonrası dikkatle izlenmesine ve değerlendirilmesi gereği de inovasyon için isteksizlik yaratabilir.

Kamuda kanun, tüzük ve yönetmelikler de inovasyonun önünü tıkayan etmenlere dahil edilebilir. Çünkü bunların uygulanabilirliği geniş kapsamda olsa bile dar anlamda uygulama yaklaşımları riski yüksek olan özel sektörün yine riski yüksek olan inovasyona yaklaşımı ile çok fazla örtüşmemektedir.

Borins (2001) tarafından gerçekleştirilen ve 300 kadar farklı devlet programının araştırıldığı bir çalışmada başarılı inovasyonlara dair beş ortak özellik listelenmiştir. Bu özellikler aynı zamanda açık inovasyon 2.0 uygulamaları için de temel oluşturmaktadır:

1. Sistem Yaklaşımı: İnovasyonu, sadece kendi bulunduğu mikro ortamda değil çevresi ile olan etkileşimi ile birlikte düşünmek gerekir. Bu doğrultuda; diğer program ve sorunlarla ilgili sistemi analiz etmek; kurum içi iletişimi desteklemek ve işbirliğini artırmak; bütünleşmiş ve çok yönlü çözümlere odaklanmak ve yeni bilgi teknolojilerini izlemek gereklidir. Yeni teknolojiler, inovasyon programlarında yeni fırsatlar doğurmakta, verimlilik ve etkinlik sağlama yolunda katalizör görevi üstlenmektedirler.

2. Süreç iyileştirme: Bu tür inovasyonların amacı kamu hizmetlerini daha hızlı, kullanışlı ve kaliteli yapmaktır. Çok karmaşık ve az sayıda vaka, basit ve çok sayıda olan vakadan ayrıştırılmalı; yüksek ve düşük değerli kullanımlar arasında ayırım yapılmalı ve çeşitli uzlaşma yöntemlerine yer verilmelidir.

3. Özel ve/veya Gönüllü Sektörlerin Dahil Edilmesi: Kamu hizmetlerine özel sektörün dahil edilmesi kamu sektörünün özel sektör rekabetçiliğine açılması; ortaklık geliştirme imkanlarının yaratılması ve gönüllü kuruluşların dahil edilerek kullanıcı katılımının artırılması yönündeki faydalar dikkate alınmalıdır.

4. Topluluk, Kullanıcı ve Personelin Güçlendirilmesi: Başarılı inovasyonlar üzerinde katılımcıların ve tüm paydaşların fikirlerini almanın büyük bir rolü bulunmaktadır. Çalışanlara özgürlük verilerek risk alan ve inisiyatif kullanan bir organizasyon kültürünün oluşmasına katkı sağlanmaktadır.

4. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNDE AÇIK İNOVASYON 2.0 GİRİŞİMLERİNİ KOLAYLAŞTIRAN DÜZENLEME VE UYGULAMALAR

Türkiye'de kamuda inovasyon örneklerine bakıldığında 2003 yılında kabul edilen “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile başlayan süreçte stratejik yönetim anlayışına ve performansa dayalı bir çalışma prensibi benimsenerek esnek ve etkili bir kamu sektörü oluşturulması hedeflenmiştir. Bu dönüşüm sürecinde inovasyonun kurum kültürü olarak benimsenmesi ve inovasyon yönetimine ilişkin teknik ve yöntemlerin uygulanmasıyla gerekli sistemlerin kurulması amaçlanmaktadır. Buna yönelik pilot çalışma “Kamuda İnovasyon Yönetim Sistemi ve Tekniklerinin Geliştirilmesi (KAMİN) Projesi” kapsamında Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın koordinasyonunda başlatılmış ve geliştirme çalışmalarının tamamlanmasının ardından tüm kamu kurumlarında yaygınlaştırılması planlanmıştır (Technopolis, 2015). Ar-Ge ve inovasyonun geliştirilmesini temel alan TÜBİTAK ve diğer kamu kurum/kuruluşlarında Ar-Ge bilinci ve farkındalığı yaratmak, kamu kurum/kuruluşlarının Ar-Ge'ye yönelik ihtiyaçlarını tespit etmelerinde yardımcı olmak, sonuç odaklı projelerle kamu kurum/kuruluşlarının Ar-Ge'ye ilişkin sorunlarını çözmek, kamu kurum/kuruluşları ile özel kuruluşlar ve üniversiteler arasında işbirliklerini arttırarak kamu kurum/kuruluşlarının görevlerini daha iyi ve etkin yapmalarına yardımcı olmak ve desteklenen projeler aracılığıyla ülkemizdeki bilim insanı sayısının artırılmasına katkıda bulunmak amacıyla KAMAG (Kamu Araştırma Grubu) gibi programlar oluşturulmuştur (TUBİTAK, 2015). 2006 yılında kamuda yönetim ve hizmet anlayışının gelişmesinde önemli bir adım olan ve bilgi toplumu olma vizyonuna yönelik yol haritası niteliğindeki “e-Dönüşüm Türkiye Projesi” başlatılmıştır (Gökçe, 2015). Aynı amaca yönelik Kamu Yönetiminde İnovasyon ve Kalkınma 2023 Raporu hazırlanmaya başlamıştır. Böylece ülkemizde kamuda inovasyon çalışmalarının daha somut adımlarla ilerlemesi amaçlanmıştır.

2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı'nda yer alan “43. Akıllı Uygulamaların Desteklenmesi” eylemi doğrultusunda merkezi kurumlar ile yerel yönetimlerin ürettiği kamu verisi kullanılarak akıllı uygulamaların geliştirilmesi için çağrı bazlı destek sağlanması öngörülmüştür.

2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı'nda yer alan “67. Kamu Verisinin Paylaşılması” eylemi doğrultusunda kamu verisinin paylaşımı ve yeniden kullanımına ilişkin politikalar geliştirilecektir. Buna dayalı olarak kamu verisinin üçüncü taraflarca yeni katma değerli ürün ve hizmetler için yeniden

kullanılmasına ilişkin yasal ve idari düzenlemeler yapılacak, ayrıca gerekli teknik altyapı oluşturulacaktır. Kamu verisinin paylaşımı ve kullanımıyla ekonomide katma değer yaratılması hedeflenmektedir.

2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı'nda yer alan “E4.2.2-Kamu Verilerinin Açık Veriye Dönüştürülmesi ve Paylaşılması” eylemi doğrultusunda kurumların kamu ile paylaşmakta oldukları verilerin makineler tarafından okunabilir/ işlenebilir formatta paylaşılması sağlanacaktır. İlgili veriler analiz edilebilecek, böylece istatistiklerden farklı araştırmalarda da yararlanılması sağlanacaktır.

“E4.2.3-Kamu Yatırımları ve Gerçekleşmeleri İzleme Portalinin Oluşturulması” eylemi doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan yatırım plan ve programları ile yatırım plan ve programlarına alınan işlere ait gerçekleştirme ve yatırım durumları bir portal ile paydaşların (vatandaşlar, özel sektör, sivil toplum kuruluşları vb.) kullanımına açılacaktır. Aynı zamanda yatırım ve gerçekleşme bilgileri açık veri olarak paylaşılacak, paydaşların analiz ve araştırma yaparak ekonomik katma değer oluşturmalarına imkan sağlanacaktır.

“E4.2.4-Kamu Harcamaları İzleme Portalinin Oluşturulması” eylemi doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan bütçe harcamaları belirlenecek detayda bir portal ile paydaşların (vatandaşlar, özel sektör, sivil toplum kuruluşları vb.) kullanımına açılacaktır. Aynı zamanda kamu harcama bilgileri açık veri olarak paylaşılacak, paydaşların analiz ve araştırma yaparak ekonomik katma değer oluşturmalarına imkan sağlanacaktır.

Türkiye'nin, 2011 yılında Açık Yönetim Ortaklığı'na üye olması, Türkiye için önemli bir adım olarak görülmektedir. Açık Yönetim Ortaklığı kapsamında 2012 yılında bir eylem planı hazırlanmış ancak uygulanamamıştır. 2013 yılı Ağustos ayında da Açık Yönetim Ortaklığı'nın Türkiye'de uygulanmasına yönelik 2013/9 sayılı ve “Açık Yönetim Ortaklığı Girişimi” konulu Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Açık Yönetim Ortaklığı kapsamında ikinci eylem planı hazırlığı başlatılmış ancak çalışmalar henüz tamamlanamamıştır. Bu Kurul aynı zamanda şeffaflık, hesap verebilirlik ve yolsuzlukla mücadele konularında görev almaktadır.

Açık devlet politikası ve ilgili faaliyetler, 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı ile 2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı içerisinde ele alınmıştır. <https://www.dijitaldonusum.gov.tr/acik-veri-devlet-politikasi/>

2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı'nda yer alan “E1.1.1-e-Devlet Ekosisteminin Oluşturulması” eylemi doğrultusunda e-Devlet politikalarını paydaşlarla işbirliği içerisinde yürütülmesi, e-Devlet çalışmalarında kurumlar üstü ve kurum içi koordinasyonu artırmak için e-Devlet Organizasyon Modelinin etkinleştirilmesi hedeflenmiştir.

5. TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNDE AÇIK İNOVASYON 2.0: GEÇİŞ İÇİN ÖRNEK UYGULAMALAR

Kamu ve inovasyon arasındaki ilişki genellikle ekosistemin güçlendirilmesine yönelik politika ve strateji geliştirme, düzenlemeler yapma, özel sektör tarafından üretilen mal ve hizmetlerin kamu tarafından satın alınması gibi açılardan ele alınmaktadır. Ancak son yıllardaki gelişmelerle birlikte kamuda yenilik, kamu kurumları tarafından sunulan hizmetlerin daha kaliteli ve maliyet etkin bir şekilde sunulması ve bu yolla toplumsal sorunların çözümü ve refahın artırılmasına yönelik sağlayacağı katkılar açısından da değerlendirilmeye başlanmıştır. Kamu kurumlarında ve kamu hizmetlerindeki inovasyonlar, yeni ihtiyaçlara cevap verilmesini ve eski ihtiyaçların daha verimli karşılanmasını sağlayacağından, büyük artı değerler yaratabilir.

T.C. Sigorta Bilgi ve Göze tim Merkezi tarafından geliştirilen “*Mobil Kaza Tutanağı*” uygulaması kaza sonrası tutanak doldurma işleminin cep telefonları üzerinden çok daha hızlı ve kolay yapılabilmesini sağlayan yenilikçi bir uygulamadır. Bu uygulama ile formdaki poliçe ve araç bilgilerine plaka ve ruhsat sahibinin kimlik numarası ile sorgulama yaparak ya da poliçelerdeki kare kod okutularak doğrudan ulaşılabilmektedir. Böylelikle formdaki ilgili bölümlerin sürücüler tarafından tek tek doldurulmasına gerek kalmamaktadır. Uygulamanın sağladığı kolaylıklardan biri de tutanağın kaza sonrası otomatik olarak sigorta şirketlerine ulaştırılmasıdır. Ayrıca, kazanın kusur durumu belirlendikten sonra cep telefonuna SMS ile bilgilendirme yapılabilmekte ve kusur oranları uygulama üzerinden görülebilmektedir. Mobil Kaza Tutanağı ile sürücülerin basılı tutanak formu taşımalarına gerek kalmamakta, tutanağın doldurulmasından sigorta şirketine iletilmesine kadar geçen süreç çok daha hızlı ve kolaylıkla tamamlanmakta ve tutanak girişlerindeki hata oranları azalmaktadır. Dünyada ilk kez Türkiye’de hizmete sunulması, Mobil Kaza Tutanağı uygulamasını kamuda inovasyon alanında örnek bir uygulama olarak öne çıkarmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009).

Türkiye’de gerçekleştirilen inovatif faaliyetlerin başında e-devlet uygulamaları gelmektedir. Bu sistem sayesinde vatandaşların evinden çıkmadan internet üzerinden birçok alanda hizmet alması sağlanmaktadır. Bu hizmetlerin iyileştirilmesi, çeşitlendirilmesi ve yaygınlaştırılması için “Türkiye için Fikrini Söyle” yarışmaları düzenlenmekte ve iyi fikirler hayata geçirilmektedir. Benzer amaçla düzenlenen ve Üniversite öğrencilerine yönelik olan E-Devlet Yenilikçi Proje Yarışması’nda örnek olarak Engelsiz Sürdürülebilir E-Okul Projesi (İstanbul Ticaret Üniversitesi), Adalet Kolay Erişim İçin Engelli Dostu, Çoklu Dil Destekli Elektronik Tüketici Mahkemeleri Yazılımı (Erciyes Üniversitesi), Elektronik Fiş ve Elektronik Ödeme Uygulaması (Erciyes Üniversitesi), E-Sorun Bildirim (Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi), Türkiye İstihdam Sistemi (İstanbul Üniversitesi), Acil Kan İhtiyaçlarının Giderilmesi (İstanbul Teknik Üniversitesi), Kurum Duyuru Sistemi (Yalova Üniversitesi), Devlet Kurumları Öneri ve Şikayet Platformu (Gazi Üniversitesi), Hastanaliz (Maltepe Üniversitesi) projeleri ödül almıştır (TÜRKSAT, 2015).

Bu uygulamaların yanı sıra İnovasyon Derneği ve Yenileşim Derneği gibi kamu ve özel sektörü inovasyon odağında bir araya getirmeyi hedefleyen sivil toplum kurumlarının yanı sıra yenilikçi iş fikirlerinin finansmanı için İş Melekleri ve Girişimciler Akademisi ve Networku (MERSIN BAN Projesi) gibi oluşumlar kurulmuştur. Proje kapsamında İş Melekleri, İş Planı Hazırlama, Fikri Mülkiyet Hakları vb. konularında eğitimler, bilinçlendirme seminerleri düzenlenmiş ve yenilikçi fikre sahip girişimci ve yatırım yapabilecek potansiyel iş adamlarını içeren veri tabanı oluşturulmuş ve eşleştirme faaliyetleri yürütülmüştür.

Esinkap ve Mersin RIS gibi bölgesel inovasyon stratejileri hazırlanmıştır. PATENT4SME Projesi ile KOBİ’lerin fikri-sınai haklarını yönetebilmesine yönelik bilgiye ulaşmalarını sağlamak ve yeteneklerini geliştirmek amacıyla geliştirilen yenilikçi bir eğitim konseptini (DIPS Project) ülkemize transfer etmek ve Türkçeleştirmek amaçlanmıştır. Üniversite Sanayi İşbirliği Merkezleri Platformu kurulmuştur. İnovatif düşünmeyi teşvik etmek amacıyla fikir yarışmaları düzenlenmektedir. Akademisyen yükselme süreçlerinde yayın yapmanın yanı sıra patent, proje geliştirme ve şirket kurma gibi unsurların da dikkate alınması ve döner sermaye akademisyen gelirlerinin artırılması gibi üniversite niteliğinin artırılmasına yönelik çalışmalar yürütülmüştür. Ar-Ge’ye verilen devlet destekleri sürekli arttırılmaktadır (Erden vd., 2014). Bunların dışında Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, e- Okul, e-Nabız, Müze Kart, Ulusal Yargı Ağı Projesi gibi projeler geniş kitlelere hitap eden ve halk tarafından da yoğun ilgi gören iyi uygulamalardır.

İBB Living Lab Deneyim Merkezi: Yeni başlayan şirketler ve girişimciler için büyük bir fırsat, yatırımcılar için yeni ve alternatif bir pazar oluşturması beklenen merkezde ulusal ve uluslararası platformda şirketlere hizmet üretme şansı verilmektedir. Bu yolla ticari başarısı olan inovasyonlarda artış sağlanması beklenmektedir. Böylece fikri olup gerçekleştirme imkanı olmayan girişimcilere ücretsiz olarak üretim,

araştırma ve iş geliştirme imkanı sunulmaktadır. Projeye girişimcilere fiziksel mekan, araç-gereç ve mühendislik desteği verilerek, bilişim teknolojilerinin, tasarım ve hizmetlerin, gerçek yaşam ortamında, kullanıcılarla test edilebileceği bir ortam hazırlanmıştır.

Hack'n Break: Yeni ve geleceğin teknoloji konularına odaklı insanları ve kurumları buluşturan Türkiye'nin ilk açık inovasyon kampıdır. Hack'nBreak, farklı disiplinlerdeki geliştirici ve girişimci toplulukların aynı ortamda ve ortak bir hedef için zaman geçirmelerini sağlamak amacıyla kurgulanmıştır. (<http://hacknbreak.com/>)

Şahinbey Belediyesi Açık Veri Portalı: Kamu idareleri tarafından üretilen veya toplanan coğrafi, ulaşım, çevre, istatistik vb. bilgilerin vatandaşlarla paylaşılması anlamına gelen açık veri ve bu verilerin yayınlandığı açık veri portalı ile vatandaşlar yaşadığı yöreye ait ihtiyaç duyduğu her türlü bilgiye internet ortamından ulaşabilmektedir. TÜSİAD ve Türkiye Bilişim Vakfı işbirliğiyle düzenlenen 12. e-TR Ödüllerinde "Orta Ölçekli Belediyeler" kategorisinde birincilik ödülüne layık görülmüştür.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Ekonomik Gelişim Ar-Ge ve İnovasyon Daire Başkanlığı: 2019 yılında kurulan daire başkanlığıyla etkin vatandaş katılımı ile sıra dışı bakış açıları kullanarak inovasyona dayalı hizmet anlayışını hayata geçirmek, akıllı şehircilik, sosyal inovasyon bağlamında inovasyonun kentin dokusuna nüfuz etmesi için kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, odalar, sivil toplum kuruluşları gibi ilgili diğer birçok paydaşla inovasyon bazlı bir ekosistem kurulması amaçlanmaktadır. Böylece paydaşlarla birlikte hareket ilkesi doğrultusunda üretilecek ortak projelerle kentin gelişimine ve ekonomik kalkınmasına da katkı sağlanması beklenmektedir. (<https://www.haberler.com/buyuksehir-belediyesinde-ar-ge-ve-inovasyon-daire-12186393-haberi/>)

Beşiktaş Belediyesi İnovasyon Merkezi: İstanbul Beşiktaş'ta toplumsal, kültürel, ekonomik ve çevresel sorunlara yenilikçi çözümler üretmek ve bunları hayata geçirmek adına Beşiktaş İnovasyon Merkezi kurulmuştur. Merkez vatandaşın sorunlarını daha kolay çözüme kavuşturmak, toplum odaklı projeleri gerçekleştirmek, toplumsal, kültürel, ekonomik ve çevresel sorunlara yenilikçi çözümler üretmek amacıyla kurulmuştur. Bu kapsamda merkezin, farklı projeler için uğraş veren birey, grup ve kurumların bir araya geldiği bir buluşma noktası olmasına çalışılmaktadır. Merkez fikir ve önerileriyle proje süreçlerine katılıp, yaşadıkları yerin tasarım stratejilerine katkıda bulunmak isteyen herkese açık olacak şekilde organize edilmiştir (<http://besiktas.bel.tr/sayfa/12040/besiktas-inovasyon-merkezi>)

Türkiye'de kamu yönetiminde açık inovasyon 2.0 için altyapı oluşturacak önemli çalışmalardan biri açık veri kullanımına yönelik düzenleme ve uygulamalardır (<https://www.dijitaldonusum.gov.tr/acik-veri-uygulamalari/>). Türkiye'de Kamu sektöründe yaşanan değişim ve dönüşümü temsil edecek özelliklere sahip öne çıkan örnek çalışmalar diğer alanlardaki inovasyonlara da zemin hazırlayacaktır.

Kamu sektörünün, günlük işleyişi esnasında ve/veya özel projelerinde kamu kaynaklarını kullanarak ürettiği, kullandığı veya paylaştığı kamu bilgilerinin önemini ve değerini giderek arttırdığı günümüzde bu bilgilerin yeniden kullanılması doğrultusunda "Açık Veri" kavramı geliştirilmiş ve başta ABD ve AB ülkeleri olmak üzere Açık Verilerin paylaşıldığı platformlar oluşturulmuştur. Herhangi bir telif hakkı, patent ya da diğer kontrol mekanizmalarına tabi olmaksızın vatandaşlar tarafından ücretsiz ve özgürce kullanılabilen veri olarak tanımlanan açık veri kavramının temel özellikleri; kullanılabilirlik ve erişim, tekrar kullanım, dağıtım ve evrensel katılım tarafından şekillendirilmektedir. Mevcut yasal düzenlemelerin izin verdiği boyutlarda Açık Veri Portalı ile yerel yönetimlerde; vatandaşların yaşam kalitesinin artırılması, eko sistem oluşturularak yeni ekonomik aktivitelerin yaratılması, karar verme süreçlerinin geliştirilmesi, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması ve operasyonel verimliliğin artırılması hedeflenmektedir. Portal ile mevcut kamu bilgileri dünya

standartlarına uygun şekilde, yeniden kullanılabilir ve programlanabilir biçimde ve ücretsiz olarak paylaşımına açılmaktadır. Belediye tarafından paylaşılan verilerin yeniden ve inovatif kullanımını destekleyecek yol haritasının çizilmesi ile birlikte aynı zamanda şeffaf yönetim anlayışı pekiştirilmekte ve halkın karar verme süreçlerinde daha aktif hale gelmesi de sağlanmaktadır (<http://smartcityagency.istanbul/yonetisim/acik-veri/ilk-yerel-yonetimler-acik-veri-portali/>)

World Wide Web Vakfı Açık Veri Barometresinde Türkiye 2013 yılından 2016 yılına kadar geçen sürede orta performans gösteren bir grafik sergilemiştir. 2016 yılı Raporunda Türkiye'nin konumu Açık Veri Barometresi endeksinde 92 ülke arasında 47.sırada, alt endeksler olarak hazır olmada 55. sırada, hayata geçirmede 42.sırada, etki açısından 52. sırada yer almaktadır (<https://www.dijitaldonusum.gov.tr/acik-devlet-girisimi-ogp/>)

Açık Devlet Girişimi (ADG)– Open Government Partnership (OGP) olarak isimlendirilen çok taraflı işbirliği girişimi, 2008 yılında 8 kurucu ülkenin (Brezilya, Endonezya, Meksika, Norveç, Filipinler, Güney Afrika, İngiltere ve ABD) “*Açık Devlet Deklarasyonu*” ile kurulmuştur. <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>. ADG ile; şeffaflığın desteklenmesi, vatandaşların katılımının artırılması, yolsuzlukla mücadele ve yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi için yeni teknolojilerden yararlanılması amaçlanmaktadır. Özellikle ABD'nin desteklediği girişim çalışmalarına aktif olarak devam etmektedir. Günümüz itibariyle 65 üye ülke vardır. Türkiye'nin de 2012 yılı itibariyle üyesi olduğu girişimde yayınlanmış bir eylem planı bulunmaktadır. Alt çalışma gruplarının işbirliği ile “*Açık Devlet Kılavuzu*” hazırlanmıştır. Kılavuz örnekleri benzerleri içerisinde ön plana çıkan düzeyde güncel ve çeşitli kaynakları bir araya getirmektedir. ADG'ye göre eylem planları; şeffaflık, hesap verilebilirlik ve halkın katılımıyla mevcut durumu iyileştirmeli, teknoloji ve yenilik içermeli, devletin mevcut durumunu ileriye taşımaya ve eylem planında yer alan uygulanabilir ve yararlı eylemler yoluyla “*Açık Devlet*” prensiplerinden bir ya da birkaçını içermelidir.

SONUÇ

Son yıllarda birçok alanda etkisini göstermekte olan inovasyon olgusu, kamu yönetimi alanında da modern çağın gerekliliklerinden biri haline gelmiştir. Bireylerin ihtiyaçlarının daha iyi karşılanması, inovasyonun diğer sektörlerde örnek teşkil etmesi, karşılaşılan sorunlara kalıcı çözümler üretilmesi gibi etkenlerden dolayı inovasyonun kamudaki etki alanı daha çok genişlemiştir. Birbirleriyle etkileşim içerisinde gelişen bölgesel ve ulusal inovasyon ekosistemleri ve inovasyon yeteneği, Türkiye'nin rekabet edebilirliğini artırarak ekonomik ve sosyal kalkınmasını hızlandırmada etkili çözümler sunabilme yeteneğini artıracaktır. Kamu kurumlarında ve kamu hizmetlerindeki inovasyonlar, yeni ihtiyaçlara cevap verilmesini ve eski ihtiyaçların daha verimli karşılanmasını sağlayacağından, büyük artı değerler yaratma potansiyeline sahiptir. Öte yandan, yapılmayan ya da başarısız inovasyonlar, kamu yararına pek çok fırsatın kaçmasına sebep olmaktadır.

Kamu kurumlarındaki bürokratik idari yapılanmanın inovasyonun önündeki önemli engellerden biri olduğu birçok çalışma ile ortaya konmuştur. Bu engelin aşılması kamu kurum ve kuruluşlarının daha esnek ve dinamik bir yapılanmaya sahip olması, organik ve çevik örgütlenme modelleri ile daha şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışı doğrultusunda yönetilmesi inovasyonun önünü açacak etkenlerin başında gelmektedir. Bu dönüşümün gerçekleştirilmesi, inovasyonun kamu kurumlarında üst ölçekli bir strateji olarak benimsenmesinin ve yöneticiler tarafından desteklenmesinin önünü açacaktır.

Kamu kurumlarının TUBİTAK, AB, Dünya Bankası, Kalkınma Ajansları gibi kuruluşlar tarafından sağlanan proje temelli fonlardan yararlanabilmeleri için inovasyon üretme kapasitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Benzer şekilde, kamu kurumlarının yenilikçi çalışmalar için ihtiyaç duyacağı teknolojik kaynakların

sağlanması da kamu kurumlarında inovasyonu önünü açacak etkenlerden biridir. Araştırmalar kamu kurumlarının insan kaynağı kapasitesinin geliştirilmesi ile ilgili olarak da atılması gereken birçok adımın olduğunu ortaya koymaktadır.

Kamu kurumu çalışanlarının yeni fikir ve önerileri belirlenen kanallar vasıtası ile ilgili kişi ve birimlere iletmeli, bu fikirler konularına göre oluşturulan komiteler tarafından değerlendirilmeli ve uygun olanlar hayata geçirilmelidir. Kamu kurumlarında bu tür mekanizmaların olmaması ya da olanların sistematik olarak çalışmaması kamu kurumlarında yenilikçi fikirlerin ortaya çıkmasında bir engel olarak değerlendirilmektedir. Kurumlarda yenilikçi fikirlerin iletildiği, değerlendirildiği ve uygulandığı mekanizmaların oluşturulması ve sistematik şekilde çalıştırılması gerekmektedir.

Bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler günümüzde bilgi paylaşımını çok daha kolay ve hızlı hale getirmiştir. Bu gelişmeler sonucunda inovasyon, kurumların kendi içlerinde gerçekleştirdikleri doğrusal süreçler yerine işbirliği, bilgi ve tecrübe paylaşımına dayanan sarmal süreçler ile modellenmeye başlamış ve açık inovasyon gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. Kamu, üniversite ve özel sektör arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi yalnızca kamunun üniversite ve özel sektör firmalarına fon sağlama ya da çalışmalarının önünü açma, kolaylaştırma şeklinde algılanmamalıdır. Bu işbirliği, kamu kurum ve kuruluşlarının da yenilikçilik kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunacak şekilde tasarlanmalıdır. Özel sektör ve diğer kamu kurumlarında gerçekleştirilen başarılı inovasyon çalışmalarının tanıtımı ve duyurulması, bu başarı örneklerinin arkasında yatan nedenlerin incelenmesi ve örnek modeller oluşturulması, özellikle benzer alanlarda ya da sektörlerde faaliyet gösteren kamu kurumlarında inovasyonu teşvik edecek önemli etkenlerden biridir. Ar-Ge, teknoloji transfer merkezlerinin kurulması, üniversite-sanayi iş birliğinin sağlanması ve ileri teknoloji üretim merkezlerinin kurulması ile bu faaliyetlerin desteklenmesi gerekmektedir. Kamu sektöründe; değişimler için risk alınması, yeni hizmetlerin sunumunun yaygınlaştırılması, BİT teknolojilerinden mümkün olduğunca yararlanılması, kamu çalışanlarının yenilikçi yaklaşımları benimsemesi, işbirliği ve birlikte çalışma kültürünün özendirilmesi vatandaşa sunulan hizmet çeşitliliğini ve kalitesini de artıracaktır. Kamu kurumlarında Açık İnovasyon 2.0 önündeki engeller genel inovasyon koşullarıyla benzerlik göstermekle beraber bazı noktalarda farklılık göstermektedir. Özel sektör kuruluşları için de geçerli olan ortak faktörlere ek olarak, kamu kurumu olmanın getirdiği zorluk ve engeller söz konusudur. İnovasyon ekosistemi içerisindeki üniversite ve özel sektör kuruluşları için de geçerli olan faktörlere ek olarak kamu sistemi içerisinde faaliyet gösteriyor olmanın getirdiği zorluklar da göz önünde bulundurulmalıdır. İnovasyonun üst düzey politika yapıcılar tarafından ulusal bir kamu politikası olarak sahiplenilmesi; yeni kanun, politika öncelikleri ve stratejiler ile kamu kurumlarının inovasyona teşvik edilmesi, yöneticilerin ve personelin kurumlarındaki inovasyon çalışmalarının önünü açan bir itici güç olarak öne çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akçomak, S. (2009), “Kamu Sektöründe İnovasyon Hangi Ölçüde?”, *Bilgi Çağı Dergisi*, 59: 60-61.
- Akyos, M. (2007), “Kamuda İnovasyon”. <http://www.inovasyon.org/pdf/MA.Kamuda.Inovasyon.pdf> (01 Ekim 2018).
- Albury, D. (2005), “Fostering Innovation in Public Services”, *Public Money and Management*, Volume 25, Number 1.
- Avrupa Komisyonu. (2010), Innobarometer 2010, Innovation in Public Administration. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_305_en.pdf (11 Eylül 2018).

- Avrupa Komisyonu. (2013), European Public Sector Innovation Scoreboard 2013, A pilot Exercise. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fe2a3b4b-3d7e-444d-82bc-790a0ab33737> (11 Eylül 2018)
- Baker, K. (2002), *Innovation. Management Benchmark Study*. Washington, D.C. Department of Energy Office of Science, Air University (USAF)
- Bloch, C., Jorgensen, L.L., Norn, M.T. and Vad, T. B. (2009). Public Sector Innovation Index–A Diagnostic Tool for measuring innovative performance and capability in public sector organisations (Exploratory project commissioned by NESTA). <http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/kcfinder/files/Public%20Sector%20Innovation%20Diagnostic%20Tool.pdf> (15 Ekim 2018)
- UN – United Nations (2006), *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works*.
- Bonecki, M. (2016), "Open innovation model within public research and innovation programmes", *Public Philosophy & Democratic Education* Volume 5 • 2016 • Issue 2 • pp. 171-188 • DOI: 10.14746/fped.2016.5.2.29
- Borins, S. (2001), *The Challenge of Innovating in Government*, The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government, February 2001. website: www.businessofgovernment.org
- Borins, S. (2002), "Leadership and innovation in the public sector". *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467-476.
- Bughin, J., Chui, M. and Johnson, B., (2008), "The Next Step in Open Innovation", *The McKinsey Quarterly*, June 2008.
- Chesbrough, H., (2003), *Open Innovation: The New imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business School Press. Boston.
- Chesbrough, H. W., Vanhaverbeke, W. and West, J., (2008), *Open Innovation: Researching a New Paradigm*. Oxford University Press.
- Cohen, W., Levinthal, D., (1990), "Absorptive Capacity: A new perspective on learning and innovation". *Administrative Science Quarterly*, 35: 128-152
- Curley, M., Salmelin, B., (2013). *Open Innovation 2.0: A New Paradigm*. White Paper. The Open Innovation Strategy and Policy Group, 1-12.
- De Vries, H., Bekkers, V. and Tummers, L., (2016), "Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda". *Public Administration*, 94(1), 146-166.
- Dobni, C.B., (2010), "Achieving Synergy Between Strategy and Innovation: The Key to Value Creation", *International Journal of Business Science And Applied Management*, Volume 5, Issue 1, pp.49-58.
- Dyer, J.H., Singh H., (1998), "The relational view: Cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage", *Academy of Management Review*, 23(4), 660-679.
- Ecevit Z., İşçi Ö., (2007), "Kurumsal Karne Gelişiminde Stratejik Yönetimi Etkinleştirme", *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Öneri Dergisi*, C:7, S:28, Haziran, s. 121-134, ISSN: 1300-0845.
- Ecevit Satı, Z., (2013), *İnovasyonu Yönetmede Kesitler: Bilgi Yönetimi, Ar-Ge, Marka Yönetimi, Stratejik Yönetim*, Nobel Yayınevi, 1. Basım, Ankara, Mart 2013. ISBN: 9786051335056.

- Ecevit Satı Z., Işık Ö. (2011), “İnovasyon ve Stratejik Yönetim Sinerjisi: Stratejik İnovasyon”, *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:9, Sayı:2, ss. 538-559, Ekim 2011. ISSN: 1304-4796.
- Erden, Y., Durukan, C., Ertan, A., Doğan, M., (2014), Ulusal İnovasyon Girişimi 2006-2013 Dönemi Değerlendirme Raporu. İstanbul: Rekabet Forumu.
- Ernest&Young, (2017), Public Sector Innovation: From Ideas to Actions, [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-innovation-public-sector-en/\\$FILE/EY-innovation-public-sector-en.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-innovation-public-sector-en/$FILE/EY-innovation-public-sector-en.pdf) (1 Ekim 2018).
- Etzkowitz, H., (2008), *The Triple Helix. University–Industry–Government. Innovation in Action*. New York–London: Routledge.
- Freeman, C., (1988), “Japan: A new national innovation system?”, In: G. Dosi, C. Freeman, R.R. Nelson, G. Silverberg, L. S., (Eds.), *Technology and Economy Theory* (pp. 331-348). London: Pinter.
- Gökçe, S. G., (2015), “Kamuda İnovasyon ve Türkiye’deki Uygulamaları”. *Uluslararası Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(1), 28-37. http://www.uysad.com/FileUpload/bs570063/File/sinem_gokce.pdf. (15 Mayıs 2018).
- Gudowsky, N., Peissl, W., (2016), “Human centred science and technology - transdisciplinary foresight and co-creation as tools for active needs-based innovation governance”. *European Journal of Futures Research*, 4(1), 1-10.
- Hughes, A., Moore, K., Nimesh, K., (2011), Innovation in Public Sector Organisations. A pilot survey for measuring innovation across the public sector. NESTA: London.
- İSTKA (2012), Kamu Kurumlarında İnovasyon, İstanbul Kalkınma Ajansı’nın “Bilgi Odaklı Ekonomik Kalkınma Mali Destek Programı” kapsamında İSTKA/2012/BIL/190 Sözleşme Numaralı “Mükemmeliyet Merkezi Projesi”ne sağlanan destek ile hazırlanmıştır. <https://www.istka.org.tr/media/20864/kamu-kurumlar%C4%B1nda-%C4%B0novasyon.pdf> (25 Ekim 2018).
- Kamarck, E. C., (2004), *Government Innovation Around the World*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, November 2004.
- Kaymakçalan, Ö., (2009), “Kamuda İnovasyon Önündeki Engel ‘katı, hiyerarşik yapı’”, *Bilgiçağı Dergisi*, Yıl:5, Sayı: 59, ss: 42-43.
- Kelley, T., Littman, J., (2007), *10 İnovasyon Emri*, Çev. Can Sungur, Mediacat Kitapları, İstanbul, 49–69.
- Kumar, N. R., Rose, C., (2012), “The Impact of Knowledge Sharing and Islamic Work Ethic on Innovation Capability”, *Cross Cultural Management: An International Journal*, 19, 2, 142–65.
- Lundvall, B.Å. (1985), *The Learning Economy and the Economics of Hope*. London-New York: Anthem Press.
- Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı (2009). Kamuda Yenilik Araştırma Raporu 22, İstanbul Kalkınma Ajansı, 2009: 12.(<http://sbm.org.tr>) (15 Mayıs 2018).
- McLoughlin, I., Wilson, R., Cornford, J., Vaughan, R., Martin, M., (2004), "Enacting Technology: from 'Building' the Virtual State to 'Architecting' Infrastructures for the Integration of Public Service Delivery?", Paper prepared for workshop on Information, Knowledge and Management - Re-Assessing the role of ICTs in public and private organisations - 3-5 March, SSPA Bologna, Italy.

- Mortara, L., Napp, J. J., Slacik, I., Minshall, T., (2009), How to implement open innovation: Lessons from studying large multinational companies. Centre for Technology Management, Institute for Manufacturing. University of Cambridge Institute for Manufacturing, UK. [e-document]. (May 14 2018).
- Mulgan, G., Albury, D., (2003), Innovation in the Public Sector. London: Strategy Unit.
- Nählinder, J., (2010), “Where are all the Female Innovators? Nurses as Innovators in a Public Sector Innovation Project”, *Journal of Technology Management & Innovation*, 5, 1, 13–29.
- Nelson, R.R., Winter, S.G., 1982, *The evolutionary theory of economic change*, Harvard University Press, Cambridge.
- Normann, R., Ramirez, R., (1993), “From Value Chain to Value Constellation: Designing Interactive Strategy”. *Harvard Business Review*, 71(4), 65-77.
- OECD (2008), *Open Innovation in Global Networks*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development Publishing.
- Pärna, O., Tunzelmann, N. V., (2007), “Innovation in the Public Sector: Key Features Influencing the Development and Implementation of Technologically Innovative Public Sector Services in the UK, Denmark, Finland and Estonia”, *Information Polity*, 12, 3, 109–25.
- Penrose, E., (1959), *The Theory of the Growth of the Firm* (New York, Oxford University Press Inc).
- Poot, T., Faems, D., Vanhaverbeke, W., (2009), “Toward a Dynamic Perspective on Open Innovation: A Longitudinal Assessment of the Adoption of Internal and External Innovation Strategies in the Netherlands”. *International Journal of Innovation Management*, Vol. 13, No. 2 pp. 1–24.
- Potts, J., Kastle, T., (2010), “Public sector innovation research: What’s next?”. *Innovation*, 12(2), pp.122-137.
- Salmelin, B., (2013), The Horizon 2020 framework and Open Innovation Ecosystems. *Journal of Innovation Management*, 1(2), 4-9.
- Saran, U., (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayını, Ankara.
- Technopolis Group, (2009), Kamuda İnovasyon Projesi (KamIn) Projesi, Maliye Bakanlığı.
- Technopolis (2015), Kamuda İnovasyon Yönetim Sistemi ve Tekniklerinin Geliştirilmesi (KAMİN) Projesi. <http://www.sgb.gov.tr/>. (05 Mayıs 2018).
- Turner, S., Allen, P., Bartlett W., Pérotin, V., (2011), “Innovation and the English National Health Service: A Qualitative Study of the Independent Sector Treatment Centre Programme”, *Social Science & Medicine*, 73, 4, 522–29.
- TÜBİTAK (2015), Kamu Kurumları Araştırma ve Geliştirme Projelerini Destekleme Programı. <http://www.tubitak.gov.tr>. (05 Mayıs 2018).
- TÜRKSAT (2015), E-Devlet Yenilikçi Proje Yarışması Ödülleri Verildi. <https://www.turksat.com.tr>. (05 Mayıs 2018).
- Van de Vrande, V., Vanhaverbeke, W., Gassmann, O., (2010), “Broadening the scope of open innovation: past research, current state and future directions”. *International Journal of Technology Management*, Vol. 52, No. 3/4, pp. 221-234.



Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Ruvio, A., and Schwabsky, N. (2005), Innovation in the Public Sector: Report on the Publin Surveys (Publin Report No: D17). <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/226567> (20 Ekim 2018).

Von Hippel, E., (1988), *The Sources of Innovation*, Oxford University Press, New York.

Vries De H., Bekkers V., Tummers L., (2015), "Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda", *Public Administration*, John Wiley & Sons Ltd.

Yalçınkaya, Y., (2010), Bilginin Farkındalık ve Farklılığında Organizasyonların Gelecek Alanı: İnovasyon, *Türk Kütüphaneciliği*, 24 (3), 373-403.

White, G., (2003), Developing Institutional Mechanisms to Catalyse Innovation, Paper presented to the 9th International Winelands Conference.

Windrum, P., Koch, P., (2008), *Innovation In Public Sector Services*. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc.

<https://www.nature.com/news/twelve-principles-for-open-innovation-2-0-1.19911> (15.Ekim 2018)

<https://www.dijitaldonusum.gov.tr/acik-veri-devlet-politikasi/> (15 Ekim 2018)

<http://sbm.org.tr/tr/Haberler/Sayfalar/Mobil-Kaza-Tutanagi.asp> (24 Mart 2018)

<https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp> (24 Mart 2018)

<http://smarcityagency.istanbul/yonetisim/acik-veri/ilk-yerel-yonetimler-acik-veri-portali/>(24 Mart 2018)

<http://besiktas.bel.tr/sayfa/12040/besiktas-inovasyon-merkezi> (15 Ekim 2019)

<https://www.haberler.com/buyuksehir-belediyesinde-ar-ge-ve-inovasyon-daire-12186393-haberi/>(23 Nisan 2018)

Osmanlı Devleti'nde 1840 – 1858 Yılları Arasında Taşra Yönetimini Düzenleyen Nizamnameler Üzerine Bir Değerlendirme

Strategic Public Management Journal
Volume 5, Issue 10, pp. 54-62
December 2019
DOI: 10.25069/spmj.657847
© The Author(s) 2019
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

An Evaluation on the Regulations Regarding the Provincial Administration of Ottoman State Between 1840-1858

Burak Hamza ERYİĞİT¹

Cansu KALAFAT²

Öz

Osmanlı Devleti, 1839 Gülhane – i Hatt – ı Hümayûn'un ilanından sonra 1840 yılından itibaren vilayetlerde çeşitli değişikliklere ve yeniliklere ihtiyaç duymuştur. Bu çalışmada taşra yönetim ile ilgili 1840,1842, 1846, 1849, 1852 ve 1858 yıllarında yayınlanan nizamnamelere değinilmiş ve vilayet yönetimi ile ilgili var olan gelişmeler hukuki ve yönetsel açıdan değerlendirilmeye çalışılmıştır. İçerik ve literatür analizi yöntemleri kullanılarak yapılan çalışmada, taşraya yönelik yönetsel düzenlemelerin zaman içinde bahsi geçen yerlerde merkezi yönetimi güçlendirdiği sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Eyalet, Sancak, Liva, Kaza, Eyalet Yönetimi, Osmanlı Eyalet Sistemi

Abstract

After the declaration of Gulhane-i Hatt-i Humayun in 1839, the Ottoman Empire was in need of various alterations and innovations in the provinces from 1840 onward. In this study, the regulations which are related to provinces were published in 1840 - 1842, 1846, 1849, 1852, 1858, 1864 and 1871, and the existing improvements about the provincial administration have been tried to be evaluated within the scope of legal and administrative aspects. In the study conducted by using content and literature analysis methods, it was concluded that the regulations for the provinces reinforced the central government in the provinces over time.

Key Words: Province, Starboard, District, State Administration, Ottoman State Administration

GİRİŞ

Tanzimat ile birlikte Osmanlı Devleti'nde başlayan değişimin önemli bir yansıması çok kısa süre içerisinde taşra örgütlenmesinde de kendini göstermiştir. Osmanlı Devleti bir taraftan Tanzimat düşüncesinin getirmiş olduğu yenilenmenin tüm ülkede pozitif anlamda yankı bulmasını isterken, diğer tarafta özellikle siyasi, idari ve mali yapıda ortaya çıkan bozulmayı gidermek için taşra yönetimine büyük ehemmiyet göstermiştir.

Bu kapsamda ilk olarak Osmanlı Devleti taşra yönetimine ilişkin 1840-1842 yıllarında düzenlemelere gitmiştir. Bahsi geçen düzenlemeler yönetsel ve mali yapıda beklenen neticeleri veremeyince 1846 yılında yeni bir düzenleme yapma ihtiyacı duymuştur. Söz konusu düzenleme de taşrada istenilen neticeyi veremeyince sırası ile 1849,1852 ve 1858 yıllarında yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bahsi geçen düzenlemeler

¹ Doç. Dr. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yerel Yönetimler Bölümü, burak.eryigit@marmara.edu.tr

² Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Küresel Şehirler İstanbul Araştırmaları Bölümü.

vilayet düzenine geçmeden eyalet sistemi üzerinden taşra yönetimini ele alan bir içeriğe sahiptir ve hukuki yöntemler ile siyasal ve sosyal sorunların çözümünü amaçlamıştır.

Bu çalışmada 1840 ile 1858 yılları arasında Osmanlı Devleti'nin taşra yönetimine ilişkin yapılan düzenlemeler mukayeseli değerlendirmeye tabi tutulmuş ve uluslararası gelişmelerin ışığında hukuk yolu ile siyasal, yönetsel ve mali sorunların çözümüne ilişkin önlemler; taşra, yerel ve merkezi yönetim arasında var olan dengeleri nasıl şekillendirdiği açıklanmaya çalışılmıştır.

1. 1840 – 1842 DÜZENLEMELERİ

1839 yılında Tanzimat'ın ilan edilmesiyle birlikte taşraya ilişkin ilk önemli düzenleme 1840'da Rumeli, Anadolu ve Adalar'da uygulanmaya başlanan Muhassıllık Teşkilatı olmuştur. Bu düzenleme gerek mali açıdan gerekse idari açıdan radikal bir dönüşümü simgelemektedir. Muhassıllık Meclisleri, taşrada yetkilerin paylaşılması üzerine kurulmuş bir sistemdir. Taşrada vali tarafından kullanılan yetkilerin farklı kişi ve kurumlara devri söz konusu olmuştur (Efe, 2009: 91).

Yeni sistemde Muhassıl-ı Emvali adı ile merkezden atanan memura, mali konularla ilgili sorumluluk yüklenmiştir. Askeri zabitan ise güvenlik ve asayiş işlerinden sorumlu tutulmuştur. Bunların yanında vergilerin toplanması hususunda da muhassıla destek olmaktadır. Seçim ve atama usulü ile oluşturulmuş olan gerek büyük gerekse küçük meclisler danışmadan ziyade icra-i bir güç kullanmıştır. Düzenleme ile birlikte mali amaçlarla kurulmuş olan Muhassıllık meclislerinden beklenen fayda doğrudan vergi kaynağına ulaşabilmek şeklinde kendini göstermiştir (Efe, 2009: 91-92).

Yeni yapılanmaya Çadircı'nın yorumu, eyaletlerin sorumluluk alanlarında değişiklik yapılarak işe başlandığı yönündedir. Bazı sancakların bağlı oldukları eyaletlerden ayrılarak yeni oluşturulan eyaletlere bağlandığı ve eyalet ile sancak yönetiminin yeniden düzenlendiğini ifade etmiştir (2007: 260). Shaw ise her eyaletin idari bölünmelerinin yeniden düzenlendiğini dile getirmektedir (1994: 118). Efe ise aynı hususta aşağıdaki görüşleri dile getirmiştir (2009: 93).

“Muhassıllıktan beklenen faydanın en önemli göstergelerinden olan bu örgütlenmeye göre; Muhassıl – ı Emval'in bulunduğu sancak merkezlerinde Seraskerlikten atanan askeri zabitan ve 13 üyeli muhassıllık meclisleri dışında, Muhassılın bulunmadığı yerlerde muhassıl vekili ve seraskerlik tarafından atanan daha düşük rütbeli subay ile 2 gayr – i Müslim 2 Müslim azanın seçimi ile oluşturulan küçük meclislerin bulunduğu bir örgütlenme gerçekleştirilmiştir. Bu da; devletin en küçük birime kadar ulaşma hedefinin bir yansımasıdır”.

1840 yılında ülkede birbirinden bağımsız gibi görünen ancak kendi içlerinde hiyerarşik bir yapılanmanın olduğu yönetim birimleri oluşturulmuştu. Bu yönetim birimlerinin her biri merkezle doğrudan haberleşme yetkisine sahipti. Bahsi geçen dönemde var olan düzen gereği, tüm giderler muhassıllık mal sandığından karşılanıyordu. Seçilerek göreve gelen meclis üyelerine maaş takdimi, giderlerin artmasına neden olmuştur. Böylece hazineye gidecek gelirler bölgede harcanmıştır. 1841 yılına gelindiğinde sistem yeniden yapılandırılmış, 137 olan meclis sayısı 50'ye kadar düşürülmüş, küçük meclisler kaldırılmış, sancakların merkezlerine defterdarlar atanmış, bağlı sancaklarda ise muhassıllık idareleri korunmuştur (Efe, 2009: 90-93).

Böyle bir dönüşümün yaşanma nedeni vergilerin toplanmasındaki ve hazinenin nakit ihtiyacının karşılanmasındaki başarısızlıktır. Ancak 1841 yılındaki düzenlemeler de başarı getirmemiştir. Yaklaşık 2 yıl uygulanan muhassıllık sisteminde yukarıda da belirtildiği gibi istenilen fayda sağlanamamış, hazine gelirlerinin artması beklenirken tam tersi bir sonuçla karşılaşmıştır. 1842 yılında yeniden değişiklikler yapılması için karar alınmıştır. Yeni düzenlemeler belgelerde Usul – ü Tadiliye olarak geçmektedir. Düzenleme ile birlikte müşirlerin yetki ve sorumlulukları arttırılmış ve eyalet merkezlerine vali olarak atanmıştır. *“... eyalet dâhilindeki sancakların “mevki – i icabına” göre idare – i umur – u mülkiye ve maliyeye muktedir muhassıla mukabil birer kaymakamın görevlendirilmesi üzerine kurulmuştur”* (Efe, 2009: 94).

1842'de Muhassıllık Meclisleri kaldırılarak sancak ve köy arasında yeni bir idari birim oluşturulmuştur. Bu idari birim “kaza”dır (Çadırcı, 1989: 238). Kazaların idarecisi ise “müdür” olmuştur. Böylelikle idari bölümlendirme “eyalet”-“sancak”-“kaza”-“köy” şeklini almıştır (Torun, 2018:425). Dönemin padişahı olan Abdülmecid yayımlanan bir Hatt-ı Hümayûn ile yeni bir idari birimin kurulma gerekçelerini açıklamıştır. Hatt – ı Hümayûn’a göre bu neden, muhassıllık uygulamasında beklenen sonuçların alınamamasıydı. Vergi toplama esnasındaki masraflar, gerek muhassıllara gerekse diğer memurlara ödenen maaşların toplam tutarı vergilerin yarısını oluşturuyordu (Çadırcı, 1997: 213).

Belirtilen nedenlerle oluşturulmuş olan “kaza”da müdürler bölge halkının ileri gelenlerinin arasından seçilecekti. Seçim sistemi muhassıllık sistemi ile aynı idi. Müdür’ün ilk görevi “kaza”ya bağlı köylerdeki vergilerin düzenli ve zamanında toplanmasını sağlamak ve hazineye ulaştırmaktı. Aynı zamanda bölgenin güvenliği ve asayiş de kaza müdürünün sorumluluğundaydı. İdari işleri yürütecekti. Muhassıllık sisteminde olduğu gibi yerel bir meclis müdüre yardımcı olacaktı. Ancak kaza müdürleri de görevleri süresince belirlenen vergi oranından fazla vergi topluyor, yardımcı memurlara angarya işler yaptırıyor ve halka yük olma alışkanlıklarını devam ettiriyordu (Çadırcı, 1997: 246 – 247).

2. 1846 DÜZENLEMELERİ

1846 yılına geldiği vakit “Tensikat-ı Mülkiye” adı altında mali düzenlemeler yapılmıştır. Düzenlemelerle beraber eyalet içerisindeki sancakların, yönetim birimlerinin ve görev yapan yöneticilerin sorumluluklarının belirginleşmesi hedeflenmiştir. Tensikat-ı mülkiye, imar meclisleri, taşra temsilcilerinin bazı dönemler merkeze davet edilerek araştırma ve denetleme gibi temettuat sayımlarını kapsayan çalışmalar yaptığı görülmüş olup; bu çalışmaların temelinde ülkenin zenginleşmesi, halkın refah seviyesinin artırılması ve sosyal kalkınma düşüncesi hâkim olduğu söylenebilir. Sonuç itibari ile vergilerin hakkaniyet ile dağıtımının sağlanması, mülki düzenlemelerin yapılması, imar-ı mülk ve eğitimin yaygınlaştırılması esas alınmıştır. 1846 düzenlemelerinin başlıca hedefi olarak eyalet dâhilindeki idari birimlerinin ve görev verilen yöneticilerin görev tanımlamalarının netleştirilmesi ile işlerin kanunlara göre yapılma usulünün yerleştirilmek istendiği görülmektedir. 27 Kasım 1846 tarihinde Talimat-ı Umumiye ile düzenlemelerin ilk adımı atılmıştır. Talimat ile eyaletin en üst yöneticisi olan valinin statüsü ve rolü netlik kazanmıştır. Valinin mali ve askeri yetkileri kesin şekilde belirlenmiştir. Talimatla birlikte yetki-sorumluluk çerçevesi çizilmiş ve vali merkezde bir numaralı memur olmasına rağmen tek yetkili olmamıştır. Mali yetkiler mal memurlarıyla ortaklaşa kullanılacak, birbirlerini denetler bir rolde olacaklardı (Efe, 2009: 95-96).

Memuriyetlerin görevleri incelendiği zaman her iki memuriyetinde başlıca görevi devlete ait malları telef etmemek, asli görevleri arasında ise vergi ve mürettebat haricinde vergi dağıtım ve tahsili yapamayacaklardır. Nizama aykırı şekilde vergi alınmasını engellemek de yine görevleri arasındadır. Gelir ve gider kayıtlarının düzenlenmesi, ödemelerin yapılması mal memurlarının sorumluluğundadır. Mal memuru rüşvet alırsa, yolsuzluğa bulaşırsa, devlete ait mallara zarar verirse vali bu durumu merkeze bildirmekle sorumluydu. İltizam ihaleleri de yine her iki memuriyet arasında üzerinde durulan konulardan biri olmuştur. İltizam ihalelerini vali, mal memurları ve meclis kanalı ile ortaklaşa çözümlenecekti. İhaleleri zamanında herkese bildirmek, ihale zabıtnamelerini hazırlamak ve rüşvet alımını engellemek mal memurlarının görevidir; ancak valinin ve ya mülkiye memurlarının sah’i keşide koyma şartı, eksik bedel verilip verilmediğinin denetimi adına mal sandığındaki kayıtlara, mecliste düzenlenen müzayedeler sonrası oluşturulan kayıtlara meclisin mührü şart koşulmuştu. Bu durum oluşturulmak istenen üçlü denetim mekanizmasının göstergesidir. 1846 düzenlemesinde ayrıca Rumeli ve Anadolu’da yer alan eyalet ve sancakların muhassıllık, valilik ve mutasarrıflık ve benzeri yönetim birimlerinden bahsetmekte ve atanan yöneticiler ve mal memurları ile bunlara tahsis edilen ücretlere yer vermektedir. 1846 düzenlemelerinin son adımı ise 1847 yılına geldiğinde devlet salnamelerinin ilk kez yayınlanmaya başlanmasıdır. İlk dönemlerdeki salnamelerde Tanzimat’ın ilk yıllarıyla karşılaştırıldığı zaman 1842 yılından itibaren yetkileri artırılan mülki idareciler ile muhafızların salnamelerde zaptiye memuru olarak tanımlanmaları dikkat çekmektedir. “Talimat-ı umumi”de vali ve mülki amirlerin yukarıda belirtilen görevleri haricinde gasp, cinayet gibi suç işlenmesi durumunda kanunnamelere uygun davranma zorunlulukları vardı. Soygun sırasında hangi koşullarda silah kullanımına müsaade edileceği, halka zulüm edilmemesi, halka angarya

dayatılmaması, bütün tebaaya eşit muamele gösterilmesi gibi asayiş ve güvenlik ile ilgili mahalli işler valilerin sorumluluğundaydı (Efe, 2009: 96-98).

3. 1849 DÜZENLEMELERİ

Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesinin ardından 1840 yılı itibariyle vilayet idaresi ile ilgili yoğun çalışmalar yapılmıştır. 1840'da muhassıllık ve muhassıllık meclisleri oluşturulmuş, 1842'de yeniden düzenlemeler yapılmış yeni bir yönetim yaklaşımı devreye sokulmuştur. Tüm bu çabalara rağmen istenilen sonuçlara erişilememiştir. Eyaletlerde vergilerin toplanması ve diğer birçok işte sorunlar devam etmiştir (Kılıç, 2005: 100). 1840 – 1849 yılları arasında birçok yenilik yapılmasına karşın yöneticilerin elinde uygulanabilirliği olan bir yönetmelik kalmamıştı ve bu durum uygulamadaki birliği de etkilemişti. Halkın can ve mal güvenliği temin edilememiştir (Çadırcı, 2007: 274). Bu nedenlerle 1849 yılında yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur.

Meclis-i Vala-yı Ahkâmı Adliye, meclislerin yapısını ve çalışmalarını belirleyen bir talimatname hazırladı. 1 Ocak 1849 tarihinde Abdülmecit'in onayı ile "Bu Def'a Saye – i Şevket – Vaye – Cenab – ı Mülk – Dari'den Tertib ve Teşkil Olmuş Olan Eyalet Meclislerine Verilecek Talimat – ı Senniyedir" başlığı taşıyan talimatname yürürlüğe girdi. Bu düzenleme, Osmanlı Devleti'ndeki tüm mülki idare sistemi ile ilgili düzenlemedir. Yönetmelik 9 bölüm ve 68 maddeden oluşmaktadır. Yönetmeliğe göre ülke toprakları eyalet, sancak, kaza ve köy olarak yönetim birimleri yeniden belirlenmiş, belirlenirken 1842'den bu yana yapılan değişiklikler de göz önünde tutulmuştur (Çadırcı, 1993: 5). Her sancakta bir sancak meclisi ve her eyalette bir eyalet meclisi kurulması kararlaştırılmıştır (Torun, 2018: 426). Nizamname ile eyalet meclislerinin yetki ve sorumlulukları belirlenirken ülkenin yönetiminden sorumlu tüm görevlilerin uymaları gereken kurallar, eğitim-öğretim, yargı, bayındırlık ve güvenlik konuları da ele alınmıştır (Çadırcı, 1985: 215–216).

İlk kez farklı kademelerdeki tüm yöneticilerin görevleri ayrıntılı olarak ifade edilmiştir. Düzenleme ile eyalet merkezlerinde kurulmuş olan meclislerin başkanlığından valiler alınmıştır. Bu vazife vali düzeyinde merkezden atanan ayrı bir görevliye verilmiştir. Bunlara ek olarak iki kâtip ile birlikte ulema içinden tespit edilen bir üyenin hükümet tarafından atanması benimsenmiştir (Çadırcı, 1993: 5). Bu durum, eyalet meclisleri ve büyük meclisler ile aralarındaki en önemli farklılık olarak görülüyordu (Çadırcı, 1985: 215-216). Meclisin doğal üyeleri, vali, defterdar, hâkim ve müftüdür (Çadırcı, 1993: 5). Üyelerin görevleri yeniden belirlenmiştir (Kılıç, 2005: 100). Gayr – i Müslimlerin ruhani reisleri ve seçecekleri temsilciler ile Müslüman halkın seçeceği dört üye kurulun üyeleri arasındadır (Çadırcı, 1993: 5).

Meclis, haftada en az iki kere toplanması esas alınmıştır. Mecliste mali, mülki ve diğer konulara değinilecek, görüşmeler tutanak halinde düzenlenecekti. Tutanakların altında her üyenin imzası bulunacaktı (Torun, 2018: 426). Ayan, şehir ileri gelenleri, mütesellim ve valinin sorumluluğunda olan işlerden birçoğu düzenlemenin yürürlüğe girmesi ile resmi bir kuruluş halini alan meclis tarafından yerine getirilecekti. Buna ek olarak meclisin diğer görevleri ise yönetimin her basamağındaki görev alanlarını denetlemek, halkın can, mal ve ırz güvenliğini sağlamak, onarım-bayındırlık işleri ile ilgilenmekti (Efe, 2009: 101). Meclislerin yönetim, eğitim, yargı, sağlık ve denetleme görevleri üstlenmeleri ön görülmüştür. Eyalet meclisleri tarafından (Çadırcı, 1985: 276):

- Vali, meclis başkanı ve defterdarın bulunduğu görev yerlerinin değiştirilmesi veya görevden alınmalarında bu durumun muhasebesi yapılacak ve devir-teslim işlerinin tam olarak yerine getirilmesini sağlanacak,
- Kaymakam, kaza müdürü, hâkim ve diğer görevlilerinin çalışmalarını takip edecek, halka kötü muamele yapılmaması için gerekli tedbirleri alınacak,
- Kaymakamların ve kaza müdürlerinin aylık ve yıllık muhasebe defterleri incelenecek, kayıtlarda bir problem varsa defter imzalanmayacak, gerekli görüldüğünde Maliye Nezareti'ne durum bildirilecek,
- Askere alınmadaki kura usulünün ve kurulması düşünülen kura meclisinin çalışmaları izlenecek,
- Vergilerin dağıtımında ve toplanmasında yolsuzlukların önüne geçilmesi için soruşturulmalar yapılacak, suçlu bulunanlar meclise çağırılarak burada yargılanacak,

- Hırsızlık, yol kesme ve cinayet davaları ve kaymakamların sancak merkezlerinde çözemedikleri yasal sorunlarla ilgilenecek,
- Yabancı vatandaşlara, antlaşmaların öngördüğü kurallar çerçevesine göre işlem yapılacak, bir problem çıktığı zaman Hariciye Nezareti'ne danışılacak sonrasında gereken yapılacak,
- Devlete ait yapılarla, köprü, çeşme gibi kamuyu ilgilendiren eserlerin onarımı için meclis iki bin kuruşa kadar harcama yapabilecek, gerektiğinde dört bin kuruşa kadar çıkılabilecek,
- Kolluk kuvvetlerinin çalışmalarının bir süre önce yayınlanmış olan nizamnameye göre yürütülmesine, cezalı ve tutuklulara kurallara göre davranılmasına da yine meclis dikkat edecek,
- Okullar için belirlenmiş olan kurallara eksiksiz uygulanması, ziraatın geliştirilmesi için ziraat müdürlerinin ve Nafia Nezareti'nin gerekenleri yapmalarının denetlenmesi, tapu işlerinin yürütülmesinin kontrol edilmesi, beledî nitelikli hizmetlerin denetlenmesi meclisin sorumluluğunda olacak,
- Eyaletlerin aylık gelir–gider hesaplamaları meclis tarafından incelenecek, böylece yolsuzlukların önüne geçilecek,
- Bütçe, meclisin yönetimine ve denetimine bırakılmıştı; hazine gelirlerinin miktarı ile gelir kaynaklarını gösteren “icmal defterleri” defterdar tarafından meclise sunulacak, toplanan ve bakaya gelirleri hakkında bilgi verilecekti. Toplanan gelir mal sandığına yatırılacaktı, yatırıldığına dair defterdarın vereceği imzalı senetler meclis özel defterine kayıt ettirilecek ve meclis başkanı tarafından imzalanacak.

1849 düzenlemesiyle beraber sancak merkezlerinde oluşturulan meclislere bazı yetki ve sorumluluklar aktarılmıştır. Kazalarda bakaya durumunun tespiti ve bakayanın ne kadarının kaza halkına ne kadarının deruhtecinin zimmetinde olduğunu araştırılacaktı. Kazanların gelir ve giderlerine göre muhasebeleri yapılacaktı. Merkez kaymakamlığına defterler gönderilecekti. Kaza müdürlerinin “hareket ve idare – i maslahatının tetkikine dair” defterler hazırlanacaktı. Bu defterlere de konu ile ilgili kayıtlar düşülecekti. Kayıtlar düşüldükten sonra her 5 veya 6 ayda bir defterler takdim edilecek ve usulsüzlüğe rastlanılırsa kaza müdürleri tebdil edilecekti. Karar, gerekçesi ile birlikte hemen merkeze iletilecekti (Efe, 2009: 102).

Düzenlemede vali ile aynı derecede bir memurun aynı yerde görev yapması idari anlamda bazı sorunları beraberinde getirmiştir. Ayrıca meclis başkanına yapılan ödeme önemli bir mali yük haline almıştır. Yine valilerin bir kısım yetkilerinin sınırlandırılması, bazı yönetsel sıkıntıların yaşanmasına neden olmuştur. Böyle bir yapılanma içinde sonuç olarak birçok yerde emniyet ve asayiş bozuldu. Bazı bölgelerde meclislerin tam anlamıyla kurulamaması valilerin taşra da etkili bir idare kurmasına engel oldu. Merkez ile yapılan yazışmaların içeriğinde ağırlıklı olarak meclis üyelerinin maaş sorunu gelmekteydi (Ortaylı, 2000: 38-39).

Meclis-i Vâlâ'da 1849 düzenlemelerinin eyaletlere yansımalarını irdelemek üzere 12 Kasım 1850'de bir görüşme gerçekleşti. Görüşme sonucunda denetim veya teftişin nasıl yapılması gerektiğine dair bir talimname hazırlandı. Bununla müfettişlerden Tanzimat'a uygun olmayan davranışlardan uzak durmaları, memurların ticaret ile ilgilenmelerinin engellenmesi ve vergilerin vaktinde toplanılıp gönderilmesinin denetlenmesi bekleniyordu (Çadircı, 1997: 198). Teftişlerin sonucunda valinin taşra idaresindeki yetkisiz durumunun düzeltilmesi gerektiği anlaşıldı (Yılmaz, 2014: 268).

Düzenleme ile valilerin vilayetlerdeki konumları silikleşmiş, sembolik bir hal almıştı. Merkezi yönetim tarafından meclise atanan memurlar, eski dönemin ayrıcalıklı kesiminden gelmeye devam etmişti. Bununla beraber valilerin merkezi otoritenin önünde engel oldukları görüşü değişti. Yerel egemenler, yerel meclislerde temsil hakkına kavuşmuştu. Bu dönemde Tanzimat reformlarının uygulanmasında valilerden daha önemli bir engel olarak algılanmaya başladılar. Merkezi otorite yerel eşraftan çekinir hale geldi ve merkezi yönetim valilere bir takım yetkilerini iade etti (Yerasimos, 2001: 119). 1849 yıllı talimatnameyi daha detaylı incelemek gerekirse:

- Sancaklardaki önemsiz konular ve cizye, bölgede var olan mahallelerin meclislerinde ele alınacak ve karara bağlanacaktı. Konunun önem derecesine göre Eyalet Meclislerine başvurulacaktı (Talimatname, md. 62).

- Sancakta görevli kaymakamlar ile kazalarda görevli müdürler bölgelerindeki sorunları bölge meclislerinde görüşerek alınan kararları eyalet valisine arz edecekti. Bölge imkânları ile çözülebilecek olan sorunlar çözüme kavuşturulacak, çözülemeyenler ise hükümet merkezine tutanaklar ile bildirilecekti (Talimatname, md. 63).
- Kaza müdürlerine ve bölgede göreve başlayacak maliye memurlarına, göreve başlama esnasında birinin kefil olması gerekmektedir. Bunun nedeni zimmeterine para geçirmelerini engellemektir. Eğer böyle bir durum gerçekleşirse bu parayı ödemek zorundaydılar. Memurların mülki idare konusunda tecrübe sahibi olmalarına dikkat edilecekti. Kaza müdürü istifa ettiği zaman veya halktan şikâyet geldiği zaman görevden alınmadan önce suçu mahkemelerce sabit olması gerekirdi. Suçu mahkeme kararı ile sabit olunmayan yönetici vali tarafından görevden alınmayacak, veya tayin edilmeyecekti. Tayin edilmesi gerekenler ise merkezi hükümet tarafından görev yerine atanacaktı (Talimatname, md. 64).
- Kaza müdürlerinin tayini gerçekleştirildikten sonra yerlerine uygun bir vekil atanacaktı. Akabinde halkın oylamasına sunulacak ve halkın onay verdiği kişi müdür olacaktı. Müdür işi yerine getiremezse veya halk kendi bölgelerinde ikamet eden birinin müdür olmasını istememesi halinde maaşı vergilere dahil edilerek merkezden bir müdürün görevlendirilmesi istenebilecekti (Talimatname, md. 65).
- Kaza müdürleri ve muhtarlar belli periyodlarla tembih ve uyarıların yapılabilmesi veya özellikle muhasebe ile ilgili hususlarda sancak ve kazalara davet edilecekti. Vergilerin tesliminde bir azlık ya da sorun çıktığı zaman bu sorun ya da eksikliğin giderilmesi için müdürler halkın farklı gerekçeleri ile fazla vergi alması yasaklanmıştır. Böyle bir durumun belirlenmesi halinde meclisin vuku bulan bu durumu ortadan kaldırması için gerekli kararları alması gerekecekti (Talimatname, md. 66).
- Liva kaymakamları ve meclisleri ve kaza müdürleri ve meclisleri ile ilgili sorumluların yetki ve görevlerini konu alan talimatnamenin ilgili maddeleri belirlenerek meclis tarafından mühürlenecek, ilgili bölgelere gönderilecekti (Talimatname, md. 67).
- Talimatnamenin hazırlanma amacı Tanzimat reformlarının uygulanmasını sağlamaktır. Bu nedenle gerekli görüldüğü takdirde talimatnameye ilaveler yapılabilir. Bölgenin bayındırlık işlerinin görülebilmesi adına talimatnameye ilaveler yapılabilir. Küçük meclislerde görüşülen konuların bir kopyası merkeze bildirilecekti (Talimatname, md. 68).
- Kazaların bir yıllık tahsilat ve masrafları muhasebeleştirilir ve bu defterler sancak meclislerindeki kurullarda görüşülürdü. Akabinde incelenmek üzere kaymakamlar tarafından eyalet meclislerine gönderilirdi. Mecliste defterler tekrar incelenirdi. Bu inceleme sonucunda muhasebe defterlerinde halk üzerinde vergi kalıp kalmadığı öğrenilirdi. Hesaplarda yanlışlık olması halinde meclisler tarafından defterler onaylanmazdı. Müdürler hakkında soruşturma açılırdı (Talimatname, md. 36).

Çadırcı'ya göre düzenlemeler "...eyalet meclislerine verilecek talimat - ı seniyye diye resmen adlandırılmışsa da aslında ülkenin taşra yönetimini yeni baştan düzenleyen bir vilayet nizamnamesidir" (2007: 270). Bu düzenleme etkilerini daha sonraki düzenlemeler üzerinde de göstermiştir.

4. 1852 DÜZENLEMELERİ

1849 Düzenlemesi merkez ve taşra arasında var olan mesafeyi daha da açmıştı. Bürokrasi artmış ve işlerin ortada kalmasına neden olmuştu. Uzun süredir devam eden zimmete para geçirme, haksızlık, rüşvet alma gibi alışkanlıklar devam etmiş engellenememiştir. Tüm bunları engellemek için alınan önlemler yetersiz kalmıştır. Eyalet meclisi başkanının hükümet tarafından doğrudan vali derecesindeki kişilerden atanması sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Valiler ve meclis başkanları arasında anlaşmazlıklar başlamıştır. Meclis başkanına da birinci derecede aylık bağlandı ve bu durum hazineye yeni bir yük getirdi (Kartal, 2013: 7).

Olumsuzlukların artması nedeniyle 28 Kasım 1852 tarihine gelindiğinde yeni bir düzenleme yapıldı. 1852 düzenlemesi ile belirli yerlerde merkezden meclislere yönelik başkan atanması işlemine son verildi. Düzenleme, güçlü valilerle eyaletlerdeki sorunlara son verileceği düşüncesi üzerine oturmuştur. Valilerin yetkileri olabildiğince artırıldı (Onar, 1966: 704).

Düzenleme ile beraber muhassıllar, zabıta ve reisleri, kaza ve nahiye meclisi üyeleri valilerin idaresine verildi. Valilere de memurları azledebilme hakkı tanındı. Kamu asayiş ve düzenin korunması için valinin bu konuda ki yetkileri genişletildi (Engelhardt, 1999, s. 108).

Meclis başkanları artık merkezden atanmayacaktı (Çadırcı, 1985: 277). Mülki idare kademeleri eyalet, sancak ve kaza olarak belirlendi. Müstakil sancak terimi mülki idarede kendine yer buldu. Eyaletlere bağlı bulunan sancaklar kaymakamların, doğrudan merkeze bağlı olan müstakil sancaklar mutasarrıfların ve kazalar da müdürlerin idarelerine bırakıldı (Yaman, 1940: 125).

5. 1858 DÜZENLEMELERİ

1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı, gayr-i müslimler açısından birçok yenilikler öngörüyordu. Bunlardan bir tanesi de yerel meclislerin yeniden yapılandırılması idi. Bu dönemde aynı zamanda ulusçu ayaklanmalar hız kazanmıştı. Batılı güçler bir yandan ulusçu ayaklanmaları desteklerken bir yandan imparatorluk üzerinde baskı kuruyordu. Siyasi sorunlar nedeniyle taşra yönetiminin yeniden düzenlenmesine karar verildi (Torun, 2018: 427; Düstür, 1279: 352 – 365).

22 Eylül 1858 tarihinde, Fuat Paşa ile Sadrazam Ali Paşa “Vülât-ı İzam Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların Vezâifini Şamil Talimat” ismiyle bir talimat yayınladılar. Amaç; kamu personel sistemindeki dağınıklığa çeki-düzen vermek ve Islahat Fermanı'nda belirtilen konuların uygulanmasını sağlamaktı. Talimat 46 maddeden oluşuyordu. İlk madde de ülkenin idari yapılanması hakkındaydı. Ülke, eyalet, liva, kaza ve köy olmak üzere dört idari birime ayrılmıştı. Eyaletlerden valiler, livalardan kaymakamlar ve kazalardan müdürler sorumluydu. Talimat metninden anlaşıldığı üzere bir eyalete bağlı olmayan livalar da bulunabiliyordu. Bu livaların mülki amirlerine ise mutasarrıf deniyordu (Kartal, 2013: 8).

1858 düzenlemesi için personel kanunu hüviyetinde olduğu söylenebilir. Bu düzenleme ile yöneticiler ile mülki taksimat belirlenmiştir. Akabinde valilerin, kaymakamların, mutasarrıfların, memurların ve kaza müdürlerinin görevleri ayrı bir başlık halinde sıralanmıştır (Yücel ve Sevim, 1992: 302). Talimatnamenin içeriğine bakacak olursak (Torun, 2018: 427):

- Mukaddime (1 – 4. Maddeler), Giriş
- Memurinin Vezâifi Umumiyesi (5 – 6. maddeler), memurların görev ve sorumlulukları,
- Vülât – ı İzâmın Vezâifi (7 – 26. maddeler), valilerin görevlerini anlatan birinci bölüm,
- Mutasarrıfın – i Kirâmın Vezâifi (27. madde), mutasarrıfın görevlerini anlatan ikinci bölüm,
- Kaimakamın Vezâifi (28 – 36. maddeler), kaymakamların görevlerini anlatan üçüncü bölüm,
- Kaza Müdürlerinin Vezâifi (37 – 46. maddeler), kaza müdürlerinin görevlerinin anlatıldığı dördüncü bölüm.

Talimat'ta “bir eyalet dâhilinde bulunan her sınıf teb'ayı şahanenin müsavat üzre mazharı hakkaniyet ve adalet olmalarına dikkat etmek ve ettirmek” ifadesine yer verilmiştir. Bu ifade ile valiler, Müslümanların ve gayr – i müslim tebaanın aynı haklardan eşit bir şekilde yararlanmalarını sağlamakla görevlendirilmişti. Kaza müdürlerinin, kaymakamların ve mutasarrıfların görevleri belirtilirken de yakın ifadeler kullanılmıştır (Tönük, 1945: 116).

Talimatnamede ele alınan bir diğer konuda herhangi bir idari bölgenin genişletilmesi veya daraltılması mutlak suretle padişah emrine bağlıydı. Talimata göre vali, hükümete karşı sorumlu idi. Meclislerin ve mahkemelerin hak ve adalete uygun iş görmeleri, ahalinin bir müracaatta bulunduğu zaman bunun çözüme kavuşturulması, işlerini yerine getirmeyen memurların görevden azledilip yerlerine liyakatli kimselerin getirilmesi, emrindeki kaymakamların, defterdarların, müdürlerin ve diğer memurların görevlerini hakkıyla yerine getirmelerini sağlamak, vergilerin usulünce toplanması ve asayişin sağlanması valilerin sorumluluğundaydı. Vilayet idaresindeki valilerin görevleri ile mutasarrıfların görevleri aynı kapsamdaydı. Kaymakamlar ise doğrudan Evkaf – ı Hümayun ya da Maliye ile yazışmıyorlardı. Önce valiye yazılı olarak bildirmeleri gerekiyordu. İstanbul'a eyalet merkezinden daha yakın olan livaların kaymakamları önemli bir hususta olayı doğrudan Bâb – ı Âli'ye bildirebileceklerdi. Fakat yine valiye beyanı hâl etmeleri gerekmektedir (Önen ve Reyhan, 2009: 21).

1858 Düzenlemesi ile beraber idari otoritenin âdem – i merkezileşme yönündeki eğilimi sürdürülmüştür. Valinin idari sorumlulukları arttırıldı. Merkezi hükümetin yetkili makamlardan da yerel temsilcisi vali olmuştur. Bu şekilde işlerin düzeleceği umulurken bütün işler eyalet merkezlerine kalmıştır (Davison, 1997: 161). 8 Kasım 1859 tarihine gelindiğinde ise alınan bir karar ile defterdarlık ve mal müdürlükleri kaldırıldı. Sancakların ve vilayetlerin mali işlerinden doğrudan valiler ile sancak idarecileri sorumlu tutulmuştur (Çadırcı, 1997: 230).

SONUÇ

Osmanlı Devleti 19. Yüzyılda batılı devletler ile arasında oluşan açığı kapatmak adına Tanzimat sonrasında taşra teşkilatını yeniden düzenleme ihtiyacı duymuş ve 1840'dan 1858'e kadar birçok düzenlemeyi uygulamaya koymuştur. Klasik dönem taşra yönetiminde eyalet sistemi üzerinden ağırlıklı olarak siyasi bağlılık ve mali yükümlülüklerin yerine getirilmesini öncelerken, Tanzimat'tan sonra idari ve mali anlamda merkezi yönetimin ağırlığını hissettireceği bir kurumsallaşmaya gidilmesi öngörülmüştür.

Özellikle 1840'dan sonra taşraya yönelik ilk yapılan düzenlemeler bir taraftan kamu hizmetlerinin sunumunda etkili bir sistem geliştirilmeye çalışılırken, diğer taraftan mali gelirlerin arttırılması gayretini içermiştir. Fakat etkili kamu hizmetleri için oluşturulan bürokrasinin maddi yükü, mali gelirlerin arttırılması gayretlerini boşa çıkarmıştır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin yürütümünde oluşturulan meclisli bürokrasinin nitelik ve niceliğini aşağı çekecek yeni düzenlemeler kaçınılmaz olmuştur.

Ayrıca Tanzimat kabullerinin sahiplenilmesinde yaşanan sıkıntılar ile yolsuzluk gibi sorunların yaşanmaması için kamu gücünün taşrada farklı idareler ve idareciler arasında paylaşılması, 1849 yılındaki düzenlemeler ile birlikte valilik makamını anlamsızlaştırırken yerel güç çevrelerinin etkilerini arttırmıştır. Tanzimat değerlerinin önünde engel olarak görülen valinin anlamsızlaştırılmasına paralel otorite kazanan yerel güçler Tanzimat değerlerini daha çok gölgelemiştir. Bu nedenle 1852'de merkezden eyalet meclislerine başkan atayarak valinin gücünün bölünmesi gibi uygulamalardan vaz geçilerek valilik makamı daha da güçlendirilmiştir.

1858 yılında ise Islahat Fermanı'nın uygulanabilirliğini sağlamak ve siyasi anlamda ortaya çıkan ayrılıkçı hareketleri bastırabilmek için taşra yönetimi yine reforme edilmiştir. Bu düzenleme ile valilik makamının artırılan otoritesi üzerinden merkezi yönetimin taşradaki gücü pekiştirilmeye çalışılmıştır.

KAYNAKÇA

Çadırcı, M., (1985), "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt I, İletişim Yayınları, İstanbul, s.s. 210 – 230.

Çadırcı, M., (1989), "*Türkiye'de Kaza Yönetimi*", Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1989, [Belleten, C.LIII/206, Nisan 1989'dan ayrı basım].

Çadırcı, M., (1991), *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını.

Çadırcı, M., (1993), "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5, s.s. 3 – 12.

Çadırcı, M., (1997), *Tanzimat Döneminde Osmanlı Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Çadırcı, M., (2007), "Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması 1840 – 1864", *Tanzimat Sürecinde Ülke Yönetimi*, Ankara: İmge Yayınevi s.s. 259 – 287.

Davison, R. H., (1997), *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876)*, Çev.: Osman Akınhay, Cilt 1, İstanbul: Papirus Yayınevi.

Davison, R. H., (2004), *Osmanlı – Türk Tarihi (1774-1923)*, Çev.: Mehmet Morali, İstanbul: Alkım Yayınevi.

- Efe, A., (2009). “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840 – 64: Silistre Örneği”, *Karadeniz Araştırmaları*, Cilt: 6, Sayı: 22, Yaz, s.s. 87 – 113.
- Engelhardt, E. P., (1999), *Tanzimat ve Türkiye*, Çev.: Ali Reşad, İstanbul: Kaknüs Yayınları.
- Gülhane Hattı Hümayunu ve Onu Takiben Neşr Olunan Talimat ve Nizamnameleri İçeren Matbu Kitap*, Divanı Hümayun no: 82, s.s. 83-85.
- Karal, E., Z., (1988), *Osmanlı Tarihi, Islahat Fermanı Devri (1861-1876)*, Cilt VII, (1956) 4.baskı, , Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Kartal, N., (2013), “*Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare*”, *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, İlkbahar, Cilt 4, Sayı 1.
- Kılıç, S., (2005), “1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa”, *Ankara Üniversitesi DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi*, Ankara, s.s. 99 – 111.
- Onar, S. S., (1966), *Amme Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt 2, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Ortaylı, İ., (1974), “*Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*”, *TODAIİE*, s.s. 13 – 36.
- Ortaylı, İ., (1985), *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul, Hil Yayını.
- Ortaylı, İ., (2000), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Önen, N., Reyhan, C., (2009), “Osmanlı Mülki İdaresinde Tazminat Düzenlemeleri Üzerine Bir Değerlendirme (1939 – 1859)”, *KÖK Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, Bahar, s.s. 9 – 23.
- Reyhan, C., (2015), “1864 – 1871 Vilayet Nizamnamelerinde İdare Meclisleri: Osmanlı Taşrasında “Bir Örnek Yönetim Modelinin Kuruluş Sorunu”, *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ed.: Erkan Tural, Selim Çapar, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınevi, Ankara.
- Shaw, S. J., (1969), “The Origins of Representantative Government in the Ottoman empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, *Near Eastern Round Table 1967 – 68*, Ed.: R. Bayly WINDER, New York.
- Shaw, S. J., Kural. E., (1983), *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, Cilt II, Çev.: Mehmet Harmancı, İstanbul: E Yayınları.
- Shaw, S. J., (1994), *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, Cilt 2, Çev.: Mehmet Harmancı, İstanbul: E Yayınları.
- Torun, S.F., (2018), “Tanzimat Sonrası Osmanlı Taşra İdaresi Üzerine Bir Bibliyografya Denemesi”, *Tarih Okulu Dergisi (TOD)*, Yıl 11, Sayı: XXXIV, s.s. 421 – 451.
- Tönük, V., (1945), *Türkiye’de İdare Teşkilâtı*, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara: Kanaat Basım ve Ciltevi.
- Yaman, T. M., (1940), *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında “Bir Kalem Tecrübesi”*, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası.
- Yerasimos, S., (2001), *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye, II, Tanzimattan I. Dünya Savaşına*, Çev.: Babür Kuzucu, Cilt 2, İstanbul: Belge Yayıncılık.
- Yılmaz, Ö., (2014), “Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri (1840 – 1871)”, *History Studied International Journal Of History*, Ed.: Prof. Dr. Osman Köse, Aralık, Cilt 6, Sayı 6, Ankara, s.s. 253 – 280.
- Yücel, Y., Sevim, A., (1992), *Türkiye Tarihi*, Cilt 4, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını.

Enerji Yatırımlarında Sosyal Kabulü Etkileyen Faktörlerin Değerlendirilmesi¹

Strategic Public Management Journal
Volume 5, Issue 10, pp. 63-77
December 2019
DOI: 10.25069/spmj.521932
© The Author(s) 2019
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Evaluation of the Factors Affecting Social Acceptance in Energy Investments

**Ali EKŞİ², İsmail Cem KANTARLI², Fulya Atalay YALÇIN²,
Gülce KİRAZLI²**

Öz

Bu çalışmada, enerji yatırımlarında sosyal kabulü etkileyen faktörlerin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Çalışmada İzmir Bornova ilçe merkezi evren olarak belirlenmiş, 18 yaş ve üzeri bireyler kapsama alınmıştır. Örneklem, basit rastgele örneklem seçim yöntemiyle belirlenen 236 kişiden oluşmuştur. Toplanan veriler SPSS 16,0 istatistik programı kullanılarak analiz edilmiş, veri çözümlenmesinde frekans dağılımı ve yüzdelerden yararlanılmış, değişkenler arasındaki farkın belirlenmesinde ki-kare testi kullanılmıştır. Yapılan çalışmada yenilenebilir enerji yatırımlarına yönelik sosyal kabul, konvansiyonel enerji üretim yatırımlarına göre daha yüksektir. En düşük sosyal kabul oranı nükleer enerji yatırımlarındayken, özellikle jeotermal yatırımlara karşı kabulün düşüklüğü dikkat çekicidir. Sosyal kabulde etkili faktörler olarak, yatırımın yaşam alanına uzaklığı, doğal çevreye, insan sağlığına ve tarım alanlarına olumsuz etkileri belirleyici olarak görülmektedir. Enerji yatırımlarında sosyal kabul, yatırımı engelleyici ya da geciktirici bir faktör olarak değerlendirilmemeli, tam tersi enerji yatırımlarında kamusal yararın sağlanması adına önemsenmesi gereken bir faktör olarak görülmelidir. Kamu idaresi tarafından katılım mekanizmalarının kolaylaştırılması ve etkin bilgilendirmenin sağlanması, enerji yatırımına karşı sosyal kabulün artmasına katkı sağlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Kabul, Çevre Yönetimi, Enerji Yatırımları, Katılım, Şeffaflık

Abstract

In this study, it is aimed to evaluate the factors affecting the social acceptance of energy investments. İzmir Bornova district center was determined as the universe and the individuals aged 18 years and over were covered in the study. The sample consisted of 236 individuals determined by simple random sampling method. The collected data were analyzed using SPSS 16.0 statistical program, the frequency distribution and percentages were used in data analysis, chi-square test was used to determine the difference between the variables. Social acceptance for renewable energy investments is higher than that for conventional energy production investments. It is noteworthy that the lowest social acceptance rate was for nuclear energy investments and social acceptance of geothermal investments was particularly low. The distance to the living area of the investment and negative effects on the natural environment, human health and agriculture areas were found to be decisive factors in social acceptance. Social acceptance in energy investments should not be

¹ Çalışma, 22-24 Mart 2018 Tarihlerinde Bursa'da gerçekleştirilen Uluslararası Su ve Çevre Kongresi'nde sözlü bildiri olarak sunulmuştur.

² Ege Üniversitesi Atatürk Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu, Bornova-İzmir, a_eksi@yahoo.com

regarded as an obstructive or retarding factor for investment, but on the contrary should be regarded as a factor to be considered as important factor in providing public benefit in energy investments. Facilitation of the participation mechanisms and provision of effective information by the public administration contributes to increase of social acceptance.

Key Words: *Social Acceptance, Environmental Management, Energy Investments, Participation, Transparency*

GİRİŞ

Sosyal kabul, son yıllarda çevresel hasar oluşturma olasılığı olan yatırımlarla ilgili karar verme süreçlerinde dikkat edilmesi gereken, önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bugün için yapılmasına karar verilecek yatırımların, sadece teknik ve mali özelliklerle değerlendirilmesi yeterli olmamakta, sosyal boyutun değerlendirilmesi de önemsenmektedir. Sosyal kabul, özellikle çevresel hasar oluşturmaya beklenen ve yerel halkın günlük hayatını ya da yaşam kalitesini olumsuz etkileyecek olan yatırımlarla ilgili karar alma süreçlerinde, karardan etkilenmesi beklenen halkın yatırımla ilgili bilgilendirilmesi ve alınacak karara ortak edilmesi olarak açıklanmaktadır. Sosyal kabul, yatırımcı/işletmeci, idare ve halk arasında oluşan uzlaşma olarak da tanımlanmaktadır. Sosyal kabulde temel hedef, yatırımla birlikte bölgede oluşabilecek, çevresel riskler, bu risklere karşı alınacak önlemler hakkında halkın, açık ve objektif bir şekilde bilgilendirilmesidir (Ekşi ve Özer, 2015:108). Sosyal kabul, kamusal karar alma süreçlerine, karardan etkilenen bireylerin, yerel halkın, sivil toplumun demokratik araçlarla katılımının sağlanması, bu yolla toplumun yatırım hakkında bilgilendirilmesi, oluşabilecek kaygıların yönetilmesi ve çıkan kararın toplum tarafından sahiplenilmesini kapsamaktadır (Palabıyık vd., 2010:197; Gündoğan, 2013:26).

Enerji yatırımlarında sosyal kabul tartışmaları, 1990'lara kadar daha çok nükleer enerji ve hidroelektrik enerji üzerine olurken, 1990'dan günümüze ise yenilenebilir enerji üzerine yürütülmektedir. 2000'li yıllarda, yenilenebilir enerji yatırımları ile ilgili geniş toplumsal destekler sağlanırken, bugün için bu destekte büyük düşüşler saptanmaktadır. Özellikle insan sağlığı ve doğal çevre üzerine oluşan hasarlar, enerji yatırımlarına toplumsal desteğin giderek azalmasına neden olmakla birlikte, insanlar kendi yaşam alanlarına yakın enerji yatırımlarının yapılmasını istememektedirler. NIMBYizm (Not in My Back Yard) olarak kavramlaştırılan bu toplumsal tutumda, enerji yatırımlarıyla ilgili mantıklı bir karşı çıkış noktası olmaksızın, toplumun belli bir kesimi yaşam alanına yakın enerji yatırımını istemeyebilmekte ve engelleyici olabilmektedir (Ellis ve Ferraro, 2016:25 Karaman, 2012:17). Bugün enerji üretiminden vaz geçilemeyeceğine göre, kamusal yararın nasıl sağlanacağı önemli bir tartışma konusu olmaktadır. Literatürde yatırım sürecinde sosyal kabul temelli sağlanacak olan etkileşimin, NIMBYizmde azaltıcı bir etkisinin olduğu da savunulmaktadır. Bu etkileşim süreci, enerji yatırımlarının kurulum ve üretim sürecinin kamusal yarar içerisinde oluşmasını sağlamakla birlikte, toplumu kamusal kararlara katılıma teşvik ederek demokrasinin gelişimine de katkı sunmaktadır (Ekşi ve Özer, 2015:110). Bu nedenlerden dolayı, enerji yatırımlarında sosyal kabul konusu, çok boyutlu olarak değerlendirilmesi gereken bir konudur.

Türkiye'de artan enerji ihtiyacı ile birlikte, yoğunlaşan enerji yatırımlarına karşı ülkenin çeşitli yerlerinde çevre temelli toplumsal hareketlerin yoğunlaştığı, bazen bu hareketlerin büyük krizlere neden olabildiği gözlenmektedir. Enerji yatırımlarına karşı oluşan bu toplumsal hareketliliğin temelinde sosyal kabul sorunsalı bulunmaktadır. Enerji yatırımlarına karşı sosyal kabul, sosyo-kültürel, politik, ekonomik ve teknik başta olmak üzere birçok faktörden etkilenmektedir. Bu çalışma, sosyal kabul tanımının toplumsal kabul

boyutu kapsama alınarak yürütülmüştür. Enerji yatırımlarında sosyal kabulü, yatırımın insan sağlığı ve doğal çevreyi olumsuz etkileyecek olması ve güvenlik endişeleri olumsuz etkileyebilirken, enerji arz güvenliği ve dışa bağımlılığı azaltılması ile ekonomik kalkınmaya katkı sağlayacak olması gibi faktörler olumlu etkileyebilmektedir. Bu çalışmada, toplumda enerji yatırımlarına karşı sosyal kabulü etkileyen faktörlerin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Yoğun bir enerji yatırım sürecinde olan Türkiye’de, yapılacak yatırımlarla ilgili kamusal yararın sağlanması adına, sosyal kabulün çok boyutlu değerlendirilmesi önemli bir konu olarak görülmektedir.

1. LİTERATÜR ÖZETİ-ENERJİ YATIRIMLARINDA SOSYAL KABUL

Sosyal kabul, siyaset ve yönetim bilimi literatüründe son yıllarda sıkça tartışılmakta ve çevresel hasar oluşturma olasılığı olan yatırımlarla ilgili karar verme süreçlerinde önemli bir unsur olarak kabul edilmektedir. Sosyal kabul, özellikle çevresel hasar oluşturabilecek ve yerel halkın günlük hayatını ya da yaşam kalitesini etkileyecek olan yatırımlarla ilgili karar alma sürecinde, kararın etkilemesi beklenen bölgede yaşayan halkın yatırımla ilgili bilgilendirilmesi ve alınacak karara ortak edilmesi olarak açıklanabilir. Sosyal kabul bir bakıma, yatırımcı/işletmeci, idare ve halk arasında oluşan uzlaşdır. Sosyal kabulde temel hedef, yatırımla birlikte bölgede oluşabilecek çevresel riskler ve bu risklere karşı alınacak önlemler hakkında, halkın açık ve objektif bir şekilde bilgilendirilmesini sağlamaktır. Sosyal kabul ile ön yargılarla oluşacak retçiliğin önüne geçmek hedeflense de, halkın yatırımın sonuçları hakkında yanıtılması ya da yanlı/yanlış bilgilerle ikna edilmesi kabul edilemez. Sosyal kabulün sağlanmasından toplumu kamu kararının taraftarı yapmak anlaşılmalıdır. Kamu idaresi açısından sosyal kabulde şeffaflık ve objektiflik temel ilkelerdir (Ekşi ve Özer, 2015:108).

Sosyal kabulün sağlanmasında, öncelikli kavram olarak karşımıza katılım mekanizmaları ön plana çıkmaktadır. Katılım, demokrasinin içselleştirilmesi ve siyasal kültürün olgunlaşmasına önemli katkı sağlar (Toprak, 2013:71). Kamusal kararların alınmasında oluşturulacak olan katılım süreçleri, kamu idaresi ve toplumdaki değişik gruplar ve bireyler arasında iletişim ve etkileşim ağları oluşturulmasına da katkı sağlar. Başarılı bir şekilde oluşturulacak olan etkileşim alanları sayesinde müzakere alanları oluşturulabilir ve uzlaşma üzerine ortaklıklar kurulabilir. Bu süreçler sonunda karşıtlıklar ve düşmanlıklar yerine, müzakere ve uzlaşma temelli ortaklıklar oluşturulabilir. Sosyal kabulün sağlanması adına oluşturulacak olan müzakere ve uzlaşma alanlarında kamu yararına kararlar alınması sağlanabilir. Dolayısıyla, alınan kararlarda kamu idaresi sosyal kabulü hedeflerse, bu durum ilgili yatırımın toplum tarafından da sahiplenilmesine, dahası demokratik kültürün yerleşmesine olanak sağlar (Karasoy, 2013:331; Shehrin, 2013:215). Karar verme süreçleri ile gelişecek katılımcı demokrasi ile mevcut ve muhtemel sorunlar karşısında toplumun ve dolayısıyla kamu yönetiminin dayanaklılığı artar, sorun çözme kapasitesi gelişir, birlikte yaşam ve uzlaşma kültürü güçlenir (Gündoğan, 2013:40-51).

Enerji yatırımları ile sosyal kabul ilişkisinde, 1990'lara kadar daha çok nükleer enerji ve hidroelektrik enerji üretimi üzerine uzun tartışmalar yaşanırken, 1990'dan günümüze ise yenilenebilir enerji üretim seçenekleri yoğun bir şekilde tartışılmaktadır. Enerji yatırımları bağlantılı sosyal kabul kavramının mantıksal çerçevesinin oluşturulmasında, Wüstenhagen ve arkadaşlarının önemli katkıları olmuştur. Wüstenhagen ve arkadaşları enerji yatırımlarında sosyal kabul kavramını üç boyut üzerinden açıklamaya çalışmışlardır. Bunlar sosyo-politik kabul, toplumsal kabul ve piyasanın kabulüdür. “Sosyo-politik kabul”, tercih edilecek yatırımlarla ilgili uygulanacak politikaların ve tercih edilecek teknolojilerin halk, politika yapımcılar ve yatırım ile ilgili temel paydaşlar tarafından kabulü kapsamaktadır. “Toplumsal kabul”, ilgili yatırımda oluşturulan güven algısı ile birlikte, prosedürel adalet ve dağılımsal adalet ile ilişkilidir. Prosedürel adalette, karar vericilerin kamusal yarar yönünde karar vermeleri, şeffaflık ve karar verme süreçlerindeki katılımcılık ile

ilgilidir. Dağılımsal adalet ise yatırım sonucu oluşan yarar ve zararların yatırımın paydaşları ve halk üzerindeki etkilerinin adil paylaşımı ile ilgili tartışmaları kapsar. “Piyasa kabulü” ise yapılan yatırım ile ilgili politikaların, yatırımcılar, tüketiciler ve sektör tarafından kabulü ile ilişkilidir (Wüstenhagen vd., 2007, 2684). Bu çalışma, enerji yatırımlarında sosyal kabulün toplumsal kabul ile ilgili boyutunun değerlendirilmesi üzerine planlanmıştır.

Sosyal kabul, anlam içeriğinin yetersizliği, soyutluğu ve net olarak kavramlaştırılmaması gibi birçok konuda eleştirilmektedir. Çoğu araştırmacıya göre sosyal kabul, özellikle yatırımın yapıldığı bölgede yaşayan halk ile yatırımların ilişkisini tek başına açıklamaya yetmemektedir. Bir diğer önemli eleştiri ise enerji tesislerinin yapılış, üretim ve üretimin sona erdirilmesi ile ilgili aşamalarda ki tesis ile toplum arasındaki karmaşık ilişkinin, sosyal kabul kavramı ile basitleştirildiği, hatta soyutlaştırıldığı üzerinedir. Sosyal kabulün sağlanması, yatırım ile yerel halk ilişkisini sadece yatırıma karar verme sürecinde ki onay ile sınırlandırmaktadır. Enerji yatırımlarının uzun vadeli yatırımlar olması ile birlikte, bu durum enerji üretim süreci ve sonrasında bölgede gelişecek yatırımla bağlantılı sektörlerle halkın ilişkisini tanımlamaya yetmemektedir. Benzer bir şekilde sosyal kabulün sağlanamaması durumunda tüm halkı aynı küfeye koymak, yine tek başına durumu açıklamaya yeterli olmamaktadır. Lakin kabul etmeyenlerin içerisinde sessiz kalma ve ilgisiz durma gibi pasif davranışlar sergileyenler olabileceği gibi kamuoyu oluşturma ve direnme gibi aktif davranışlar içerisinde olanlarda söz konusu olabilir (Ellis ve Ferraro, 2016:12-13).

Sosyal kabulde yapılacak olan yatırımlarla ilgili kararların mümkün olduğunca yerindenlik ilkesine göre alınması ve yerel halkın katılımı önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Kuşkusuz ki enerji yatırımlarının birçoğu karmaşık teknolojik yatırımlardır ve önemli maliyetler getirir. Bir enerji yatırımında teknik bariyer olarak tanımlayabileceğimiz onlarca bariyerle karşılaşılabilir. Lakin sosyal kabulün sağlanması gibi teknik olmayan konular bazen daha büyük bariyerler oluşturabilmektedir. Özellikle yenilenebilir enerji kaynaklarıyla ilgili 2000’li yıllarda geniş toplumsal destekler sağlanabilirken, bugün için yenilenebilir enerji kaynaklarıyla ilgili toplumsal destekte büyük düşüşler olduğu gözlenmektedir. Son yıllarda NIMBY (Not in My Back Yard) olgularının önemli bir kısmı enerji yatırımları merkezli oluşmaktadır. Enerji yatırımlarına toplumsal destek giderek azalmakla birlikte, insanlar kendi yaşadıkları yerleşim yerlerine konvansiyonel ya da yenilenebilir olsun, enerji yatırımlarının yapılmasını istememektedirler (Karaman, 2012:17).

Birçokları tarafından NIMBYizm olarak kavramlaştırılan bu toplumsal tutumda, yenilenebilir enerji üretim seçenekleri içinde dahil olmak üzere, enerji yatırımlarıyla ilgili mantıklı bir karşı çıkış noktası olmaksızın, toplumun belli bir kesimi yaşam alanına yakın bir yere yani tabiri caizse arka bahçesinde enerji yatırımı istemeyebilmekte ve engelleyici olabilmektedir (Ellis ve Ferraro, 2016:25). Bu durum beraberinde, bugün kesin olarak üretiminden feragat edilemeyecek olan enerji üretiminde, nasıl kamusal yararın sağlanabileceği sorusunu karımıza getirmektedir. Lakin bu konuda yapılan tüm tartışmalarda, yönetimlerin kapanması, enerji projelerinde yeterli bilgilendirmeden kaçınmaları, kamusal katılım alanlarını kısıtlamaları, hukuki ve idari itiraz yollarını kapatmaları, NIMBYizmde azaltıcı bir etkinin oluşmasından ziyade, tetikleyici, arttırıcı bir etki gösterebilmektedir. Ülke yönetimlerinin enerji yatırımlarında daha açık ve katılımcı politika izlemeleri, hem NIMBYizmin azalmasına hem de enerji yatırımlarına toplumsal desteğin artmasına katkı sağlayacaktır (Ekşi ve Özer, 2015:110).

2. GEREÇ VE YÖNTEM

Çalışmada, kesitsel tipte bir anket çalışması yapılmıştır. Ankette, katılımcıların demografik bilgileri ile birlikte, çevre ile ilgili STK üyeliği bağımsız değişken olarak yer almıştır. Enerji yatırımlarıyla ilgili sosyal kabul durumu ve sosyal kabulü etkileyen faktörler bağımlı değişken olarak yer almıştır. Anket çalışmasında, Bornova (İzmir) ilçe merkezi kapsama alınmış, çalışma evrenini 18 yaş ve üzerindeki kişiler oluşturmuştur.

TÜİK 2016 yılı verilerine göre, Bornova ilçe merkezi nüfusu yaklaşık 380 bin olarak belirlenmiş, bunun yaklaşık 290 bini 18 yaş ve üzeri kişiler olarak saptanmıştır (TÜİK 2015). Belirlenen evrenden, %95 güven düzeyinde örneklem sayısı, 240 olarak belirlenmiştir. Örneklem seçimi basit tesadüfi örnekleme yöntemi ile yapılmış, 4 kişi verilerinde büyük eksiklikler olması nedeniyle kapsam dışı bırakılmış ve 236 kişinin verileri değerlendirmeye alınmıştır. Anket çalışması anketörler aracılığıyla, 2017 yılının Nisan-Haziran aylarında yüz-yüze görüşme metodu ile uygulanmıştır. Anketörlere, uygulama öncesinde konu ile ilgili bir saatlik eğitim verilmiştir. Toplanan veriler SPSS (v16) istatistik programı kullanılarak analiz edilmiştir. Veri çözümlenmesinde frekans dağılımı ve yüzdelere dayanarak yararlanılmış, değişkenler arasındaki farkın belirlenmesinde ki-kare testi kullanılmıştır. $P < 0,05$ istatistiksel olarak anlamlı kabul edilmiştir. Çalışma, Ege Üniversitesi Bilim-Teknoloji Uygulama ve Araştırma Merkezi tarafından bilimsel araştırma projesi olarak desteklenmiştir.

3. BULGULAR

Çalışmaya toplam 236 kişi katılmıştır. Çalışmaya katılanların yaş ortalaması 33 (Standart Sapma;1,318) olup, en küçüğü 18, en büyüğü 78 yaşındadır. Katılımcıları tanımlayıcı bilgiler Tablo 1’de verilmiştir.

Tablo 1. Katılımcıları Tanımlayıcı Bilgiler

Değişken		N	%
Cinsiyet	Erkek	102	43,2
	Kadın	134	56,8
Meslek	Kamu Personeli	23	9,7
	Özel Sektör Çalışanı	59	25,0
	Esnaf	18	7,6
	Çiftçi	4	1,7
	Ev Hanımı	32	13,6
	İşsiz	29	12,3
	Öğrenci	61	25,8
	Emekli	10	4,2
İkamet Ettiği Yer	Köy	8	3,4
	Kasaba	4	1,7
	İlçe	44	18,6
	İl Merkezi	82	34,7
	Büyükşehir	98	41,5
Eğitim Durumu	Okur Yazar Değil	5	2,1
	Okur Yazar	9	3,8
	İlköğretim	42	17,8
	Lise	54	22,9
	Üniversite	121	51,3
	Yüksek Lisans ve Üzeri	5	2,1
Gelir Durumu	Geliri Yok	100	42,4
	1404* TL ve Altı	37	15,7
	1404-2000 TL	42	17,8
	2001-3000 TL	33	14,0
	3001-4000	19	8,1
	4000 TL ve Üzeri	5	2,1

*1404 TL, araştırmanın yapıldığı tarihte asgari ücret sınırıdır.

Katılımcıların % 8,1'i (n=19) çevre ile ilgili Sivil Toplum Kuruluşlarına üye olduğunu belirtmişlerdir. Katılımcıların %65,3'ü (n=154) yaşadığı yerleşim yerine enerji (Termik, Hidrolik, Nükleer, Rüzgar, Güneş) yatırımlarının yapılmasının, bölgesel kalkınmaya katkı sağlayacağını düşünmektedir. Katılımcılar enerji yatırımlarının yapılması ile ilgili kararlar alınırken, dikkat edilmesi gereken hususları Tablo 2'de ki gibi sıralamışlardır.

Katılımcıların yaşadığı ülke için uygun enerji üretim seçeneği olduğunu düşündüğü enerji yatırımları ile ilgili görüşleri Tablo 3'de verilmiştir.

Tablo 2. Katılımcılara Göre Enerji Yatırımları İle İlgili Kararlar Alınırken Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar*

Değişken		Evet	Hayır
Enerji Konusunda Başka Ünelere Bağımlılığı Azaltması	N	172	64
	%	72,9	27,1
Güvenli Bir Enerji Üretim Şekli Olmasına	N	168	68
	%	71,2	28,8
Enerji Üretiminde Çevreyi Daha Az Kirlletmesi	N	168	68
	%	71,2	28,8
Enerji Üretiminde Verimlilik Sağlaması	N	162	74
	%	68,6	31,4
Enerji Yatırımının Yapıldığı Bölgelerde Yaşayanların Güvenliğinin Sağlanması	N	152	84
	%	64,4	35,6
Enerji Yatırımının Ucuz Olması	N	100	136
	%	42,4	57,6
Enerji Yatırımının Yapıldığı Bölgede İstihdam Sağlanması	N	100	136
	%	42,4	57,6

* Katılımcılar bu soruda birden fazla şıkkı işaretleyebilmişlerdir.

Tablo 3. Katılımcılara Göre Yaşadığı Ülkeye Uygun Enerji Yatırımı*

Değişken		Evet	Hayır
Güneş Enerjisi	N	207	29
	%	87,7	12,3
Rüzgar Enerjisi	N	182	54
	%	77,1	22,9
Hidro-Elektrik Santraller	N	114	122
	%	48,3	51,7
Jeotermal Enerji Kaynakları	N	107	129
	%	45,3	54,7
Doğalgaza Dayalı Termik Santraller	N	64	172
	%	27,1	72,9
Kömüre Dayalı Termik Santraller	N	49	187
	%	20,8	79,2
Akaryakıtı Dayalı Termik Santraller	N	26	210
	%	11,0	89,0
Nükleer Enerji Santralleri	N	22	214
	%	9,3	90,7

* Katılımcılar bu soruda birden fazla şıkkı işaretleyebilmişlerdir.

Katılımcıların %29,7'si (n=70) “enerji yatırımlarının çevreye olan olumlu-olumsuz etkileri hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunu” belirtmiş, %90,3'ü (n=213) yapılacak olan enerji yatırımlarıyla ilgili kamu idaresinin karar verme süreçlerinde, bölgede yaşayan insanların görüşlerini alması gerektiğini belirtmiştir. Bununla birlikte, %14,8'i “enerji yatırımları ile ilgili karar verme süreçlerine halkın katılımı ile ilgili yeterli bilgiye sahip olduğunu belirtmiş, sadece %6,6'sı (n=16) yapılacak olan enerji yatırımları ile ilgili kamu idaresi tarafından yeterli bilgilendirme yapıldığını düşündüğünü belirtmiştir. Katılımcıların enerji yatırımlarının yapılması ile ilgili yaşam alanlarına uzaklık ile sosyal kabul ilişkisi Tablo 4’de verilmiştir.

Tablo 4. Katılımcıların Enerji Yatırımlarının Yapılması ile ilgili Yaşam Alanlarına Uzaklık ile Sosyal Kabul İlişkisi

Enerji Yatırımı Çeşidi	Coğrafi konum fark etmeksizin, her yere yapılabilir		Yaşadığım semte/ mahalleye/ Köye/ Kasabaya yapılmasını istemem		Yaşadığım Şehre yapılmasını istemem		Ülkeme yapılmasını istemem		Dünyanın hiçbir yerine yapılmasını istemem	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Hidro-elektrik santralleri	100	42,4	42	17,8	34	14,4	9	3,8	20	8,5
Kömüre dayalı Termik Santraller	45	19,1	49	20,8	42	17,8	22	9,3	47	19,9
Doğalgaza Dayalı Termik Santraller	70	29,7	50	21,2	32	13,6	23	9,7	22	9,3
Akaryakıtı Dayalı Termik Santraller	51	21,6	47	19,9	34	14,4	31	13,1	39	16,5
Nükleer Enerji Santralleri	20	8,5	35	14,8	26	11,0	30	12,7	104	44,1
Rüzgar Enerjisi	185	78,4	20	8,5	5	2,1	4	1,7	3	1,3
Güneş Enerjisi	195	82,6	19	8,1	2	0,8	2	0,8	4	1,7
Jeotermal Enerji Kaynakları	137	58,1	23	9,7	26	11,0	17	7,2	5	2,1

Katılımcılar çevreye olumsuz etkisi olması beklenen enerji yatırımlarını, bir birey olarak kabul etmeme gerekçelerini Tablo 5’te olduğu gibi belirtmişlerdir.

Tablo 5. Çevreye Olumsuz Etkisi Olması Beklenen Enerji Yatırımlarını Katılımcıların Bir Birey Olarak Kabul Etmeme Gerekçeleri

Değişken		Evet	Hayır
Yapılacak Olan Yatırımın İnsan Sağlığını Olumsuz Etkileyecek Olması	N	203	33
	%	86,0	14,0
Yapılacak Olan Yatırımın Doğal Çevreyi Kirletecek Olması	N	200	36
	%	84,7	15,3
Yapılacak Olan Yatırımın Tarım Alanlarını Etkileyecek Olması	N	146	90
	%	61,9	38,1
Yapılacak Olan yatırımların Yaşam Alanıma Yakınlığı	N	114	122
	%	48,3	51,7

Katılımcılar çevreye olumsuz etkisi olması beklenen enerji yatırımlarını, bir birey olarak kabul etme gerekçelerini Tablo 6’da olduğu gibi belirtmişlerdir.

Tablo 6. Çevreye Olumsuz Etkisi Olması Beklenen Enerji Yatırımlarını Katılımcıların Bir Birey Olarak Kabul Etme Gerekçeleri

Değişken		Evet	Hayır
Yapılacak Olan Yatırımın Ülkenin Kalkınmasına Katkı Sunacak Olması	N	172	64
	%	72,9	27,1
Yapılacak Olan Yatırımın Günlük yaşamı Kolaylaştıracak Olması	N	149	87
	%	63,1	36,9
Yapılacak Olan Yatırımın İstihdamı Arttıracak Olması	N	130	106
	%	55,1	44,9
Yapılacak Olan Yatırımın Yaşam Alanıma Uzaklığı	N	108	128
	%	45,8	54,2

Katılımcılar çevreye olumsuz etkisi olması beklenen enerji yatırımlarını, bir birey olarak kabul etme ya da etmeme fikrini değiştirebilecek olan faktörleri Tablo 7’de olduğu gibi belirtmişlerdir.

Tablo 7. Çevreye Olumsuz Etkisi Olması Beklenen Enerji Yatırımlarını Katılımcıların Bir Birey Olarak Kabul Etme ya da Etmeme Fikrini Değiştirebilecek Faktörler

Değişken		Evet	Hayır
Yatırımın Oluşturacak Olduğu Çevresel Risklerin ve Bu Risklere Karşı Alınacak Olan Önlemlerin Şeffaf Bir Şekilde Toplum ile Paylaşılması	N	168	68
	%	71,2	28,8
Enerji Yatırımlarının Olumsuz Etkilerine Karşı, Bireylerin ve Sivil Toplumun Yargısal Makamlara Başvurabilmelerinin Kolaylaştırılması	N	153	83
	%	64,8	35,2
Yapılacak Olan Yatırımlarla ilgili Kamu İdaresi Tarafından Topluma Yeterli Bilgilendirmenin Yapılması	N	142	94
	%	60,2	39,8
Enerji Yatırımları Konusunda kamu İdaresinin Karar Verme Süreçlerine Halkın Katılımının Aktif Olarak Sağlanması	N	126	110
	%	53,4	46,6

Çevre ile ilgili STK’lara üye olma durumu ile enerji yatırımlarının çevreye olan olumlu-olumsuz etkileri hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunu düşünenler arasında istatistiksel açıdan anlamlı ilişki bulunmaktadır ($P<0,05$). Çevre ile ilgili STK’ya üye olanlarda, enerji yatırımlarının çevreye olan etkilerini yeterince bildiğini düşünenlerin oranı daha yüksektir. Enerji yatırımlarının çevreye olan olumlu-olumsuz etkileri hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunu düşünenlerle, nükleer santral, kömüre dayalı termik santral ve jeotermal enerji üretimine sosyal kabul ilişkisi arasında istatistiksel açıdan anlamlı ilişki bulunmaktadır ($P<0,05$). Enerji yatırımlarının çevreye etkisi hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunu düşünenlerde, kendi yaşam alanlarına yakın nükleer santral, kömüre dayalı termik santral ve jeotermal enerji tesisi kurulmasına karşı çıkanların oranı daha yüksektir.

Kamu idaresi tarafından enerji yatırımlarının yapılacağı bölgede yaşayan insanların görüşlerinin alınması gerektiğini düşünenler ile enerji yatırımlarının olumsuz etkilerine karşı, bireylerin ve STK’ların yargısal makamlara başvurabilmelerinin kolaylaştırılmasını düşünenler arasında istatistiksel açıdan anlamlı ilişki bulunmaktadır ($P<0,05$). Kamu idaresi tarafından enerji yatırımlarının yapılacağı bölgede yaşayan insanların görüşlerinin alınması gerektiğini düşünenlerde, enerji yatırımlarının olumsuz etkilerine karşı, bireylerin ve STK’ların yargısal makamlara başvurabilmelerinin kolaylaştırılmasını düşünenlerin oranı daha yüksektir. Kamu idaresi tarafından enerji yatırımlarının yapılacağı bölgede yaşayan insanların görüşlerinin alınması gerektiğini düşünenler ve enerji yatırımları karar alma süreçlerinin katılımcı bir yaklaşımla yapılması gerektiğini düşünenler ile enerji yatırımlarına sosyal kabul ilişkisi arasında istatistiksel açıdan anlamlı ilişki

bulunmaktadır ($P < 0,05$). Kamu idaresi tarafından enerji yatırımlarının yapılacağı bölgede yaşayan insanların görüşlerinin alınması gerektiğini düşünenler ve enerji yatırımları karar alma süreçlerinin katılımcı bir yaklaşımla yapılması gerektiğini düşünenlerde, kendi yaşam alanlarına yakın nükleer santral, kömüre dayalı termik santral ve jeotermal enerji tesisi kurulmasına karşı çıkanların oranı daha yüksektir.

Yapılacak olan enerji yatırımlarıyla ilgili kamu idaresi tarafından, halka yeterli bilgilendirme yapıldığını düşünme durumu ile enerji yatırımlarına sosyal kabul arasında istatistiksel açıdan anlamlı ilişki bulunmaktadır ($P < 0,05$). Yapılacak olan enerji yatırımlarıyla ilgili kamu idaresinin yeterli bilgilendirme yapmadığını düşünenlerde, enerji yatırımlarına sosyal kabul oranı daha düşüktür. Yapılacak olan enerji yatırımlarıyla ilgili kamu idaresi tarafından, halka yeterli bilgilendirme yapıldığını düşünme durumu ile yapılacak olan enerji yatırımlarına kabul etmeme durumları arasında anlamlı ilişki bulunmaktadır ($P < 0,05$). Yapılacak olan enerji yatırımlarıyla ilgili kamu idaresinin yeterli bilgilendirme yapmadığını düşünenlerde, yatırım ile çevresel kirliliğin oluşacak olması ve tarım alanlarının kirlenecek olması gibi gerekçelerle, yapılacak olan enerji yatırımlarını kabul etmeme durumu daha yüksektir.

4. TARTIŞMA

Enerji yatırımlarında sosyal kabulü belirleyen çok sayıda çalışmada, katılımcıların sosya-kültürel yapıları, yaşları, gelir durumları, hatta cinsiyetleri önemli değişkenler olarak kabul edilmektedir. Yine kişisel özelliklerden kişinin çevre okur-yazarlığı yani çevre konusundaki genel bilgi durumu, siyasi ve dini tercihleri etkili olarak görülmektedir. Yine önemli değişkenler olarak, yapılacak olan yatırım ile ilgili özellikler ön plana çıkmaktadır. Yatırımın çevreye, özellikle toprağa ve suya yapacağı olumsuz etki, güvenlik, ekonomiklik ve verimlilik ve emre amadeli önemli değişkenler olarak görülmektedir (Moula vd., 2013:90). Özellikle yenilenebilir enerji seçeneklerine karşı sosyal kabulde, yaş ve cinsiyet başta olmak üzere, eğitim ve gelir durumu gibi değişkenlerin toplumsal tutumlarda belirleyici olduğunu gösteren çalışmalar bulunmaktadır (Devine-Wright, 2007:6). Bu çalışmada ise yaş, cinsiyet, eğitim ve gelir durumu gibi değişkenler ile sosyal kabul arasında bir ilişki bulunamazken, çevre okuryazarlığı ve enerji seçeneğinin çevrede oluşturabileceği hasar ile yatırımın kalkınmaya ve istihdama sağlayabileceği katkı, sosyal kabulde etkili görülmektedir.

Bu çalışmada, enerji yatırımının çeşidine karar verilmesi ile ilgili dikkat edilmesi gereken hususlarda, en başta enerji konusunda başka bir ülkeye bağımlılığı azaltması, güvenli bir enerji üretim şeklinin tercih edilmesi ve yapılacak olan yatırımın çevreyle barışık olması gelmektedir. Yapılan çalışmada bu üç faktörün ön plana çıkmasının literatürde karşılığı bulunmaktadır. Enerji arz güvenliği ve dışa bağımlılık, özellikle soğuk savaş boyunca ülke yönetimlerinin en çok önemsendiği konuların başında gelmiştir. Özellikle Kyoto Protokolü, çevre korumacı yaklaşımları ve karbon salınımı, arz güvenliği konusunun önüne çıkarsa da, Türkiye gibi ülkeler için enerji arz güvenliği ekonomik, siyasi ve coğrafi açılardan önemsenen bir konudur (Çalışkan, 2009:307; Erdal ve Karakaya, 2012:101). Enerji üretiminde toplumda güvenlik algısı, geçmiş nükleer kazaların trajik sonuçlarını toplumsal hafızada güncelleyen Fukushima nükleer kazası ile farklı bir boyut kazanmıştır. Fukushima nükleer kazası sonrası güvenlik, enerji yatırımlarında sosyal kabulü etkileyen en önemli faktörlerden birisi olmuştur (Ekşi, 2014:1780). Enerji yatırımlarında sosyal kabul üzerinde çevreci yaklaşımların önceliklendirilmesinde ise birçok faktör etkilidir. Çevre hasarı üzerine birçok başka faktör ile birlikte enerji üretiminin baskın etkisinin olması, Kyoto Protokolü'nün etkisi, Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların oluşturduğu çevre temelli baskı ve giderek toplumların içerisinde daha da belirgin olan çevreci kuruluşların oluşturmuş olduğu çevreci gündem önemli faktörler olarak sıralanabilir (Çokgezen, 2007:112).

Teknolojinin yaygınlaşması ile birlikte, günlük yaşamın enerjiye bağımlılığı daha da artmış, enerji giderleri toplumların önemli bir kısmı için daha fazla yük getirir olmuştur. IPSOS'un 2010 yılında dünya genelinde 21

ülkede yapmış olduğu çalışmada, katılımcıların %62'si tüketici olarak enerji giderlerini karşılamada zorlanacağını endişesini yaşarken, bu oran Türkiye'de %65 olarak bulunmuştur (IPSOS, 2010:24). Ek ve Persson'un 2014 yılında yapmış oldukları çalışmada, enerji yatırımının yatırım maaliyeti ve sonrasında ki enerji dağıtım fiyatlarında ki etkisi, sosyal kabulü doğrudan etkileyen bir faktör olarak bulunmuştur (Ek ve Persson, 2014:202). Bununla birlikte, Swofford ve Slattery'in 2010 yılında yapmış oldukları çalışmada, katılımcıların önemli bir kısmı, fosil yakıtı dayalı enerji üretimi yerine, ancak maliyeti daha uygunsa yenilenebilir enerji yatırımlarının tercih edilmesi gerektiğini belirtmiştir (Swofford ve Slattery, 2010:2512). Moula ve arkadaşlarının 2013 yılında yaptığı çalışmada ise katılımcıların sadece üçte biri yenilenebilir enerji için enerji fiyatlandırmasında %5 düzeyinde fark ödeyebileceğini belirtmiştir. Aynı çalışmada maliyet farkı arttıkça, farkı ödeyebileceğini belirten katılımcıların oranı da düşmektedir. Katılımcıların üçte biri ise her koşulda enerji üretim şekline bakmaksızın en ucuz seçeneği tercih edeceklerini belirtmiştir (Moula vd., 2013:96). Bu çalışmada ise enerji yatırımının arz güvenliği, güvenli üretim ve çevreyle barışık olma özelliklerinin gerisinde kalsa da, katılımcıların %40'dan daha fazlası enerji yatırımlarında maliyeti önemsediklerini belirtmişlerdir. Enerji yatırımlarında sosyal kabul konusunda toplumun güvenlik ve doğal çevrenin korunması gibi öncelikleri bulursa da, toplumun önemli bir kısmı için enerji maliyeti önemini korumaktadır.

Bu çalışmada, katılımcıların yaklaşık üçte ikisi yaşadığı yerleşim alanına enerji yatırımlarının yapılmasının bölgesel kalkınmaya katkı sağlayacağını düşünmektedir. Bununla birlikte enerji yatırımlarının bölgede ki istihdama katkı sağlayacağını düşünenlerin oranı, %40'lar seviyesindedir. Enerji yatırımlarının yapıldığı bölgelerde istihdamın gelişecek olması, sosyal kabulün artırılması için yatırımı yapan şirketler ve kamu idaresi tarafından sıkça kullanılan bir argümandır. Bugün için konvansiyonel enerji yatırımlarından ülkeler büyük oranda vazgeçmiş durumdadır. Bununla birlikte, konvansiyonel enerji yatırımları içerisinde yer alan enerji çevrim santrallerinde, genellikle istihdam ilk kuruluş aşamasında artmakta, santralle bağlantılı sektörlerde bir canlılık olması ile birlikte, üretim sürecinde yatırımın yapıldığı bölgede istihdama büyük etkileri olmamaktadır (Ekşi, 2013:15). Yenilenebilir enerji yatırımlarında ise son yıllarda tüm dünyada yatırımlara büyük bütçeler ayrılmaktadır. Türkiye'de de yenilenebilir enerji yatırımları için her yıl milyarlarca dolarlık bütçe ayrılmaktadır. Bununla birlikte, gelişmiş ülkelerde yenilenebilir enerji ile ilgili en büyük bütçeler Ar-Ge çalışmalarına ayrılmaktadır. Yenilenebilir enerji yatırımlarıyla ilgili yatırım yapan ülkelerde Ar-Ge alanında önemli istihdam hareketliliği olabileceği kabul edilmektedir. Ancak bölgesel istihdama katkısı konvansiyonel enerji üretim araçlarında olduğu gibi daha çok tesisin kuruluş aşamasıyla kısıtlı kalacağı ve üretim sürecinde bölgesel istihdamda önemli bir katkı oluşturmayacağı kabul edilmektedir (Erdal, 2012:177).

Farklı ülkelerde yapılan birçok çalışma, yenilenebilir enerji teknolojileri ve politikaları için toplumsal kabulün yüksek olduğunu göstermektedir (Wüstenhagen vd., 2007, 2685). IPSOS'un 2010 yılında yapmış olduğu çalışmada, katılımcılar, fosil yakıtlara dayalı enerji üretimini %10'lar seviyesinde çevre dostu bulurken, bu oran nükleer de %30'lara, güneş ve rüzgarda ise %80'lara çıkmaktadır. Güvenirlik ve emre amedelik açısından değerlendirildiğinde de benzer sonuçlar elde edilmiş durumdadır. Vatandaş açısından enerji yatırım seçeneklerinde konvansiyonel ve yenilenebilir enerji seçeneklerine karşı tutum güvenirlik, çevresel hasar ve emre amedelik açısından birbirine benzer şekilde değerlendirilmektedir (IPSOS, 2010:27). Bu çalışmada, konvansiyonel enerji kaynakları ile yenilenebilir enerji kaynaklarına sosyal kabul net bir şekilde ayrışırken, %90'lar seviyesi ile en yüksek kabul güneş enerjisine olmuş, yenilenebilir enerji kaynaklarının içerisinde kabul edilen hidro-elektrik enerji ve jeotermal enerji kaynakları %50'nin altında kalmıştır.

Bu çalışmada katılımcılar, ülkelerine en uygun enerji yatırımları olarak yüksek oranda güneş ve rüzgar gibi enerji üretim şekillerini belirlerken, fosil yakıtlara dayalı enerji üretim yatırımları %20'ler seviyesinde kalmış, nükleer enerji santralleri ise %10'un altında bulgulanmıştır. Kömüre dayalı termik santrallerin insan sağlığı ve doğal çevre üzerine olumsuz etkileri anaakım medyada sıkça gündem bulmakla birlikte, olumsuz etkilerin sıklıkla literatüre de yansıdığı görülmektedir (Ölgen ve Gür, 2011: 47-49). Fosil yakıtlara dayalı enerji üretiminin insan sağlığı ve doğal çevre üzerine olumsuz etkilerinin, sosyal kabul üzerine olumsuz etkisi bu çalışma sonuçlarında da açıkça görülmektedir. Bu çalışma sonuçlarında asıl dikkat çeken bulgu ise hidro-elektrik santralleri ve jeotermal enerji kaynaklarına sosyal kabulün %50'nin altında olmasıdır. Bu bulgu hidroelektrik santraller açısından değerlendirildiğinde, baraj inşaatları sonrası oluşan çevresel olumsuzluklar ve bazı antik şehirlerin baraj suları altında kalmasının sıkça gündem oluşturması ve akarsular üzerine kurulan mikro hidro-elektrik santrallerin çevresel etkilerine karşı neredeyse ülkenin her tarafında yerel halkın ve sivil toplum kuruluşlarının oluşturmuş olduğu kamu oyununun etkisi olarak yorumlanabilir (Ürker ve Çobanoğlu, 2012:69). Jeotermal enerji kaynakları ile durumun değerlendirilmesin de ise jeotermal kaynaklardan çıkan kükürt oksitlerin, koku, su ve toprak kirliliğine yol açması literatürde tartışılan bir konudur (İlgar, 2005:96-97). Jeotermal enerji kaynaklarının oluşturabilecekleri çevresel hasarlar, kamuoyunun gündemine daha çok Alaşehir'de 2012 yılında, enerji üretimi için kullanılan jeotermal kaynaklarda meydana gelen patlamalarla olmuştur. Patlamalar sonrası önemli miktarda tarım arazisi kirlilikten dolayı kullanılamaz hale gelmiştir (cnnturk.com, 2012).

Kamusal karar vericilerin toplumun enerji yatırımlarına karşı tutumlarını ya da karşı çıkışlarını tehdit ya da engelleyici olarak görmemeli, özellikle toplumun konuya ilgi gösteren kesimleriyle müzakereye açık olmalıdır. Birçok çalışmada yerel halk ile müzakere, şeffaflık ve bilgilendirme, enerji yatırımlarında sosyal kabulün anahtar faktörü olarak gösterilmektedir (Swofford ve Slattery, 2010:2517). Wolsink 2007 yılında yapmış olduğu çalışmada, enerji yatırımlarıyla ilgili alınan kararlarda şeffaflık ve kararların müzakereci yollarla alınması, sosyal kabul ile birlikte, enerji yatırımlarının başarı ile tamamlanması açısından da önemli görülmektedir (Wolsink, 2007:2702). Halkın yönetime katılmasında gerekli koşulların sağlanması ve gerekli yolların açılması kadar, katılım yolları konusunda bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi de son derece önemlidir (Kapucu, 2012:44; Kapucu ve Gündoğan, 2013:284). Bu çalışmada katılımcıların %90'ından daha fazlası yapılacak olan enerji yatırımlarıyla ilgili kamu idaresinin, karar verme süreçlerinde bölgede yaşayan insanların görüşlerini alması gerektiğini belirtmiştir. Bununla birlikte, yaklaşık %15'i "enerji yatırımları ile ilgili karar verme süreçlerine halkın katılımı ile ilgili yeterli bilgiye sahip olduğunu belirtmiş, sadece %6,6'sı yapılacak olan enerji yatırımları ile ilgili kamu idaresi tarafından yeterli bilgilendirme yapıldığını düşündüğünü belirtmiştir. Yine bu çalışmada, "yapılacak olan enerji yatırımlarıyla ilgili kamu idaresinin yeterli bilgilendirme yapmadığını düşünenlerde, sosyal kabul oranı daha düşük bulgulanmış, bu kişilerde enerji yatırımlarının çevresel hasar oluşturacağı düşüncesinin yüksek oranda sosyal kabulü olumsuz etkilediği görülmüştür.

Aarhus ve Espoo gibi çevresel karar verme süreçlerine halkın katılımını düzenleyen sözleşmelere taraf olmayan Türkiye'de, enerji yatırımlarıyla ilgili karar verme süreçlerine katılım, ÇED süreçleri kapsamında yürütülmektedir. Yürütülen ÇED süreçleri ile ilgili ise çevrenin korunması amacına yeterince hizmet etmediğine yönelik eleştiriler bulunmaktadır (Alica, 2011:101). Bu çalışmada katılımcıların %60'dan fazlası "yapılacak olan yatırımlarla ilgili kamu idaresi tarafından topluma yeterli bilgilendirmenin yapılması" durumunda, yaklaşık %55'i de "enerji yatırımları konusunda kamu idaresinin karar verme süreçlerine halkın katılımının aktif olarak sağlanması" durumunda, enerji yatırımıyla ilgili olumsuz olan kabul fikrinin değişerek, olumluya dönüşebileceğini bildirmektedir. Bununla birlikte, yapılan birçok çalışma, katılımcıların genel olarak enerji yatırımlarının sonrasında oluşturacağı olumlu ya da olumsuz sonuçlar ve enerji

seçeneklerini herhangi bir konuda sıralandıracak ve önceliği belirleyecek, bilgi birikimine sahip olmadığını göstermektedir. Bu durum katılım süreçlerinde bilgilendirmeyi bir adım daha ön plana çıkarmaktadır (Moula vd., 2013:91). Kamu tarafından katılım mekanizmalarının kolaylaştırılması ve etkin bilgilendirmenin sağlanması, enerji yatırımına karşı sosyal kabulün artmasına katkı sağlayacağı, bu çalışma sonuçlarından da görülmektedir. Enerji yatırımlarıyla ilgili hem kamusal yararın sağlanması hem de sosyal kabulün artırılması adına karar verme süreçlerine halkın katılımının kolaylaştırılması ve oluşturulan katılım mekanizmaları ile ilgili toplum kesimlerinin daha sistemli olarak bilgilendirilmesi gerekmektedir.

Yapılan çalışmalarda, enerji yatırımlarıyla ilgili toplumun yatırımı yapan şirkete ve kamu otoritesine güveni ve çıkacak olan tartışmalarda adil davranılacağına inanç, yatırımlara karşı toplumsal tutumda belirleyici olarak bulunmuştur (Devine-Wright, 2007:7). Sosyal kabulü olumsuz etkileyen konulardan biriside, alınan yatırım kararlarından sonra, çevresel risklerin yönetiminde idarenin alacağı tutumdur (Ekşi, 2013:236-237). Halihazırda toplumlar için kamuya ait ya da kamu yararına çalıştığı bilinen kurum ve kuruluşlara ait enerji yatırımlarına toplumsal güven daha yüksektir. Ek ve Persson'un 2014 yılında rüzgar enerji yatırımları özelinde yaptıkları çalışmada, yerel halkın sosyal kabulünün, devlete, yerel yönetimlere ve kooperatiflere ait olan yatırımlarda, özel kuruluşlara ve uluslararası şirketlere göre daha yüksek olduğu vurgulanmaktadır. Bunun temelinde güvenlik endişeleri ve sağlanacak yüksek gelirin dağılımında ki endişeler olarak görülmektedir (Ek ve Persson, 2014:201). Bu çalışmada "enerji yatırımının oluşturacak olduğu çevresel risklerin ve bu risklere karşı alınacak olan önlemlerin şeffaf bir şekilde toplum ile paylaşılması" durumunda, katılımcıların %70'den fazlası, sosyal kabul ile ilgili görüşünün olumsuzdan olumluya dönebileceğini belirtmektedir. Enerji yatırımlarının oluşturacak olduğu çevresel risklerin kamuoyundan gizlenmesi yerine, risklerin ve bu risklere karşı alınacak olan önlemlerin toplum ile şeffaf bir şekilde paylaşılmasının sosyal kabule olumlu katkısı bulunmaktadır.

Bu çalışmada, katılımcıların yaklaşık %85'i yapılacak olan enerji yatırımının doğal çevreye zarar verecek olmasını, sosyal kabulü olumsuz etkileyen bir durum olarak tanımlamaktadır. Devine-Wright'ın 2007 yılında yapmış olduğu çalışmada, çevre konusunda yeterli farkındalığı olan ve enerji yatırımlarıyla ilgili bilgi sahibi olma durumu sınırlı olsa enerji yatırımlarında sosyal kabulü etkileyen bir faktör olarak ortaya konmaktadır. Benzer bir şekilde çevre konusunda farkındalığı olan toplum kesimlerinde karbon salınımı olmayan ya da daha az olan yatırımların kabulünün daha güçlü olduğu vurgulanmıştır (Devine-Wright, 2007:6). Genel olarak çevre okuryazarlığı, özellikle yenilenebilir enerji yatırımlarında sosyal kabulü olumlu yönde etkileyen bir durum olarak tanımlanır (Swofford ve Slattery, 2010:2517). Wolsink'in 2007 yılında yapmış olduğu çalışmada, enerji yatırım politikalarında, çevreye duyarlı ve çevreyi koruma hedefli projelerin toplum tarafından daha kolay kabul edilebilir olduğu ve projeye karşı olanlarda da tutum değişikliğinde etkili olduğu belirtilmektedir (Wolsink, 2007:2695). Bu çalışmada katılımcıların %30'dan daha azı "enerji yatırımlarının çevreye olan olumlu-olumsuz etkileri hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunu" belirtmiştir. Yine bu çalışmada, benzer çalışmalarda da olduğu gibi çevre ile ilgili bir STK'ya üye olma durumu %10'un altında bulgulanmıştır (Ekşi ve Özer, 2015:109). Bu çalışma verileri aynı zamanda, çevre ile ilgili STK'ya üye olanlarda, enerji yatırımlarının çevreye olan etkilerini yeterince bildiğini düşünenlerin oranının daha yüksek olduğunu göstermektedir. Genel olarak çevre okuryazarlığında ve özel olarak enerji yatırımları ile doğal çevre ilişkisi hakkında bilgi durumunda, çevre ile ilgili STK üyeliği önemli bir değişken olarak görülmektedir. Toplumda çevre konusunda bilinç durumunun gelişmesi gibi çevre ile ilgili STK'larda gönüllü sayısının artması, bilinenin aksine, sosyal kabulü olumlu yönde etkileyen bir faktör olarak değerlendirilebilir.

Enerji yatırımlarında, yatırım yerinin yaşam alanına yakınlığı tek başına yatırımı kabullenmeye gerekçesi olabilmektedir. Enerji tesislerinin çok yakınında yaşayanlarda, farklı çalışmalarda oranlar değişse de, bir

miktar NIMBYizm'den kaynaklanan retçilikle karşılaşılabilir. Bu enerji yatırımlarının çeşidine göre bazen doğal çevrede oluşabilecek olumsuzluklar, bazen rüzgar enerjisinde olduğu gibi gürültü, bazen de herhangi bir gerekçe ön plana çıkmaksızın olabilmektedir (Swofford ve Slattery, 2010:2513). Bazı çalışmalar, insanların yenilenebilir enerji yatırımlarına, yatırımın yapıldığı yere bakmaksızın genelde destek verdiklerini göstermektedir (Wüstenhagen vd., 2007, 2686). Bu çalışmada katılımcıların yaklaşık %80'i güneş ve rüzgar enerjisi yatırımlarının, yaklaşık yarısı hidroelektrik ve jeotermal enerji yatırımlarının, yaklaşık %20'si fosil yakıtla dayalı termik santrallerinin ve %10'nundan daha azı da nükleer enerji yatırımlarını yaşam alanına uzaklıkları fark etmeksizin kabullenebileceklerini belirtmiştir. Özellikle enerji yatırımlarının çevreye etkisi hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunu düşünenlerde, kendi yaşam alanlarına yakın nükleer santral, kömüre dayalı termik santral ve jeotermal enerji tesisi kurulmasına karşı çıkışlar daha yüksektir.

SONUÇ

Çevre konusundaki bilinç durumu ve enerji seçeneğinin çevrede oluşturabileceği hasar, sosyal kabulde düşüşü doğrudan etkili değişkenler olarak ön plana çıkarırken, yatırımın dışa bağımlılığı azaltacak olması, kalkınmaya ve istihdama sağlayabileceği katkı, kısıtlı da olsa sosyal kabulü yükselten faktörler olarak ön plana çıkmaktadır. Sosyal kabul konvansiyonel enerji yatırımlarına göre yenilenebilir enerji yatırımlarına daha yüksek görülmekte olup, jeotermal enerji yatırımlarına olan sosyal kabul düşüklüğü dikkat çekicidir. Enerji yatırımlarında sosyal kabulde, güvenlik ve çevresel hasar riski toplum tarafından önemsenen faktörler olmakla birlikte, verimlilik ve özellikle enerji üretim seçeneğinin kullanıcıya getireceği maliyet, toplumun önemli bir kesimi tarafından önemsenen bir konudur.

Kamu idaresi tarafından katılım mekanizmalarının kolaylaştırılması ve etkin bilgilendirmenin sağlanması, enerji yatırımına karşı sosyal kabulün artmasına katkı sağlamaktadır. Etkin bilgilendirme ile birlikte çevre ile ilgili STK'lara üyelik, toplumun çevresel hasarlar ile ilgili bilgi durumunu artırması ve katılım mekanizmalarını kolaylaştırması ile ret için retçiliğin önüne geçerek, beklenenin aksine kamu yararına olacak bazı yatırımlarda sosyal kabulün yükselmesine katkı sağlayabilir. Bununla birlikte enerji yatırımlarının sağlayacak olduğu yararlarla birlikte, risklerin ve bu risklere karşı alınacak olan önlemlerin toplum ile şeffaf bir şekilde paylaşılması, sosyal kabule olumlu katkı sunmaktadır. Enerji yatırımlarıyla ilgili katılım süreçleri işletildiğinde, sosyal kabul ile ilgili sonuçlar olumsuz bile olsa, kamu yararı söz konusu olduğunda sosyal kabul olumlu yönde artabilmektedir. Kamu idaresi tarafından enerji yatırımlarında sosyal kabul, yatırımı engelleyici ya da geciktirici bir faktör olarak değerlendirilmemeli, tam tersi enerji yatırımlarında kamusal yararın sağlanması adına önemsenmesi gereken bir konu olarak görülmelidir.

KAYNAKÇA

Alica, S. S., (2011), "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi". *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 11(3): 97-130.

Arslan F. Uzun, A., (2017), "Yenilenebilir Enerji Yatırımlarının Sosyal Kabul Boyutu". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. (51): 95-116.

Cnnturk.com (2012), Manisa'da jeotermal kabus!

<https://www.cnnturk.com/2012/turkiye/06/17/manisada.jeotermal.kabus/665420.0/index.html>, (Erişim Tarihi; 07.02.2018).

Çalışkan, Ş., (2009), "Türkiye'nin Enerjide Dışa Bağımlılık ve Enerji Arz Güvenliği Sorunu". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 2009(25):297-310.

Çokgezen, J., (2007), “Avrupa Birliği Çevre Politikası ve Türkiye”. *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*. 23(2):91-115.

Devine-Wright, P., (2007), *Reconsidering Public Attitudes and Public Acceptance of Renewable Energy Technologies: A Critical Review*, School of Environment and Development. University of Manchester, Manchester.

Ek, Kristina and Persson, Lars (2014). “Wind farms — Where and how to place them? A choice experiment approach to measure consumer preferences for characteristics of wind farm establishments in Sweden”. *Ecological Economics*. 2014(105):193-203.

Ekşi, A. (2013), “Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Nükleer, Enerji Karar Verme Süreçlerine Halkın Katılımı”. *İnsan Hakları Yıllığı*, 31(2013): 83-94.

Ekşi, A., Özer, Y. E., (2015), “Çevre ile ilgili Kamusal Kararlarda Sosyal Kabulü Etkileyen Durumların Değerlendirilmesi”. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 11(1):107-116.

Ekşi, A., (2014), Fukuşima Nükleer Kazasının Nükleer Enerji Yatırımlarında Sosyal Kabul Üzerine Etkisi. 2. *Uluslararası Davraz Kongresi*. 29-31 Mayıs 2014. Isparta.

Ellis, Geraint and Ferraro, Gianluca (2016). The social acceptance of wind energy. European Atomic Energy Community.

http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103743/jrc103743_2016.7095_src_en_social%20acceptance%20of%20wind_am%20-%20gf%20final.pdf, (Erişim Tarihi; 07.02.2018).

Erdal, L. (2012), “Türkiye’de Yenilenebilir Enerji Yatırımları ve İstihdam Yaratma Potansiyeli”. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*. 4(1):171-181.

Erdal, L., Karakaya, E., (2012), “Enerji Arz Güvenliğini Etkileyen Ekonomik, Siyasî ve Coğrafi Faktörler”. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 31(1): 107-136.

Gündoğan, E., (2013), “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar”. M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu (Ed.). *Yönetişim*. Çizgi Kitapevi. Konya. s.15-56.

IPSOS. (2010), Ipsos Global Energy Barometer: Attitudes Towards Energy Sources. http://mason.gmu.edu/~rehlich/Energy_survey.pdf, (Erişim Tarihi; 07.02.2018).

İlgar, R. (2005), “Ekolojik Bakışla Jeotermal Kaynaklara Dualist Yaklaşım”. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*. 4(13):88-98.

Kapucu, N., Gündoğan, E., (2013), “Yönetişim, Ekonomik Kalkınma ve Demokrasi”. M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu (Ed.). *Yönetişim*. Çizgi Kitapevi. Konya. s.265-294.

Karaman, Z. T., (2012), *Çevre Yönetimi ve Politikası*. Albi Yayınları. İzmir.

Karasoy, H. A., (2013), “Çok Düzlemli Yönetişim” M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu (Ed.). *Yönetişim*. Çizgi Kitapevi. Konya. s.319-336.

Moulaa, M. E., Maulab, J. H., Mohamed, T., Nusrat, F., Lahdelmaa, J. R., (2013), “Researching Social Acceptability of Renewable Energy Technologies in Finland”. *International Journal of Sustainable Built Environment*. (2):89-98.

Ölgen, M. K., Gür, F. (2011), “Yatağan Termik Santrali Çevresinden Toplanan Likenlerde (Xanthoria Parietina) Saptanan Ağır Metal Kirliliğinin Coğrafi Dağılışı”. *Türk Coğrafya Dergisi*. (57):43-54.



- Palabıyık, H., Yavaş, H., Aydın, M., (2010), *Nükleer Enerji ve Sosyal Kabulü*. USAK Yayınları. Ankara.
- Rydin, Y., (2013), “Public participation and climate change infrastructure”. *Journal of Environmental Law*. 25(1):33-62.
- Shehrin, P. K., (2013). “Kent Yönetimi ve Planlamada Yönetişim”, M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu (Ed.). *Yönetişim*. Çizgi Kitapevi. Konya. s.201-222.
- Swofford, J., Slattery, M., (2010), “Public Attitudes of Wind Energy in Texas: Local Communities in Close Proximity to Wind Farms and Their Effect on Decision-Making”. *Energy Policy*. 38 (2010):2508-2519.
- Toprak, Z., (2013), “E- Yönetişim ve E- Demokrasi”, M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu (Ed.). *Yönetişim*. Çizgi Kitapevi. Konya. s.71-102.
- Ürker, O., Çobanoğlu, N., (2012), “Türkiye’de Hidroelektrik Santraller’in Durumu (HES’ler) ve Çevre Politikaları Bağlamında Değerlendirilmesi”. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 3(2):65-88.
- Wüstenhagen, R., Wolsink, M., Jean, M. B., (2007), “Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept”. *Energy Policy*. 35(5):2683-2691.
- Wolsink, M., (2007), “Planning of renewables schemes: Deliberative and Fair Decision-Making on Landscape Issues instead of Reproachful Accusations of Non-Cooperation”. *Energy Policy*. 35(5):2692-2704.

Türkiye’de Obezite Vergisinin Uygulanabilirliği Üzerine Nitel Bir Analiz¹

A Qualitative Analysis of Obesity Tax Applicability in Turkey

Cihan KAYACIK², Mehmet CURAL³

Strategic Public Management Journal
Volume 5, Issue 10, pp. 78-99
December 2019
DOI: 10.25069/spmj.645439
© The Author(s) 2019
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Obezite vücutta sağlığı bozacak kadar aşırı yağ birikmesi anlamına gelmektedir. Bulaşıcı bir hastalık olmamasına karşın obezite oranı hızla artmaktadır. Obezite, sadece fazla kilo sorunu olmayıp ciddi ekonomik ve sosyal sonuçları olan toplumsal bir problemdir. Obeziteyle mücadelede birçok gelişmiş ülkede hükümetler çeşitli politikalar uygulamaktadır. Bunları; bilinçlendirme kampanyaları, mobil uygulamalar, gıda etiketlerinde düzenleme, kısıtlamalar ve yasaklar, obezite vergisi şeklinde sıralamak mümkündür. Çalışmanın amacı Türkiye’de obeziteyle mücadelede kullanılması planlanan obezite vergisine karşı bireylerin düşüncelerini araştırmaktır. Nitel araştırma desenlerinden Gömülü Teori yaklaşımının izlendiği çalışmada, Zonguldak’ta farklı meslek gruplarından insanlarla görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Katılımcılar obezite vergisine karşı tam anlamıyla olumsuz bir tavır sergilememekte ve uygulanacak olan vergi politikasının obeziteyi azaltacağını düşünmektedir. Ayrıca uygulamaya konulacak olan obezite vergisinin obeziteyle mücadelede tek başına etkili ol(a)mayacağı ve diğer politikalarla desteklenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Obezite, obezite vergisi, gömülü teori

Abstract

Obesity means the accumulation of excess fat in the body that is harmful to health. Although it is not an infectious disease, the rate of obesity increases rapidly. Obesity is not only a problem of excess weight but a social problem with serious economic and social consequences. In many developed countries, governments implement various policies to combat obesity. These; awareness campaigns, mobile applications, regulation of food labels, restrictions and prohibitions, obesity tax. The purpose of use in combating obesity study was to investigate the ideas of individuals in Turkey against obesity tax planned. In the study, which follows the Embedded Theory approach, one of the qualitative research designs, interviews were conducted with people from different occupational groups in Zonguldak. The participants do not show a negative attitude towards obesity tax and think that the tax policy to be applied will decrease obesity. In addition, it has been concluded that the obesity tax that will be put into practice will not be effective (a) alone in the fight against obesity and should be supported by other policies.

Key Words: Obesity, obesity tax, grounded theory

¹ Bu çalışma 9-10 Ekim 2019 tarihinde gerçekleştirilen “V. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu”nda sunulan aynı başlıklı tam metin bildirinin genişletilmiş halidir.

² Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, SBE, Maliye Bölümü Doktora Öğrencisi, chnkyck@gmail.com

³ Doç. Dr., Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, mcural@beun.edu.tr

GİRİŞ

Obezite, bulaşıcı bir hastalık olmamasına karşın çok hızlı yayılmakta ve önemli sorunları beraberinde getirmektedir. Günümüzde obeziteyle mücadelede uygulanan politikalar obeziteyi azaltmakta etkili ol(a)mamaktadır. Obezite, sağlıkla ilgili bir problem olmasına karşın vergi politikalarıyla da obeziteyle mücadele edilebilmektedir. Çünkü verginin sadece gelir sağlama amacının yanısıra içinde bulunulan sosyo-ekonomik sorunlara çözüm üretmek gibi bir amacı da bulunmaktadır. Obezite vergisi, obeziteyle mücadelede kullanılacak vergi politikalarından birisidir. Obezite vergisiyle amaçlanan, bireylerin obeziteye neden olan ürünleri tüketmelerini azaltmaktır. Obezite vergisi, genellikle obeziteye neden olan sağlıksız ürünlerin vergilendirilmesi şeklinde Norveç, Fransa, ABD gibi birçok ülkede uygulanmaktadır. Türkiye’de obezite vergisi uygulaması, bulunmamakla birlikte obeziteyle mücadele yöntemi olarak tartışılmaktadır. Obezite vergisinin, obeziteye neden olan ürünlerin fiyatlarının artırılması ve dolayısıyla bu ürünlerin tüketimlerinin azaltılması beklenmektedir. Obezite vergisi sonrasında tüketim davranışının değişmemesi halinde ise obezite vergisi başarılı olmayacaktır.

Çalışmanın konusunu, Türkiye’de obeziteye neden olan zararlı ürünler üzerine bir obezite vergisi uygulanması halinde, bu tür bir verginin obeziteyle mücadeledeki rolü, bireylerin obeziteye neden olan zararlı ürünlerin tüketimini azaltıp azaltmayacakları, tahsil edilecek gelirin nasıl değerlendirilmesi gerektiği, bu verginin devletin bireylere müdahalesi ve adil olarak değerlendirilip değerlendirilmediği oluşturmaktadır. Çalışmanın amacı ise, Zonguldak özelinden yola çıkarak, Türkiye’de obeziteyle mücadelede obezite vergisinin başarılı olabilmesi için gerekli özelliklerin neler olduğunu tespit etmektir.

Araştırma yöntemi olarak, literatür incelemesinde Türkiye’de obezite vergisine ilişkin nitel tekniklerle bir araştırmanın yapılmadığı belirlendiğinden, nitel analiz yöntemlerinden biri olan gömülü teori yönteminin izlenmesi uygun görülmüştür. Araştırma soruları yarı biçimlendirilmiş mülakat yöntemi ile katılımcılara sorulmuş, toplanan veriler Word dosyasında düzenlendikten sonra kodlama analiziyle değerlendirilmiştir. Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kavramsal ve kuramsal çerçeve kapsamında obezite, Türkiye ve dünyada obezite oranları, obezite vergisi, obezite vergisi ülke uygulamaları ve etkilerine değinilecektir. İkinci bölümde ise araştırma örnekleme ve yöntemine değinilecek ve araştırma bulguları açıklanacaktır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde obezite kavramının tanımı yapıp Türkiye ve dünyada obezite oranlarına değinilecektir. Obezite ile mücadelede ülkeler farklı uygulamalar yapmakta, bunlardan birisi de obezite vergisi olmaktadır. Bu doğrultuda obezite vergisi uygulayan ülke uygulamalarına ve obezite vergisinin etkilerine değinilecektir.

1.1. Obezite

Obezite, Dünya Sağlık Örgütü (World Health Organisation-DSÖ) tarafından vücutta sağlığı bozacak derecede anormal veya aşırı yağ birikmesi olarak tanımlanmaktadır. Obezitenin temelinin, yüksek enerjiye sahip yağlı yiyeceklerin tüketilmesi ve bununla beraber fiziksel aktivitenin düşük olması oluşturmaktadır (DSÖ, 2017:126). Obezite, gün geçtikçe küresel bir hastalık haline gelmektedir. Aşırı kilo ve obezite, diyabet, kardiyovasküler hastalıklar ve kanser dâhil olmak üzere birçok kronik hastalık için önemli risk oluşturmaktadır. DSÖ’nün tahminlerine göre; obezitenin Dünya çapında yaygınlığı 1980 – 2014 döneminde neredeyse iki katına çıkmıştır (DSÖ, 2015: 1). Birçok ülke, obezite üzerinde durmakta, önlenmesi konusunda sürdürülebilir stratejiler geliştirmektedir. Obezite, önlenemez olmasına karşın 1980’den günümüze hiçbir ülkede obezite oranında anlamlı oranda bir düşüş gözlemlenmemiştir (Ng-Fleming vd. 2014:13).

Obezite'nin saptanması konusunda DSÖ’nün sınıflandırması küresel anlamda kabul edilmekte ve öncelikle BKİ hesaplanmaktadır. Kişinin kilosunun boyunun karesine bölümü ile elde edilen BKİ, Tablo 1’de yer alan cetvele göre değerlendirilmekte ve hastalığın düzeyi hesaplanmaktadır (T.C.Sağlık Bakanlığı, 2013:15). Bireyler kilo düzeyine göre dört gruba ayrılmaktadır. Bunları zayıf, normal, hafif şişman ve şişman (obez) olarak sıralamak mümkündür. BKİ’si 18,50’nin altında olanlar zayıf olarak değerlendirilmektedir. 18,50-

24,99 arasında olanlar normal kiloluyken BKİ’si 25 ve 29,99 arasında olanlar hafif şişman olarak nitelendirilmektedir. BKİ 30 ve üzerinde olanlar obez olarak değerlendirilmekte ve obez grubu da 3 dereceye ayrılmaktadır. BKİ, 30-34,99 arasında olanlar birinci derece obez olarak değerlendirilirken; BKİ, 35-39,99 arası olanlar ikinci derece obez olarak değerlendirilmektedir. BKİ, 40 ve üzeri olanlar da morbid obez olarak değerlendirilmektedir.

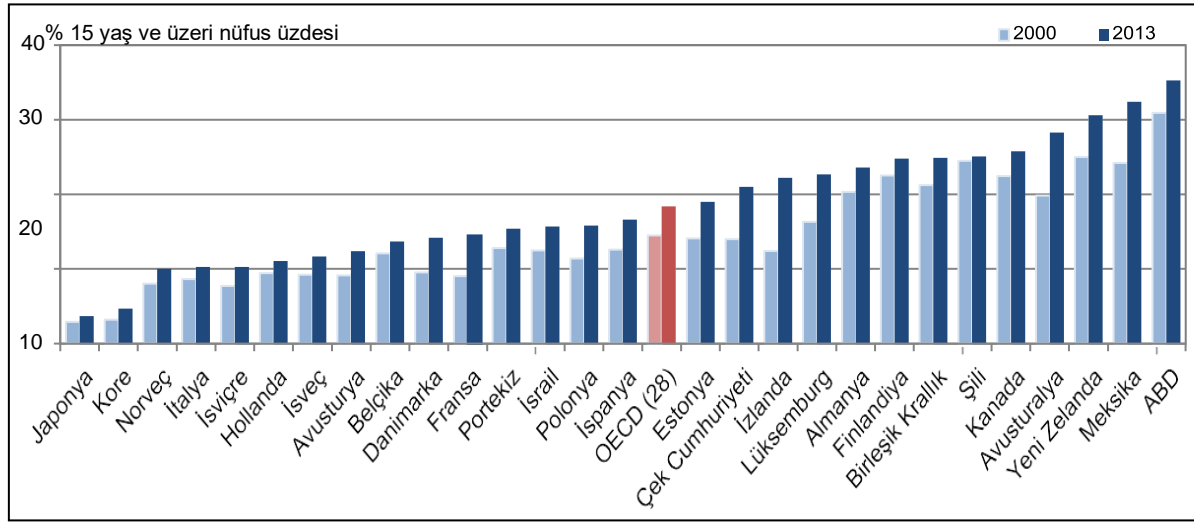
Tablo 1: Beden Kitle Endeksi Kullanılarak Obezite Derecesinin Saptanması

Düzy	Beden Kitle Endeksi	
	Temel Kesişim Noktaları	Geliştirilmiş Kesişim Noktaları
Zayıf (Düşük Ağırlık)	<18.50	<18.50
Aşırı Düzeyde Zayıflık	<16.00	<16.00
Orta Düzeyde Zayıflık	16.00 - 16.99	16.00 - 16.99
Hafif Düzeyde Zayıflık	17.00 - 18.49	17.00 - 18.49
Normal	18.50 - 24.99	18.50 - 22.99
		23.00 - 24.99
Toplu, Hafif Şişman, Fazla Kilolu	≥ 25.00	≥ 25.00
Şişmanlık Öncesi (Pre-Obez)	25.00 - 29.99	25.00 - 27.49
		27.50 - 29.99
Şişman (Obez)	> 30.00	> 30.00
I. Derece Şişman	30.00 - 34.99	30.00 - 32.49
		32.50 - 34.99
II. Derece Şişman	35.00 - 39.99	35.00 - 37.49
		37.50 - 39.99
III. Derece Şişman	> 40.00	> 40.00

Kaynak: T.C. Sağlık Bakanlığı, 2013:15.

2014 yılında 18 yaş ve üzeri 1,9 milyar yetişkinden daha fazlası, aşırı kiloludur. Bunların, 600 milyonu ise obezdir. Genel olarak, 2014 yılında dünyanın yetişkin nüfusunun ortalama yüzde 13’ü (erkeklerin yüzde 11’i ve kadınların yüzde 15’i) yaklaşık olarak obez, 18 yaş ve üzeri yetişkinlerin ortalama yüzde 39’u (erkeklerin yüzde 38’i ve kadınların yüzde 40’i) fazla kiloludur (DSÖ, 2015: 1). Obezite’nin en düşük olduğu ülkeler, Güney-Doğu Asya ülkeleridir. Bu ülkelerin ardından Batı Pasifik ülkeleri gelmektedir. Obezitenin en yüksek olduğu bölge ise Amerika bölgesidir. 2014 yılında obezite, kadınlarda daha fazla görülmektedir. Kadın ve erkek arasındaki obezite, özellikle Avrupa Bölgesinde birbirine daha yakındır. Ayrıca, üst ve orta gelirli hanehalkında da obezite daha yüksektir (OECD, 2014: 3).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD)’nde ise yetişkin nüfusun yüzde 18’i obezdir. OECD bölgesinde iki yetişkinden biri ve altı çocuktan biri aşırı kilolu veya obezdir. Obezitenin artış hızı, son beş yılda öncekinden daha yavaş olmasına rağmen, yayılmaya devam etmektedir. (OECD, 2017:7). Obezite ve aşırı kilo, özellikle İngiltere, İtalya, İspanya ve ABD’de istikrarlı olmuş ya da ılımlı bir şekilde artmıştır (OECD, 2014: 3). Grafik 1’de görüldüğü üzere 2000-2013 yılları arasında genel olarak tüm ülkelerde obezite oranları artmıştır. 2013 yılı için obezite vergisi uygulayan ülkelerdeki obezite oranları Amerika %35, Meksika %32, Finlandiya %25 ve Birleşik Krallık %25 olmak üzere OECD ortalamasının üstündedir. Bu ülkelerdeki 13 yıllık periyotta obezite oranlarındaki artış ise sırasıyla %14, %33, %10, %17’dir. Genel olarak bu süre içerisinde obezite oranlarındaki artışa bakıldığında en yüksek artış (yaklaşık %79) İzlanda’da gerçekleşmiştir, artışın yüksek olduğu diğer ülkeler ise Fransa (%61), Danimarka (%49) ve Kore (%46)’dir.

Grafik 1: OECD Ülkelerindeki Obezite Oranları, 2000-2013

Kaynak: OECD Health Statistics, 2015

Japonya'da obeziteyle mücadelede, tüketimden ziyade kişiye odaklanan bir yöntem kullanılmakta ve bu yöntem obezite oranının düşük olmasında etkili olmaktadır. Sağlık Bakanlığı tarafından 2008 yılından bu yana yürütülen ve 40-74 yaş aralığındaki bireyleri konu alan bu uygulamada, obezitenin belirlenmesinde bel çevresi uzunluğu esas alınmaktadır. Uygulama kapsamında ilgili yaş aralığındaki bütün bireylerin her yıl bel ölçüleri alınmakta ve ölçüm sonuçlarının kadınlarda 80 cm, erkeklerde 90 cm'yi aşması halinde yaptırım uygulanmaktadır. Bu kişilerden kiloya bağlı hastalıkları olanlara üç ay içinde zayıflamazlarsa diyet rehberliği sağlanmakta, gerekli görülürse altı ay sonra bu kişilere beslenmeyle ilgili tekrar eğitim verilmektedir (Turunc, 2014: 6).

OECD tahminleri, en az 2030 yılına kadar obezite oranlarında istikrarlı bir artış olacağını göstermektedir. ABD, Meksika ve İngiltere'de obezite seviyelerinin özellikle yüksek olması beklenirken, nüfusun ABD'de yüzde 47, Meksika'da yüzde 39 ve İngiltere'de yüzde 35'inin 2030'da obez olacağı tahmin edilmektedir. 2030'da obezite oranlarının İtalya'da yüzde 13 ve Kore'de yüzde 9 olacağı tahmin edilmektedir. 2030'da Fransa'da obezitenin yüzde 21 ile İspanya ile neredeyse eşitleneceği tahmin edilmektedir. Obezite oranlarının, tarihsel olarak düşük olduğu Kore ve İsviçre'de daha hızlı bir şekilde artacağı öngörülmektedir (OECD, 2017).

Türkiye'de obezite, giderek artış göstermekte ve bir sorun haline gelmektedir. Tablo 2, Türkiye'de 2008-2016 yılları arasında bireylerin kilolarına göre dağılımını göstermektedir. 2008 yılında toplam nüfusun yüzde 47,6' sını fazla kilolu ya da obez öncesi olarak değerlendirilirken; bu oran 6 yılda yüzde 47,6'dan yüzde 53,9 seviyesine yükselmiştir. 2008 yılında nüfusun yüzde 15,2'si obez iken 2016 yılında yüzde 31,1 oranında artış göstererek yüzde 19,6'a yükselmiştir. 2016'da obez öncesi hasta oranı artarken; obez hasta oranının yüzde 0,3 oranında düşüş tespit edilmiştir. 2008 yılında kadınların % 18,5'i obezken erkeklerin obez oranı yüzde 12,3 olarak gerçekleşmiştir. Kadınlarda 2008 yılında yüzde 18,5 olan obezite oranı, 2016 yılında yüzde 23,9 seviyesine yükselmiştir. Erkeklerde 2008'de 12,3 olan obezite oranı 2016 yılında yüzde 15,2 seviyesine yükselmiştir.

Tablo 2. Vücut- Kitle Endeksinin Cinsiyetlere Göre Dağılımı, 2008-2016, %

Yıl	Cinsiyet	Düşük Kilolu	Normal Kilolu	Obez Öncesi	Obez
2008	Toplam	4.2	48.2	32.4	15.2
	Erkek	2.7	48.1	36.9	12.3
	Kadın	5.9	48.2	27.4	18.5
	Toplam	4.7	45.5	33.0	16.9

2010	Erkek	3.5	46.1	37.3	13.2
	Kadın	5.9	44.7	28.4	21.0
2012	Toplam	3.9	44.2	34.8	17.2
	Erkek	2.7	44.7	39.0	13.7
	Kadın	5.1	43.6	30.4	20.9
2014	Toplam	4.2	42.2	33.7	19.9
	Erkek	2.8	43.7	38.2	15.3
	Kadın	5.5	40.7	29.3	24.5
2016	Toplam	4.0	42.1	34.3	19.6
	Erkek	2.5	43.8	38.6	15.2
	Kadın	5.6	40.4	30.1	23.9

Kaynak: TÜİK, Türkiye Sağlık Araştırması: 2017

Sağlık Bakanlığı'nın (2012: 42) Türkiye Beslenme ve Sağlık Araştırması verilerine göre, 19 yaş ve üzeri yetişkin nüfusun yüzde 34,6'sı aşırı kilolu, yüzde 30,3'u obezdir. Obezitenin; cinsiyete göre dağılımı incelendiğinde kadınlarda (yüzde 20,9), erkeklerden (yüzde 13,7) daha yüksek oranda olduğu görülmektedir. Obezitenin, kırsal kent dağılımında, az da olsa kırsal alanda daha yüksek olduğu görülmektedir (TÜİK, 2013: 55).

Sağlık Bakanlığı (2011: 25)'na göre, günümüzde obezite, çocukluk çağının en sık rastlanan kronik hastalıklarından biri olarak görülmekte, bu durumun yetişkin obezitesine yol açtığı ve obezite ile mücadelenin çocukluk çağında başlatılması gerektiği ifade edilmektedir. Sağlık Bakanlığı 2014 yılında obezitenin önüne geçebilmek için "*Türkiye Sağlıklı Beslenme ve Hareketli Hayat Programı (2014-2017)*"nı hayata geçirmiştir. Program kapsamında, obezite, yeterli ve dengeli beslenme, fiziksel aktivite konularında bilinçlendirme yer almaktadır. Ayrıca program kapsamında obezitenin teşhis ve tedavisine yönelik önlemlerin alınması, izleme ve değerlendirme çalışmaları da bulunmaktadır.

1.2. Obeziteyle Mücadelede Obezite Vergisi

Obezite, yalnızca fazla kilo sorunu olmayıp, aynı zamanda ciddi ekonomik ve sosyal sonuçlara neden olan toplumsal bir problemdir. Obezitenin bireysel, sosyal, gizli ve ekonomik maliyetleri olduğu söylenebilir. Bireysel maliyetlere örnek olarak, obezitenin yol açtığı birçok hastalık ve bunlar için yapılan yüksek miktarlardaki sağlık harcamaları verilebilir. Obezitenin ekonomik maliyetlerinde sağlık harcamalarına getirdiği yük doğrudan maliyetler olarak sayılırken; obezite dolayısıyla işe gidememe, verimliliğin azalması, erken emeklilik gibi maliyetler dolaylı maliyetler arasında sayılmaktadır (Cavaliere ve Banterle, 2008).

Ekonomik maliyetler, toplumun tamamını ilgilendiren negatif dışsallıklar yaratmakla birlikte, bireylerin artan sağlık harcamaları sosyal devleti de etkilemekte ve devletin de sağlık harcamalarını paralel olarak artırmaktadır. OECD (2014)'ye göre obezite birçok ülkedeki toplam sağlık harcamalarını yüzde 1 ile yüzde 3 oranında artırırken; bu oran, Amerika için yüzde 5 ile yüzde 10 arasındadır. Obezite, işgücüne katılma oranlarını da olumsuz etkilemekte; işgücünün niteliğinin ve niceliğinin azalması dolayısıyla üretimin azalmasına, buralardan elde edilen vergilerin azalmasına, refah sübvansiyonları gibi dolaylı sonuçlara da yol açmaktadır (PwC, 2015:18). Tüm bu nedenlerle obeziteyle etkin mücadele oldukça önemlidir.

Son yıllarda birçok ülke obezitenin daha fazla yayılmasını önlemek ve tersine çevirmek için bilinçlendirme kampanyaları, mobil uygulamalar, gıda etiketlerinde düzenleme, sosyal medya aracılığıyla mücadele ve gıda ürünlerinin pazarlamasını düzenleme, kısıtlamalar veya yasaklar, çocuklara yönelik gıda ürünleri reklamcılığı geliştirmiştir. Bisiklet ve düzenli fiziksel aktiviteyi teşvik eden politikalar ve programlar da giderek popüler hale gelmiştir (OECD, 2017). Ancak bunlar obezite sorununu çözmekte yeterli olamamıştır (OECD, 2018:126). Obeziteyle etkili bir şekilde mücadelede düzenleyici ve mali politikalar da dâhil olmak üzere kapsamlı politika paketlerine ihtiyaç duyulmaktadır (OECD,2017:7).

Obezite vergisini, Ayas ve Saruç (2017:2), vitamin ve mineraller bakımından zayıf, yüksek kalorili ve yüksek oranda yağ, şeker içeren ürünlerin tüketiminin azaltılması amacıyla vergilendirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Ayas ve Saruç, 2017:2). Alemanno ve Carreno (2013) ise obezite vergisini, obezite ve

diğer sağlık riskleri ile ilgili gıdaların tüketimini azaltmak amacıyla şişmanlatan gıdalar veya içecekler üzerinden alınan bir vergi veya ek ücret olarak tanımlanmaktadır. Bu vergilendirmenin temeli “iyi” gıdaları nispeten daha ucuz, “kötü” gıdaları ise nispeten daha pahalı yaparak, bireylerin tercihlerinin en azından bir kısmını daha sağlıklı gıdalara kaydırabilmektir. Bu vergi şekli, aslında sigara, alkol, kumar ve çevre emisyonları üzerinden alınan Pigouvian vergilerin⁴ farklı bir türünü oluşturmaktadır.

Obezite vergisiyle ilgili ilk yazın, 1852 yılında Londra’da yayınlanmakta olan “Punch” (1852: 249) isimli bir mizah dergisinde ve akabinde 1925 yılında Peters’in (1925: 7) Evening Independent ve Kain (1942:17)’in Herald-American gazetelerindeki makalelerinde yer alması ile mizahi bir şekilde başlamış, günümüze kadar devam etmiştir (Popik, 2009). Şişmanlatıcı nitelik taşıyan ürünlerin tüketimini vergilendirme fikri, ilk olarak 1970’lerin sonunda Milton Merryweather ve P. Franklin Alexander tarafından önerilmiştir. Yale Üniversitesi profesörlerinden Kelly D. Brownell, 1980’lerin başında konuyu tekrar gündeme getirmesiyle birlikte literatürde dikkat çekmeye başlamış ve tartışılmıştır. Brownell, şişmanlatan yiyeceklerin vergilendirilmesinden elde edilecek gelirlerin, daha sağlıklı yiyeceklerin sübvansede edilmesi ve sağlıklı beslenme kampanyalarının finanse edilmesinde kullanılmasını önermiştir (Novick, 2008). Diğer taraftan Wikler (1978: 11), sağlıkla ilgili devlet müdahalelerinin etik yönüyle ilgili çalışmasında, obezite vergisi uygulamasının istem dışı şişmanlık problemi yaşayanlar açısından bir dayatma olabileceğine işaret etmiştir.

ABD’nin, I. Dünya Savaşı sırasında, 1917’de, savaş giderlerini finansman ihtiyacı nedeniyle şeker-şekerleme ve meşrubatlardan vergi almaya başlamasıyla obezite vergilerinin temelleri atılmıştır. Bu yıllarda “küçük lüksler” olarak görülen bu ürünlerin imalatçılarından, “Savaş Vergisi” alınmaya başlanmıştır (Sheu, 2006: 5). Bu verginin, esas amacı obeziteyle mücadele olmasa da, obezite vergilerinin biraz daha “ilkel” hali olarak görülebilir. Obezite vergisi, 1993 yılında ABD Başkanı Bill Clinton tarafından gündeme getirilmesiyle ilk kez siyasal ortamlarda da tartışılmaya başlanmıştır. Son yıllarda sırasıyla; Macaristan, Finlandiya, Danimarka (2011), Fransa (2012), Meksika (2013) ve İngiltere’nin sağlığı koruma amaçlı gıda vergilerini yürürlüğe koymaları hem literatür hem de siyasal hayatta konuyu daha çok tartışılır hale getirmiştir (Timmins, 2011: 155). Nitekim 2003 yılında Dünya Sağlık Örgütü raporunda birçok ulus devletinin obeziteyle mücadele kapsamında sağlıksız yiyecekler üzerine ek bir vergi koyduğu veya koymayı düşündüğü bildirilmiştir.

Tablo 3: Obezite Vergisi Uygulamaları

Ülke	Uygulama Yılı	Vergilendirilen Gıda ve İçecekler	Vergi Oranı
ABD	Çeşitli	38 Eyalette şekerli içecekler	Yüzde 1-8
Norveç	1981	Şeker, çikolata, şekerli içecekler	Değişken
Samoa	1984	Meşrubat	Litre başı 0,18 dolar
Avustralya	2000	Meşrubat, şekerleme, bisküvi, pastane ürünleri	Yüzde 10
Nauru	2007	Şeker, gazlı içecekler, şekerlemeler	Yüzde 30 İthalat vergisi
Fransız Polinezyası	2002	Şekerli içecekler, şekerleme, dondurma	Litre başı 0,66 dolar ithalat vergisi
Finlandiya	2011	Meşrubat	Meşrubat litre başı, 0,75 Euro
Macaristan	2011	Şeker oranı yüksek gıdalar, yağ, tuz ve şekerli içecekler	Her ürün başı 0,05 dolar
Danimarka	2011*	Doymuş yağ oranı yüzde	Doymuş yağa kilo başına 2,15 Euro

⁴ Arthur C. Pigou, üretim üzerine marjinal sosyal maliyet ile marjinal özel maliyet arasındaki fark kadar spesifik bir vergi konulması halinde piyasada etkin üretim düzeyinin yakalanabileceğini savunmuştur. Uygulanacak olan verginin marjinal sosyal maliyet ile marjinal özel maliyet arasındaki farkı kapatacak büyüklükte olması gerekmektedir. Özel maliyetlerde oluşan dışsallıkların içselleştirilmesine imkân sağlamaktadır.

	(Kaldırıldı)	2,3’den yüksek olan et süt ürünleri, hayvani yağlar ve sıvı yağlar	
Fransa	2012	Şekerli ve tatlandırıcı içecekler	Litre başına 0,72 Euro
Meksika	2014	Şekerli içecekler ve Şekerlemeler	Litre başına bir peso (şekerli içecek fiyatının yüzde10’u, şekerlemeler için yüzde 8.
Belçika	2016	Şekerli içecekler	Litre başına 3 sent, kutu içecek başına 1 sent; 100 mililitre içecek için 5 gramdan fazla
İngiltere	2018	Şekerli içecekler	Şeker kullanılırsa 18 peni, 8 gramdan fazla şeker kullanılırsa 24 peni
Şili	2014	Meşrubatlar	100 ml yükek oranda şeker bulunsanda yüzde18; Daha düşük oranda şeker içerenlerde yüzde10
Dominik	2015	Meşrubat ve şekerleme	Yüksek oranda şeker içeren yiyecekler için yüzde10 tüketim vergisi
Hindistan (karela)	2016	Abur cubur ürünler	Abur cubur ürünler üzerine yüzde14.5 oranında yağ vergisi
İrlanda	2018	Meşrubatlar	100 ml başına 5 gr ve daha fazla ilave şeker içeren alkolsüz, su bazlı ve meyve bazlı içecekler için geçerli
Barbados	2015	Şekerli ve tatlandırıcı meşrubatlar, enerji içecekleri	Şekerli tatlandırıcı içeceklere yüzde 10 advolorem vergi
Mauritius Cum.	2013	Şekerli Meşrubatlar	Meyve suları, süt bazlı içecekler ve alkolsüz içecekler dahil olmak üzere, şeker içeren alkolsüz içeceklerde 100 gr şeker içeriği başına 0,08 dolar

Kaynak: Myton vd. 2012; Ayas ve Saruç, 2017; Sandalcı ve Tuncer, 2019’dan derlenerek tarafımızdan oluşturulmuştur.

2000’li yılların başında, artık obeziteye yönelik toplumsal bilincin daha da artmasıyla birçok ülke mali önlemler kapsamında obezite vergisini caydırıcı ve teşvik edici mekanizma olarak kullanmaktadır. Obezite vergisini savunan birçok uzman ve Sivil Toplum Kuruluşları (STK) obeziteyle mücadelede vergilerin kullanılmasını, sigara ve alkolden alınan vergilerin bu ürünlerin tüketimini azaltmada başarılı sonuçlar verdiği tezine dayandırmaktadır. Buna göre enerji yoğunluğu yüksek olan gıdalar üzerine konulacak buna benzer bir verginin obeziteyle mücadelede başarılı sonuçlar vereceği ileri sürülmektedir (Saruç, 2015: 104).

Sigara ve alkol gibi zararlı alışkanlıklarda olduğu gibi obeziteyle mücadelede mali olmayan önlemlerle birlikte obezite vergisi uygulamasının fiyatları artırmak yoluyla bu ürünlerin tüketimini azaltacağı öngörülmektedir. Bundan dolayı günümüzde birçok hükümet obeziteyle mücadelede vergileri kullanmaya başlamıştır. Bu vergi uygulamalarının ülkeler için uygulanış şekli Tablo 3’te sunulmuştur. Tablo incelendiğinde, uygulanan vergilerde konu ve tür bakımından tam anlamıyla bir uyuma rastlanmamaktadır. Ancak vergilerin çoğunlukla şekerli içecekler ve şekerlemeler (şeker, çikolata vs.) üzerinden alındığı görülmektedir. Obezite ile mücadelede uygulanan vergiler incelendiğinde değer üzerinden, içeceklerde kutu başına ya da gramajdan alındığı görülmektedir. Ayrıca şekerleme, şekerli içecekler gibi ürünlerin ithalatı üzerine de vergi konularak fiyatlara müdahale edilebilmektedir. Tarihsel süreç içerisinde obezite vergileri, ülke ekonomisinin ve toplumun özellikleri ile verdikleri tepkilere göre evrilmiştir. Kimi ülkelerde çeşitli sebeplerden dolayı vergi yapısı şekillenmiş yahut vergi ortadan kaldırılmıştır.

1.3. Obezite Vergisi Uygulamaları ve Etkileri

DSÖ (2016: 4), yayınladığı çağrıyla meşrubatlar üzerine vergi koyulmasını desteklemiştir. Bu destekle birlikte obezite vergilerine ilişkin eğilimin arttığı gözlenmiştir (Cox, 2016: 1). Örneğin İngiltere’de, Nisan 2018’den itibaren şeker ilaveli alkolsüz meşrubatlardan obezite vergisi alınmaya başlanmıştır (Barber, 2017: 3). Bu vergiden elde edilen gelirler, fiziksel aktivitenin artırılmasına yönelik programlarla çocuk obezitesinin engellenmesinde kullanılacaktır (Briggs vd., 2017: 15). İrlanda ise Nisan 2018’de meşrubatlardan vergi almaya başlamıştır (Fitzgerald, 2016). Avrupa’da en az dokuz ülkede (Belçika, Estonya, Finlandiya, Fransa, Macaristan, İrlanda, Norveç, Portekiz ve Birleşik Krallık) obeziteye yönelik vergiler uygulanmaktadır.

1.3.1. Macaristan

Macaristan’da, 2011 yılında *Halk Sağlığı Ürün Vergisi (The Public Health Product Tax)* adı altında uygulamaya konulan vergi, yüksek miktarda tuz ve şeker içeren tuzlu çerez, çikolata, bisküvi, dondurma gibi bazı işlenmiş gıda ürünleri ile gazlı ve şekerli içecekler üzerine konulmuştur (Mytton vd., 2012). Bu vergi, temel gıda maddeleri dışında, sağlıklı ikamesi olan sağlıksız ürünlere uygulanmaktadır (Turunc, 2014: 4). Bu vergi, özellikle aşırı oranda tuz, tatlı ve kafein içeren ürünler üzerinden alındığı için cips veya kızarmış patates vergileri olarak da nitelendirilmiştir (Cavagnora, 2015: 1356). Ayrıca bu vergi, temel besin maddelerine yönelik olarak uygulamaya konulmamıştır (OECD, 2012: 4).

Obezite vergisi kapsamına giren ürünlerin fiyatlarındaki yüzde 29’luk artış, bu ürünlerin satışlarını yüzde 27 azaltmıştır. Bu ürünleri imal eden gıda üreticilerinin yüzde 40’ı, ürünlerinin içeriğini tekrar ayarlayarak vergiye neden olan maddeleri azaltma eğilimi göstermiştir (OECD, 2014b: 6). Brio (2015: 17) tarafından yapılan işlenmiş ve işlenmemiş gıdaların vergi öncesi ve sonrası tüketim değişikliklerinin ölçüldüğü çalışmada, vergi sonrası işlenmiş gıdalarda yüzde 3,4 azalma olduğu, işlenmemiş sağlıklı gıdaların tüketiminde ise yüzde 1,1 artış olduğu tespit edilmiştir. Obezite vergisinden en çok etkilenen gelir grubunun ise düşük gelirli olduğu tespit edilmiştir. Bu verginin, insanların doğru beslenmesine olumlu etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Diğer taraftan, tahmin edilenden daha fazla vergi geliri elde edilmiş ve bu gelir, kamu sağlığı fonlarına ve sağlık çalışanlarının maaş fonlarına aktarılmıştır (OECD, 2014: 6).

1.3.2. Finlandiya

Finlandiya, bisküvi ve çörek dışında kalan şekerleme ve şekerli hamur işi gıdaların kilogramı üzerinden 0,75 Euro; alkolsüz içecekler üzerinden litre başına 0,10-0,75 Euro aralığında vergi almaktadır. 2011 yılında *Tüketim Vergisi (excise tax)* kapsamında maktu olarak uygulanmaya başlanan bu vergiyle, alkolsüz içecekler üzerindeki ÖTV oranı 2/3 oranında artmıştır. Şekerli içecek fiyatları, vergiden 2 yıl sonra yüzde 7,3 artmıştır (Cornelsen ve Carreido, 2015). Obezite vergisi sonucu, şekerli içecek tüketimi, 2011 yılında yüzde 0,7, 2012 yılında yüzde 3,1, 2013 yılında ise yüzde 0,9 oranında azalmıştır. Hükümet şekerli içecek vergisinin, 109 milyon Euro gelir getireceğini tahmin etmiştir (Gray, 2015:1). 2012 yılında uygulanan verginin ilk sene getirdiği gelir, beklenenden fazla olmuştur (Repo, 2012:1).

1.3.3. Fransa

Fransa, 2011 yılında şekerli alkolsüz içeceklerden “*sugar tax*” (*şeker vergisi*) alınacağını gündeme getirmiştir. Ancak “0” kalori içeren içeceklerin vergilemeden istisna edileceği belirtilmiştir (Watson, 2011). 1 Ocak 2012 tarihinde şeker ilave edilmiş içecekler, her yüz litre için 7.16 Euro vergi uygulaması yürürlüğe girmiştir (Snowdon, 2013: 16) Bu vergi, şeker ilave edilmiş içeceklerinin yanısıra suni tatlandırıcılara sahip içecekleri de kapsamıştır. Bu verginin muhatabı olarak, bu nitelikteki içecekleri üreten veya ithal eden firmalar belirlenmiştir. Bu yükümlülüğün 33 cl’lik bir içeceğe yüklediği vergi ise 0,024 Euro olarak tahmin edilmiştir (OECD, 2012a: 4). Diğer yandan, özellikle şekerli içecek üreten çok büyük ölçekteki firmalar tepkilerini dile getirerek, böyle bir verginin perakende fiyatlarında belirgin bir artışa neden olabileceğini ifade etmişlerdir (Gray, 2012).

1.3.4. Danimarka

Danimarka’da 2010 yılından itibaren şekerli içecekler, çikolata, dondurma şekerlemeler üzerindeki ÖTV oranları yüzde 25 oranında artırılmıştır (OECD, 2014b: 6). Bu uygulamanın yanında 2011 yılında *obezite vergisi (fat tax)* kabul edilmiştir. Bu vergi, doymuş yağ oranı yüzde 2,3’ten fazla olan et, peynir, tereyağı, margarin, yemeklik sıvı yağ ve çerez gibi gıdalar üzerine konulmuştur. Ancak obezite vergisinin; olumsuz ekonomik etkileri, vatandaşların alışveriş alışkanlıklarını değiştirmemesi ve bürokratik zorluklar nedeniyle Kasım 2012’de kaldırılmasına karar verilmiştir (Snowdon, 2013: 6).

Jensen ve Smed (2013), Danimarka’da yürürlüğe giren gıda ürünleri üzerinde alınan doymuş yağ vergisinin etkilerini araştırmıştır. Çalışma özellikle yeni vergi nedeniyle önemli ölçüde etkilenen tereyağı, tereyağı karışımları ve margarin gibi yağların ürün kategorilerini ele almıştır. Bu çalışmaya göre, gıda ürünlerine getirilen doymuş yağ vergisinin piyasada yüzde 10-15 oranında yağ tüketiminin düşürdüğü tespit edilmiştir. Ayrıca, çalışma gıda perakendeciliği sektöründe yaşanan yapısal sorunları da ortaya koymaktadır. Buna göre, kısa vadede talebin yüksek fiyatlı süpermarketlerden daha indirimli satış mağazalarına kayması, saf vergi artışından daha fazla margarin ve yağ fiyatlarını yükseltmek için kademeli iskonto ile kullanıldığını göstermektedir. Diğer bir deyişle böyle bir vergi, daha az doymuş yağ içeren ürünlere doğru ikame etkilere yol açmıştır. Bu tür ikame etkiler, verginin doğrudan teşvik etkilerini arttırmakta veya azaltmaktadır.

1.3.5. Meksika

Obezitenin yüksek olduğu ülkelerden biri olan Meksika, 2014 yılı başından itibaren obeziteyi önlemeye yönelik bir *obezite vergisi (sugar tax)* uygulamaya başlatmıştır. Bu vergi kapsamında, yüz gramında 275 Kcal’den fazla enerji içeren gıdalara yüzde 8 oranında, şeker içeren içecekler ise litre başına bir Pezo vergi uygulanmaktadır (OECD, 2014: 6). Bu vergi, üreticiler tarafından tepki görmüş olmasına rağmen halk tarafından benimsenmiştir. Bu vergilerden elde edilen hasılat, spesifik anlamda resmi olarak sağlık harcama programlarına aktarılmak üzere tahsis edilmemiştir. Meksika halkının uygulamaya konulan bu vergilere karşı tepkili olduğu ancak bu tepkinin sanayi işletmelerine nazaran daha düşük olduğu görülmüştür. Bununla birlikte medya kampanyasının da bu vergiye ilişkin olumlu tutumların gelişmesinde etkin rol oynadığı gözlemlenmiştir. Meksika’da bu girişimlerin temelinde, özellikle 2011-2012 yıllarında Danimarka, Finlandiya, Fransa ve Macaristan’da uygulanan alkolsüz içecekler ve gıdalara yönelik vergi uygulamaları olduğunu söylemek mümkündür (OECD, 2014b:6).

Meksika’da şeker ile tatlandırılmış içecekler için uygulamaya konulan vergilerin, bu ürünlere yönelik tüketimde yüzde 12’lik bir azalma meydana getirdiği görülmüştür (Taxpayers’Union, 2015:9). Özellikle bu vergiler nedeniyle şeker ile tatlandırılmış soda tüketiminin, yaklaşık yüzde 10’luk bir azalma gösterdiği, 2014 yılının ilk çeyreğindeki verilerden anlaşılmaktadır (WCRF, 2015: 11).

1.3.6. ABD

Amerika’da obezite ile mücadelede uygulanan “sugar tax” (şeker vergisi) her eyalette farklı şekilde uygulanmaktadır. Ancak genellikle şekerli içeceklerden vergi alındığı görülmektedir. Şekerli içecek tüketimi Amerika’da obezite oranlarının yüksek olmasında önemli bir faktördür. Amerikan Hastalık Kontrol ve Koruma Merkezinin verilerine göre 2011-2014 yılları için her 10 gençten 6’sı (yüzde 63), her 10 yetişkinden 5’i (yüzde 49)’u en az günde bir tane şekerli içecek tüketmektedir. Şekerli içecek vergisi, 2014 yılında Berkeley’de yüzde 61, 2016 yılında San Fransisco’da yüzde 61, Oakland’da yüzde 60, Albany’de yüzde 70, Boulder’da yüzde 54 oranında evet oyu ile kabul edilmiştir (Prentice ve Baertlein, 2016).

Uygulanan vergi miktarlarına bakıldığında Berkeley, San Fransisco, Oakland ve Albany’da ons başına 1 sent, Boulder’da ons başına 2 sent, Philadelphia’da 1,5 senttir. Somji vd. (2015) tarafından yapılan çalışmada verginin başarılı olmasına sosyal medyada vergi yanlısı yayınlanan mesajların önemli etkisi olduğuna değinilmiştir. Berkeley’de yapılan sosyal medya taramasında özellikle tanınmış kişilerin içecek endüstrisinin pazarlama harcamalarına aşırı miktarda harcama yaptığını dile getiren sosyal medya paylaşımları dikkat çekmiştir.

ABD'nin bir eyaleti olan Berkeley'de Falbe vd. (2016: 1865) tarafından yapılan çalışmada, şekerli içeceklerin fiyatlarında yüzde 4'lük bir artış olarak uygulanan obezite vergisinin, satışlarda yüzde 20'lik bir düşüş gerçekleştirdiği tespit edilmiştir. Taylor vd. (2016:1) tarafından yapılan çalışmada ise tüketimdeki düşüşün, verginin kabul edilmesinden aylar önce başladığı ifade edilmektedir. Bu doğrultuda şekerli içecek vergisine yönelik seçim kampanyalarının bile tüketim düşürücü etkisi olduğu görülmektedir.

1.3.7. Belçika

Belçika'da, 2016 yılı Ocak ayı itibarıyla *Şekerli İçecek Vergisi (Sugar-Sweetened Beverage Taxes)*, obeziteyle mücadele etmek amacıyla yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda, şekerli içeceklerden litre başına 3 sent vergi alınmaktadır. Vergi, şeker içermeyen diyet içeceklerini de kapsamaktadır. Verginin şeker içermeyen diyet içecekleri kapsamı, halkın tepkisine yol açmış, hükümetin vergiyi, obeziteyi azaltmak amacıyla değil de gelir elde etme amacıyla aldığının ileri sürülmesine neden olmuştur (The Economist, 2015:2; Boyle, 2015: 1).

Monceray ve Abele (2014:1)' ye göre obezite vergisinin, alışveriş ve tüketim kalıplarında değişiklik yapacağı düşünülmektedir. Verginin uygulandığı türe göre, etkileri değişmektedir. Üreticiler çoğunlukla verginin, mali amaçlı bütçe açığını kapatmak amacıyla konulduğunu, iş kaybı yaratacağını ve bazı ürünlerin damgalanacağını düşünmektedir. Tüketici örgütleri ise obezite vergisinin, olası sosyal sonuçlarından endişe duymaktadır. Bazı tüketiciler vergilerden elde edilen gelirlerin, toplumun obeziteyle mücadele bilincini arttırmaya yönelik kampanyaların finansmanında kullanılması halinde vergiyi destekleyeceklerini bildirmişlerdir (www.fooddrinktaxes.eu, 2014: 1). Verginin, kişi başına yılda 3,24 Euro, ilk yıl için toplamda ise 50 milyon Euro, 2050 yılında 250 milyon Euro gelir getireceği tahmin edilmiştir (Boyle, 2015:1).

Tablo 4: Obezite Vergisi Tüketim Üzerine Etkisi

0	Fiyat	Tüketim	Vergi konulan Ürün
ABD (Berkeley)	Yüzde 4'lük artış	Yüzde 20 azalış	Şekerli içecekler
Meksika	Yüzde 12'lik artış (ilk bir yıl sonunda)	Yüzde 10 azalış (ilk 3 ay), yüzde 6'lık azalış (12 aylık ortalama)	Şekerli içecekler
Danimarka	3 kat artış	Yüzde 10-15 arası azalış, yüzde 0,9 toplam azalış	Yüzde 2,3'ten fazla doymuş yağ içeren ürünler
Fransa	Yüzde 3,5 artış	2012 yüzde 2 azalış, 2013 yüzde 0,5 artış, 2014 yüzde 1 artış	Yapay tatlandırıcılar da dahil olmak üzere tüm şekerli içecekler
Macaristan	Yüzde 4	Yüzde 27 azalış	Şekerli içecekler, enerji içecekleri, paket içinde satılan şekerli ürünler, tuzlu Atıştırmalıklar ve yemek sosları
Finlandiya	Yüzde 7,3 artış	2011 yüzde 0,7, 2012 yüzde 3,1, 2013 yüzde 0,9 azalış	Şekerli içecekler

Kaynak: Ayas ve Saruç, 2017: 76

Tablo 4 incelendiğinde fiyatlardaki artış sonucu tüketimin azaldığı gözlenmektedir. ABD'nin Berkeley eyaletinde obezite vergisi uygulaması sonucu ürün fiyatlarındaki yüzde 4'lük bir artış tüketim davranışı üzerinde yüzde 20 oranında etkili olmuştur. Macaristan'da obezite vergisi kapsamına giren ürün grubunun fiyatlarındaki yüzde 4'lük artış bu ürünlerin tüketimini yüzde 27 oranında azaltmıştır. Obezite vergisi uygulaması sonucu en çok azalış Macaristan'da gerçekleşmiştir.

1.5. Türkiye’de Obezite Vergisi

Obezite vergisi, obeziteyle mücadelede önemli bir araç olmasına karşın Türkiye’de obeziteyle mücadele konusunda aktif bir vergi politikası bulunmamaktadır. Ancak, ÖTV Kanunu’na ekli III sayılı listenin (A) cetvelinde “kolalı gazozlar”dan nispi olarak yüzde 25 oranında vergi alınmaktadır. Bu vergiyi, obezite vergisi olarak adlandırmak mümkün olmasa da şeker ilaveli ve gazlı içecekler üzerinden alınması ve bunların fiyatını artırıcı fonksiyona sahip olması bakımından önem taşımaktadır. Türkiye Halk Sağlığı Kurumu’nun 2013’te yayınladığı *Türkiye Sağlıklı Beslenme ve Hareketli Hayat Programı*’na göre, 2013-2017 planı içerisinde “*az miktarda tüketilmesi gereken gıdaların vergilerinde artış sağlanması*” hedefi yer almaktadır. Bu hedefe ulaşmak için belirlenen faaliyet ise “*tuz, şeker ve yağ içeriği yüksek gıdalara yönelik vergilerin artırılması*”dır (Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, 2013: 61, 62). Henüz yasal düzeyde bu konuda bir çalışma yürütülmesi de konu, güncelliğini korumaktadır.

1.6. Literatür Araştırması

Obezite vergisi obeziteyle mücadele kapsamında bazı ülkelerde uygulamaya konulmuş, bazı ülkelerde ise uygulamasını tartışılmaktadır. Bu ülkeler, verginin hastalıkla mücadeledeki rolünü inceleyerek kamu politikası geliştirmektedir. Obezite vergisi, kamu politikası, halk sağlığı ve ekonomik boyutunun olmasından dolayı önem arz etmektedir. Türkiye’de obezite vergisiyle ilgili az sayıda ampirik çalışma bulunmaktadır.

Ayyıldız ve Demirli (2015)’nin halkın obezite vergisine dair düşüncelerini belirlemek için 20 ilde 1.126 bireye anket uyguladıkları çalışmalarında, halkın obeziteyle mücadelenin gerekliliğine inandığı sonucuna ulaşmışlardır. Ancak bireyler obezite vergisinin gelir sağlama amacıyla alınacağı endişesi taşıdığı için obeziteyle vergi dışı araçlarla mücadele edilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Saruç (2015), çalışmasında obezite vergisi ve bazı kamu politikalarının sağlık profesyonelleri tarafından kabul edilebilirlik düzeyini araştırmak amacıyla 262 sağlık profesyoneline anket uygulamıştır. Yapılan çalışmaya katılanların yüzde 60,4’ü obezite vergisi uygulamasını destekleyeceğini beyan etmiştir. Ayrıca katılımcıların yüzde 50,3’ü de obezite vergisi uygulamasının obeziteyi azaltacağını düşünümektedir.

Akkaya ve Gergerlioğlu (2017), İstanbul’da 1.018 bireye yapılan anket çalışmasıyla halkın obezite vergisine dair görüşlerini araştırmıştır. Ankete katılanların %43,9’u, obeziteyi tetikleyebilecek her türlü ürünün yüksek oranda vergilendirilmesi gerektiğini düşünümektedir. Ayrıca katılımcıların yüzde 43,9’u, obeziteye neden olan ürün grupları ve ürün içeriklerine yüklenen vergilerin obezite oranını düşüreceğine inanmaktadır.

Kılıç vd, (2017), çalışmasında devletin obeziteyle mücadelede uygulayabileceği politikalardan olan obezite vergisi ile ürünlerin reklam ve promosyon yasaklarıyla pazarlanmasının değerlendirmesini yapmıştır. 20 gönüllü katılımcı üzerinde gerçekleştirilen çalışmada EEG⁵ (Elektroensefalografi) nörogörüntüleme tekniği kullanılmıştır. Obeziteyle mücadelede erkek ve kadın katılımcılar farklı algı düzeylerine sahip olduğu için politikaların öncelikle cinsiyet bazlı ele alınması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Obeziteyle mücadele politikalarının hedef kitlesi olan kilolu bireylerin algı düzeylerini, renkli görsellerin etkilediği gözlenmiştir.

Gezgin (2017), çalışmasında 274 kişiyle anket çalışması gerçekleştirmiştir. Katılımcıların yüzde 47,1’i obeziteyle mücadelede obezite vergisinin alınmasını istememektedir. Katılımcılar obeziteyle mücadelede kendilerinden ek vergi alınmasını kabul etmezken, şekerli içecek ve/veya yiyecek üreten şirketlerin vergilendirilmesini desteklemektedir. Ayrıca obezite vergisi uygulamaya konulduğu zaman tahsil edilen verginin obeziteyle mücadelede kullanılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Tuncer ve Sandalcı (2018), çalışmalarında obezite vergisine ilişkin TR33 Bölgesinde yaşayan bireylerin algılarını ve bu algıları belirleyen faktörleri anket yardımıyla ölçmüştür. Anket çalışması TR33 Bölgesinde yer alan (Manisa, Kütahya, Afyonkarahisar ve Uşak) illerinde kolayda örnekleme yoluyla seçilen 537 bireye uygulamıştır. Çalışmada, obezite vergisi algısını belirleyen faktörler 5 başlık altında analiz edilmiştir. Bunları

⁵ EEG, beynin faaliyetleri sırasında kendiliğinden oluşan, sürekli ritmik elektriksel potansiyeller ile aktivasyon yöntemleriyle uyarılmış durumda iken biraz daha farklı oluşan elektriksel potansiyellerin değişiminin kaydedilmesi yöntemine denir.

ekonomik, sağlık, ahlaki- psikolojik, siyasi ve sosyal faktörler olarak sıralamak mümkündür. Çalışmanın sonucuna göre, TR33 bölgesinde yaşayan bireylerin obezite vergisi algı düzeyi 2,65 çıkmıştır. Ankette 5'li likert ölçeği kullanılmış ve 3 değeri orta nokta olarak kabul edilmiştir. Algı düzeyinin ortalamasının altında olmasından dolayı obezite vergisi algı düzeyi düşük olarak değerlendirilmiştir.

Sandalcı ve Tuncer (2019), çalışmalarında ekonomik, sosyo-psikolojik, sağlık ve siyasi faktörlerin obezite vergisinin kabul edilebilirliği üzerinde etkili olduğu; ayrıca kabul edilebilirlik düzeyini etkileyen bu faktörlerin birbirleriyle ilişkili olduğu sonucuna ulaşmıştır. Obezite vergisinin kabul edilebilirlik düzeyi üzerinde en fazla etkili faktör sağlık, ikincisi ekonomi, üçüncüsü sosyo-psikolojik faktör iken sonuncu sırada siyasi faktör yer almaktadır. Ekonomik faktör ile siyasi faktör kabul edilebilirliği negatif etkilerken sağlık ve sosyo-psikolojik faktörler pozitif yönde etkilenmektedir.

2. ARAŞTIRMA ÖRNEKLEMİ VE YÖNTEMİ

Çalışmada nitel araştırma tekniklerinden gömülü teori kullanılmıştır. Yapılan literatür çalışması sonucu obezite vergisine ilişkin nitel tekniklerle bir değerlendirmenin yapılmadığı tespit edilerek bu konudaki eksiklik giderilmeye çalışılmıştır.

2.1. Araştırma Örnekleme

Araştırmanın amacı doğrultusunda Zonguldak'ta çeşitli meslek gruplarından, farklı gelir seviyesinde, kır-kent ayrımını da dikkate alacak şekilde 23 bireyle yüz yüze görüşme yapılmıştır. Farklı meslek grubundan insanların seçilmelerinin nedeni, bakış açısındaki farklılıklardan faydalanmak ve ortaya yeni bir bakış açısı çıkarmak olmuştur (Tablo 5).

Tablo 5: Katılımcıların Cinsiyet ve Gelir Seviyesine Göre Dağılımı

Meslek	Katılımcı Sayısı		Gelir Seviyesi	Eğitim Seviyesi
	E	K		
Sosyal Çalışmacı	1	1	4000+	Üniversite
Memur	2		2500	Üniversite
Sosyolog		2	3000+4000	Üniversite
Psikolog		1	4000+	Üniversite
Diyetisyen		2	4000+	Üniversite
Bankacı	1		5000+	Üniversite
Öğretmen	1		2000+	Üniversite
Polis	1		5000+	Üniversite
Öğrenci		1	2000+	Üniversite
İşveren	1		3000+	Lise
İşletme müdürü	1		3000+	Lise
Çalışan	2	1	3500-2800	Ortaöğretim
Gıda mühendisi	1	1	3000+	Üniversite
Hemşire		1	3000+	Üniversite
Araştırma Görevlisi		1	5000+	Üniversite
Emekli	1		10 000+	İlköğretim

Ayrıca 12 erkek 11 kadının katıldığı çalışmada kadın erkek dağılımının, eşit olmasına da dikkat edilmiştir. Bunlara ek olarak, çalışmaya katılanların obez (BKİ>30) ve obez olmayan (BKİ<30) ayrımı yapılmıştır. Görüşme kapsamında 11 bireyin beden kitle endeksi 30’un üzerindedir.

2.2. Araştırma Yöntemi

Araştırmada veri toplama yöntemi olarak, yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılmıştır. Nitel araştırmalarda yaygın olarak kullanılan yarı yapılandırılmış görüşme yönteminde, araştırmacı görüşme yapacağı kişiden randevu alır ve görüşmeler yarım saatten başlayarak birkaç saate kadar sürebilmektedir. Yarı yapılandırılmış görüşme yönteminde araştırmacı, konulara ilişkin soruların kurgusunu önceden hazırlamakta ve ona göre katılımcıya sormaktadır. Ancak görüşmenin gidişatına göre sorularda değişiklik yapılabilmekte ve sorular açık uçlu olacak şekilde sorulmaktadır. Yarı yapılandırılmış görüşmelerde, genellikle bir ya da birkaç araştırma sorusu ve bu soruların detaylı açıklanması için ortalama 10-15 soru hazırlanmaktadır (DiCicco- Bloom ve Crabtree, 2006). Yarı yapılandırılmış görüşme, bir kişiyle yapılabileceği gibi birkaç kişiyle de yapılabilmekte ve konuya ilişkin katılımcıların araştırma konusu hakkındaki görüşlerini derinlemesine öğrenme fırsatı elde edilmektedir (Güler vd., 2015:116).

Bu yöntem gereği görüşme metnine ilişkin soruların kurgusu önceden yapılmış ve sorular açık uçlu olacak şekilde hazırlanmıştır. Araştırma soruları göz önünde bulundurularak 17 adet açık uçlu soru hazırlanmıştır. Zonguldak’ta farklı mesleklerle uğraşan bireylere görüşme talepleri gönderilmiş ve olumlu cevap alınan katılımcılarla uygun ortamda görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Katılımcılara, görüşmeye başlamadan önce araştırmanın amacı ve kullanılan yöntem hakkında bilgi verilmiştir. Ayrıca veri kaybının olmaması için katılımcıların izni dâhilinde ses kayıt cihazıyla kayıt yapılmıştır. Görüşmeler sırasında bireylerden alınan cevaplara göre sorulara ilişkin değişiklikler yapılmıştır. Örneğin bir katılımcının “*obezite vergisi yerine sağlıklı yaşam vergisi olsa daha sempatik olurdu*” demesinin ardından daha sonraki katılımcılara “*obeziteyle mücadelede uygulanacak olan verginin adı ne olsun?*” sorusu yöneltilmiştir. Görüşme süreci tamamlandıktan sonra, ses kayıtları Word programında düzenlenmiş ve analizi gerçekleştirilmiştir.

Araştırma yöntemi olarak gömülü teori uygulanmıştır. Gömülü teori, nitel araştırma yaklaşımı olarak ilk defa 1967 yılında Anselm Strauss ve Barney G. Glaser isimli iki sosyolog tarafından geliştirilmiştir. 1967 yılında “*Dis-covery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Reserch*” kitabıyla literatüre kazandırılan yöntem, Strauss ve Glaser tarafından “*Sosyal araştırmalarda sistematik olarak elde edilen veriden teori keşfedilmesi*’ olarak tanımlanmıştır (Strauss, 2003; Glaser ve Strauss, 2012). Daha sonra Glaser ve Straus arasında görüş ayrılığı oluşarak, gömülü teoride iki farklı görüş ortaya çıkmıştır (Charmaz, 2006). Glaser’e göre toplanan verilerden teori kendiliğinden ortaya çıkması gerekirken, Straus ise verinin belli kategorilere göre kodlama yapıp teori ortaya çıkarılması için sistematik olarak analiz edilmesi gerektiğini savunmuştur.

Gömülü teori yaklaşımını kullanan bir araştırmacının, araştırmaya başlamadan önce aklında herhangi bir teori ön kabulü olmamalıdır. Bunun yerine araştırmacı bir konu belirleyip çalışmaya başlamakta ve konuyla ilgili araştırma sürecinde ortaya çıkan analiz ve verilere dayanarak teorinin gelişmesine izin vermektedir (Holloway ve Wheeler, 2010). Bu yöntemde sosyal olayın gerçekleştiği yerdeki araştırmadan elde edilen verilere dayanılarak teorinin gelişim süreci ifade edilmektedir. Bu sebeple gömülü teori kullanılarak yapılan araştırmalar sonunda ortaya çıkan teori, çalışılan konuyla ilgili içerik bilgisi, konuyla ilgili bakış açısını geliştiren ve nasıl hareket edilmesi gerektiğine yardımcı olan değerler sunmaktadır (Straus ve Corbin, 1998).

Patton (1990), her nitel araştırmada olması gereken özelliklerin gömülü teori araştırmaları için önemini vurgulamış ve bunları şöyle sıralamıştır:

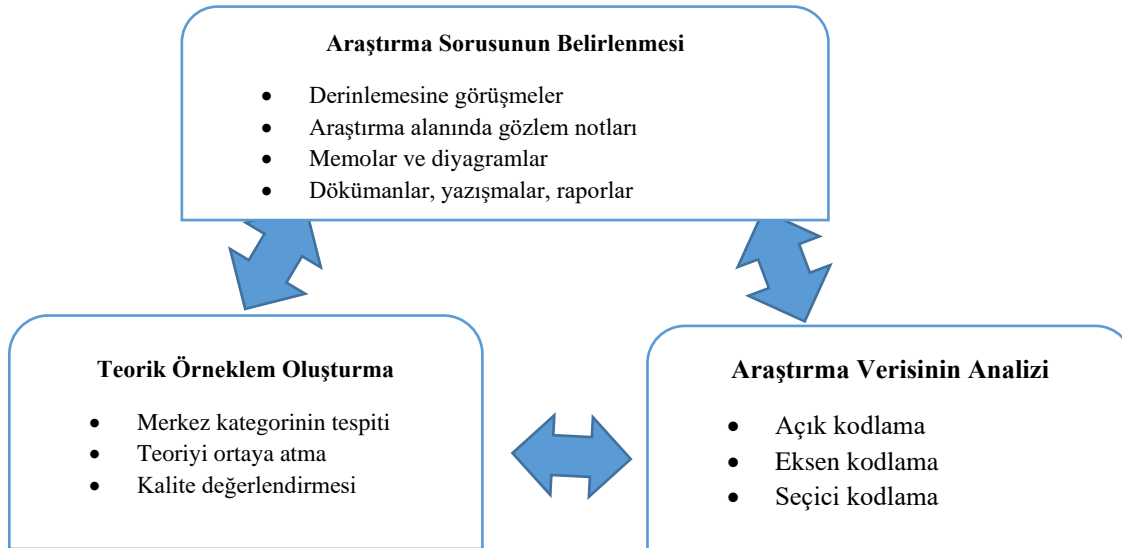
- Konu ile ilgili birden çok ihtimalin olabileceğine açık olunmalı
- Muhtemel seçeneklerle ilgili bir liste oluşturulmalı
- Herhangi bir olasılık seçilmeden önce tüm olasılıklar açıklanmalı
- Düşünceyi uyarmak için müzik, sanat ve metaforlar gibi farklı yollara başvurulmalı
- Tekdüze düşünceye sahip olmak yerine analizde ileri geri gidilmeli veya herhangi bir konunun etrafında dolaşarak taze bakış açısı getirilmeli
- Yeni bakış açısı getirmek için farklı yöntemler denenmeli

- Gömülü teori sürecine güvenilmeli ve yarım bırakılmamalı
- Kısa yollara başvurulmamalı
- Analizden zevk alınmalı.

Straus ve Corbin (1998) tarafından geliştirilen üç aşama, teorinin oluşturulmasını kolaylaştırmaktadır. Bunları; açıklama, kavramsal sıralama ve teorileştirme olarak sıralamak mümkündür. İlk olarak araştırmacının araştırmada karşılaştığı olgu ve olayları, tecrübe, duygu ve düşüncelerini en uygun şekilde açıklayıcı bir dille anlatması gerekmektedir. İyi ve detaylı bir açıklama aşamasından sonra, ortaya çıkan kategorilerin sınıflandırılmasına yönelik olarak kavramsal sıralama aşaması teori oluşturmada ikinci adımı oluşturmaktadır. Bu durum verilerin uygun özellik ve boyutlara göre sınıflandırılması olarak da ifade edilebilmektedir. Farklı özellik ve boyutlarına göre verileri kategoriler ve alt kategorilere göre sınıflandırılması konunun her yönüyle incelenmesini sağlayacak ve kapsayıcı bir kategori geliştirilmesine yardımcı olacaktır. Üçüncü aşama ise bizzat teorinin ortaya atıldığı aşamadır. Kavramların iyi bir şekilde çalışılarak ortaya konmuş olması ve birbirleriyle olan ilişkilerinin her yönüyle açıklanması kapsayıcı bir teori için önem taşımaktadır. Teori geliştirme, sadece bir konunun açıklanması olmayıp aynı zamanda çalışılan konu ile ilgili ileriye dönük tahminlerde bulunarak davranışlarımızı yönlendirebilecek soyut çikarsamalardır (Straus ve Corbin, 1998).

Gömülü teori araştırmasında süreçleri anlamak için aşağıdaki gibi bir döngü oluşturulmuştur. Gömülü teori araştırması, düz bir süreç olmayıp araştırma aşamaları arasında geçişlerin yapılabileceği esnek bir süreçtir. Gömülü teori araştırma süreci, üç ana başlık altında; araştırma sorusunun belirlenmesi, araştırma verisinin analizi ve teorik örneklem oluşturmak olarak belirlenmiştir. Araştırma sürecinde teknikler arasında geçişlerin olması doğaldır.

Şekil 4: Gömülü Teori Araştırma Döngüsü



2.3. Araştırma Bulguları

Katılımcılara, aşağıdaki başlıklara ilişkin sorular yöneltilmiştir. Katılımcıların konuyu daha iyi kavramaları için görüşmeye başlamadan önce obezitenin neden olduğu hastalıklar, obezitenin maliyetleri, obeziteyle mücadele yöntemlerine ilişkin bilgiler verilmiştir. Obezite vergisine ilişkin bilgi verilmeden önce, katılımcıların obezite ve obezite vergisine ilişkin bilgileri ölçülmeye çalışılmıştır. Katılımcıların hiçbirinin obezite vergisi hakkında bir bilgilerinin olmadığı tespit edilmiştir. Katılımcıların düşüncelerini etkilemeyecek şekilde obezite vergisinin Türkiye’de henüz uygulanmayan bir vergi olduğu, hangi ülkelerde uygulandığı v.b. bilgiler verilmiştir. Daha sonra katılımcılara çalışmanın asıl amacını oluşturan obezite vergisine ilişkin sorular sorulmuştur.

2.3.1. Obezite Vergisinin Obeziteyle Mücadeledeki Rolü

Katılımcılara “Obeziyle mücadelede uygulanacak yöntem söyleyebilir misiniz? Öncelikli yöntem ne olmalıdır?” sorusu sorulmuştur. Eğitim ve sağlık konularında bilinçlendirme, gıdaların üzerine kalori etiketi yapıştırma, sağlıksız gıdaların reklamlarına ilişkin kısıtlamaların olması, okul ve iş yerlerinde sağlıksız gıdalara ilişkin kısıtlamaların olması, spor alanlarının artırılması verilen cevaplardandır. Katılımcıların hiçbirisi obezite vergisini, cevap olarak vermemiştir. Ayrıca katılımcıların hiçbirisi obezite vergisi adını daha önce duymadığını ifade etmiştir. Obezite vergisi hakkında bilgi verildikten sonra bireylerin bu vergi hakkındaki görüşlerini öğrenmek için sorular sorulmuştur.

Katılımcılardan alınan yanıtlar bağlamında obezite vergisi uygulamaya konulmadan önce kamuoyunda olumlu bir algının oluşturulması, verginin kabul edilebilirliğini artırabilir ve obezite vergisinden beklenen amacın gerçekleşmesine katkı sağlayabilir. Obezite vergisi, bireylerin zararlı ürün tüketimini tam olarak engellememesine karşın biraz olsun azaltmasına neden olabilir. Bunun sonucunda, obezite oranı azalabilir ve obeziteyle mücadelede başarı elde edilebilir. Araştırmaya katılan bireyler, obezite vergisine ilişkin düşüncelerini şu ifadelerle açıklamıştır:

“...Vergi getirildikten sonra benim tüketim davranışım değişmeyecek.. Fiyatı artmış ama alım gücüm var ve bu durum benim o ürünü tüketmeme engel değil...” (katılımcı 10)

“...Zorlama politikası uygulanmalı. Ceza olmazsa olmaz. ...Bireyleri dürtten bir etki olmalı...” (katılımcı 6)

“...Sağlıksız ürünleri tüketmeyip sağlıklı ürünlere geçiş sağlanacaktır...” (katılımcı 21)

“...Obezite vergisi obezite ile mücadelede etkili olur. Konuluş amacını açıkladıktan sonra ben ikna oldum ve diğer bireyler üzerinde de etkili olacağını düşünüyorum. ...” (katılımcı 1)

Katılımcılar, obezite vergisini obeziteyle mücadelede başarılı bir araç olarak görmektedirler. Ayrıca gelir seviyesi yüksek olan bireylerin obezite vergisinden çok fazla etkilenmeyeceği ve tüketimini aynı şekilde devam ettireceği düşünülmektedir.

2.3.2. Obezite Vergisinin Obezite Oranlarını Azaltmadaki Etkisi

Katılımcılara “obezite vergisi uygulamaya konulduğunda obeziteyi azaltacağını düşünüyor musunuz?” sorusu sorulduğunda bireyler bunu birtakım şarta bağlamıştır. Obezite vergisinin başarıya ulaşması için ilk önce olumlu bir algının oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca buna uygun altyapının oluşturulması da obezite vergisinin başarısını olumlu yönde etkileyebilir. Obezite vergisinin başarısı, sigara ve alkole konulan vergilerle karşılaştırılmış ve ona göre bir yorum yapılmıştır. Genel anlamda bireylerin obezite vergisine karşı algıları olumsuz olmasına karşın; daha sağlıklı olmak için uygulanacak olan obezite vergisinin bireylerin tüketim davranışını değiştirmede başarılı olacağına ilişkin olumlu bir algı gözlenmiştir. Çünkü para, bireyler için önemli bir kaynak olmakta ve caydırıcı etkisi yüksek olan bir role sahip olmaktadır. Katılımcılar bu konuya ilişkin düşüncelerini şöyle ifade etmiştir:

“... Bir pazarlamacı olarak medya söylemleri, pazarlama stratejileri yerinde kullanılarak başarı elde edilebileceğini düşünüyorum. ...Bilinçlendirmenin erkenden yapılması gerekir. ...” (katılımcı 7)

“...Aşama aşama vergi getirilmeli. ...Bu konu, yurt dışında araştırıldı konuşuldu bu işin uzmanları tarafından buna karar verildi algısı oluşturulmalı. ...Hükümetin bu işte kararlı olması ve kanaat önderlerinin de etkisi olumlu olacaktır...” (katılımcı 4)

“... Alkol ve sigarada uygulanan vergi çok fazla tepkiye neden oldu... Bence demokratik bir şekilde insanların bunun neden yapıldığını bilerek kendi tercihleri olacak şekilde değerlendirmesi daha sağlıklı ve kalıcı bir sonuç olur. O yüzden ben bilinçli bir tüketiciyim ve verginin getirilmesini sorgularım. Uygulamanın demokratik bir şekilde olması insanlara sorularak yapılması gerekmektedir...” (katılımcı 16)

“...Obezite vergisinin kesin çok fazla başarı sağlayacağını düşünmüyorum. Çeşitli ülkelere gittim ve insanların tüketim davranışı dikkatimi çekti. İnsanlar vergi var diye tüketimleri böyle değişti. Bilinçli oldukları için sağlıklı ürünleri tüketiyorlar...” (katılımcı 8)

Obezite vergisinin başarılı olabilmesi için disiplinler arası bir çalışma yapılması ve altyapının ona göre düzenlenmesi gerekmektedir. Obezite vergisine ilişkin bilinçlendirmenin küçük yaşlarda yapılması obezite vergisinin başarısını olumlu yönde etkilemesi beklenmektedir.

2.3.3. Obezite Mücadelede Başarılı Bir Vergi Politikası

Katılımcılara “ *Obezite ile mücadelede yeni bir vergi mi getirilmeli? Ürünler üzerindeki vergiler (KDV, ÖTV vb.) mi artırılmalı?*” sorusu sorulmuştur. Obeziteyle mücadelede vergi politikasının daha başarılı olabilmesi için yeni bir vergi getirilmesi ve adının “*obezite vergisi*” ya da “*sağlıklı yaşam vergisi*” olması daha uygun görülmektedir. Böyle bir verginin adına ilişkin, kesin bir kanı bulunmamaktadır. Ancak böyle bir verginin adının ‘obezite vergisi’ olması, obez bireylerin kendilerini kötü hissetmelerine neden olabileceği için adının ‘sağlıklı yaşam vergisi’ olarak konulmasının daha etkili olacağı düşünülmektedir. Katılımcılar bu konudaki düşüncelerini şu sözlerle ifade etmiştir:

“...Bu vergi obezite vergisi adıyla getirilmeli ve insanlarda o bilinç oluşturulmalı. KDV oranları artırıldığı zaman insanlar ... sadece gelişigüzel zam yapıldığını düşüneceklerdir. Vergiye karşı bir tepki oluşacaktır...” (katılımcı 9)

“...Var olan vergi oranları artırıldığı zaman devlet zararda, gelir kaynağı arıyor diye düşünebilirim. Ama devlet bunu obezite vergisi veya sağlıklı yaşam vergisi adı altında getirirse etkili olur...” (katılımcı 15)

Obeziteye ilişkin yeni bir verginin getirilmesi bireylerin bu konuda farkındalık kazanmalarına neden olacak ve bu durum vergiye karşı tepkiyi azaltabilecektir. Çünkü bireyler, fiyat artışlarının yeni konulan obezite vergisinden kaynaklandığını bileceklerinden ve bunun sağlıkları için yapıldığının farkında olacakları beklendiğinden, bu yeni vergiye çok fazla tepki göstermemeleri beklenmektedir. Katılımcılar bu konuyla ilgili çıkarımlarını, alkol ve sigara üzerine konulan vergilerden, poşet vergisinden yola çıkarak yapmışlardır.

2.3.4. Obezite Vergisinin Tüketim Üzerindeki Etkisi

“Bu ürünlere yeni bir vergi konulduğunda veya mevcut vergilerin oranı artırıldığında bu malların tüketimini azaltır mısınız? Hangi ürünlerin tüketiminden tamamen veya kısmen vazgeçersiniz?” sorusu sorulmuştur. Bu soru sorulmadan önce bireylerin genel tüketim davranışını öğrenmek için soru sorulmuştur. Katılımcıların genel olarak sabah kahvaltısından akşam yemeğine kadar tüketim kalıpları öğrenilmeye çalışılmış ve vergi sonrası tüketim kalıplarında değişiklik olup olmayacağı öğrenilmeye çalışılmıştır. Katılımcılar genelde obeziteyi çok önemli bir sağlık problemi olarak görmemektedir. Ayrıca katılımcılar, vergi sonrası tüketim davranışlarını değiştireceklerini ve obezite vergisinin başarılı olabileceğini ifade etmişlerdir.

“...Fiyat çok göz önünde ve çok daha can alıcı bir nokta olduğu için kesinlikle bireylerin tüketiminde etkili olacaktır...” (katılımcı 5)

“...Zararlı ürünleri tüketmeye devam ederim ama daha az tüketmeye özen gösteririm...” (katılımcı 21)

“...Gazlı içecekleri su niyetine içiyorum. ...En çok vazgeçeceğim ürün grubu fast food olur. En son vazgeçeceğim grup ise gazlı içecekler olur...” (katılımcı 12)

“...Zararlı ürünü tüketmeye devam ederim. Tüketmekten zevk aldığım bir şey ise almaya devam ederim ama alelade aldığım bir şeyse almamaya başlarım. Genel olarak bakınca düşük ücretli olanlardan daha çok vazgeçerim (katılımcı 17)

Vergi uygulamaya konulduktan sonra zararlı ürünlerin tüketimi, tam anlamıyla bırakılmamasına karşın azaltılabilir. Zira bireyler zararlı ürünleri tüketmekle birlikte vergi politikaları sonucu en son vazgeçecekleri ürün grupları en çok sevdikleri grup olmaktadır. Bireylerin çok fazla sevmedikleri ürün gruplarından ise daha çabuk vazgeçmeleri beklenmektedir. Çünkü bireylerin o ürün gruplarına karşı, bir adanmışlıkları olmamakta

ve birey için çok fazla şey ifade etmemektedir. Ancak bir ürün grubuna adanmışlığı olan bireyin, obezite vergisi uygulansa bile diğer harcamalarından vazgeçerek tüketim davranışını değiştirmesi beklenmemektedir. Ayrıca vergi nedeniyle düşük gelirli bireylerin bu ürünlere erişimi daha kısıtlı olurken, gelir seviyesi yüksek bireylerin tüketimini fiyata bağlı olarak etkilemezken, farkındalığa bağlı olarak etkilemesi beklenmektedir.

2.3.5. Obezite Vergisi Oranı

Katılımcılara “*Obezite vergisi oranı yüzde kaç olursa tüketiminizi azaltırsınız?*” sorusu sorulmuştur. Obezite vergilerinin obeziteyle mücadele amacına ulaşabilmesi için caydırıcı derecede yüksek oranlarda alınması gerekmektedir (Lin vd, 2011: 338; Hall vd, 2011: 834). Örneğin Mytton vd. (2012), verginin tüketimi etkileyebilmesi için en az yüzde 20 oranında uygulanması gerektiğini vurgulamıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerde, besinler için harcanan miktarın, tüm gelir içinde daha az bir orana tekabül etmesi nedeniyle, verginin tüketim davranışlarını değiştirebilmesi için yüksek oranlarda uygulanması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır (Cornelsen vd. 2014:19). Ancak literatürde yüksek vergi oranlarının, büyük satış kaybı yaratıp ekonomi üzerinde olumsuz etki doğuracağını savunan yazarlar da mevcuttur. Buna göre düşük oranlar uygulanıp elde edilen gelirler obeziteyle mücadeleyle ayrılabilir (Donahue, 2005: 9).

Obezite vergisi oranı, çok düşük olduğunda, bireylerin tüketim davranışlarında çok fazla değişiklik beklenmemektedir. Ekonomik nedenlerden dolayı fiyat artışına alışkın olan bireyler, uygulanacak olan obezite vergisi oranının düşük olması durumunda tüketim davranışlarında çok fazla değişikliğe gitmeyebilir. Genel anlamda vergi oranı yüzde 50 oranında ya da daha fazla uygulandığı zaman bireylerin tüketim davranışında değişikliğin daha çok olması beklenmektedir. Buna ek olarak tüm katılımcılar %100 vergi oranını desteklememiş ve bu oranda uygulanacak olan bir vergiye tepki göstermiştir. Ayrıca bireyin tüketimin davranışını değiştirmek için o ürünün o fiyatı etmeyeceğini düşünmesi de etkili bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

“...Oran yüzde 10-20 nedir ki. Bu oran benim tüketim davranışımı değiştirmez. Fiyatlar en az ikiye katlanırsa tüketim davranışım değişir...” (katılımcı 20)

“...Yüzde 100 vergi oranı olmaz. Neticede bu zehir değil. Bana desanız ki kökten bırak ben bırakmam ama tüketimi azaltmak olabilir. ... Yüzde 20- 30 vergi oranı daha ideal olur...” (katılımcı 12)

“...Tüketim davranışımı değiştirmek için fiyatın iki katına çıkmasına gerek yok benim için. Daha cüzi miktarda bir artış olsa bile o ürünü ... Almaktan vazgeçebilirim. Çünkü adanmışlığım yok o ürüne karşı. Ama adanmışlığı olan insanlar ... başka şeylerden feragat edip o ürünü tüketmeye devam edecektir ...” (katılımcı 7)

“...Kategori şeklinde bir vergi oranı uygulanabilir. 0-50 tl ürünler arasında yüzde 40 50-150 tl arasındaki ürünler arasında yüzde 35 gibi değerlendirilebilir...” (katılımcı 5)

“...Tüketim davranışım bu ürün bu fiyatı etmez dediğimde değişir. Mesela küçücük bir hamburger 50 tl olduğu zaman bu bunu etmez deyip tüketmem. Bunun için standart bir oran vermek mümkün değil ve ürüne göre farklılık gösteren bir oran uygulanabilir...” (katılımcı 2)

Çalışmaya katılanların çoğu, vergi oranının yüzde 50’den fazla uygulanması durumunda tüketim davranışlarını değiştireceklerini ifade ederken bazı bireyler bu oranları çok yüksek olacağını değerlendirmiş, yüzde 20-30 gibi bir oran uygulanmasının daha uygun olacağını önermişlerdir. Orana ilişkin farklı değerlendirmelerin yapılmasının sebebi, bireylerin gelir seviyelerindeki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Öyleki gelir seviyesi yüksek olan katılımcılar yüzde %50’den fazla bir oran uygulanmasını önerirken, gelir seviyesinin daha düşük olduğu katılımcılar yüzde 50’den daha düşük bir oranı önermektedir. Ayrıca ürünlerin fiyat kategorilerine göre vergilendirilmesi de önerilmiştir. Bu yöntemle göre ürünler fiyatlarına göre farklı oranlarda vergilendirilecek ve ödeme gücü dikkate alınacaktır.

2.3.6. Obezite Vergisinin Kullanılacağı Alanlar

Katılımcılara “Obezite vergisi ile toplanan vergi nasıl değerlendirilmeli?” sorusu sorulmuştur. Obezite vergisi, obeziteyle mücadele etmek amacıyla getirildiği için bu amaç doğrultusunda harcanmalıdır. Bu doğrultuda kullanıldığı zaman bireylerin vergiye bakış açıları olumlu yönde etkilenmektedir. Katılımcılar bu konuya ilişkin görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“... Elde edilen gelir sağlıklı ürünlerin teşviğinde kullanılabilir”(katılımcı 10)

“...Sadece obezite için kullanılmalı. Hem o insanların tedavisinde hem de koruyucu faaliyetlere ilişkin düzenlemelerde kullanılmalı. Her mahalleye spor salonları yapılabilir. Ayrıca gerekli kontroller için de bu vergi kullanılabilir...” (katılımcı 21)

Obezite vergisinden elde edilen gelirin, obezite hastalığının tedavisinde, her mahalleye spor salonunun yapılmasında, sağlıklı ürünlerin fiyatlarının düşürülmesinde, yürüyüş yollarının yapılmasında kullanılması faydalı olacaktır. Bireylerin ödedikleri obezite vergi gelirin obeziteyle mücadelede kullanıldığını görmeleri, onların vergiye karşı tepki göstermelerini engelleyecek, gönüllü uyumu sağlayacaktır. Ayrıca tahsil edilen vergi, obezitenin önlenmesi için yapılacak eğitim ve kamu spotları için ek bir kaynak oluşturacaktır.

2.3.7. Obezite Vergisinin Kabul Edilebilirliği

Katılımcılara “Obezite vergisini devletin topluma veya özgürlüklere müdahalesi olarak görür müsünüz? sorusu sorulmuştur. Obezite vergisi, devletin bireylerin özgürlüklerine müdahalesi olarak değerlendirilmemektedir. Devletin, halk sağlığını korumak amacıyla böyle bir müdahalede bulunması olumlu şekilde değerlendirilmektedir. Bu duruma ilişkin katılımcılar görüşlerini şu cümlelerle ifade etmişlerdir:

“...Devletin özgürlüklere müdahalesi olarak nitelendirmem. Sonuç olarak o ürünü gidip alabilecekler sadece fazla para verecekler”(katılımcı 22)

“...Zamda amaçlananlardan biri de toplum sağlığını iyileştirmek. Hatta bunu yararlı bir müdahale olarak değerlendiririm...” (katılımcı 3)

2.3.8. Vergide Adalet Açısından Obezite Vergisi

Katılımcılara “Obeziteye neden olan ürünler üzerine konulan verginin adil olacağını düşünüyor musunuz? sorusu sorulmuştur. Sağlıksız ürünleri aşırı tükettiklerinde obez olabileceklerini düşünen obez olmayan bireyler, obezite vergisinin tüketimleri üzerinde caydırıcı bir etkisi olabileceğini düşünmektedir. Bununla birlikte obez olmayan katılımcılar, ara sıra tükettikleri obeziteye neden olan ürünler için fazladan vergi ödemeyi adaletsiz olarak görmektedir. Bireyler bu konudaki düşüncelerini şu cümlelerle ifade etmişlerdir:

“...Bu vergiyle amaçlanan sadece obezlerin oranlarını azaltmak olmayıp ayrıca obez olmayanların sağlıklarını korumak. Ben bunun herkesten alınmasını adil olarak değerlendiririm. Çünkü sadece obezler yemesin diye yapılan bir uygulama olmayıp obez olmayan bireyler de yemesin diye uygulanmaktadır...”(katılımcı 24)

“...Adil olarak değerlendiririm çünkü devlet bireyleri onlardan daha çok düşünüyor. Kişi kendi seçimine sağlıksız ürünü seçmeye meğilli ama bu dokunuşla sağlıklıya çekmeye çalışılmaktadır...” (katılımcı 13)

SONUÇ

Obezite, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hızla artmakta ve ciddi sorunları da beraberinde getirmektedir. Kalorisi yüksek, besin değeri düşük zararlı ürünlerden alınan obezite vergisi, farklı ülke ve eyaletlerde farklı şekillerde uygulanmaktadır. Bazı ülkeler, obezite vergisi uygulamasında başarılı olurken bazı ülkeler de başarısız olmuş ve vergi uygulamadan kaldırılmıştır. Obeziteyle mücadele, alkollü içecekler ve sigarayla yapılan mücadeleye birçok açıdan benzemektedir. Bunları, kısıtlama ve yasaklar, eğitim ve bilgilendirme, vergi politikaları olarak sıralamak mümkündür. Ayrıca obezite vergisi, çevre kirliliğini önlemek için uygulamaya konulan poşet vergisine de benzetilmektedir.

İnsanların Türkiye’de uygulanabilecek bir obezite vergisi hakkındaki düşüncelerini tespit etmek amacıyla Zonguldak’ta yaşayan 23 bireye yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi uygulanmıştır. 23 katılımcıdan sadece iki tanesi uygulanması tartışılan vergiyi tam anlamıyla reddetmiştir. Örneklem dikkade alındığında elde edilen bulgular tüm ülke için genellenememekle birlikte uygulanması tartışılan verginin adı, verginin sabit oranda değil de fiyat kategorisine göre alınması gerekliliği, maliye, sağlık, psikoloji ve pazarlama gibi disiplinler arası bir çalışmanın gerekliliği hakkında literatüre katkı sağlaması beklenmektedir. Ayrıca diğer şehirlerde yapılacak araştırmalar, obezite vergisine karşı düşüncelerin daha iyi anlaşılmasına katkı sunacak, başka faktörlerin ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

Çalışma bulgularına göre, katılımcılar obeziteyle mücadele amacıyla uygulanacak olan bir obezite vergisine karşı olumlu tavır sergilemiştir. Katılımcılar özelinde kır ve kentte yaşayan insanlar açısından obezite vergisine karşı aynı tutumun sergilendiği gözlenmiştir. Özellikle obezite vergisi getirilmeden önce bireylerin bu konuda bilgilendirilmesi ve tahsil edilen verginin obeziteyle mücadelede kullanılması durumunda obezite vergisinin daha başarılı olacağı düşünülmektedir. Katılımcılar, sağlıksız gıdalardan vergi alınmasını desteklemelerine karşın bu ürünlerin tüketimlerini tam anlamıyla sonlandırmayacaklarını ifade etmişlerdir. Bireyler tüketimlerini, sadece belirli bir oranda azaltacaktır. Bireylerin tüketim davranışında belirgin bir değişiklik için uygulanacak oranın yüzde 50’den fazla olması gerekmektedir. Düşük oranda uygulanacak olan bir verginin, bireylerin tüketimlerini aynı şekilde devam ettirmelerine neden olması beklenmektedir. Obezite vergisi, devletin topluma ve özgürlüklere müdahalesi olarak değerlendirilmemekte ve amaç toplum sağlığını korumak olduğu için adil olarak değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, sadece tek bir ürünü vergilendirmek yerine obeziteye neden olan ürün grubunun iyi tespit edilip, ona göre bir vergi politikasının uygulanması gerekmektedir. Çalışmaya katılan iki birey, obezite verginin uygulanmasına ilk başta olumsuz yaklaşırken, obezite vergisinin amaçları anlatıldıktan sonra olumlu tavır sergilemeye başlamıştır. Dolayısıyla obezite vergisi getirilmeden önce kamuoyunda konusunun, matrahının, oranının, mükellefinin ve amaçlarının iyi şekilde anlatılması gerekmektedir. Ayrıca obezite vergisi, obeziteyle mücadelede tek başına etkili olamamakta ve diğer politikalarla desteklenmesi gerekmektedir. Obezite vergisinin disiplinler arası, maliye, tıp, pazarlama, psikoloji bölümlerinin ortak çalışması sonucu oluşturulması daha başarılı olmasını sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Akkaya, Ş., Gengerlioğlu, U., (2017), “Obezite Vergilerine İlişkin Tutumların Analizi: İstanbul İli Örneği”, *Marmara İktisat Dergisi*, Cilt, 1, Sayı, 2 ss: 119-154.
- Alemanno A., ; Carreno, I. (2013), “Fat Taxes in Europe – A Legal and Policy Analysis Under EU and WTO Law”, *European Food and Feed Law Review*, 2/2013, pp. 97-112.
- Ayas, I., Saruç, N. T., (2017), “Obezite Vergisi Ülke Uygulamaları” *Journal of Economics & Administrative Sciences/Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt, 19 Sayı, 2, ss, 69-82.
- Ayyıldız, Y., Demirli, Y., (2015), “Obezite Vergisine İlişkin Halkın Düşünceleri: Türkiye’de Bir Alan Araştırması”, *Business and Economics Research Journal*, Sayı16 6, Numara,2 ss, 59-78.
- Barber, S., (2017), “*The Soft Drinks Industry Levy*”, House of Commons Library, Briefing Paper No. 7876.
- Briggs, A., D. M., Mytton O. T., Scarborough P., (2017), “Health Impact Assessment of the UK Soft Drinks Industry Levy, A Comparative Risk Assessment Modelling Study”, *The Lancet Public Health*, 2(1), e15-e22.
- Brio, A., (2015), “Did the junk food tax make the Hungarians eat healthier?” *Food Policy*, Volume 54, July, ss, 107-115.
- Brownell, K. D., (1994), “*Get Slim with Higher Taxes*” (Editorial), NY Times. December 15, A29.

- Cavagnaro, S., (2015), "Taxation, Fat Tax. In K. Albala (Eds.), *The Sage Encyclopedia of Food Issues*" pp.1353-1356.
- Cavaliere, A., Alessandro, B., (2008), "*Economic Factors Affecting Obesity: An Application in Italy*", In International Congress, August (pp.26-29).
- Cawley, J., (2011), "*The Economics of Obesity*, Cawley, J. (Ed.), The Oxford Handbook of the Socila Science of Obesity, Oxford University Press., no 25, ss,101-157.
- Chisholm, R., Mccarty, M., (1978), "*Principles Of Economics*, Scott, Foresman and Company Glenview, IL, 25- 187.
- Cornelsen, L., Rosemary G., Alan D., Richard S., (2014), "Why Fat Taxes Won't Make Us Thin", *Journal of Public Health*, 37(1), ss. 18-23.
- Cox, S., (2016), "*Sugary Drinks Taxation*", University of Connecticut, School of Law, Law Library Blog, <https://blog.law.uconn.edu/blog/sugary-drinkstaxation> (31.06.2019).
- Da Câmara, F S., Diogo, P., (2017), "2017 Budget, The Backdrop, The Road Ahead, and Beyond", *Tax Notes International*, 85(1), ss, 63-65.
- Donahue, T., (2005), "*Obesity: Your Problem Or Mine?: Using A Fatty Food Tax to Fight the Obesity Epidemic*, Doctoral dissertation, University of Oregon.
- DSÖ (2016), "*Obesity and Overweight - Fact Sheet*", <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/> (10.04.2019).
- Engber, D., (2009), "*Let them drink water! What a fat tax really means for America*" <www.slate.com/articles/health_and_science/science/2009/09/let_them_drink_water.html>, (27.05.2019).
- Fitzgerald, C., (2016), "*It's Official: Ireland is Getting A Sugar Tax (But Not For A Few Years)*", *The Journal*, <http://www.thejournal.ie/sugar-tax-2-3020822-Oct2016/> (31.03.2017).
- Gezgin, T., (2017), Obezite Vergisinin Toplumsal Kabul Edilebilirliği, yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı.
- Gordon-Larsen, P.,Guilkey, David K.; Popkin, B., M. (2011), "An Economic Analysis of Community-level Fast Food Prices and Individual-level Fast Food Intake: A Longitudinal Study", *Health & Place*, Cilt, 17 Sayı, 6, ss.1235-1241.
- Gravelle, H.; Ray, R. (2004), *Microeconomics*, Third Edition. Prentice Hall:Financial Times, England.
- Gray, N. (2012), "*French Authorities Approve Soda Tax Legislation*" <http://www.foodnavigator.com/Policy/French-authorities-approve-soda-tax-legislation> (24.07.2019)
- Gray, N. (2015), "*Finland Set to Scrap Tax on Sweets and Ice Cream*", <http://www.foodnavigator.com/Policy/Finland-set-to-scrap-tax-on-sweets-andicecream> (28.04.2019).
- Güler, A., Halıcıoğlu, M. B., Taşğın, S., (2015), *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Hall, K. D., Sacks, G. S., Boyd A., (2011), "Quantification of The Effect of Energy Imbalance on Bodyweight", *The Lancet*, 378(9793), ss.826-837.
- Kayacık, C., Cural, M., (2019), "*Türkiye'de Obezite Vergisinin Uygulanabilirliği Üzerine Nitel Bir Analiz*", V. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu, 10-11 Ekim 2019 İstanbul.
- Kılıç, S. Deniz, A., Çakaröz, K. M., (2017), "Devletin Obeziteyle Mücadele Politikalarının Etki Düzeylerinin Nörogörüntüleme Yöntemiyle Değerlendirilmesine Yönelik Deneysel Bir Çalışma", *Finans politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Cilt: 54, Sayı 629 ss. 51-62.

- Lin, B. H., Travis, A. S., Jonq, Y. L., Kevin, D. H., (2011), “Measuring Weight Outcomes for Obesity Intervention Strategies: The Case of A Sugar- Sweetened Beverage Tax”, *Economics & Human Biology*, cilt. 9 sayı.4, ss. 329-341.
- Long, M. W., Steven L. G., Wang, Y. C., (2015), “Cost Effectiveness of A Sugar-Sweetened Beverage Excise Tax in the US”, *American Journal of Preventive Medicine*, 49(1), ss. 112-123.
- Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Özel Gündem Raporu,<<http://www.abmaliye.gov.tr/ABDIDyüzde20Raporlar/yüzdeC3yüzde96zelyüzde20GyüzdeC3yüzdeBCndem/Obezite yüzde20Vergisi.pdf>>, (10.06.2019).
- Mytton, O., Clarke, D., Rayner, M., (2012), *Taxing unhealthy food and drinks to improve*.
- Ng, M., Fleming, T., R., M., et al. (2014), Global, regional, and national prevalence of overweight and obesity in children and adults during 1980-2013: a systematic analysis for the global burden of disease study 2013.*The Lancet*, 384(9945), 766-781.
- Novick, J., (2008), *A solution to obesity?. National Health Association*. <http://www.healthsciences.org/index.php?option=com_content&article&id=382:-a-solutionto-obesity-&catid=102:jeff-nevicks-blog&Itemid=267>,(30.05.2014).
- OECD (2012), *Obesity Update* <http://www.oecd.org/health/49716427.pdf> (22.08.2016)
- OECD (2014), *Obesity Update*, OECD Publishing, Paris June <http://www.oecd.org/health/Obesity-Update-2014.pdf> (02.03.2019)
- OECD (2014b); *Obesity update*. <<http://www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2014.pdf>>, (05.06.2019).
- OECD update (2017), <http://www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf>
- Peters, L. H., (1925), “*Shall we tax the fat?, Diet and health. Massillion (OH) Evening Independent*”, pg. 7, col. 4,
- Petkantchin, V., (2013), “*Nutrition Takes: The Costs of Denmark’s Fat Tax Institut Economique Molinari*” http://www.institutmolinari.org/IMG/pdf/note0513_en.pdf (22.07.2019)
- Popik, B., (2009), “ *Fat tax*” <http://www.barrypopik.com/index.php/new_york_city/entry/fat_tax>, (05.06.2019).
- Punch. (1852), *Punch, or the London Charivari*. (Ed.) Mark Lemon, vol. 22,
- PwC (2015), “*Weighing the Cost Obesity: A Case For Action*” <http://www.pwc.com.au/pdf/weighing-the-cost-of-obesity-final.pdf> (14.03.2019).
- Repo, P., (2012), *Revenues from Tax on Sweets Exceeded all Expectations*, http://article.wn.com/view/2012/08/10/Revenues_from_tax_on_sweets_exceeded_all_expectations/ (28.04.2019).
- Sağlık Bakanlığı (2011), *Türkiye Sağlıklı Beslenme ve Hareketli Hayat Programı (2010-2014) (2. Baskı)*. Ankara: TC Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Yayın No: 773.
- Sağlık Bakanlığı., (2012), *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2011*. Ankara: TC Sağlık Bakanlığı Yayın No: 885.
- Sağlık Bakanlığı., (2013), *Türkiye Sağlıklı Beslenme Ve Hareketli Hayat Programı (2013-2017) (3. Basım)*. Ankara: TC Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Yayın No: 773.
- Sandalcı, U., Tuncer, G., (2019), “*Obezite Vergisinin Kabul Edilebilirliğine İlişkin Yapısal Eşitlik Modeli Analizi*”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 113, ss. 71-102.

- Saruç, N. T., (2015), *Obezite Ekonomisi ve Obezite ile Mücadelede Kamu Politikaları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Schaufele, B., David, S., Pamela, L., (2009), *Primer on Fat Taxes and Thin Subsidies: A Graphical Analysis*. Ivey Business School, Western University, Canada
- Sheu, W., (2006), “*The Evolution of the Modern Snack Tax Bill: From World War I to the War Against Obesity*”, 21, (Third Year Paper) (on file with the Harvard Law School Library, <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:8846753> (31.03.2019).
- Snowdon, C. (2013), “The Proof of The Pudding”, *IEA Current Controversies Paper*. No.42. Erişim Tarihi: (22.06.2019)
- Taxpayers’union (2015), “*Fizzed Out: Why a Sugar Tax Won’t Curb Obesity*”, <http://anprac.org.mx/CIDFiles/4/Riddiford2015.pdf>. (11.06.2019)
- Timmins, K., (2011), “On With The Pennies, Off With The Pounds? The Use Of Taxation Policies in Obesity Prevention”, *Perspectives in Public Health*, Royal Society for Public Health, Vol. 131, No. 4 1 pp. 155–157.
- Tuncer, G., Sandalcı, U., (2018), “Obezite Vergisi Algısını Belirleyen Faktörlerin Analizine Yönelik Bir Uygulama”, *Uluslararası Politik, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Kongresi*, Sayı. 2, ss. 159-169
- Turunc, S., (2014), Obezite vergisi sıkı maliye politikalarının bir aracı olabilir mi?. Ankara
- Watson, L., (29 December 2011). *France Approves Fat Tax on Sugary Drinks Such As Coca-Cola and Fanta*. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2079796/Franceapproves-fat-tax-sugary-drinks-Coca-Cola-Fanta.html> MailOnline (24.07.2019)
- World Cancer Research Fund International (2016), “Use Economic Tools To Address Food Affordability and Purchase Incentives”, *Nourishing Framework*, <http://www.wcrf.org/int/policy/nourishing-framework> (14.04.2019).

Ziraat Bankası'nda Uygulanan Performans Yönetimi Sonuçlarının Araştırılması

Strategic Public Management Journal
Volume 5, Issue 10, pp. 100-110
December 2019
DOI: 10.25069/spmj.477921
© The Author(s) 2019
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

The Performance Management Results of Ziraat Bank

Muzaffer ŞAHİN¹

Öz

2001 yılı öncesi kamu bankalarına verilen görevler, mali yapılarını süratle bozarak, 2000 yılı sonunda görev zararları bankaların aktiflerinin yarısını aşacak seviyelere ulaşmıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin de etkisi ile bankacılık sektörünün ödemeler sisteminde sorunlar yaşanmasına neden olunmuştur.

Ekonomik şartların getirdiği ortamda kamu bankalarının özel sektör yaklaşımı ile yönetilmelerinin artık bir zorunluluk olduğu ortaya çıkmıştır. 25 Kasım 2000 tarihinde 4603 sayılı yasa yürürlüğe girerek, Türk bankacılık sektöründe yaşanacak önemli değişikliklerin ilk adımı atılmıştır.

Kamu bankalarının görev zararlarının tasfiye edilmesi, bankanın iş ve işleyişine dışardan kesinlikle müdahale edilmemesi, bankanın her türlü faaliyetlerini performans esasına göre sürdürmesi, özel sektör yönetim ve işleyiş anlayışının hakim kılınmasını sağlamıştır.

2001 yılından 2017 yılına kadar kamu bankalarının kredi performansı, kaynak performansı, karlılık ve diğer faaliyetlerine ilişkin gelişmeler, Ziraat Bankası ile Kamu Bankacılık Sektörleri karşılaştırması bu çalışmada değerlendirilerek, sergilenen performans değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Bankaları, Performans Yönetimi, Ziraat Bankası

Abstract

The duties given to public banks before 2001 have rapidly disrupted their financial structures and at the end of 2000 duty losses have reached to levels that exceed half of the banks' assets. With the impact of the November 2000 and February 2001 crises, problems in the payment system of the banking sector were caused.

In the environment brought about by the economic conditions, it has been revealed that it is now a necessity for public banks to be managed with a private sector approach. On November 25, 2000, Law No. 4603 was enacted and the first step of the important changes in the Turkish banking sector was taken.

The liquidation of duty losses of state banks, failure to intervene in the operation and operation of the bank strictly, and the continuation of all activities of the bank on the basis of performance has enabled the dominance of private sector management and operation.

Improvements in the performance, resource performance, profitability and other activities of public banks between 2001 and 2017 were evaluated, comparison of Ziraat Bank and Public Banking Sectors in this study.

Key Words: Public Banks, Performance Management, Ziraat Bank

¹ Dr. Öğretim Üyesi, dr.muzaffersahin@gmail.com,

GİRİŞ

Türkiye'nin yaşadığı Şubat 2001 Ekonomik Krizinden Kamu Bankacılık Sistemi en çok etkilenen kurumların başında gelmektedir. Geçmiş yıllardan 2001 yılına kadar, siyasi otoritelerin kamu bankalarına müdahale etmeleri, söz konusu bankaların mali yapılarını derinden etkileyerek, faaliyetlerini sürdürmez hale getirmiştir.

Siyasi saiklerle kamu bankalarına verilen görevler giderek artmış, 2001 ekonomik krizine kadar, kamu bankaları devletin birer kasası haline gelmiştir. Sonu gelmeyen bu görevler kamu bankalarının mali bünyelerinin zayıflaması sonucunda oluşan zarar ve fonlama zorlukları, zamanla kamu bankalarının bilançolarında ciddi erozyonlara neden olmuştur. Bu nedenle, 2001 ekonomik krizinin en önemli sebepleri arasında kamu bankaları gösterilmiştir.

Makroekonomik istikrarsızlığın devamlılığı ve bankaların zayıf aktif kalitesi, küçük ölçekli ve parçalı yapısı, kamu bankalarının sistem içindeki payının yüksekliği, risk yönetiminde ve iç denetimdeki noksanlıkların giderilememesi gibi temel yapısal sorunlar, 2001 yılı Şubat döviz kuru krizinin sistemik bankacılık krizine dönüşmesine neden olmuştur. Çözüm olarak bankalara sağlıklı bir yapı kazandırılması öngörülmüş ve bankacılık sistemine yönelik 2001 yılı Mayıs ayında "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı" uygulamaya konulmuştur.

Bankaların toplam aktiflerine göre, ülkemizin en büyük aktif varlığına sahip Ziraat Bankasının yeniden yapılandırılmasıyla bankada uygulanmakta olan performans yönetiminin bankanın başlıca finansal verilerini nasıl etkilediği bu araştırma ile ortaya konulacaktır.

1. PERFORMANS YÖNETİMİ UYGULANMADAN ÖNCEKİ DÖNEMDE ZİRAAT BANKASI'NIN MALİ YAPISI

1.1. Ziraat Bankası'nın Yeniden Yapılandırılması

Türkiye'de yaşanmış olan Kasım 2000 krizi nedeniyle uygulanmakta olan ekonomik programa olan güvenin azalması sonucunda Türk Lirasına karşı ciddi bir atak meydana gelmiştir. Türk Lirası piyasalarda bankalar arası gecelik borçlanma oranları % 7500'e kadar çıkarak para piyasalarında Türkiye tarihinde görülmedik rekor faiz oranları ile karşılaşmıştır.

Kasım ayında yaşanan krizin etkisiyle döviz rezervleri hızla erimiş Aralık 2000 sonunda 18.4 Milyar Dolara gerilemiştir. Kamu kesimi toplam borç stokunun (net) GSMH' ya oranı 1999 yılı sonunda yüzde 61'e ulaşmıştır. Net iç borç stokunun GSMH' ya oranı 1999 yılında (kamu bankalarının görev zararları dahil) yüzde 42'ye çıkmıştır (TCMB, 2018:4).

Kamu bankaları, normal zamanlarda bile aşırı düzeydeki günlük likidite ihtiyaçları nedeniyle, ödemeler sisteminin sıkıntıya girmesine neden olmuştur. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin sonuçları, bankacılık sektörünün içinde bulunduğu sorunları daha da ağırlaştırmıştır.

1.2. Görev Zararları

Kamu bankalarının kuruluşlarındaki temel işlevlerine ek olarak verilen görevler, mali yapılarını süratle bozarak, 2000 yılı sonunda görev zararları bankaların aktiflerinin yaklaşık %50'sini aşmıştır (Ziraat Bankası'nda %50 ve Halkbank'asında %65). Ziraat ve Halk bankalarının toplam görev zararları alacakları GSMH'ya oranı, 1996 yılında %3'ü düzeyindeyken, 2000 yılında %12'ye yükselmiştir (Günceler,2009:29).

Bankaların görev zararı alacaklarının tasfiye edilmesi, 2001 Mali Yılı Bütçe Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında' ki 4640 sayılı kanunla belirlenmiştir. Buna göre, başta Ziraat Bankası olmak üzere tüm kamu bankalarına hükümetler tarafından destekleme ödemelerinin yapılması görevi verilebilmesi için ihtiyaç

duyulan kaynakların bütçeye konulması ve gerekli finansmanın görev yerine getirilmeden bankalara aktarılması uygulamasına geçilmiştir.

2. 2001 YILINDAN 2017 YILINA KADAR ZİRAAT BANKASI VERİLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

2000'li yıllar ile birlikte Türkiye ekonomisi derin ve yaygın bir kriz sürecine girmiştir. Makroekonomiyi derinden sarsan kriz, bankacılığı da etkilemiş; sisteme ve bankacıya olan güven büyük yara almıştır. Bu sürecin sonunda, kamu bankalarının özel sektör yaklaşımı ile yönetilmeleri gereği her kesim tarafından kabul görmüştür.

Bu gelişmelerin bir sonucu olarak, 25 Kasım 2000 tarihinde Türk bankacılık sektöründe önemli bir değişime zemin hazırlayacak olan ve kamu bankalarının yeniden yapılandırılmalarını öngören 4603 sayılı yasa yürürlüğe girmiştir.

Banka bir KİT statüsünden çıkarılarak kamu sahipliğinde, özel sektör yapı ve çalışma karakteristiğinde bir anonim şirket konumuna gelmiştir. Bu hukuki dönüşüm, Ziraat Bankası'na özel sektör yönetim ve işleyiş anlayışının hakim kılınmasını sağlamıştır. Bu değişim ile sürdürülebilir başarıların temelleri atılmıştır.

2.1. Performans Yönetiminin Uygulanmaya Başlanıldığı 2002-2003 Yılı Verilerinin Değerlendirilmesi

Ziraat Bankası 2001 yılı öncesine kadar kredi faaliyetlerini tarım sektöründe yoğunlaştırarak tarımın dışındaki sektörlerde kredi faaliyetlerinde etkinlik sağlayamamıştır. 2002 yılı yeniden yapılandırmanın ve Emlak Bankası ile birleşme operasyonlarının yapıldığı bir yıl olarak kabul edilirse, bu yıldan sonra banka gerek ticari krediler olarak gerekse bireysel krediler olarak reel sektörde etkin olarak kredi faaliyetlerine başladığı görülmektedir.

Bankanın yeniden yapılandırma sonrası ilk faaliyetlerine ilişkin değerlendirme yapılmak üzere, 2002 ve 2003 yıllarına ilişkin bazı bilanço ve gelir tablosu rakamları aşağıda verilmiştir.

Tablo 1: Ziraat Bankasının 2002 ve 2003 Yıllarına İlişkin Seçilmiş Bilanço ve Gelir Tablosu Verileri

YILLAR	2003	2002
Toplam Aktifler	46,655	42,944
Likit Aktifler	6,079	4,783
Menkul Kıymetler	28,133	23,489
Krediler, Net	5,498	5,428
Mevduat	33,852	31,855
Özkaynaklar (Kâr dahil)	5,833	4,741
Faiz Gelirleri	10,562	13,281
Faiz Giderleri	7,071	9,644
Kurumlar Vergisi Öncesi Kâr	1,819	704
Net Kâr	1,072	178

Kaynak: Ziraat Bankası'nın 2002-2017 yıllarına ait faaliyet raporları

Bankanın yeniden yapılandırılması ile uygulanan performans yönetimi etkileri kısa sürede göstermeye başlamıştır. İki yıl gibi kısa bir dönemde, ülkemizin en büyük aktif varlığına sahip ve gerek ülke içinde gerekse Dünya arenasında en yaygın bankası olan Ziraat Bankası, etkin, verimli ve kârlı bir kuruma

dönüşmeye başlamıştır. Banka, 2002 yılında 172 milyon TL olan karını, 2003 yılı sonunda 1,072 milyon TL'ye yükseltmiştir.

Bankanın toplam varlıkları reel %9 artış kaydederek 46,6 trilyon TL'ye ulaşmıştır. Aynı dönem itibariyle, mevduat % 6,2 artış göstermiş olup ve toplam mevduat hacmi 33,8 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Plasman hacmi ise, 2002'ye göre %17,3'lük artış ile 5.4 trilyon TL olarak kaydedilmiştir. Aynı dönemde, 4.741 milyon TL olan özkaynaklar 2003 yılında 5.8 trilyon TL'ye yükselmiştir. Sermaye yeterlilik rasyosu ise %95 oranında gerçekleşmiştir.

Uluslararası raiting firmalarından Standard & Poor's FITCH ve Moody's firmalarının Nisan 2004 itibariyle Ziraat Bankası' na verdikleri raiting notları aşağıda verilmiştir(ZB,2003;17).

Standard & Poor's	Yabancı para kredi	B+/B
	Mevduat Sertifikaları	B+/B
	Görünüm	Pozitif
FITCH	Yabancı para	B+/B
	Ulusal para	BBB+
	Görünüm Durağan	
Moody's	Banka mevduatı	B3/NP
	Mali güç	E+
	Görünüm	Pozitif

2.2. Ziraat Bankasının 2001 Öncesi Tarımsal Kredi Uygulamaları

Ziraat Bankası'nın 2001 yılına kadar verdiği tarımsal krediler, kredi mantığından tamamen uzak, devlet desteği algısı içinde verilmesi, dönemin siyasetlerinin tarımsal krediler üzerine, kredi faizlerinin, hatta faizlerle birlikte anaparanın silineceği yönde sahada söylemlerde bulunması, borçluların borçlarını ödeme eğilimini olumsuz etkilemiştir.

Banka tarımsal kredi borçlarını gerçekte ödeyemeyen müşterilere, borçlarını kapatmaları halinde 1hafta gibi kısa bir süre içerisinde daha yüksek kredi vermeyi taahhüt ederek, müşterinin piyasadan astronomik faizlerle 1 haftalığına bulduğu borçla kapattığı krediyi faiz+anapara tutarından daha yüksek tutarla yeniden kullanmıştır. Söz konusu krediyi kullanan çiftçi, yeni kullandığı krediyle, piyasadan aldığı borcu faiziyle kapattıktan sonra kalan tutarı da çoğunlukla tarımsal faaliyetlerin dışındaki harcamaları karşılamak üzere kullanmıştır.

Yeniden yapılandırma sürecinde bankaya yeni atanan yönetim, bu tür kredileri olması gereken hesaba aktarmak suretiyle karşılık yükümlülüğü yerine getirilmiştir. 2002 yılı sonundaki kredilerinin tamamına yakınının tarımsal kredilerden oluşan bankanın, toplam kredileri 5,428,107 milyon TL, takipteki kredileri ise, 2,816,868 milyon TL, özel karşılık tutarı 2,017,861 olarak gerçekleşmiştir.

Aşağıdaki tabloda 2003 yılından 2017 yılına kadar kamu bankalarının aktiflerinin gelişimi ve bankacılık sektör toplamından aldıkları paylar, kamu bankaları ile bankacılık sektörü aktif performans gelişimi görülmektedir.

2.3. Kredi Performansının Değerlendirilmesi

Tablo 2: Krediler (milyon TL)

Yıllar	2002	%	2005	%	2007	%	2009	%
Krediler	5.428	11	13.425	9	21.604	8	36.724	9

Takipteki Krediler	2.816	27	314	0	390	0	854	4
Sektörün Kredileri	47.765		156.410		285.616		392.621	
Sektörün Tak.Krd.	10.430		7.808		10.345		21.853	
Banka Takip Oranı		52		2		2		2
Sektör Takip Oranı		22		5		4		6
Yıllar	2011		2013	%	2015	%	2017	
Krediler	71.429	10	111.047	11	186.812	13	298.258	14
Takipteki Krediler	863	5	2.417	8	3.140	7	4.774	7
Sektörün Kredileri	682.893		1.047.410		1.484.960		2.098.246	
Sektörün Tak.Krd	18.973		29.622		47.541		63.990	
Banka Takip Oranı		52		2		2		2
Sektör Takip Oranı		28		3		3		3

Kaynak: Ziraat Bankası'nın 2002-2017 yıllarına ait faaliyet raporları

2017 yılında Ziraat Bankası kaynaklarından tarım sektörünün finansmanına yönelik olarak toplam 451 bin müşteriye 33,7 milyar TL tutarında kredi kullanılmış, portföye 69 bin yeni müşteri kazandırılmıştır. Söz konusu tarım kredilerinin bakiyesi yıl sonu itibarıyla 49,9 milyar TL'ye, kredili müşteri sayısı 630 bin'e ulaşmıştır.

Banka kredi performansı açısından değerlendirildiğinde; 2002 yılında 5.428 milyon TL kredilerinin 2.816 milyon TL'si problemlili hale geldiği görülmektedir. Plasman tutarı bakımından sektörün sadece % 11'i olmasına karşın takipteki krediler olarak sektörün %27 si banka takip rakamlarından oluşmaktadır. Bu veriler bankanın 2001 öncesindeki kredilendirme uygulamalarındaki sorunun ne derecede büyük olduğunu ortaya koymaktadır.

2003 yılında bankanın kredilerinin takibe düşme oranı %52 gibi çok yüksek seviyede gerçekleşmiştir. Burada, bankanın toplam kredilerinin yarıdan fazlası takip hesaplarına düşmüş problemlili kredilerden oluştuğu tespitini yapabiliriz.

Yukarıda verilen tablo incelendiğinde bankanın kredi performansı yıllar itibarıyla istikrarlı bir şekilde artarken takipteki kredileri tam tersine istikrarlı bir şekilde azalmaktadır. 2017 yılına gelindiğinde 298 milyar TL toplam plasman hacmine ulaşarak, sektördeki tüm kredilerin %14'ünün Ziraat Bankası tarafından verildiği görülmektedir. Kredilerin takibe düşme oranı açısından değerlendirildiğinde sektörde söz konusu oran % 3 olarak, bankada ise sektörün % 1 puan altında % 2 olarak gerçekleştiği görülmektedir. 2001 yılı öncesi verilen sorunlu kredilerinden dolayı toplam kredilerinin yarısından fazlası sorunlu hale gelmiş olan ve tarımın dışında hemen hiçbir sektörde yer almayan Ziraat Bankası bu gün ülkemizde hava limanı, köprü, baraj, HES ve RES gibi her türlü proje finansmanında önemli paylar alan ve sorunlu kredileri toplam kredilerinin sade % 2 olarak sektör bankalarının altında bir oranla gerçekleştiren, yıllar itibarıyla sektörden istikrarlı bir şekilde plasman payı almaya devam eden bir banka olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ziraat Bankası'nın 2017 yılında kurumsal nakdi kredilerinde sağladığı artış %25,6, gayrinakdi kredilerindeki artış ise %19,2 olmuştur. Banka'nın kurumsal segment müşterilerine kullandırdığı nakit kredilerin tutarı 96 milyar TL, gayrinakdi krediler tutarı 76 milyar TL seviyesine ulaşarak toplam 172 milyar TL'ye yükselmiş, önceki yıla göre %20 oranında artış göstermiştir.

2.4. Mevduat Performansının Değerlendirilmesi

Bilindiği üzere bankalarının ana faaliyetleri, mudilerinden topladıkları mevduatları, kredi olarak, sağlam müşterilere plase etmeleridir. Buradan anlaşılacağı üzere, bir bankanın performansını ölçen temel göstergelerden mevduat ve kredi gelişimi, kredilerin takibe düşme seviyesidir. Bu oranlarla birlikte mevduatın krediye dönüşüm oranı da temel performans rasyolarından biri olarak kullanılmaktadır. Ziraat bankasının 2002 yılından 2017 yılına kadar mevduat ve kredi gelişimi, mevduat ve kredilerin sektör payları, mevduatın krediye dönüşümünün sektörle mukayesesi aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 3: Mevduatın Kredilere Dönüşümü (milyon TL)

Yıllar	2002	%	2005	%	2007	%	2009	%
Mevduat	31.854	23	51.778	21	68.249	11	98.629	19
Krediler	5.428	11	13.425	9	21.604	8	36.724	9
Sektörün Toplam Mevduatı	137.973		251.490		356.865		514.620	
Sektörün Toplam Kredileri	47.765		156.410		285.616		392.621	
Bankanın Mevduatın Krediye Dönüşüm Oranı	17		26		31		37	
Sektörün Mevduatın Krediye Dönüşüm Oranı	34		62		80		76	
Yıllar	2011	%	2013	%	2015	%	2017	%
Mevduat	113.066	16	141.735	15	186.469	15	266.384	16
Krediler	71.429	10	111.047	11	186.812	13	298.258	14
Sektörün Toplam Mevduatı	695.496		945.770		1.245.428		1.710.919	
Sektörün Toplam Kredileri	682.893		1.047.410		1.484.960		2.098.246	
Bankanın Mevduatın Krediye Dönüşüm Oranı	63		78		100		112	
Sektörün Mevduatın Krediye Dönüşüm Oranı	98		110		119		123	

Kaynak: BDDK ve Ziraat Bankası'nın 2002- 2017 yıllarına ait faaliyet raporları

Ziraat Bankası'nın 2002 yılındaki mevduatı sektördeki toplam mevduatın %23'ünü oluşturmaktayken bu oran yıllar itibariyle azalarak son yıllarda sektörden %15-16 oranında pay aldığı görülmektedir.

Bankanın mevduat sektöründeki azalmanın başlıca nedenleri arasında kamu finansmanındaki bankanın rolünün yıllar itibariyle azalışı gösterilebilir. Bankanın ilk yıllardaki mevduatın krediye dönüşüm oranının sektörün çok altında gerçekleşmesi, hazineden olan görev zararı alacaklarının bulunduğu, Vadeye Kadar Elde Tutulacak Menkul Değerler hesabının 2002 yılında 21.082 bin TL olan bakiyesinin, yıllar itibariyle azalarak 2017 yılında 7.595 bin TL ye düşmüş olması, görüşümüzü; teyit etmektedir.

2003 yılında mevduatın krediye dönüşüm oranı % 17 iken, bu oran yıllar itibariyle artarak 2017 yılına gelindiğinde %112 olarak gerçekleşmiştir. 2001 yılı öncesinde topladığı mevduatın yaklaşık %10'unu kredi olarak veren onun da yarısından fazlasını takip hesaplarına atarak kötü bir performans sergileyen banka, 2017 yılında topladığı mevduattan % 12 fazlasıyla plasman yapmıştır. Toplam plasman büyüklüğü 300 milyar TL'ye ulaşmış olup sadece %2 oranında takip hesaplarında kredi alacağı bulunmaktadır. 2000 yılı öncesi ile 2017 yılı arasında bankada uygulanmakta olan performans yönetiminin ne kadar etkin olduğu net olarak ortaya çıkmaktadır.

2.5. Karlılık Performansının Değerlendirilmesi

Tablo 4: Dönem Net Kar Zararı (milyon TL)

Yıllar	2002	Sek. P.%	2005	Sek. P.%	2007	Sek. P.%	2009	Sek. P.%
Bankanın Karı	178	0,0001	1.802	0,30	2.351	0,15	3.610	0,17
Sektörün Toplam Karı	2.883		5.964		14.858		20.182	
Artış	%		%		%		%	
Banka			9,12		0,30		0,54	
Sektör			1,07		1,49		0,36	
Yıllar	2011	%	2013	%	2015	%	2017	%
Bankanın Karı	2.100	0,10	3.330	0,13	5.162	0,11	7.940	0,16
Sektörün Toplam Karı	19.844		24.664		26.052		49.083	
Artış	%		%		%		%	
Banka	-0,42		0,59		0,55		0,54	
Sektör	-0,02		0,24		0,06		0,88	

Kaynak: BDDK ve Ziraat Bankası'nın 2002- 2017 yıllarına ait faaliyet raporları

Banka'nın 2017 yılında da en önemli gelir kalemini 35,5 milyar TL ile faiz gelirleri oluşturmuştur. Yıl içinde gerçekleştirilen kredi faaliyetleri sonucunda kredilerden alınan faizlerin toplam faiz gelirleri içindeki payı %79'dan %80'e çıkmıştır. Banka'nın faiz dışı gelirlerin artırılmasına yönelik çalışmaların sonucunda, 2017 yılı net ücret ve komisyon gelirlerinde %35'lik bir artış olmuştur.(ZB,2018;215)

2002 yılında sektörün 2.883 milyar TL karı bulunmakta olup, Ziraat Bankası'nın sektörden aldığı pay yok denecek seviye bulunmaktadır. Bankanın karlılığı yıllar itibariyle istikrarlı bir şekilde artmıştır. 2007 yılında 2.351 milyon TL, 2013 yılında 3.330 milyon TL, 2017 yılında ise 7.940 milyon TL kar elde edilmiştir.

2001 öncesinde varlıkların %50 si oranında görev zararları ile faaliyetlerini sürdürmeye çalışan Ziraat Bankası yıllar itibariyle sürdürülebilir karları ile 2017 yılına gelindiğinde, 7.940 milyon TL tutarındaki karı ile sektör karlılığı %16 olarak gerçekleşmiştir.

Banka'nın 9 Haziran 2017 tarihinde gerçekleştirdiği 2016 yılı Olağan Genel Kurul Toplantısı'nda alınan karar gereğince, dağıtımına esas 2016 yıl sonuna ait dönem net kârı olan 6.576.420 TL'den, 328.821 TL birinci tertip yasal yedek akçe ve 26.912 TL ikinci tertip yasal yedek akçe ayrılmasına, personele 230.000 TL tutarında ödeme yapılmasına ve Hazine'ye birinci temettü olarak 255.000 TL, ikinci temettü olarak ise

39.118 TL olmak üzere toplam brüt 294.118 TL temettü ödemesi yapılmasına karar verilmiştir. Bu çerçevede kârın 5.696.569 TL tutarındaki kısmı Banka bünyesinde bırakılmıştır (ZB,2018;205).

2.6. Toplam Aktif Performansın Değerlendirilmesi

Tablo 5: Ziraat Bankası'nın Yıllar İtibariyle Toplam Aktiflerindeki Gelişmeler (milyon TL)

	2003	2005	2007	2009
Ziraat Bankası	46.655	65.050	80.942	124.529
Kamu Ban. Toplamı	83.134	124.486	163.585	249.976
Sektör Toplamı	249.750	396.970	561.172	798.533

	2011	2013	2015	2017
Ziraat Bankası	160.681	207.530	302.848	357.761
Kamu Ban. Toplamı	349.989	482.970	673.525	801.742
Sektör Toplamı	1.160.712	1.635.370	2.235.995	2.595.348

Kaynak: TBB, Türkiye'de Bankacılık Sistemi, "Seçilmiş Rasyolar", 2002 - 2017, Ağustos 2018; www.tbb.org.tr

Bankanın toplam aktifleri 2003 yılında 46.655 TL ile toplam bankacılık sektöründen % 10 oranında pay almış olup, aktif payında yıllar itibariyle kayda değer bir artış sağlanamayarak 2017 yılında % 2 artışla % 13 olarak gerçekleşmiştir.

2017 yılında Ziraat Bankası %21 büyüme kaydederek toplam aktiflerini 434 milyar TL'ye ulaştırmıştır. Toplam aktifler içerisinde kredilerin payı %69 olmuştur. Yılsonu itibarıyla Banka'nın aktif kârlılığı %2, özkaynak kârlılığı ise %18,3 olarak gerçekleşmiştir.

3. ŞUBE VE PERSONEL SAYILARINDAKİ GELİŞMELER

3.1. Şube Sayılarındaki Gelişmeler

Ziraat Bankası'nın 2003 yılından 2017 yılına kadar olan personel sayılarındaki gelişmeler aşağıda verilmiştir;

Tablo 6: Şube Sayıları

Yıllar	2003	Sektör Payı%	2005	Sektör Payı%	2007	Sektör Payı%	2009	Sektör Payı%
Bankanın Şube Sayısı	1.131	0,18	1.137	0,17	1.247	0,15	1.306	0,14
Sektörün Şube Sayısı	6.267		6.568		8.144		9.581	
Artış	%		%		%		%	
Banka			0,01		0,10		0,05	
Sektör			0,05		0,24		0,18	

Yıllar	2011	Sektör Payı%	2013	Sektör Payı%	2015	Sektör Payı%	2017	Sektör Payı%
Bankanın Şube Sayısı	1.434	0,14	1.636	0,14	1.812	0,15	1.781	0,17
Sektörün Şube Sayısı	10.517		11.987		12.274		10.550	
Artış	%		%		%		%	
Banka	0,10		0,14		0,11		- 0,02	
Sektör	0,10		0,14		0,02		- 0,14	

Kaynak: BDDK ve Ziraat Bankası'nın 2002- 2017 yıllarına ait faaliyet raporları

2003 yılında sektördeki toplam şube sayısı 6.267 iken 2017 yılına gelindiğinde toplam şube sayısında 4.283 artışla 10.550 olarak gerçekleşmiştir.

Bankanın 2003 yılındaki şube sayısı ise 1.131 olup, 2017 yılında 650 şube artışıyla 1.781 şubeye ulaşılmıştır. Söz konusu dönem içerisindeki şu artışı sektörde %40 oranında, bankada ise 36 oranında sektörlere paralel bir gelişme sağlanmıştır.

3.2. Personel Sayısındaki Gelişmeler

Bankanın yıllar itibariyle personel sayılarındaki gelişmeler aşağıdaki tabloda verilmiştir;

Tablo 7: Personel Sayıları

Yıllar	2003	Sekt. Payı%	2005	Sekt. Payı%	2007	Sekt. Payı%	2009	Sekt. Payı%
Banka Personel Sayısı	21.794	0,17	20.299	0,15	20.872	0,12	22.198	0,12
Sektör Personel Sayısı	127.532		138.724		168.850		184.205	
Artış	%		%		%		%	
Banka			- 0,07		0,03		0,06	
Sektör			0,10		0,22		0,09	
Yıllar	2011	Sekt. Payı%	2013	Sekt. Payı%	2015	Sekt. Payı%	2017	Sekt. Payı%
Banka Personel Sayısı	24.374	0,12	24.725	0,12	25.697	0,12	24.554	0,13
Sektör Personel Sayısı	195.271		203.227		218.000		193.504	
Artış	%		%		%		%	
Banka	- 0,87		0,01		0,04		- 0,04	
Sektör	0,06		0,04		0,07		- 0,11	

Kaynak: BDDK ve Ziraat Bankası'nın 2002- 2017 yıllarına ait faaliyet raporları

Bankanın 2003 yılı itibariyle 21.794 personel sayısı bulunmakta iken yıllar itibariyle artan iş hacmine rağmen personel sayılarında kayda değer artış görülmemektedir. Banka 2017 yıl sonu itibariyle 24.554 personel ile faaliyetlerini sürdürmektedir.

4. ALTERNATİF DAĞITIM KANALLARI VE RİSK YÖNETİMİ

4.1. Alternatif Dağıtım Kanalları

Alternatif dağıtım kanallarında tamamladığımız çalışmalar kapsamında, 2002 yılında dağıtık yapıda hizmet sunan 1.387 ATM'nin yerine 2009 yılında merkezi yapıda çalışan 2.609 ATM hizmete sunulmuştur. 2017 yılı sonu itibariyle 7.085 ATM ile hizmet verilmektedir.

4.2. Risk Yönetimi

Risk düzeyinin belirlenmesinde yerel ve uluslararası konjonktür de dikkate alınmaktadır. İleriye yönelik strateji ve politikaların oluşturulması da bu kapsamda değerlendirilmektedir. Banka'nın risk seviyesi, risk iştahı ile uyumlu limitlerle sınırlandırılmaktadır.

Risk limitleri, Banka'nın alabileceği risk düzeylerine, faaliyetlerine, ürünlerinin ve hizmetlerinin büyüklüğü ve karmaşıklığına uygun olarak belirlenmektedir. Limitler, düzenli olarak piyasa koşullarındaki, Banka stratejisindeki ve risk iştahındaki gelişmelere göre gözden geçirilmekte ve gerektiğinde güncellenmektedir.

Banka içinde veya dışında yaşanan gelişmeler sonucu limitlere yaklaşıldığını gösteren kritik eşikler belirlenmiş durumdadır. Bu değerlere yaklaşılması veya aşılması durumunda, ilgili birimler gerekli aksiyonları almaktadır.

SONUÇ

2001 yılı öncesi kamu bankalarına verilen görevler, mali yapılarını süratle bozarak, 2000 yılı sonunda görev zararları bankaların aktiflerinin yarısını aşacak seviyelere ulaşmıştır.

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin de etkisi ile bankacılık sektörünün içinde bulunduğu sorunlar ödemeler sisteminin sıkıntıya girmesine neden olacak boyuta ulaşmıştır. Geline bu şartlarda kamu bankalarının özel sektör yaklaşımı ile yönetilmeleri gereği her kesim tarafından kabul görerek, 25 Kasım 2000 tarihinde Türk bankacılık sektöründe önemli bir değişime zemin hazırlayacak olan ve kamu bankalarının yeniden yapılandırılmalarını öngören 4603 sayılı yasa yürürlüğe girmiştir.

Kamu bankalarına devletin görev zararlarını zaman içinde tasfiye edilmesi, bankanın iş ve işleyişine dışardan kesinlikle müdahale edilmemesi, bankanın her türlü faaliyetlerini performans esasına göre sürdürmesi, özel sektör yönetim ve işleyiş anlayışının hakim kılınmasını sağlamıştır. Kamu bankalarında çalışacak personelin tamamının özel sektör hukuki statüsünde olduğu gibi çalıştırılacak hukuki düzenlemelerin yapılması gibi bir dizi değişimlerle sürdürülebilir başarıların temelleri atmıştır.

2001 yılı öncesinde topladığı mevduatın krediye dönüşüm oranı sektörün çok gerisinde kalmıştır. Buna rağmen vermiş olduğu kredilerin yarısından fazlasını takip hesaplarına atarak, hem kredi verme bakımından hem de takipteki kredi tutarları bakımından sektöre göre kötü bir performans sergilemiştir.

Banka, 2017 yılında topladığı mevduattan daha fazla tutarda plasman yapmıştır. Diğer bir ifadeyle banka, bu dönemde kullandığı kredilerin finansmanında, toplam mevduatı yetmeyerek, mevduatın dışındaki kaynaklarla finanse edilecek düzeye ulaşmıştır. Krediler ve takip hesaplarındaki alacaklar bakımından sektörün üzerinde performans gerçekleştirmiştir.

2001 öncesinde varlıklarının %50 si oranında görev zararları ile faaliyetlerini sürdürmeye çalışan Ziraat Bankası'nın yıl sonu karları istikrarlı olarak yıllar itibarıyla artmıştır. 2017 yılındaki 7.940 milyon TL tutarındaki karı ile sektör karlılığı %16 olarak gerçekleşmiştir.

Yaşanan değişim ve dönüşüm, müşteri memnuniyetinde hızlı bir artış ve Banka maliyet tabanında önemli oranda iyileşme sağlamış; yeni sunulan ürün ve hizmetler, kurumsal, girişimci ve bireysel bankacılık iş kollarında müşteri ilişkilerinin derinleşmesinde ve işlem hacimlerinin artmasında rol oynamıştır.

Ziraat Bankası'nın 2001 öncesi rakamsal verileri ile 2017 yılı rakamsal verilerinin mukayese edilmesi sonucunda, kamu bankalarının iş ve işleyişine siyasi müdahaleler yapılmaması durumunda özel sektör bankalarından daha iyi performans sergileyebileceğini net olarak ortaya koymuştur.

KAYNAKLAR

Akçakoca, E., (2002). *Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*, (Vakıf 2000 tarafından düzenlenen "Türk Bankacılık Sisteminin Temel Sorunları ve Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı" konulu toplantıda yapılan sunuş).

Akhan, H., (2000), "Türk Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılanırken Beklentiler, *Bankacılık Dergisi*, Sayı 34.

Altıkulaç, E., (2006), *Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi ve Türkiye'de Performanslarının Özel ve Yabancı Bankalarla Karşılaştırılmasına İlişkin Kantitatif Bir Analiz*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

Berk, N., (2005), *Finansal Yönetim*, İstanbul: Türkmen Kitabevi.

- Yeni Kimliği ile Halk Bankası*, Ekonomik Forum TOBB Aylık Dergi, Yıl: 8, Sayı: 9, 15 Eylül-15 Ekim 2001.
- Erdoğan, N., (2002), *Dünya ve Türkiye'de Finansal Krizler*, Kamu Bankaları Deneyimi, Ankara: Yaklaşım Yayınları.
- Günceler, B., (2009), 2001 Krizi Sonrası TC Ziraat Bankası ve T. Halk Bankasında Yapılan Yeniden Yapılanma Çalışmaları, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü Bankacılık Ana Bilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Odabaş, C., (2001), “Kamu Bankalarının Özelleştirilmesine İlişkin Yeniden Yapılanma Sürecinde Yaşanan Handikaplar”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Sayı: 6, ss. 22-23.
- Öncü, S., Aktaş, R., “Yeniden Yapılandırma Döneminde, Türk Bankacılık Sektöründe Verimlilik Değişimi”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:14.
- Sümer, G. (2016). “Türk Bankacılık Sektörünün Tarihsel Gelişimi ve AB Bankacılık Sektörü ile Karşılaştırılması”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 18/2 (2016) 485-508.
- Yiğit, A., Uzuner, M. T.; Tunay, B. K., (1997), *Türkiye'de Kamu Bankacılığı ve Sektör Üzerindeki Etkileri*, İstanbul: Ekonomik Araştırmalar Merkezi Yayınları.
- Kurum Raporları:
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, (2018), www.bddk.org.tr
- Halkbank, 2002- 2017 yıllarına ait Faaliyet Raporları, Halk Bankası Web Sitesi, www.halkbank.com.tr
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı www.hazine.gov.tr (2018).
- T.C. Merkez Bankası, Resmi Web Sitesi, www.tcmb.gov.tr (2018).
- Türkiye Bankalar Birliği, www.tbb.org.tr (2018).
- Ziraat Bankası'nın 2002-2017 yıllarına ilişkin Faaliyet Raporları. Ziraat Bankası Mali Tablolara İlişkin Notlar, Deloitte & Touch Bağımsız Denetim Raporu.2003.
- Ziraat Bankası'nın Birimler, Görev Yönetmeliği, 2008.
- Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatifleri Tarafından Üreticilere Kullanılan ve Sorunlu Hale Gelen Tarımsal Kredilerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun, Kanun No: 4876, Resmi Gazete 12.06.2003, Sayı:25/36.
- Ziraat Bankası, Web Sitesi, www.ziraatbank.com.tr (2018).

Şehirlere Küresel Şehir Endekslerinden Bakış¹

A View of Cities in The Global City Indices

İskender GÜNEŞ²

Strategic Public Management Journal
Volume 5, Issue 10, pp. 111-130
December 2019
DOI: 10.25069/spmj.585811
© The Author(s) 2019
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Bu makale birincil olarak küresel şehir endekslerinin şehirleri tasnifi üzerine odaklanmaktadır. Makale iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm küreselleşme ve küresel şehir kavramını ele almış ve küreselleşme sürecinde şehirlerin durumu ile ilgili konuları irdelenmiştir. İkinci bölüm ise küresel şehir endekslerini incelemektedir. Küresel şehirleri ele alan bu endekslerin en kapsamlı olan beş tanesi çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Üzerinde durulan bu endekslerin hazırlanışı ve içerdiği bilgilerin yanında şehirlerin sıralanışında buldukları konumlar üzerinde durulmaktadır. Makalenin nihayetinde ise Türkiye'den bu sıralamalarda yer alan şehirlerin üst sıralarda yer alabilmesinde faydalı olacak görüşler öne sürülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Şehir, Küreselleşme, Küresel Şehir, Endeks, Göç, Sermaye, Kültür

Abstract

This article focuses on the classification of cities from the perspective of global city indices. The article consists of two chapters. The first part deals with the concept of globalization and global city and the issues related to the situation of cities in the process of globalization are examined. The second section examines global city indices. Five of the most comprehensive indices covering global cities constitute the subject of the study. In addition to the preparation of these indices and the information they contain, the positions of the cities are listed. In the end of the article will be beneficial in enabling located in the upper row of the cities involved in the ranking from Turkey have been put forward opinions.

Key Words: City, Globalization, Global City, Index, Migration, Capital, Culture

GİRİŞ

Şehirlerin sahip oldukları kıymetleri ölçüsünde değerli görüldüğü günümüzde her şehrin kendi ağırlığının ölçüldüğü bir döneme girilmiştir. Bu durumun şehirleri muadilleri arasında daha güçlü kılma mücadelesine itmesinin yanında, şehirler hem kendi değerlerini yükseltmekte hem de ürettiği ürünlerini bir meta gibi pazarlayabilmektedir. Şehirlerin misyonları ve gelecek vizyonlarının da şekillenmesinde rolü olduğu düşünülen endeks çalışmaları bu noktada gündeme gelmektedir. Bu düşünce çerçevesinde şehirlerin daha çok katma değer üretmek maksadıyla kendilerine duyulan ilgili artırmak maksadı güttükleri görülmektedir. Bu bağlamda yerli ve yabancı daha fazla kişi ve kurumun itibar ettiği bir konuma gelmek hedefini esas alan şehir yönetimleri ve bu yönetimin bileşenleri dünya üzerinde şehirleri sınıflandıran endekslerde yer almaya başlamıştır. Aynı fonksiyonu icra etmesine rağmen her ürünün içerik ve değer açısından bir diğerinden farklı olduğu gerçeği dikkate alınmaktadır. Şehirleri inceleyen

¹ Bu makale doktora tezinden çıkarılmıştır.

² Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yerel Yönetimler ve Kent Politikaları Doktora Programı, Doktora Öğrencisi, iskender34gunes@gmail.com

endekslerin bu gerçekten yola çıkarak şehirleri de bu minvalde değerlendirilebilecekleri uygun bir ifade olacaktır. Şehirlerin kendi arasındaki fark ise ortaya konan ürünün ya da şehrin üzerine çektiği dikkat ve üretimine katkı sunduğu ekonomik, sosyal ve kültürel değerdir.

Genellikle batı sisteminde esas alınan ekonomik değer öncelikli bakış açısı bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde sosyal ve kültürel öğeleri yanında ekonomik değerler de artık dikkate alınan bir konu olarak küresel şehir endekslerinde yer bulmaya başlamıştır. Şehirlerin kurucu ve taşıyıcı unsuru olan insanın temas ettiği soyut ve somut ilişkilerdeki rolü; şehirlerin sosyo-ekonomik, fiziki, kültürel, dini, tarihi ve doğal öğelerle olan temasında açığa çıkmaktadır. Bu durumda şehrin geçmişi, günümüzdeki hali ve geleceğinin nasıl şekillenmekte olduğunun irdelenmesi gerekmektedir. Bu maksatla yapılacak olan bir çalışmanın sağlıklı sonuçlar ortaya koyması için ise belirli verilerin esas alındığı endekslerin varlığı gündeme gelmektedir. Bu endekslerin ortaya koyduğu kriterler şehirlerin gelecek planlarını yaparken onlara yol gösterici bir rol üstlenmektedir. Bu kriterleri dikkate alan ve planlarını buna göre yapan şehirler aynı sıralamada yarıştıkları muadilleri arasında daha fazla ön plana çıkmaktadırlar. Bunun bir sonucu olarak bu endeksleri dikkate alan şehirler yatırımcı kişi ve kurumların dikkatini daha çok çekmektedir. Bu endekslerin yol göstericiliği sayesinde daha fazla yatırım ve ekonomik imkâna sahip olan şehirlerin küresel sıralamada ekonomik, sosyal ve kültürel değerleri geliştirmek ve korumak açısından daha güçlü oldukları görülmektedir. Bu çalışmada konu edilen küresel şehir endekslerinin şehirleri sınıflandırırken esas aldıkları kriterler incelenecektir. Nihayetinde ise bu endekslerde yer alan şehirler arasındaki İstanbul'un cazibesini artıracak standartların yakalanması maksadıyla izlenecek yolun şehir yönetenler ve yönetilenler bakımından icra edilmesi gereken sorumlulukları kısaca konu edilecektir.

1. KÜRESELLEŞME VE KÜRESEL ŞEHİRLER

Küreselleşmenin devletlerin ve toplumların hemen her alanında tesirini gösterdiği ve dünya ekonomisinin “Küresel Köy”³ kavramı ile tanımlandığı bir süreç yaşanmaktadır. Bu süreçte ortaya çıkan küreselleşme olgusu siyasal, toplumsal, kültürel ve ekonomik etkenlerin biraraya gelmesi ile ortaya çıkmıştır⁴. Yaşanan süreçte ticaretin serbestleşmesi, sermayenin, malların, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımı tüm dünya ülkelerini kapsamakta, serbest dolaşım insanı ve faaliyetlerini merkeze almaktadır⁵. Küresel kentler tezinin öncü savunucularından birisi olan Saskia Sassen New York ve Los Angeles'ta göçmenlik ve kayıt dışı sektör üzerine daha önce yaptığı çalışmalar ve “Küresel şehirlerde yeni emek talebi” olarak adlandırdığı çalışmasında (1984, 1985, 1986, 1987), emek, sermaye ve emek hareketliliğini (1988) ele almaktadır. Bu çalışması “Küresel Şehirler” (1991) eserinde de önemli bir yer bulmuştur⁶. Mekânsal dağılımın ve küresel bütünleşmenin birleşiminin büyük şehirler için yeni bir stratejik roller yarattığını savunan Sassen bunun da ötesinde uluslararası merkezler olarak uzun tarihi geçmişlerinde ticaret ve bankacılık merkezleri olan bu şehirlerin günümüzde dört yeni biçimde merkezler olarak varlıklarını sürdürdüklerini belirtmektedir. Günümüz şehirleri küreselleşme sürecinin içine; komuta merkezleri olmaları, uzmanlaşmış hizmetler üreten firmalara ev sahipliği yapmaları ve finansal etkinliklerinmerkezi olmaları, öncü sanayi dallarında önce gelen üretim üsleri olmaları, üretilen yenilik ve ürünlerin pazarı olmagibi konumlarda bulunmaktadırlar. İletişim imkânlarının artmasına bağlı olarak çok geniş bölgelere hizmet verecek ölçekte altyapıya sahip olan küresel şehirler veya dünya şehirleri, sistematik bir işbirliği ve iletişim sistemi aracılığıyla dünya ekonomisinin kontrol edilmesine katkı sunmaktadırlar. Bu süreçte ise hiyerarşik bir sıralamanın küresel şehirleri tasnif ettiği ortaya çıkmaktadır⁷.

Küresel şehirlerin sıralandığı sürecin en üstünde dünyada ekonomik olarak önde gelen şehirler

³Marshall McLuhan, Gutenberg Galaxy, Canada: University of Toronto Press, 1962, s.21

⁴Anthony Giddens, Sosyoloji, İstanbul: Kırmızı Yayınları, 2012, s.84.

⁵T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2000, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/65/oik523.pdf>, (10 Şubat 2018), s.124.

⁶Saskia Sassen, **The Global City: New York, London, Tokyo**, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991, s.3.

⁷Sassen, Saskia (2001), *The Global City*, 1991, Princeton University Press, New Jersey, ISBN: 0-691-07866-1 (pbk.), ss. 3-4

bulunmaktadır⁸; NewYork, Londra, Paris ve Tokyo mevcut ekonomik ve demografik konumları sayesinde mal, hizmet, sermaye ve bilginin küresel dolaşımında güçlü bir konuma sahiptirler. Sonraki süreçte ise küresel ölçekte Los Angeles, Şanghay, Hong Kong, Singapur, Frankfurt, Brüksel, Toronto ve Milano ikincil konumda bulunan şehirlerin yer aldığı görülmektedir. Madrid, İstanbul, Mumbai, Dubai, Sao Paulo, Meksiko City ve Moskova bu tür şehirlerin ise bu sıralamanın en altında kendisine uluslararası firmaların veya örgütlerin bölgesel merkezlerine ev sahipliği yapmasının yanında uluslararası faaliyetlerin tertip edildiği, ulaşım akslarının üzerinde bulunmaları itibarıyla yer bulmaktadır. Bu şehirler etki alanları itibarıyla kıta veya alt kıta altı ölçekte konumlandırılmaktadır. Bunun yanında P.J. Taylor, D.R.F. Walker, G. Catalano and M. Hoyler⁹ 31 adet şehri 7 adet sınıflamaya çerçevesinde sahip oldukları güç durumlarına göre sınıflamaya tabi tutmuştur.

New York, Londra, Tokyo'nun yanı sıra Uzakdoğu'daki çeşitli bölgesel merkezler olan Singapur, Seul, Hong Kong'un yanısıra Kuzey Amerika'da bulunan Los Angeles, Şikago, Miami, Toronto ve Batı Avrupa'da bulunan Paris, Frankfurt, Amsterdam, Zürih, Milano küresel açıdan önde gelen idare ve kontrol merkezleri olarak ön plana çıkmaktadır. Küresel temel metodolojik tahminler kapsamındaki şehir teorisi çevresinde farklı şehir türlerinin dünyada ama özellikle de „Küresel Kuzey“de ekonomik ve sosyal boyut açısından yeniden yapılanma süreçlerini jeo-ekonomik dönüşümlerle tetiklemekte olduğu gözlenmektedir¹⁰.

Küresel şehirlerin içinden geçtiği sürecin bir sonucu olarak farklı gelir ve eğitim düzeylerinin etkisiyle sosyal yapının da şekillendiği görülmektedir. Gelir ve yaşam tarzı bakımından küresel şehrin üst kademelerini oluşturan iş adamlarının yanısıra beyaz yakalı olarak tarif edilen eğitimli bir kesim ve mavi yakalı olarak tarif edilen düşük gelirli başka bir kesim görülmektedir. Sosyal açıdan farklı iş kolu biçimleri nedeniyle farklı kesimlerin farklı ücretlerle istihdam edildiği küresel şehirlerde yüksek ve düşük gelir grupları oluşmuştur. Bunun yanında sektörel bazda da gelir düzeylerinde farklılaşma görülmektedir. Hizmet sektörünün farklı kollarında çalışan mavi yakalı kesim genellikle restoran, otel, çamaşırhane, ev işleri ve çocuk bakımı gibi alanlarda faaliyet göstermektedir. Bu durumun bir sonucu olarak sosyal dengenin bir gelir boşluğu ve uçurumu sergilediği görülmektedir. Bilhassa büyümekte olan ülkelerde yaygınlaşmakta olan kaçak işçilerin cüzi miktardaki meblağlarla çalıştırılması gerçeği de bu süreci zorlu bir hale getirmektedir. Geçmişten bu yana toplumsal kutuplaşmanın temelini oluşturan gelir dağılımındaki adaletsizlik toplumda katmanlaşmayı ve mekânsal olarak da gettolaşmayı da beraberinde getirmektedir. Bunun bir sonucu olarak küresel şehirlerde faaliyet gösteren firmalar arasında oluşan rekabetin de süreçten etkilendiğini söylemek yerinde olacaktır. Sassen konuya dair ; “Oldukça yüksek kâr elde etme yeteneklerine sahip kritik bir kitlenin varlığı, ticari alan, endüstriyel hizmetler ve diğer iş ihtiyaçlarının fiyatlarını artırmaya katkıda bulunur ve böylece orta düzeyde kâr getirici yeteneklere sahip firmalar için hayatta kalma oranını giderek istikrarsız hale getirir”¹¹ ifadesini kullanmaktadır.

Küresel şehirlerin sakinlerinin ayrışmasında bir diğer etken de göçün doğurduğu durumlardır. Kimi zaman iç kimi zaman da dış göçün alınması veya verilmesi şehrin sosyal dokusunda değişikliklere neden olmaktadır. Yapısı sosyal açıdan dönüşen bu şehirlerde insanların kendilerine uygun kültürel ve sosyal mekânları tercih etmeleri nedeniyle ve göçle gelenlerin kendileriyle beraber getirdikleri yaşam tarzları ve kültürün bir sonucu olarak ortaya çıkan kültür şoku¹² gibi durumların sonucunda kopuş ve ayrışmaların yaşandığı gözlenmektedir. Savaşlar, afetler ve ekonomik sebeplerle meydana gelen ve belirli aralıklarla süreklilik arz eden uluslararası ve ülke içi göç sürecin devinimine katkı sunmaktadır. Küreselleşme sürecinde şehirlerin kendi bünyesinde bulunan ve ekonomik olarak sınıf değiştirememiş kesimlerinde marjinal sosyal gruplar olarak kalmalarına sebep olmuştur. Bu durumun bir sonucu olarak mekânsal ayrışma süreci başlamış ve farklı gelir gruplarının

⁸J.V. Beaverstock, P. Taylor and R.G. Smith, “A Roster of World Cities,” *Cities*, 16, 1999.

⁹P.J. Taylor, D.R.F. Walker, G. Catalano ve M. Hoyler, “Diversity and Power in the World City Network”, *Cities*, 2002, Volume.19, Issue.4, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275102000203?via%3Dihub>, (10Mart 2018), s.240.

¹⁰N. Brenner, R. Keil, “From Global Cities To Globalized Urbanization”, *Glocalism Journal*, Issue 2014, 3, s.10.

¹¹Saskia Sassen, “The Global City: Strategic Site/New Frontier”, *American Studies*, 41:2/3, 2000, s. 83.

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?jsessionid=7C27ABBA1984AF8E3F4B5D74C08949BF?doi=10.1.1.500.2326&rep=rep1&type=pdf> (11 Nisan 2017), s.84.

¹² Güvenç, B. (1979), *İnsan ve Kültür, Remzi Kitabevi, İstanbul*, s.131

barınma ihtiyaçlarını karşıladıkları farklı bölgeler veya semtlerin varlığı gündeme gelmiştir. Güney Afrika Cumhuriyeti'nde eThekweni Metropolitan Belediyesinin merkezi ve de en büyük şehrindeki Phoenix bölgesinde yaşanan segregasyon bu duruma örnek olarak verilebilir¹³

Şehirlerin yönetiminde ve gelecek vizyonlarının planlamasında önemli bir rol üstelenen “Yönetişim yaklaşımlarının; köklü ekonomik, sosyal ve teknolojik değişimler deneyimleyen küreselleşmiş bir dünyada, yönetme ve karar alma süreçleri ile bu süreçlere dâhil olan aktörler üzerinde dikkat çekici etkiler meydana getirdiği belirtilebilir”¹⁴. Bu etkinin alanının ve planlanmasının yerinde yapılabilmesi maksadıyla şehirler için bir yol haritası niteliğinde olacak endeks çalışmaları dikkate alınmalıdır. Bu çalışmaların sunacak olduğu verilerin içeriği şehirlerin yönetici ve planlayıcılarına ışık tutacak bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. KÜRESEL ŞEHİR ENDEKSLERİ

Küresel şehirler arasında günümüzde önemli ölçüde rekabet bulunmakta olup; bu rekabetin ölçülmesi için birçok kuruluş dünya çapında araştırma yapmakta ve bunları paylaşmaktadır. Bu yapılan çalışmaların kimisi belirli bir alanda uzmanlaşan şehirleri kimisi de bazı bölgelerde bulunan şehirleri ele almaktadır. Ancak küresel çapta önde gelen ve daha kapsamlı bir yöntem uygulayan çok az endeks bulunmaktadır. Bu çalışmaların bir sonucu olarak birçok ulusal ve uluslararası kuruluşun öncelikli yatırım tercihleri ve işbirlikleri için bir yol haritası da ortaya konulmaktadır. Elde edilen bilgiler ışığında farklı ülkeleri tercih etme düşüncesinde olan yatırımcıların ve beyaz yakalı çalışanların tercihlerini şekillendirdikleri ve bu aşamada bu endekslerin verilerini önemsedikleri bilinmektedir. Bilimsel açıdan dikkate alınacak düzeyde önemli bilgiler içeren bu endekslerin sunduğu verilerin dünya genelinde önemli bilgi sağladıkları görülmektedir.

Küresel şehirleri değerlendiren çalışmaların çok fazla olmasından dolayı bu çalışma beş endeksi ele almıştır. Bunlar;

- 1) Küreselleşme ve Dünya Şehirleri Endeksi (Globalization and World Cities Research Network (GaWC))
- 2) Küresel Güç Şehir Endeksi (Global Power City Index GPCI)
- 3) Küresel Şehirler Endeksi (A.T. Kearney Global Cities Index)
- 4) Küresel Şehirler Endeksi (Knight Frank)
- 5) Küresel Şehir Rekabet Endeksi (Economist Int. Unit and Citibank-Global City Competitiveness)

2.1. Küreselleşme ve Dünya Şehirleri Endeksi (Globalization and World Cities Research Network (GaWC))

Şehirlerin dünya şehirler ağı içindeki önem durumlarını sıralamak amacıyla belirli aralıklarla araştırmalar yapmakta olan “Küreselleşme ve Dünya Şehirleri Endeksi” kapsamlı bir çalışma olarak kabul edilmektedir. Endekste şehirlerin beş farklı hizmet grubunda küresel düzeyde hizmet sunma kapasitesi; muhasebe, reklâm, bankacılık-finans-sigortacılık, hukuk ve yönetim danışmanlığı hizmetleri üzerinden değerlendirilmektedir.

İlk olarak 1999 yılında yayımlanan araştırmanın sonraki versiyonları 2000, 2004, 2008, 2010ve 2012, 2016¹⁵ve 2018¹⁶yıllarında yayımlanmıştır. Dünya şehirleri bu çalışma kapsamında alfa, beta ve gamma olmak üzere sınıflandırılmakta, küresel şehir adaylığında yüksek yeterlilik (high sufficiency) ve yeterlilik (sufficiency) olmak üzere iki de alt kategori oluşturulmaktadır.

Alfa++ grubunda yer alan şehirler, bütün dünya ile yüksek düzeyde entegrasyona ulaşmış olup,küreselekonomiüzerindeüstdüzeykontrolveyönlendirmeişlevinesahiptir. Alfa+ grubundakiler, özellikle

¹³UNEQUAL SCENES, <https://www.unequalscenes.com/durban-metro>, (3 Mayıs 2017).

¹⁴ Selçuk Mutlu ve Yüksel Demirkaya, “Avrupa Yönetişimi ve Ulusaltı Yönetimlerin Ulusötesi Ağ Faaliyetleri”, *Strategic Public ManagementJournal* ISSN: 2149-9543, Volume 4, Issue 7, pp. 59-82 2018 (1), <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/528451>, s.61

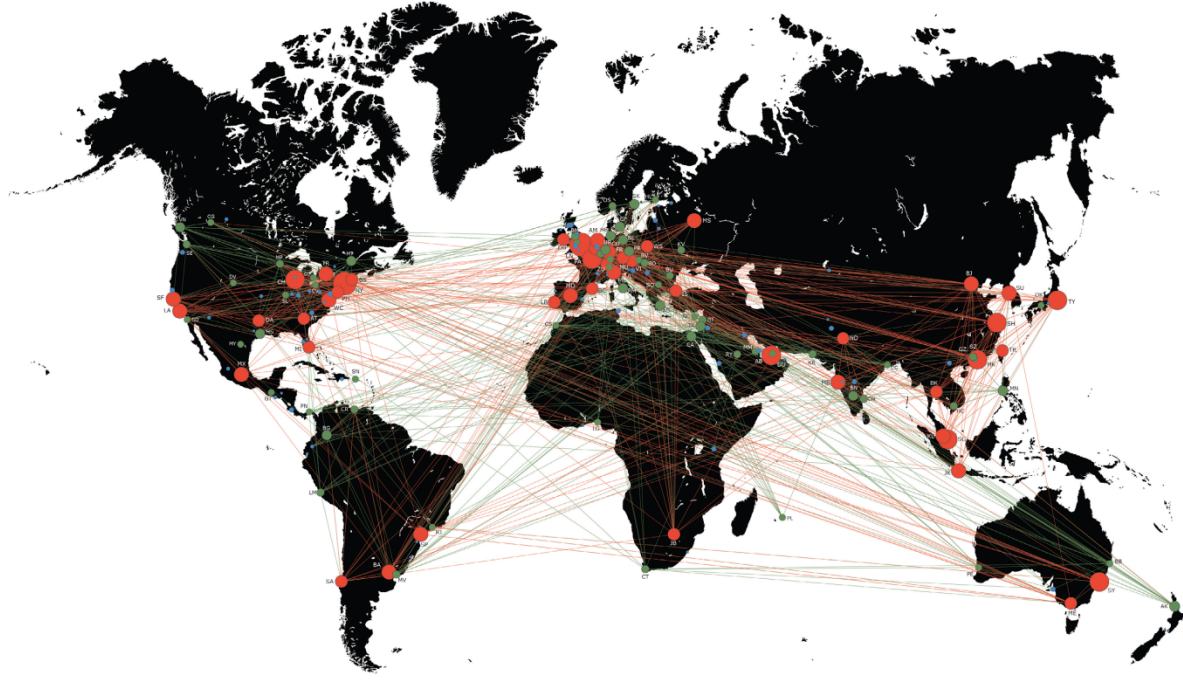
¹⁵The World According to GaWC 2016, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2016t.html>

¹⁶The World According to GaWC 2018, <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>

Asya-Pasifik bölgesinde kapsamlı entegrasyona sahip olan ve küresel şehirlerin ihtiyaç duyduğu birçok hizmeti yüksek nitelikte sunan şehirlerdir. Alfa ve Alfa- grubundakiler ise, içinde buldukları bölgeleri veya ülkeleri küresel ekonomi ile güçlü bir şekilde irtibatlandıran bölgesel merkezlerdir.

Alfa, beta ve gamma grupları da kendi içlerinde alt gruplara ayrılmıştır. Alfa grubundaki şehirler Alfa++, Alfa+, Alfa ve Alfa-; Beta grubunda yer alan şehirler Beta+, Beta ve Beta-, Gamma grubundakiler ise Gamma+, Gamma ve Gamma- olmak üzere ayrılmıştır.

Şekil 1: GaWC Endeksine Göre Şehirler 2010



Kaynak: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/visual/globalcities2010.pdf> (6 Nisan 2016)

Beta grubundaki şehirler, kendi bölgeleri veya ülkeleri ile küresel ekonomi arasında bağlantı sağlayan aracı şehirler görünümündedir. Gamma grubundakiler ise daha küçük bölgelerin veya ülkelerin küresel ekonomi ile irtibatını sağlayan veya bazı hizmetlerin sunulmasında kapasitesi yeterince gelişmemiş olan şehirlerdir. Yüksek yeterlilik (high sufficiency) ve yeterlilik (sufficiency) grubundaki şehirler ise küresel şehir olma potansiyeli taşımaktadırlar.

Araştırmalar, küresel şehirler üzerine çalışan biliminsanlarının yaptığı çalışmalara, ilgili kuruluşların rapor ve istatistikî kayıtlarına ve uluslararası, çok uluslu veya ulus ötesi firmaların faaliyet bilgilerine dayandırılmıştır. Küreselleşme ve Dünya Şehirleri Araştırma Ağı tarafından 2012 yılında yapılan sınıflandırmaya göre küresel şehirlerin listesi Tablo' 1de gösterilmiştir.

Tablo 1: The World According to GaWC 2012

Alfa++ Şehirler	Alfa+ Şehirler	Alfa Şehirler	
Londra	1.Hong Kong	1. Şikago	9. Madrid
New York	2.Paris	2. Bombay	10. Mexico City
	3.Singapur	3. Milan	11.Amsterdam
	4. Şangay	4. Moskova	12. Kuala Lumpur

	5. Tokyo	5. Sao Paulo	13. Brüksel
	6. Pekin	6. Frankfurt	
	7. Sydney	7. Toronto	
	8. Dubai	8. Los Angles	

Kaynak: *The World According to GaWC 2012*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2012t.html>, (5 Nisan 2016).

2012 yılında yayınlanan GaWC endeksinde Alfa++ şehirleri Londra ve New York olarak sıralanmaktadır. Alfa + şehirleri olarak ise; Hong Kong, Paris, Singapur, Şangay, Tokyo, Pekin, Sydney, Dubai olarak, Alfa Şehirleri ise; Şikago, Bombay, Milan, Moskova, Sao Paulo, Frankfurt, Toronto, Los Angles, Madrid, Mexico Cit, Amsterdam, Kuala Lumpur ve Brüksel olarak listelenmektedir.

İstanbul'un konumu, "Küreselleşme ve Dünya Şehirleri Araştırma Ağı" tarafından yapılan beş farklı araştırmada (endekste) yıllar itibarı ile dalgalı bir seyir izlemiştir. 2000 yılında yayımlanan ilk araştırmada Beta+ grubunda yer alırken, 2004 yılındaki araştırmada Beta grubuna gerilemiş, 2008, 2010 ve 2012'deki araştırmalarda ise büyük bir ilerleme kaydederek Alfa- grubuna yükselmiştir. 2008 yılında küresel şehirler arasında 29. sırada iken 2010 yılında 35. sıraya gerilemiş, 2012 yılında ise tekrar 29. sıraya yükselmiştir.

Tablo 2: The World According to GaWC 2016

Alfa++ Şehirler	Alfa+ Şehirler	Alfa Şehirler	
Londra	1. Singapur	1. Sydney	11. Johannesburg
New York	2. Hong Kong	2. Sao Paulo	12. Toronto
	3. Paris	3. Milan	13. Seul
	4. Pekin	4. Şikago	14. İstanbul
	5. Tokyo	5. Mexico City	15. Kuala Lumpur
	6. Dubai	6. Bombay	16. Jakarta
	7. Şangay	7. Moskova	17. Amsterdam
		8. Frankfurt	18. Brüksel
		9. Madrid	19. Los Angeles
		10. Varşova	

Kaynak: *The World According to GaWC 2016*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2016t.html>, (25 Nisan 2016).

2016 yılında yayınlanan GaWC endeksinde Alfa++ şehirlerin Londra ve New York olarak sıralanmakta olduğu görülmektedir. Alfa + şehirleri olarak ise; Singapur, Hong Kong, Paris, Pekin, Tokyo, Dubai, Şangay olarak sıralanmaktadır. Alfa Şehirleri ise; 1. Sydney, Sao Paulo, Milan, Şikago, Mexico City, Bombay, Moskova, Frankfurt, Madrid, Varşova, Johannesburg, Toronto, Seul, İstanbul, Kuala Lumpur, Jakarta, Amsterdam, Brüksel, Los Angeles olarak belirtilmektedir.

Tablo 3: The World According to GaWC 2018

Alfa++ Şehirler	Alfa+ Şehirler	Alfa Şehirler		
Londra	1. Hong Kong	1. Milano	11. Seul	21. İstanbul
New York	2. Pekin	2. Şikago	12. Jakarta	22. Bangkok

	3. Singapur	3. Moskova	13. Mumbai	23. Melbourne
	4. Şangay	4. Toronto	14. Miami	
	5. Sydney	5. Sao Paulo	15.Brüksel	
	6. Paris	6. Frankfurt	16. Taipei	
	7. Dubai	7. Los Angeles	17.Guangzhou	
	8. Tokyo	8. Madrid	18.Buenos Aires	
		9. Meksiko	19.Zürih	
		10.Kuala Lumpur	20. Varşova	

Kaynak: *The World According to GaWC 2018*, <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>, (20 Şubat 2019).

2018 yılında yayınlanan GaWC endeksinde Alfa++ şehirleri Londra ve New York olarak sıralanmaktadır. Sonrasında ise Alfa + şehirleri olarak sırasıyla; Hong Kong, Pekin, Singapur, Şangay, Sydney, Paris, Dubai, Tokyo olarak, Alfa Şehirleri ise; Milano, Şikago, Moskova, Toronto, Sao Paulo, Frankfurt, Los Angeles, Madrid, Meksiko, Kuala Lumpur, Seul, Jakarta, Mumbai, Miami, Brüksel, Taipei, Guangzhou, Buenos Aires, Zürih, Varşova, İstanbul, Bangkok, Melbourne olarak ifade edilmektedir.

GaWC endekslerinde konu ile ilgili olarak yapılan 2000 ve 2013 yılları arasında toplantıları da kapsayan proje çalışmalarının ortaya koyduğu tecrübelerden¹⁷ yararlanıldığı görülmektedir. Bunun yanında Hinterworlds¹⁸ görsel çalışmasının yürütücüsü olan P.J. Taylor ele aldığı 17¹⁹ sayılı çalışması ve sonrasında geliştirilmiş halini ise 89²⁰ sayılı GaWC araştırma bültenlerinde ortaya koymuştur.

Tablo 4: Alfa++ Şehirler

2000	2004	2008	2010	2012	2016	2018
Londra	Londra	Londra	Londra	Londra	Londra	Londra
New York	New York	New York	New York	New York	New York	New York

Kaynak: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_rank_en.jpg (20 Şubat 2019)

Tablo 5: Alfa+ Şehirler

2000	2004	2008	2010	2012	2016	2018
Hong Kong	Hong Kong	Hong Kong	Hong Kong	Hong Kong	Singapur	Hong Kong
Paris	Paris	Paris	Paris	Paris	Hong Kong	Pekin
Tokyo	Tokyo	Singapur	Singapur	Singapur	Paris	Singapur
Singapur	Singapur	Tokyo	Tokyo	Şanghay	Pekin	Şanghay

¹⁷Media Coverage, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/media.html>, (7 Nisan 2016).

¹⁸P.J. Taylor, "Atlas of Hinterworlds", *GaWC*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/visual/hwatlas.html> (7 Nisan 2016).

¹⁹P.J. Taylor, "Urban Hinterworlds: Geographies of Corporate Service Provision under Conditions of Contemporary Globalization", *GaWC Research Bulletin 17, Geography, Vol.86, No.1, 2001*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb17.html>, (7 Nisan 2016).

²⁰P.J. Taylor ve D.R.F. Walker, "Urban Hinterworlds Revisited", *GaWC Research Bulletin 89, Geography, Vol.89, No.2, 2004*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb89.html>, (7 Nisan 2016).

		Sidney	Şanghay	Tokyo	Tokyo	Sydney
		Milano	Şikago	Pekin	Dubai	Paris
		Şanghay	Dubai	Sydney	Şanghay	Dubai
		Pekin	Sydney	Dubai		Tokyo

Kaynak: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_rank_en.jpg (20 Şubat 2019)

Tablo 6: Alfa Şehirler

2000	20004	2008	2010	2012
Şikago	Toronto	Madrid	Milano	Şikago
Milano	Şikago	Moskova	Pekin	Mumbai
Los Angeles	Madrid	Seul	Toronto	Milano
Toronto	Frankfurt	Toronto	Sao Paulo	Moskova
Madrid	Milano	Brüksel	Madrid	Sao Paoulo
Amsterdam	Amsterdam	Buenos Aires	Mumbai	Frankfurt
Sydney	Brüksel	Mumbai	Los Angeles	Toronto
Frankfurt	Sao Paoulo	Kuala Lumpur	Moskova	Los Angeles
Brüksel	Los Angeles	Şikago	Frankfurt	Madrid
Sao Paoulo	Zürih		Meksiko City	
San Francisco	Sydney		Amsterdam	
			Buenos Aires	
			Kuala Lumpur	
			Seul	
			Brüksel	
			Jakarta	
			San Francisco	
			Washington	

Kaynak: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_rank_en.jpg (20 Şubat 2019)

2.2. Küresel Güç Şehir Endeksi (Global Power City Index GPCI)

Dünya üzerindeki şehirlerin emek gücü ve önde gelen şirketleri cezbetme kapasitesini öncelikli olarak incelemekte olan Küresel Güç Şehir Endeksi¹³kendi kriterleri çerçevesinde şehirlerin çekicilik

sıralamasını ortaya koymaktadır.

MORI Global Power City Index²¹ olarak da isimlendirilen çalışma 6 farklı alanı ele almaktadır. Küresel bir endeks olma özelliği taşımakta olan bu endeks 40 adet küresel şehri analiz etmektedir. Mori Memorial Vakfı²² tarafından 2008 yılı ve takip eden yıllarda yayınlanan çalışma “Ekonomi, Ar-Ge, Kültürel Etkileşim, Yaşanabilirlik, Çevre ve Erişilebilirlik” gibi alanlarda altı farklı işlevi²³ 70 farklı değer üzerinden araştırmakta ve küresel şehirlerin kendi aralarında oluşan rekabette güçlü ve zayıf yanlarını tespit etmekte ve incelemektedir. 2008²⁴ yılında yapılan ilk çalışma sonrasında ilk eser 2009²⁵ yılında ortaya konulmuştur. Sonraki yıllarda ise müteakip çalışmalar 2010²⁶, 2011²⁷, 2012²⁸, 2013²⁹, 2014³⁰, 2015³¹, 2016³², 2017³³, 2018³⁴ yıllarında yayınlanmıştır.

2008 yılında yayınlanan raporda bulunan sıralama oluşturma metodu başlığı altında küresel güç şehirleri endeksinin dünyadaki 35 şehri araştırmakta olduğu ve sıraladığı belirtilmektedir. Burada, “Şehirler şehrin gücünü gösteren altı ana fonksiyon göstergesi ile değerlendirilmektedir” ibaresi bulunmaktadır. Bu başlık altında ayrıca; “Ekonomi, Araştırma ve Kalkınma, Kültürel Etkileşim, Yaşanabilirlik, Ekoloji, Doğal Çevre ve Ulaşılabilirlik” ifadelerine de yer verilmektedir. Bu unsurlar üzerinden şehrin temel güç noktaları yansıtılmaktadır. Burada bulunan her bir fonksiyonun gösterge grubuyla, fonksiyonun her faktörünü kategorize edilmektedir. Şehirlerin gerçek verilerine dayanan 69 göstergeden her birinin arasında dağılım yapıldığı belirtilmektedir³⁵.

GPCI 2009 Kapsamlı sıralama incelendiğinde 0.0’dan 400.0’a kadar değer aralığı verilmiştir. Bu genel aralık sıralamasında 35 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 10 şehir ele alınırsa³⁶; 1.New York, 2.Londra, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur, 6.Berlin, 7.Viyana, 8.Amsterdam, 9.Zürih, 10.Hong Kong olmuş sonuncu ise 35. sırada ise Kahire yer almaktadır.

GPCI 2010 Kapsamlı sıralama incelendiğinde 0.0’dan 400.0’a değer aralığı verilmiştir. Bu genel aralık sıralamasında 35 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 10 şehir ele alınırsa³⁷ Yapılan sıralama üzerinde soldan sağa 0.0’dan 400.0’a kadar sıralandığı görülmektedir. Bu sıralamada 35 ülke irdelenmiştir. Buna göre; 1.New York, 2.Londra, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur, 6.Berlin, 7.Amsterdam, 8.Seul, 9.Hong

²¹Institute for Urban Strategies, **Global Power City Index**, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/index_e.html, (10 Nisan 2019).

²²About Institute for Urban Strategies, http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/aboutus2/index.shtml#about_strategies, (10 Nisan 2016).

²³Institute for Urban Strategies, **Global Power City Index**, <http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/>, (10 Şubat 2019).

²⁴Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2008**, Tokyo, 2008, http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/research/project/6/pdf/GPCI2008_English.pdf, (12 Şubat 2016).

²⁵Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2009**, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2009_eng.pdf, (12 Şubat 2019).

²⁶Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2010**, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2010_eng.pdf, (12 Şubat n 2019).

²⁷Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2011**, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2011_eng.pdf, (12 Şubat 2019).

²⁸Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2012**, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2012_eng.pdf, (12 Şubat 2019).

²⁹Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2013**, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2013_eng.pdf, (12 Şubat 2019).

³⁰Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2014**, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14_E_Web.pdf, (12 Nisan 2019).

³¹Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2015**, http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2015_en.pdf, (12 Şubat 2019).

³²Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2016** (12 Şubat 2019). http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2016_en.pdf,

³³Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2017** (12 Şubat 2019). http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2017_en.pdf,

³⁴Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI 2018**, http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_rank_en.jpg, (20 Şubat 2019).

³⁵Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI-2009**, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2009_eng.pdf, (19 Nisan 2016), s.8.

³⁶GPCI 2009, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2009_eng.pdf s.13 Erişim; 20 Nisan 2016

³⁷GPCI 2010, http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2010_en.pdf s.8 Erişim; 1 Eylül 2016

Kong, 10.Sydney, 35.liğini koruyan Kahire yer almaktadır.

GPCI 2011 Kapsamlı sıralama incelendiğinde 0.0'dan 400.0'a değer aralığı verilmiştir. Bu genel aralık sıralamasında 35 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 10 şehir ele alınırsa; 38: 1. New York, 2.Londra, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur, 6.Berlin, 7. Seul, 8.Hong Kong, 9. Amsterdam 10.Frankfurt Kahire 35.liğini korumuş olarak ortaya çıkmaktadır.

2012 endeksi ise toplam 40 şehri ele almakta ve şehirleri altı farklı fonksiyona göre analiz etmektedir. Şehirleri;“Ekonomi”,“Araştırma-Geliştirme”,“Kültürel Etkileşim”, “Yaşanabilirlik”, “Çevre” ve “Erişilebilirlik” kriterleri üzerinden sınırlandırmaktadır. Şehirde bulunan aktörler olarak “Yöneticiler”, “Araştırmacılar”, “Sanatçılar”, “Ziyaretçiler” ve “Şehirde İkamet Edenler”in değerlendirmeye tabi tutuldukları görülmektedir.

Ekonomibaşlığı altında;“Pazarın Büyüklüğü”, “Pazarın Cazipliği”, “Ekonomik Önem”, “Beşeri Sermaye”, “Çalışma Koşulları”, “Düzenlemeler ve Riskler” olarak altı farklı kategorinin var olduğu görülmektedir. AR&GE başlığı altında ise üç farklı kategori “Akademik Kaynaklar”, “Araştırma Geçmişi”, “Araştırma Başarısı” biçiminde sıralanmaktadır. Toplamda sekiz göstergeden oluşan bu sistemdekültürel etkileşim “Trend Oluşturma Potansiyeli”, “Kültürel Kaynaklar”,“Ziyaretçilere Yönelik Tesisler”, “Ziyaretçiler İçin Çekicilik” ve “Etkileşim Hacmi” başlıkları ile tasnif edilmiştir. Çevre başlığı altında“Ekoloji”, “Kirlilik” ve “Doğal Çevre” göstergeleri ve bunlara bağlı dokuz gösterge sunulmaktadır. Erişilebilirlik işlevinin en son ele alındığı sıralamada ise “Uluslararası Ulaşım Ağı”, “Uluslararası Ulaşım Altyapısı”, “Şehir İçi Ulaşım Hizmetleri” ve “Trafik Rahatlığı”gibi dört farklı gösterge grububulunmaktadır³⁹

GPCI 2012 Kapsamlı sıralama incelendiğinde 40 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 10 şehir ele alınırsa;⁴⁰ 1. Londra, 2.New York, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur,6.Seoul 7.Amsterdam, 8.Berlin, 9.Hong Kong, 10. Viyana önceki yıl 35. sırada bulunan Kahire 40. sıraya gerilemiştir.

GPCI 2013 Kapsamlı sıralaması incelendiğinde 40 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 10 şehir ve İstanbul ele alınırsa;⁴¹ 1.Londra, 2.New York, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur,6.Seoul, 7. Amsterdam,8. Berlin, 9.Viyana, 10.Frankfurt, 27.İstanbul 40.Kahire olmuştur.

2014 yılına ait olan GPCI endeksi ise küresel şehirleri temsil eden 40 şehirle başlamaktadır. Bu şehirleri 6 kriter ve fonksiyon çerçevesinde sıralamaktadır. Bu işlevsel alanlar⁴²:

1. Ekonomi (Pazarın Çekiciliği, Ekonomik Canlılık, İş Çevresi, Düzenlemeler ve Risk)
2. AR&GE (Araştırma Arka planı, Araştırmacıları Kabule ve Desteklemeye Hazır Olmak)
3. Kültürel Etkileşim (Modayı Belirleme Potansiyeli, Konaklama Çevresi, Ziyaretçileri Çekme Kaynakları, Yemek ve Alışveriş, Etkileşim Hacmi)
4. Yaşanabilirlik (Çalışma Çevresi, Yaşam Maliyeti, Güvenlik ve Emniyet, Hayati destek Fonksiyonları)
5. Çevre (Ekoloji, Kirlilik, Doğal Çevre)
6. Ulaşılabilirlik (Uluslararası Ulaşım Altyapısı, Şehir içi Ulaşım Altyapısı) olarak sıralanmaktadır.

Ekonomi fonksiyonu için seçilen göstergeler: pazarın büyüklüğü, pazarın çekiciliği, ekonomik canlılık, beşeri sermaye, iş çevresi, düzenlemeler ve riskler olarak anılmaktadır. AR&GE ise akademik kaynaklardan sayılmaktadır. Bu durumda araştırma arka planı, araştırma başarısı, patentler gibi hususlar

³⁸GPCI 2011, http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2011_en.pdf, s.8 Erişim; 2 Eylül 2016

³⁹Institute for Urban Strategies, The Global Power City Index GPCI-2012, http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2012_en.pdf, (21 Nisan 2016), s.1.

⁴⁰GPCI 2012, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2012_eng.pdfs.8 Erişim; 5 Eylül 2016

⁴¹GPCI 2013,http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2013_en.pdfs.8 Erişim; 7 Eylül 2016

⁴²Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI-2014**, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14_E_Web.pdf, (21 Nisan 2016), s.1.

da burada rol oynamaktadır. Yaşanabilirlik için çevre, yaşam maliyeti, güvenlik ve emniyet, yaşam çevresi ve yaşamsal tesisler olarak sıralanmaktadır.

GPCI 2014 Kapsamlı sıralaması incelendiğinde 40 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 10 ilk 10 şehir ve İstanbul ele alınırsa;⁴³ 1. Londra, 2.New York, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur 6.Seul, 7.Amsterdam, 8.Berlin, 9.Hong Kong, 10.Viyana (1004.3) önceki yıl 9. sıradaydı, 11.Frankfurt (988.1) önceki yıl 10. sıradaydı, 21.İstanbul, 41.Kahire önceki yıl 40. sıradaydı.

2015 yılında yayınlanan indekste ise farklı bir metotla gösterge gruplarının yanında yer alan gösterge değerleri önceki indekslerde sadece sayı değeri ile ifade edilmekteyken 2015 indeksinde ise detaylı bilgilendirme ifadeleri almıştır. Buna göre⁴⁴; “Gösterge Grubu” alt başlıkları ve “Gösterge” değerleri ile açısından: Ekonomi ana başlığı altındaki; Pazar Büyüklüğü, Pazar Çekiciliği, Ekonomik Canlılık, Beşeri Sermaye, İş Ortamı, İş Yapma Kolaylığı gibi “Gösterge Grupları”na ait başlıklar ile bağlantılı olan “Göstergeler” olarak sıralanmaktadırlar. Bunlar da; Nominal GSYH, Kişi Başına GSYH, GSYH Büyüme Oranı, Ekonomik Özgürlük Düzeyi, Toplam Piyasa Değeri ve Listelenen Borsa Payları, Dünyanın İlk 300 Şirketi, Toplam İstihdam, İş Çevreleri için Hizmet Sektöründe Çalışan, Ücret Seviyesi, İnsan Kaynaklarını Korumanın Kolaylığı, Masa Başı Ofis Alanı, Kurumlar Vergisi Oranı, Siyasi, İktisadi ve İş Alanları Riski, üzerinden hesaplanmaktadır.

Ar-Ge “Fonksiyon” ana başlığı altında ise; Akademik Kaynaklar, Araştırma Arka planı, Araştırma Başarısı gibi “Gösterge Grupları”na ait başlıklar ile bağlantılı olan “Göstergeler” kendi başlığı altındaki sıralamasıyla; Araştırmacıların Sayısı, Dünyanın En İyi 200 Üniversitesi, Matematik ve Bilim Akademik Performansı, Yabancı Araştırmacıları Kabul için Hazırlık, Araştırma ve Geliştirme Harcamaları, Kayıtlı Sınai Haklar Sayısı. (Patent), Yüksek-Tanınmış Ödülleri Kazananların Sayısı (Bilim ve Teknoloji ile ilgili alanlar), Araştırmacılar Arasındaki Etkileşim Olanakları üzerinden değerlendirilmektedir.

GPCI 2015 Kapsamlı sıralaması incelendiğinde 40 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 5 ilk 10 şehir ve İstanbul ele alınırsa;⁴⁵ sırasıyla 2014 yılına ait durumlarına göre tasnif edilen, 1. Londra, 2.New York, 3.Paris, 4.Tokyo, 5.Singapur, önceki yıl 21. sırada yer alan İstanbul 31.İstanbul almış, 40.Kahire olmuştur.

Tablo 7: Küresel Güç Şehir Endeksi 2016 Kapsamlı Sıralama

1.Londra	20.Barselona
2.New York	21.İstanbul
3.Tokyo	22.Osaka
4.Paris	42.Johannesburg
5.Singapur	

Kaynak: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2016_en.pdf (20 Ekim 2017)

GPCI 2016 Kapsamlı sıralaması incelendiğinde 42 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 5 şehir ve İstanbul’un sıralamadaki rakipleri ele alınırsa 2016 yılına ait durumlarına göre tasnif edilen, 1.Londra, 2.New York, 3.Tokyo, 4.Paris, 5.Singapur, 20.sırada Barselona, 21. sırada İstanbul, 22. sırada Osaka yer almıştır. 42. ise Kahire olmuştur.

Tablo 8: Küresel Güç Şehir Endeksi 2017 Kapsamlı Sıralama

⁴³GPCI 2014, http://mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14_E_Web.pdf, s.10 Erişim; 9 Eylül 2016

⁴⁴Institute for Urban Strategies, **The Global Power City Index GPCI-2015**, http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2015_en.pdf, (5 Eylül 2016), s.8.

⁴⁵GPCI 2015, http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2015_en.pdf, s.10 Erişim; 26 Eylül 2016

1.Londra	29.Washington
2.New York	30.İstanbul
3.Tokyo	31.Kuala Lumpur
4.Paris	44. Johannesburg
5.Singapur	

Kaynak: http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/03_Fig_CompreRank_en_2017.jpg (20 Ekim 2017)

GPCI 2017 Kapsamlı sıralaması incelendiğinde 44 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 5 şehir ve İstanbul'un sıralamadaki rakipleri ele alınırsa 2017 yılına ait durumlarına göre tasnif edilen, 1.Londra, 2.New York, 3.Tokyo, 4.Paris, 5.Singapur, 29.sırada Washington, 30. sırada İstanbul, 31. sırada Kuala Lumpur yer almıştır. 44. sırada ise Johannesburg yer almıştır.

Tablo 9: Küresel Güç Şehir Endeksi 2018 Kapsamlı Sıralama

1.Londra	33.Moskova
2.New York	34.İstanbul
3.Tokyo	35.Taipei
4.Paris	44. Kahire
5.Singapur	

Kaynak: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_rank_en.jpg (20 Şubat 2019)

GPCI 2018 Kapsamlı sıralaması incelendiğinde 44 ülke irdelenmiştir. Buna göre ilk 5 şehir ve İstanbul'un sıralamadaki rakipleri ele alınırsa 2018 yılına ait durumlarına göre tasnif edilen, 1.Londra, 2.New York, 3.Tokyo, 4.Paris, 5.Singapur, 33.sırada Moskova, 34. sırada İstanbul, 35. sırada Taipei yer almıştır. 44. sırada ise Kahire yer almıştır.

Tablo 10: Küresel Güç Şehir Endeksi 2009 ve 2018 Arası Kapsamlı Sıralama Kıyaslaması

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
New York	New York	New York	Londra	Londra	Londra	Londra	Londra	Londra	Londra
Londra	Londra	Londra	New York	New York	New York	New York	New York	New York	New York
Paris	Paris	Paris	Paris	Paris	Paris	Paris	Tokyo	Tokyo	Tokyo
Tokyo	Tokyo	Tokyo	Tokyo	Tokyo	Tokyo	Tokyo	Paris	Paris	Paris
Singapur	Singapur	Singapur	Singapur	Singapur	Singapur	Singapur	Singapur	Singapur	Singapur

Kaynak: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2018_rank_en.jpg (20 Şubat 2019)

Küresel Güç Şehir Endeksi 2009 ve 2018 Arası Kapsamlı Sıralama Kıyaslaması incelendiğinde 44 ülke irdelendiği görülmektedir. Buna göre ilk 5 şehrin Londra, New York, Tokyo, Paris, Singapur olduğu görülmektedir. 2009-2018 arasında diğer şehirler sıralamada yer değiştirirken Sinagapurun istikrarlı bir biçimde 5.sırayı koruduğu görülmektedir.

2.3. Küresel Şehirler Endeksi (A.T. Kearney Global Cities Index)

2008 yılında Amerikan Foreign Policy isimli yayın organı Şikago merkezli danışmanlık firması olan A.T. Kearney (Andrew Thomas Kearney) ve Şikago Küresel İlişkiler tarafından yayınlanmıştır. Bu çalışmada Witold Rybczynski ve Saskia Sassen'in danışmanlık yaptığı görülmektedir⁴⁶. Foreign Policy'ye göre bu çalışma dünyanın en büyük, en çok birbiriyle bağlantılı olan şehirleri için küresel gündem oluşumuna yardım etmektedir.

Bu çalışma tarafından ele alınan şehirlerin; "Siyasi Sorumluluk, Kültürel Tecrübe, Bilgi Değişimi, Beşeri Sermaye, Ticari Faaliyet" başlıkları altında tasnif edildikleri görülmektedir. Çalışmanın incelediği şehirlerin finans, politika üretme ve kültür gibi önemli alanlarda dünya liderliğini üstlendikleri görülmektedir. Ele alınan şehirlerin bazılarının ise gelişme aşamasında olan mega şehirler oldukları anlaşılmaktadır. Bu şehirlerin kaynaklara olan talepleri, komşularıyla ilişkileri ve göçmenlere sundukları hizmetler irdelenmektedir. Bu şehirlerin bazıları ise konumları itibarıyla bir geçiş mekânı hüviyetine sahiptir. Bunun dışında kalanlar ise öne gelen uluslararası kurumlara ev sahipliği yapmaktadır. Ticaret, kültür ve iletişim merkezlerinin önemli bir kısmını temsil etmekte olan bir konuma sahiptirler⁴⁷.

2010 Küresel Şehirler Endeksinin, Barselona, Montreal, Cenevre, Houston ve Nairobi gibi ilave şehirleri de içerecek şekilde genişletildiği belirtilmektedir. Hepsi küresel pazarda önemli oyuncular olmakla beraber: Birleşmiş Milletlerin merkezi olarak Cenevre; Iberia'nın önemli bir kültürel ve ticari merkezi olan Barselona; Fransız Kanada'sının merkezi olan Montreal; çeşitli nüfus ve iş hizmetleri için bir mıknaş olan Houston; Birleşmiş Milletler merkezi ve Afrika merkezi olan Nairobi olduğu belirtilmektedir⁴⁸.

2010 Endeksinde bulunan bilgiler ışığında Asya şehirlerinin gelişme gösterdikleri ve küresel önemlerini artırmaya başladıkları görülmektedir. İlk 10 şehirden beşi Asya-Pasifik bölgesi- Tokyo, Hong Kong, Singapur, Sydney ve Seul'de bulunmaktadır. Bunun ötesinde eğitim ön plana çıktığı Asya'nın gelecek için altyapı oluşturdukları anlaşılmaktadır⁴⁹. 2010 endeksinde verilen bilgiye göre iş faaliyetleri uluslararası konferansların sayısı, mal akışı (hava ve liman), sermaye piyasaları, en büyük 40 global servis firması arasında bulunan firma ve Fortune Global 500 şirketlerinin idari birimlerinin şehirde sağladığı kümelenme ön planda tutulmaktadır⁵⁰. A.T. Kearney Global Cities Index, 2014 endeks çalışması 2008, 2010, 2012 ve 2014 yıllarına ait sıralamayı ele almaktadır

2.4. Küresel Şehirler Endeksi (Knight Frank)

Knight Frank: Global Cities Survey adıyla yayınlanan endeks çalışması 40 adet küresel şehri 4 kategoride ele almaktadır. Bu araştırmayı yapan kurum gayrimenkul danışmanlığı yapmaktadır ve 1896 yılında Londra'da kurulmuştur. New York'ta bulunan ve City Group içerisinde faaliyet gösteren City Private Bank 2007 yılından sonra The Wealth Reports isimli çalışmayı yayınlamıştır⁵¹. Bu çalışma bu kurumun yaptığı bizim

⁴⁶A.T. Kearney, Global Cities 2015 Erişim 12 Mayıs 2016

<https://www.atkearney.com/research-studies/global-cities-index/2015>

⁴⁷Foreign Policy, A.T. Kearney, *The 2008 Global Cities Index*, 2008, <https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/GlobalCitiesIndexFINAL1.pdf>, (12 Eylül 2017), s.71.

⁴⁸Foreign Policy, A.T. Kearney, *The A.T. Kearney Global Cities Index 2010*, 2010, https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban_elite-gci_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364, (20 Eylül 2017), s.4.

⁴⁹Foreign Policy, A.T. Kearney, *The A.T. Kearney Global Cities Index 2010*, 2010, https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban_elite-gci_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364, (20 Eylül 2017), s.5.

⁵⁰Foreign Policy, A.T. Kearney, *The A.T. Kearney Global Cities Index 2010*, 2010, https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban_elite-gci_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364, (20 Eylül 2017), s.7.

⁵¹*The Decade in Review*, <http://www.knightfrank.com/wealthreport>, (18 Mayıs 2016).

incelediğimiz ilk çalışmadır. En son 2016 yılında yeni rapor yayınlanmıştır⁵². 2009 Küresel Şehir Araştırması sonrası ortaya çıkan bu rapor “Küresel Zenginlik Raporu”nun ele aldığı konulardan olan mal varlığı ve zenginlik incelemesini esas almaktadır. 2013 yılında yapılan araştırma 40 adet şehri incelemeye alacaktır⁵³.

2008⁵⁴ yılında birincisi yayınlanan endeks daha sonra 2009⁵⁵, 2010⁵⁶, 2011⁵⁷, 2012⁵⁸, 2013⁵⁹ 2014⁶⁰, 2015⁶¹, 2016⁶² yıllarında da yayınlanmıştır. 2017⁶³ yılında yeni bir çalışma yayınlanmıştır. Bu endekslerden 2008 yılına ait olan çalışmanın devamında 2014 yılını da kapsayacak biçimde her yıl yayınlanmıştır. 2015 yılından itibaren ise “Global Cities Report” biçiminde yayınlanan çalışma esas alınmaktadır.

Faaliyetlerini Yüksek Net Değerli Bireylerin (HNWI'ler) üzerinden ele alan bu endeks 2007 yılındaki Yüksek Net Değerli Bireylerin (HNWI'ler) dünya üzerindeki dağılım haritasını incelemektedir. Scorpio Partnership 2007 yılına dair verileri, varlık yaratma ve HNWI'ler ve UHNWI (Aşırı Yüksek Net Değerli Bireyler) üzerindeki sayısal artışın gelişmekte olan piyasa ekonomilerinin baskın bir karaktere sahip olduğunu göstermektedir. Elde edilen bilgiler ışığında 2007 yılı nüfus artışına göre en yüksek net sırası Çin (%14) Hindistan (% 9), Kazakistan, Singapur, Arjantin ve Birleşik Arap Emirlikleri grubu ise toplamda %8 seviyesinde bir ağırlığa sahiptir. HNWI'lerin sayısı ABD'de 120.000 ile 3.1 milyon arasında artış göstermektedir. Bu önemli bir rakam olarak görülmektedir. Çin ise 46.000 civarında yıllık artışla ikinci sırada yer almaktadır. Çin bulunan HNWI nüfusu 373.000 civarında seyretmektedir. Bu rakam ise neredeyse Almanya'daki sayıya (375.000) denktir. HNWI nüfusunda kadedilen mutlak büyümenin hem Japonya hem de İngiltere'de artış gösterdiği görülmektedir.

Çalışmanın ortaya koyduğu HNWI haritası⁶⁴sırasıyla; Kanada 266.000, ABD 3.114.000, Meksika 136.000, Kolombiya 21.000, Venezuela 44.000, Şili 31.000, Arjantin 56.000, Brezilya 199.000 gibi ülkeleri sıralamaktadır. Sonrasında ise; İngiltere 557.000, Fransa 304.000, İtalya 280.000, İsviçre 189.000, Hollanda 125.000, Belçika 59.000, Almanya 375.000, Polonya 54.000, İspanya 121.000, Türkiye 38.000 gibi ülkeleri ele almaktadır. Asya kıtasında bulunan; Rusya 131.000, Kazakistan 12.000, Güney Kore 109.000, Japonya 765.000, Çin 373.000, Hindistan 114.000, Singapur 74.000, Kuveyt 13.000, Suudi Arabistan 62.000, BAE 23.000 bu sıralamaya dâhil edilmektedir. Afrika Kıtasında bulunan Güney Afrika'da 107.000 ve Avustralya'nın ise 180.000 HNWI nüfusunun bulunduğu görülmektedir.

2008 yılındaki çalışmada küresel anlamda HNWI'lerin mal varlık portföyünün yüzdelerinde ifade

⁵²The Wealth Report 2016 (10th edition),

[http://www.knightfrank.com.au/news/knight-frank-launches-the-wealth-report-2016-\(10th-edition\)-08104.aspx](http://www.knightfrank.com.au/news/knight-frank-launches-the-wealth-report-2016-(10th-edition)-08104.aspx), (18 Mayıs 2016).

⁵³Knight Frank Research, **Knight Frank Wealth Report 2013**, London, 2013,

<http://piketty.pse.ens.fr/files/capital21c/xls/RawDataFiles/WealthReportsEtc/OtherWealthReports/KnightFrankWealth%20Report2013.pdf>, (19 Mayıs 2016), s.22.

⁵⁴Knight Frank, **Annual Wealth Report 2008**, London, 2008, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2008-1.pdf>, (6 Ekim 2016).

⁵⁵Knight Frank, **Annual Wealth Report 2009**, London, 2009, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2009-2.pdf>, (6 Ekim 2016).

⁵⁶Knight Frank, **Annual Wealth Report 2010**, London, 2010, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2010-3.pdf>, (6 Ekim 2016).

⁵⁷Knight Frank, **Annual Wealth Report 2011**, London, 2011, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2011-705.pdf>, (6 Ekim 2016).

⁵⁸Knight Frank, **Annual Wealth Report 2012** London, 2012, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2012-800.pdf>, (6 Ekim 2016).

⁵⁹Knight Frank, **Annual Wealth Report 2013**, London, 2013, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2013-1285.pdf>, (6 Ekim 2016).

⁶⁰Knight Frank, **Annual Wealth Report 2014**, London, 2014, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2014-1777.pdf>, (6 Ekim 2016).

⁶¹Knight Frank, **Annual Wealth Report 2015**, London, 2015, <http://content.knightfrank.com/research/83/documents/en/wealth-report-2015-2716.pdf>, (6 Ekim 2016).

⁶²Knight Frank, **Global Cities The 2016 Report**, London, 2016, <http://www.knightfrank.com/resources/global-cities/2016/all/global-cities-the-2016-report.pdf>, (6 Ekim 2016).

⁶³Knight Frank, **Global Cities The 2017 Report**, London, 2017, <http://content.knightfrank.com/research/708/documents/en/global-cities-2017-4078.pdf>, (6 Ekim 2016).

⁶⁴Knight Frank, **Annual Wealth Report 2008**, London, 2008, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2008-1.pdf>, (6 Ekim 2016), s.8-9.

edildiği görülmektedir. Buna göre; birincil ikamet %13, ikincil ikamet %8, konut yatırımları veya gelişimi %8, tarım %2, doğrudan ticari yatırımlar %5, tüm dolaylı varlıklar %2 ve diğer yatırımlar %62 gibi bir yer tutmaktadırlar.2009 yılında yayınlanan rapor içerisinde yer verilen “Dünyanın En İyi Şehirleri”⁶⁵ başlıklı çalışma varlıklı kişilerin sayısını şehirlerin sıralanmasında önemli bir konumda görmektedir.

Tablo 11: Knight Frank, İlk 10 Küresel Şehir 2013-2014-2024

	2013	2014	2024
1	London	London	New York
2	New York	New York	London
3	Singapore	Singapore	Hong Kong
4	Hong Kong	Hong Kong	Singapore
5	Geneva	Geneva	Shanghai
6	Shanghai	Shanghai	Beijing
7	Dubai	Miami	Dubai
8	Miami	Dubai	Miami
9	Paris	Beijing	Geneva
10	Beijing	Paris	Mumbai

Kaynak: <http://www.knightfrank.ae/resources/kf-wealthreport.pdf>, (5 Ekim 2017), s.30.

Knight Frank, İlk 10 Küresel Şehir tablosu 2013, 2014 yıllarına ait ilk 10 şehre ait sıralamanın yanı sıra 2024 yılındaki sıralamanın öngörüsünü de içermektedir. Buna göre 2013 ve 2014 yılları için sıralanan ilk 10 şehirden 1.Londra, 2.New York, 3.Singapur, 4.Hong Kong, 5. Cenova, 6. Şanghai konumlarını bu yıllarda korumuştur. Ancak 2013 yılında 7. olan Dubai 2014 yılında 8. olmuş. 2013 yılında 8. olan Miami ise 2014 yılında 7. olmuştur. 2013 yılında 9. olan Paris 2014 yılında 10. olmuştur. 2013 yılında 10. olan Pekin 2014 yılında 9. olmuştur. 2024 yılında ise 1. New York, 2. Londra, 3.Hong Kong, 4. Singapur, 5.Şanghai, 6.Pekin, 7.Dubai, 8.Miami, 9.Cenova, 10.Mumbai olarak görülmektedir.

2.5. Küresel Şehir Rekabet Endeksi (Economist Int. Unit and Citibank-Global City Competitiveness)

İngiltere’de yayın yapan Pearson bünyesinde yayınlanan ve birincisi 1843⁶⁶ yılında basılan The Economist dergisinin destekleri ile Economist Intelligence Unit (EIU) tarafından yapılan araştırma ve Citi Group tarafından sağlanan kaynakla meydana getirilmiştir. 1946 yılında EIU; iş dünyası, sanayi, ekonomi, ülkelerin riskli durumları ile ilgili olarak çalışmalarını sürdürmektedir. “Economic Intelligence Unit” Küresel Şehir Rekabet Endeksi raporu yaşanabilirlik ve yaşam kalitesine dair raporlar da hazırlayan kurum tarafından ilk olarak 2012 yılında yayınlanmaya başlamıştır. Araştırmayı yapan ekibin küresel şehirlerle alakalı olarak; rekabeti, beşeri düşünce sermayesi, iş dünyasına nüfuz etme gücü ve ziyaretçileri cezbedebilme yeteneği olarak geliştiğini belirlemiştir. Bu çalışmada 120 adet şehrin incelendiği görülmektedir. Bu şehirlerin büyüklükleri ve bölgesel ekonomik itibarlarının önemli görüldüğü anlaşılmaktadır⁶⁷. Çalışmaya göre dünya nüfusunun yarısından fazlası şehirleşmiştir. Bu şehir nüfusları GSYİH’nin %80’ini oluşturmaktadır⁶⁸. “Kurumların kalitesi şehirlerin ekonomik rekabet gücü açısından büyük önem taşımaktadır. Bir şehir kurumlarının kalitesi ve genel rekabet gücü arasında kuvvetli bir ilişki vardır. Bu mantıklıdır: bir şehrin yasaları vergi, planlama, yasama ve uygulama kabiliyeti ve vatandaşları tarafından hesap verebilir olma isteği güçlü kurumlar gerektirir⁶⁹” ifadeleriyle de kurumların şehirlerin yapısal sistemindeki önemine dair rollerinin üstünlükleri vurgulanmaktadır.

2012 Economist Intelligence Unit and Citigroup Hotspots isimli endeks çalışmasında sonra ise 2025 yılının bir tahmini gibi yayınlanan çalışma yapılmıştır. Bu endeksin 6 farklı alanda ele aldığı görülmektedir. Bu

⁶⁵Knight Frank, **Annual Wealth Report 2009**, London, 2009, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2009-2.pdf>, (6 Ekim 2016). s.29.

⁶⁶The Economist Group, http://www.economistgroup.com/what_we_do/our_history.html, (10 Mayıs 2016).

⁶⁷Hot Spots benchmarking global city competitiveness, http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/home_articles/n_eiu.htm, (24 Eylül 2017).

⁶⁸Hot spots 2025 Benchmarking the Future Competitiveness of Cities, <http://www.citigroup.com/citi/news/2013/130604a.pdf>(10 Ekim 2017), s.2.

⁶⁹Hot spots 2025 Benchmarking the Future Competitiveness of Cities, <http://www.citigroup.com/citi/news/2013/130604a.pdf>(10 Ekim 2017), s.3.

çalışmayla da 120 şehrin rekabet edebilirlik alanında incelendiği anlaşılmaktadır. The 2025 Global City Competitiveness Index⁷⁰ dilimizde 2025 Küresel Şehir Rekabet Endeksi olarak olarak adlandırılmaktadır. Şehirler; sermaye, iş, yetenek ve insanları cezbetme kabiliyeti açısından sınıflandırılmıştır. Çalışmada şehirlerin günümüzdeki ve 2025 yılındaki rekabet ortamlarının durumukıyaslanmaktadır. Yapılan çalışmanın sekiz kategoriye ayrıldığı görülmektedir. Bunlar; ekonomik güç, fiziki sermaye, insan kaynağı, kurumsal verimlilik, finansal kapasite, küresel çekicilik, fiziki sermaye, çevre ve doğal riskler, sosyal ve kültürel karakter biçiminde tasnif edilmiştir. İncelemenin odaklandığı sekiz kategori (17 alt gösterge) 32 göstereye dayanmaktadır. Bu çalışmadaki kategori değerleri 0-100 aralığında ölçülecek şekilde değerlendirilmiştir. Burada 100 en güçlü değer olacak şekilde belirlenmiştir⁷¹. Sınıflandırmaya dair tablo “Economist Intelligence Unit, Hot spots 2025 Benchmarking the Future Competitiveness of Cities” içerisinde görülmektedir. Buna göre;

Tablo 12: Kategori Ağırlıkları

Kategori Ağırlıkları		2025	2012
Ekonomik Güç	30	%30	%30
Fiziki Sermaye	10	%10	%10
Finansal Olgunluk	10	%10	%10
Kurumsal Karakter	15	%15	%15
Sosyal ve Kültürel Karakter	5	%5	%5
Beşeri Sermaye	15	%15	%15
Çevresel ve Doğal Zararlar	5	%5	%5
Küresel Çekicilik	10	%10	%10

Kaynak: Economist Intelligence Unit, Hot spots 2025 Benchmarking the Future Competitiveness of Cities, <http://www.citigroup.com/citi/news/2013/130604a.pdf> (11 Ekim 2017), s.22.

SONUÇ

Dünya şehirleri gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerin önde gelen itici gücü olarak önemini artırmaktadır. Bu durumu büyük ölçüde içinde buldukları rekabet ortamına borçlu olan küresel şehirler içerisinde bulunan Türkiye’deki şehirler arasında ölçek ve ekonomi açısından en büyük olan İstanbul küresel şehirler liginde mücadele etmektedir.

Ancak İstanbul’un coğrafi konumunun getirdiği avantajların yanında; altyapı, kamu kurumlarının işleyişi ve kamu hizmetlerinin niteliği, şehre duyulan aidiyet gibi problemler öncelikli olarak iredelenmelidir. Bu gibi sorunların üstesinden gelindiği takdirde şehrin muadilleri arasında üst sıralarda yer almaması için bir sebep bulunmamaktadır.

İstanbulun ilk 10 şehir arasında yer alması için öncelikli olarak üst ligde yer alan diğer şehirlerin karşıladıkları kriterlerin yerine getirilmesi için özen gösterilmelidir. Bu itibarla şehrin ekonomik gücünün, fiziki ve beşeri sermayesinin bütüncül bir yaklaşımla değerlendirilmesi ve küresel ölçekte çekiciliğinin ön plana çıkarılması gerekmektedir. Şehirde bulunan kamu ve özel sektör kurumlarının taramaya tabi tutulması ve gerektiği yerde danışmanlık desteği de sunularak küresel şehir imajına yakışır yapılanma içinde

⁷⁰Economist Intelligence Unit, **Hot Spots: Benchmarking The Future Competitiveness of Cities**, 2013 <http://www.citigroup.com/citi/forcities/pdfs/hotspots2025.pdf> Erişim 20 Ekim 2016

⁷¹Economist Intelligence Unit, **Hot Spots: Benchmarking The Future Competitiveness of Cities**, 2013, <http://www.citigroup.com/citi/forcities/pdfs/hotspots2025.pdf>, (20 Ekim 2016), s.22 Erişim

bulunmaları sağlanmalıdır.

Şehrin bilimsel altyapısının sağlanarak şehrin güçlü ve zayıf yanlarının kıyaslandığı karşılaştırmaların analiz edildiği çalışmalar yapılmalıdır. Bu çalışmaların içeriğinde şehrin üretilen haritalar veri tabanlarının bilimsel araştırmaya yeni bakış açıları kazandıracak bakış açıları kazanması önemlidir. Bu tür yeni analiz yöntemleri üzerinden şehrin gelecek planlamasının önemli ölçüde sağlanması ve sosyo-ekonomik ile sosyo-mekânsal uygulamaların toplumsal gerçekler ve küresel verilerle örtüşecek biçimde ele alınması gerekmektedir. Yabancı sermayenin tercihlerinin sırlaması yapılarak şehrin uygunluk yapısının ortaya konulması yerinde olacaktır. Bu çalışmanın alt parçaları olarak ise diğer ilgili bileşenler dikkate alınmalıdır. Çalışmanın getireceği sonuçlar şehrin yeniden planlanması ve ilişkiler ve gelecek vizyonunun rayına oturtulması sıralamada üst noktada yer almayı sağlayacaktır. Şehrin geleceğinin planlanmasına yönelik çalışmaların arasında sayılabilecek bir endeks çalışmasının gelecek vizyonununa yapacak olduğu katkı göz önünde bulundurulduğunda kaynak ve vakit yönetimi açısından küresel ölçekte yerel düzeydeki rekabete olumlu katkıları olacaktır.

KAYNAKÇA

- Beaverstock, J.V. , P. Taylor and R.G. Smith, (1999), “A Roster of World Cities,” *Cities*, 16, 1999.
- Brenner, N., Keil, R., (2014) “From Global Cities To Globalized Urbanization”, *Glocalism Journal*, Issue 2014.
- Giddens, A.,(2012), *Sosyoloji*, Kırmızı Yayınları, İstanbul.
- Güvenç, B., (1979), *İnsan ve Kültür*, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- McLuhan, M., (1962), *Gutenberg Galaxy*, Canada: University of Toronto Press.
- Mutlu, S., Demirkaya, Y., “Avrupa Yönetimi ve Ulusaltı Yönetimlerin Ulusötesi Ağ Faaliyetleri”, *Strategic Public Management Journal* ISSN: 2149-9543, Volume 4, Issue 7, pp. 59-82 2018 (1), <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/528451> , s.61
- Sassen, S.,(1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Sassen, S.,(2001), *The Global City*, 1991, New Jersey, Princeton University Press.
- Sassen, S., (2000), “The Global City: Strategic Site/New Frontier”, *American Studies*, 41:2/3, 2000. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=7C27ABBA1984AF8E3F4B5D74C08949BF?doi=10.1.1.500.2326&rep=rep1&type=pdf> (11 Nisan 2017).
- Taylor, P.J., ve D.R.F. Walker, (2004), “Urban Hinterworlds Revisited”, *GaWC Research Bulletin 89*, *Geography*, Vol.89, No.2, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb89.html>, (7 Nisan 2016).
- Taylor, P.J., D.R.F. Walker, Catalano, G., Hoyler, M. (2002), “Diversity and Power in the World City Network”, *Cities*, Volume.19, Issue.4, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275102000203?via%3Dihub>, (10 Mart 2018).
- Taylor, P.J., “Atlas of Hinterworlds”, *GaWC*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/visual/hwatlas.html> (7 Nisan 2016).
- Taylor, P.J., (2001), “Urban Hinterworlds: Geographies of Corporate Service Provision under Conditions of Contemporary Globalization”, *GaWC Research Bulletin 17*, *Geography*, Vol.86, No.1. <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb17.html>, (7 Nisan 2016).
- Kearney, A.T., (2015), *Global Cities*, <https://www.atkearney.com/research-studies/global-cities-index/2015>(12 Mayıs 2016)
- Economist Intelligence Unit, Hot Spots: Benchmarking The Future Competitiveness of Cities

<http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/hotspots2025.pdf>(20 Ekim 2016). , 2013

Kearney, A.T., (2008), *Foreign Policy*, The 2008 Global Cities Index.

<https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/GlobalCitiesIndexFINAL1.pdf>, (12 Eylül 2017).

Kearney, A.T., (2010), *Foreign Policy*, The A.T. Kearney Global Cities Index 2010.

https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban_elite-gci_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364, (20 Eylül 2017).

A.T. Kearney,(2010), *Foreign Policy*, , The A.T. Kearney Global Cities Index 2010.

https://www.atkearney.com/documents/10192/178350/urban_elite-gci_2010.pdf/30bebf01-9591-46ef-8d06-a44b4e5ab364, (20 Eylül 2017).

GPCI 2009, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2009_eng.pdf(20 Nisan 2016).

GPCI 2010,http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2010_en.pdf(1 Eylül 2016).

GPCI 2011, http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2011_en.pdf (2 Eylül 2016).

GPCI 2012, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2012_eng.pdf(5 Eylül 2016).

GPCI 2013,http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2013_en.pdf(Eylül 2016).

GPCI 2014,http://mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14_E_Web.pdf, (9 Eylül 2016).

Hot Spots benchmarking global city competitiveness,

http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/home_articles/n_eiu.htm, (24 Eylül 2017).

Hot spots 2025 Benchmarking the Future Competitiveness of Cities,

<http://www.citigroup.com/citi/news/2013/130604a.pdf>(10 Ekim 2017).

Institute for Urban Strategies, Global Power City Index, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/index_e.html, (10 Nisan 2019).

About Institute for Urban Strategies, http://www.mori-mfoundation.or.jp/english/aboutus2/index.shtml#about_strategies,

(10 Nisan 2016).

Institute for Urban Strategies, Global Power City Index,

<http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/>, (10 Şubat 2019).

Institute for Urban Strategies, The Global Power City Index GPCI-2012, http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2012_en.pdf, (21 Nisan 2016).

Institute for Urban Strategies, The Global Power City Index GPCI-2015, http://www.mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2015_en.pdf, (5 Eylül 2016), s.8.

Institute for Urban Strategies, The Global Power City Index GPCI-2014, http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI14_E_Web.pdf, (21 Nisanl 2016).

Knight Frank Research, Knight Frank Wealth Report 2013, London, 2013,

<http://piketty.pse.ens.fr/files/capital21c/xls/RawDataFiles/WealthReportsEtc/OtherWealthReports/KnightFrankWealth%20Report2013.pdf>, (19 Mayıs 2016).

Knight Frank, Annual Wealth Report 2008, London, 2008,

<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2008-1.pdf>, (6 Ekim 2016).

Knight Frank, Annual Wealth Report 2009, London, 2009,

<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2009-2.pdf>, (6 Ekim 2016).

Knight Frank, Annual Wealth Report 2010, London, 2010,

<https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2010-3.pdf>, (6 Ekim 2016).

- Knight Frank, Annual Wealth Report 2011, London, 2011, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2011-705.pdf>, (6 Ekim 2016).
- Knight Frank, Annual Wealth Report 2012 London, 2012, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2012-800.pdf>, (6 Ekim 2016).
- Knight Frank, Annual Wealth Report 2013, London, 2013, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2013-1285.pdf>, (6 Ekim 2016).
- Knight Frank, Annual Wealth Report 2014, London, 2014, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2014-1777.pdf>, (6 Ekim 2016).
- Knight Frank, Annual Wealth Report 2015, London, 2015, <http://content.knightfrank.com/research/83/documents/en/wealth-report-2015-2716.pdf>, (6 Ekim 2016).
- Knight Frank, Global Cities The 2016 Report, London, 2016, <http://www.knightfrank.com/resources/global-cities/2016/all/global-cities-the-2016-report.pdf>, (6 Ekim 2016).
- Knight Frank, Global Cities The 2017 Report, London, 2017, <http://content.knightfrank.com/research/708/documents/en/global-cities-2017-4078.pdf>, (6 Ekim 2016).
- Knight Frank, Annual Wealth Report 2008, London, 2008, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2008-1.pdf>, (6 Ekim 2016).
- Knight Frank, Annual Wealth Report 2009, London, 2009, <https://kfcontent.blob.core.windows.net/research/83/documents/en/2009-2.pdf>, (6 Ekim 2016).
- Media Coverage*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/media.html>, (7 Nisan 2016).
- The Decade in Review*, <http://www.knightfrank.com/wealthreport>, (18 Mayıs 2016).
- The Wealth Report 2016 (10th edition)*, [http://www.knightfrank.com.au/news/knight-frank-launches-the-wealth-report-2016-\(10th-edition\)-08104.aspx](http://www.knightfrank.com.au/news/knight-frank-launches-the-wealth-report-2016-(10th-edition)-08104.aspx), (18 Mayıs 2016).
- The Economist Group*, http://www.economistgroup.com/what_we_do/our_history.html, (10 Mayıs 2016).
- The World According to GaWC 2016*, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2016t.html>
- The World According to GaWC 2018*, <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zet%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/65/oik523.pdf>, (10 Şubat 2018), s.124.
- UNEQUAL SCENES*, <https://www.unequalscenes.com/durban-metro>, (3 Mayıs 2017).

İstanbul Şehir Pazarlamasında Kamu Aktörlerinin Rolü

The Role of Public Actors in Istanbul City Marketing

Strategic Public Management Journal
Volume 5, Issue 10, pp. 131-144
December 2019
DOI: 10.25069/spmj.499379
© The Author(s) 2019
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Muhammed Attila SEVİM¹

Prof. Dr. İbrahim KIRCOVA²

Öz

Şehir pazarlaması; küreselleşme ile başlayan rekabet ortamında sermayeyi, yatırımcıyı, nitelikli insan kaynağını, yerli ve yabancı turistleri çekmek ve şehri bir cazibe merkezi haline getirmeye yönelik stratejiler uygulamaktır. Şehrin marka değerini büyütmeyle yönelik rekabetsel üstünlük alanları yaratmak ve sürdürmek bu kapsamdadır. Bu süreçte; altyapı, mimari, ulaşım, sağlık, eğitim, yatırım ve turizm hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili faaliyetler bakımından yerel aktörlere önemli görevler ve sorumluluklar düştüğü günümüzün bir gerçeğidir.

Küreselleşme ile birlikte şehirler arasında yoğun bir rekabet başlamıştır. Şehirler birer ülke ekonomisine dönüşmektedir. Bu bağlamda yapılan araştırmalarda şehirler farklı özellikleri ile ön plana çıkmakta; “Finans Şehri”, “Turizm Şehri”, “Sağlık Şehri”, “Kültür Şehri” “Sanayi Şehri ve benzeri tanımlamalarla anılmaktadırlar. Şehirlerin sahip oldukları bu unvanlar sahip oldukları Pazar pozisyonunun iyileştirilmesi sonucu kazanılmaktadır.

Şehir Pazarlaması” kavramı ilk kez 1969 yılında Kotler ve Levy tarafından yazılan “Pazarlamanın Genişletilmiş Teorisi” isimli makalede mekân pazarlama kavramıyla literatürde yer almıştır. Buna göre şehir bölge ve ülke pazarlaması yaklaşımlarının tümünü kapsayan bir kavram olarak günümüzde kullanılmaya devam edilmektedir. 1980’li yıllardan sonra şehirler arasındaki rekabetin giderek artması, şehirlerin markalaşmaya yönelmesi ile sıkça gündeme gelen “şehir pazarlaması” kavramı şehirlerin farklı pazarlama yaklaşımlarını açıklamaktadır.

Bu çalışmada; şehir pazarlaması kavramını pazarlama faaliyetlerinin yürütülmesi süreçlerinde görev ve sorumlulukları bulunan ve şehir pazarlaması üzerinde itici bir gücü olan yerel ve kamu aktörlerinin rolü ve önemi vurgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Şehir Pazarlaması, şehir rekabeti, şehir yönetimi, marka şehirler

Abstract

City marketing, is following strategies which attracts capital, investors, qualified workforce and domestic and international to the city. It also covers creating competitive advantage in various fields, aiming to grow the brand value of the city. It’s a solid fact today that local actors bear serious responsibilities and challenges in this process from the aspects of execution of services such as architectural, transportation, health, investment and tourism.

¹ Doktora Öğrencisi, Yıldız Teknik Üniversitesi, İşletme Yönetimi Bölümü, mas@infofolji.com

² Prof. Dr., Yıldız Teknik Üniversitesi, İşletme Bölümü, ibrahimkircova@gmail.com

Globalisation has sparked an intense competition among the cities which are transforming into country economies. Recent studies on this topic show that cities are coming forward with different characteristics and earn the titles such as “Finance City”, “Tourism City”, “Health City”, “Culture City” and “Industry City”. These titles that the cities hold are acquired by the improvement of the market position.

“City Marketing” concept was first mentioned in the article authored by Kotler and Levy in 1969 called, “Broadening Concept of Marketing” with the name “Location Marketing” in literacy for the first time. It’s still a term used today to cover city, region and country marketing concepts. Increasing competition between cities and focus on city marketing which has come forward with increasing city branding after 1980, explains the different marketing approaches embraced by different cities.

This study highlights importance of the roles of the local and public actors, who are responsible for executing processes of on city marketing.

Key Words: *City marketing, city competition, city branding, city management*

GİRİŞ

Şehir pazarlaması; şehir yönetiminin sorumluluk alanlarından biridir. İlk kez Kotler tarafından kullanılan şehir pazarlaması kavramı, şehrin hedef kitlesinin istek ve ihtiyaçlarını tespit ederek, öncelikli olan şehrin kimliğini belirleyip ardından şehre değer katacak pazarlama uygulamalarını hayata geçirmek ve sonuçlarını ölçümlemek olarak tanımlanmaktadır. Sahip olduğu değerleri başarılı bir şekilde pazarlayabilen şehirler bu rekabet yarışında öne çıkarken bilhassa gelişmekte olan ülkelerde merkezi ve yerel yönetimler için şehir pazarlaması kavramının önemi giderek artmaktadır.

Küresel ölçekte en önemli rekabet unsurlarından sayılan şehir pazarlaması, şehir sakinlerinin, yerli ve yabancı yatırımcıların ve turistlerin alışkanlıklarını, davranışlarını etkileyen ve belirleyen faktörleri tanımlayarak İstanbul için yeni bir pazarlama stratejisinin gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Yaklaşık 16 milyon nüfusu ile İstanbul dünyanın en kalabalık şehirleri arasında yer almaktadır. Bu nedenle İstanbul’un şehir pazarlama stratejisi iyi belirlendiği ve gerekli aksiyonlar alındığı takdirde Türkiye ve Dünya ekonomisine önemli katkılar sağlayacak konuma ulaşması mümkündür. Bu doğrultuda şehir pazarlamasında öne çıkan ana kriterler, şehir sakinleri ve ziyaretçiler için önemli gördükleri geliştirilmesi gereken faktörler belirlenmelidir. Faktörlerin belirlenmesi ve uygulanmasında en önemli sorumluluk kamu aktörlerine düşmektedir. Çalışma kapsamında kamu aktörlerinin rolü ve önemine değinilmiş ve tüm kamu aktörlerini kapsayan bir model önerisi sunulmuştur.

1. ŞEHİR PAZARLAMASI

Şehir pazarlaması kavramı olarak ilk kez 1969 yılında Kotler ve Levy tarafından yazılan “Pazarlamanın Genişletilmiş Teorisi” isimli makalede görülmektedir. Bu kavram 1980’li yıllardan sonra şehirler arasındaki rekabetin giderek artması nedeniyle sıkça gündeme gelmektedir. Kavrama, literatürde mekân pazarlama, yer pazarlama, konum pazarlama olarak da rastlamak mümkündür (Braun, 2008: 15 ve Yıldız, 2010:8).

Özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki yatırımcı, nitelikli insan kaynağı ve turist çekme yarışı ülkeler düzeyinden şehirler düzeyine inmiştir. Bunun sonucu olarak diğer şehirlerden ayırt edilebilmek adına şehrin potansiyeli doğrultusunda rekabet gücünü artırma yöntemleri arayışına girilmiştir. Çoğu Avrupa şehri, kendilerini ön plana çıkarmak ve ziyaretçi sayılarını arttırmak için pazarlamaya önem vermiş ve bu

doğrultuda tanıtım çabalarını arttırarak kendilerini farklı bir şekilde konumlandırma çabasına girmişlerdir. Literatürde şehir pazarlaması kavramını şehrin pazardaki payını arttırmak olarak tanımlayan görüşlere rastlanmaktadır. Ancak şehir pazarlamasını sadece pazar payı artışı olarak düşünmek yeterli değildir. Şehir pazarlaması aynı zamanda şehre hem ulusal ölçekte hem de uluslararası ölçekte bir imaj kazandırmak amaçlıdır. (Apaydın, 2011:6).

2. ŞEHİR PAZARLAMASININ AMACI VE HEDEF KİTLESİ

Şehir pazarlaması; şehirde yaşayanların yaşam kalitesini arttırmak, şehirde yaşanabilir ve etkin kullanılabilir mekânlar oluşturmak, şehri yatırımcılar, şirketler ve turistler için tercih edilebilir bir hale getirmek amacı taşımaktadır (Deffner vd., 2005:3). Bu da o şehrin ya da ülkenin uluslararası düzeydeki pazar pozisyonunun iyileştirilmesi ile ilgilidir.

Pazarlama amacına ulaşmak için belirlenen hedef kitle ile ortak çalışmaların yapılması veya hedef grupların ihtiyaç analizi yapılarak bu ihtiyaçlara cevap verecek stratejilerin belirlenmesi gerekmektedir. Bu noktada strateji belirlemede ilk adım olan şehrin hedef kitlesinin belirlenmesi gerekir. Aşağıda Tablo 1’de de görüldüğü gibi şehir pazarlamasının hedef kitlesi iş amaçlı ve iş amaçlı olmayan yerli ve yabancı turistleri, öğrenci, akademisyen, işçilerden oluşan şehir sakinlerini, girişimci, iş adamları ve yöneticileri kapsayan yatırımcıları, küçük işletme, KOBİ’ler, Büyük Yerel Şirketler ve çok uluslu şirketlerden oluşan işletmeleri kapsamaktadır.

Tablo 1: Şehir Pazarlamasının Hedef Kitleleri

ZİYARETÇİLER	ŞEHİR SAKİNLARİ	YATIRIMCI LAR	ŞİRKETLER
İş amaçlı yerli ve yabancı ziyaretçiler	Öğrenciler	Girişimciler	Küçük İşletmeler
İş amaçlı olmayan yerli ve yabancı turistler	Akademisyenler	İş Adamları	KOBİ’ler
	İşçiler (nitelikli, niteliksiz, Geçici)	Yöneticiler	Büyük Yerel Şirketler
	İşçiler		Çok Uluslu Şirketler

(Goovaerts vd.,2014) hedef gruplarını; şehir sakinleri, ziyaretçiler ve işletmeler olarak ayırmış ve her bir grup için farklı bir politika alanının hedef grupların istek ve ihtiyaçlarına yönelik çalışma yapmakla sorumlu olduklarını savunmuştur.

Tablo 2: Şehir Pazarlamasında Hedef Grupların Politika Alanı

HEDEF GRUP	POLİTİKA ALANI
Ziyaretçi	Turizm
Şehir Sakini	Rekreasyon
Şehir Sakini	Konut
Şehir Sakini	Eğitim
Şehir Sakini	İstihdam

Şehir Sakini	Altyapı
Şehir Sakini	Ulaşım
Şehir Sakini	Güvenlik
Şehir Sakini	Sosyal Ve Medya Servisleri
Yatırımcı	İletişim

Goovaerts, Peggy, Hannes Van Biesbroeck, Tim Van Tilt. "Measuring The Effect and Efficiency of City Marketing", Enterprise and The Competitive Environment 2014 Conference, ECE 2014, 6-7 March 2014, Brno, Czech Republic.

3. ŞEHİR PAZARLAMASININ AKTÖRLERİ

Şehir pazarlaması sürecinde dört temel aktörden başka bir deyişle paydaştan bahsetmek mümkündür. Bunlar;

- Bölgesel Aktörler,
- Ulusal Aktörler,
- Uluslararası Aktörler,
- Yerel Aktörlerdir.

Söz konusu aktörlerin her biri şehir pazarlaması sürecinde belli sorumlulukları üstlenmektedir. Bu doğrultuda her bir aktörün başarısı şehir pazarlaması sürecinin başarısını doğrudan etkilemektedir. Aktörlerin ayrı ayrı başarılı olması ile birlikte birbirleri arasındaki koordinasyonun sağlanması şehir pazarlamasının bütüncül olması gerektiği hususu da göz önünde bulundurulduğunda oldukça önemli bir faktör haline gelmektedir. Bu konuda şehir yönetiminin ilgi alanına girmektedir (Başçı, 2006:51).

3.1 Bölgesel Aktörler

Bir ülkenin tek bir yerinin pazarlanması süreci, yerini çeşitli bölgelerin ve şehirlerinin kimliklerinin ön plana çıkartılarak bölgesel bir pazarlama anlayışına bırakmıştır (İlban, 2008:122). Değişen bu anlayış süreçteki bölgesel aktörlerin önem kazanmasına neden olmuştur. Seyahat acenteleri, bölgesel ekonomik kalkınma birimleri, bölgesel turizm makamları bu aktörler arasında sayılmaktadır (Aslan, 2014:22).

Kotler (2015:138) ise bölgesel aktörleri;

- Bölgesel Ekonomik Gelişim Ajansları,
- Bölge Eyalet Yönetimleri olarak sıralamaktadır.

3.2 Ulusal Aktörler

Ulusal aktörlerin sorumluluk alanları, şehirlerin pazarlanması ve markalaşması doğrultusunda çalışmak, markalaşan şehirlerin ülke ekonomisine katkısını arttırmak için stratejiler üretmek olarak sıralanmaktadır (Yapraklı ve Demirdöğen, 2010:170).

Ulusal aktörler içinde;

- Hükümet Üyeleri ve Milletvekilleri,
- Bürokrasi,
- Çokuluslu ve Orta Çaplı Şirketler,
- Hukukçular ve Lobi Grupları,
- Medya İlişkileri Grupları,
- Yerel İş ve Yatırım Konseyleri ve Örgütleri gibi aktörler yer almaktadır (Kotler, 2015:138).

3.3 Uluslararası Aktörler

Şehrin pazarlanması sürecinde yer alan uluslararası aktörler dünya turizmine yön vermek, rehberlik etmek gibi çalışmalar yapmaktadır (Gümüş, 2008:98).

Uluslararası aktörler içinde;

- Elçilikler ve Konsolosluklar,
- Uluslararası Ekonomik Örgütler-BM, OECD, Güneydoğu Asya Ülkeler Birliği, NAFTA vb.,
- Küresel Danışmanlık Şirketleri gibi aktörler yer almaktadır (Kotler, 2015:138).

3.4 Yerel Aktörler

Yerel aktörler; kamu ve özel sektör olarak iki başlıkta incelenmektedir. Şehir pazarlaması sürecinde; altyapı, mimari, ulaşım, sağlık, eğitim hizmetlerinin yürütülmesi ile şehir ekonomisini ilgilendiren faaliyetlerin gerçekleştirilmesi açısından yerel aktörlere düşen sorumluluk payının geniş olduğu dikkat çekmektedir (Başçı, 2006:53).

3.5 Özel Sektör Aktörleri

Şehir pazarlamasının yerel aktörlerinden olan özel sektör aktörleri, satış, pazarlama, stratejik planlama konusunda tecrübelidirler. Bu kapsamda özel sektörün şehrin pazarlanması sürecinin her aşamasında var olması oldukça önem taşımaktadır. Özel sektör aktörleri, şehir pazarlaması aktörleri içerisinde en fazla fayda sağlayacak gruplar arasında sayılmaktadır. Sağladığı faydalar;

- Kamu aktörlerinin sahip olmadığı bilgi, tecrübe ve kaynaklara sahip olabilmeleri,
- Sürecin sürdürülebilirliğine katkı sağlaması,
- Paydaşların katılım süreçlerinin takibi,
- Gönüllülerin desteğinin artmasına yardımcı olması,
- Güven ortamının oluşmasına katkı sağlaması şeklindedir. (Ceylan 2010:32-33);

Bir şehrin büyümesi ve başarılı bir pazarlama süreci için özel sektörün katılımı gereklidir. Şehir pazarlaması sürecinin özel sektörlerinden olan öncü şirketler şehrin pazarlanmasının ve şehre imaj kazandırılmasının kendi tanıtımları açısından da avantajı olacağına bilincinde olduklarından süreçte aktif rol almaktadırlar. Bu durum gayrimenkul şirketleri, bankalar, sigortacılar, finans kurumları gibi diğer özel sektör aktörleri içinde geçerlidir (Kotler, 2015:145 - 152).

Kotler (2015:137) yerel aktörlerin bir kolu olan özel sektör aktörlerini aşağıdaki gibi sıralamaktadır.

- Sivil Toplum Liderleri,
- İş Konseyleri,
- Önde Gelen Şirketler,
- Gayrimenkul Geliştirme Şirketleri, Ajanslar, Hukukçular,
- Finansal Kurumlar,
- Ticaret Odaları,
- Sendikalar,
- Mimarlar,
- Üniversiteler ve Eğitim Kurumları,
- Medya.

3.6 Kamu Aktörleri

Kamu aktörleri şehir pazarlaması sürecinde itici gücü oluşturmaktadırlar. Bu aktörlerin süreç içerisinde uzun vadeli stratejiler yürütebilme becerisinin olması beklenmektedir. Bu sorumluluk şehrin valisi, belediye başkanı, ilçe başkanları ve ulaşım, eğitim, rekreasyon, planlama konuları gibi konular ile ilgilenen diğer kamu yetkilileri arasında paylaşılmaktadır (Kotler vd., 1993:57). Kotler (2015:137) kamu aktörlerini;

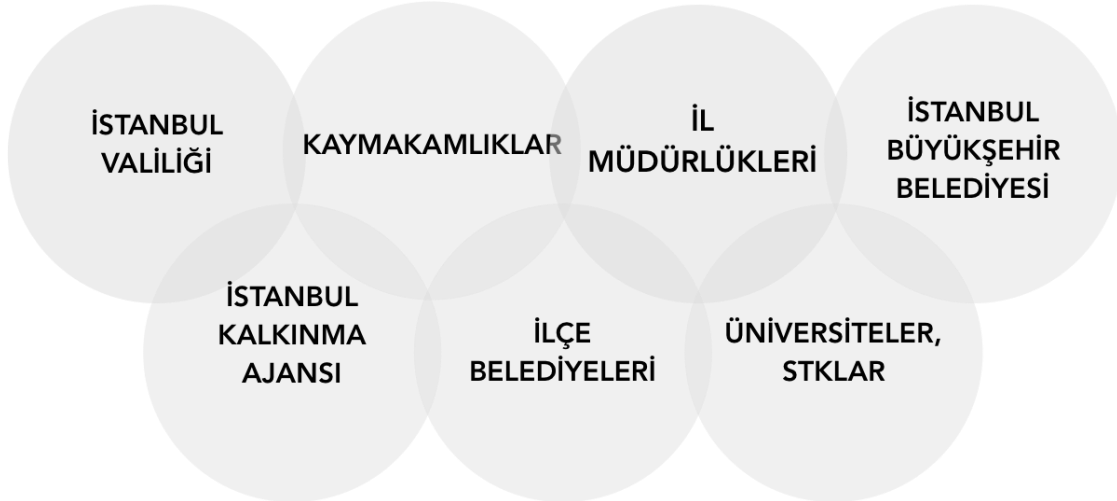
- Politikacılar ve Belediye Yetkilileri,
- Ekonomik Gelişim Ajansı,
- Metropol Bölge Organizasyonu,
- Şehir Plancıları,
- Enformasyon Büroları olarak sıralamaktadır.

Söz konusu aktörlerin şehir pazarlamasına kalkınma projelerinin planlanması, şehrin tutundurma stratejilerinin yönetilmesi ve uygulanması, şehrin imajının dünyaya tanıtılması gibi katkıları bulunmaktadır (Metaxas, 2007).

4. İSTANBUL ŞEHİR PAZARLAMASINDA İTİCİ GÜÇ: KAMU AKTÖRLERİ

İstanbul'un küresel çapta rekabet edebilirliğin artırılması ve yerel düzeyde çalışmaların yapılması önem arz etmektedir. Bu noktada yerel düzeyde katkı sağlayacak kurum ve kuruluşlar şekil 3'te gösterilmektedir.

Şekil 3: Kamu Aktörleri



4.1 İstanbul Valiliği: 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 6.maddesine göre Valiler, İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanırlar ve şehirlerde devletin temsilcisi olarak görev yapmaktadır. Valinin görevleri ise aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (İstanbul.gov.tr/istanbulvaliligi, mevzuat.gov.tr).

- İl idaresinin başı ve yürütme organıdır.
- İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur
- Vali bulunduğu ilde hükümetin, devletin ve bütün bakanlıkların temsilcisidir. Yani Valiler, ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludur.
- Askeri ve adli teşkilatlar dışında bütün devlet dairelerinde ve işletmelerde denetleme yapar.

- Devlet temsilcisi olarak törenlere başkanlık yapar.
- Gerek görüldüğü takdirde yabancı ülke temsilcileri karşılayabilir.
- Suç işlenmesini önlemek ve kamu düzenini korumak için gerekli tedbirler alabilir.
- İlde çalışan devlet memurlarını atayabilir, görev yerlerini değiştirebilir.

Uygulamada farklılıklar bulunsa da valinin görevi şehir idaresinin başı ve yürütme organı olarak tanımlanmaktadır. Şehirde valinin önderliğinde dönemsel olarak yapılacak şehir stratejileri oluşturma ve değerlendirme toplantılarıyla; valilik, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri, sanayi ve ticaret odaları ve sivil toplum kuruluşları gibi birimlerle sürekli temas halinde olunarak, hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi sağlanabilir. Bu sayede, şehrin pazarlama stratejisinin artmasına ilişkin çalışmaların da daha verimli şekilde gerçekleştirilebileceği düşünülebilir.

4.2 Kaymakamlıklar: Bir ilçenin en yetkili kamu görevlisi olan kaymakam, ilçenin yönetiminden sorumludur ve devleti temsil eder. Kaymakamların görev ve yetkileri İl İdaresi Kanunu'nun 5442 sayılı ve 27.- 40. maddeleri ile açıklanmaktadır. Açıklanan bu görev ve sorumluluklar aşağıdaki gibidir (mevzuat.gov.tr).

- Kaymakam, kanun, tüzük yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanını, uygulanmasını yerine getirir.
- Kaymakamlar aynı zamanda valilerin talimat verdikleri emir ve yetkileri de yerine getirmek ile yükümlüdürler.
- İlçeye ait yapılması gereken bütün görev ve yetkileri valiler direk olarak kaymakamlara yazarlar.
- Kaymakamlar ise bağlı buldukları şehrin valileri ile muhaberede bulunma hakkına sahiptirler.
- Olağanüstü durumlarda kaymakamların direk İçişleri Bakanlığı ya da Bakanlıklarla muhabere etme hakları vardır.

Kaymakam görevlerini, valinin denetimi ve gözetimi altında yürütür. Vali gibi siyasi bir niteliği bulunmayan kaymakam, bir meslek memurudur. Kaymakam ilçede yasa, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının yayınlanmasını ve uygulanmasını sağlar; valinin talimat ve emirlerini yürütür. Kaymakamın başkanlığını yaptığı ilçe idare kurulu; yazı işleri müdürü, mal müdürü, sağlık grup başkanı, milli eğitim müdürü, tarım ve köy işleri müdüründen oluşur. Bir de bucak idaresi söz konusudur, ancak yeni bucak müdürleri atanmayarak fiilen tasfiye cihetine gidilmektedir (Eryılmaz, 2006: 105-107). Şehirde mevzuatı uygulamakla yükümlü olan kaymakam yöneticisi olduğu ilçenin yönetimi ile yakından ilgilidir. Bu nedenle şehir pazarlamasında etkinliğin artırılması ve şehirdeki ilçelerin de yakından sürece dahil edilmesi amacı ile İstanbul ilçelerinde görevli olan 39 kaymakamın da sürece dahil edilmesi, fikir, görüş ve önerilerinin alınması gerekmektedir.

4.3 İl Müdürlükleri: İl Müdürlükleri, illerde Bakanlıkların temsilciliği görevini üstlenir. Alınan kararların veya değişen mevzuatın en küçük belde de bile uygulanmasını esas alan il müdürlükleri, yasaları yürütme işlevine sahiptir.

İstanbul'da her bakanlığın temsilcisi olarak il müdürlükleri bulunmaktadır. İl müdürleri bu noktada bakanlıkların temsilcisi olarak şehir pazarlama sürecine dahil edilerek dolaylı olarak merkez yönetimin sürece dahil edilmesi sağlanmalıdır.

4.4 İstanbul Büyükşehir Belediyesi: Büyükşehir belediyesi, il merkezi birden fazla belediyeye bölünmüş ve kalabalık nüfuslu illerde belediye hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde sürdürülmesi ve belediyeler arasında eşgüdüm sağlanması amacıyla ve kanunla oluşturulan belediyedir. Büyükşehir belediye kanununda tanımlanan görev ve sorumluluklara göre; (Büyükşehir belediye kanunu:5216 sayılı kanun)

- Büyükşehir belediyeleri; ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamaktadır.
- Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamaktadır.
- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmaktadır.
- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemekle görevlidir.
- Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamaktadır.
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmaktadır.
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmaktadır.
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmaktadır.
- Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmektedir.
- Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmektedir.
- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermektedir.
- Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletmektedir.
- Gerekliğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamaktadır.
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmektedir.
- Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermektedir.
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak, kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamaktadır.
- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işletirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmektedir.
- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemektedir.

- İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmektedir.
- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile iş birliği yapmaktadır.
- Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdukmak, işletmek veya işlettirmektedir.
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmaktadır.

5216 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyelere verilen görevler yukarıda ki gibi belirtilmiştir. Yukarıda ki maddelerde de görüldüğü gibi büyükşehir belediyeleri şehir ile ilgili tüm hizmetleri sunmakla yükümlüken şehirde yer alan diğer aktörlerle de iş birliği içindedir. İstanbul özelinde baktığımızda İstanbul Büyükşehir Belediyesi ulaşım, altyapı, aydınlatma, güvenlik, sağlık merkezleri vb. hizmetleri İstanbul'da yer alan 39 ilçe belediyesi ile iş birliği içinde yürütmektedir. Şehir pazarlaması konusunda sadece ilçe belediyeleri ile değil diğer tüm kamu aktörleri ile koordineli bir şekilde çalışmalı ve sürece tüm aktörlerin katılımı İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından sağlanmalıdır. Çünkü İstanbul diğer büyükşehir belediyelerin farklı olarak hem nüfus yoğunluğu hem ekonomik anlamda diğer şehirlerden daha büyük bir sorumluluk ile çalışmaktadır.

Şehir pazarlamasının etkinliğinin artırılması İstanbul'da yer alan aktörlerinin iş birliğinin yanı sıra, uluslararası kurum ve kuruluşlar ile kurdukları ilişkiler ile de yakından ilgilidir. Özellikler Avrupa Birliği, Dünya Bankası, UNESCO vb. kuruluşlar ile ilişkiler artırılmalı ve pazarlama sürecinin uluslararası düzeyde yayılmasında iş birlikleri sağlanmalıdır. Özellikle İstanbul'un 2017 yılında UNESCO tarafından tasarım şehri ünvanı olarak UNESCO yaratıcı şehirleri arasında yer alması ağda yer alan diğer şehirlerle de iş birliklerinin artırılmasını sağlayacaktır.

4.5 İstanbul Kalkınma Ajansı: İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA), “Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak” amacıyla 5449 sayılı Kanuna dayanarak Bakanlar Kurulu'nun 10.11.2008 tarih ve 2008/14306 sayılı kararı ile kurulmuştur. Ağustos 2009'da Genel Sekreteri atanan İSTKA, Aralık 2009'da uzman ve destek personeli istihdamı ile birlikte aktif olarak faaliyete geçmiştir. (istka.org.tr)

Şehir pazarlama sürecinde en önemli görevlerden biri de İstanbul Kalkınma Ajansı'na düşmektedir. Kurumlar arasındaki iş birliğini geliştirmeyi amaçlayan ve projelere destek sağlayan ajans pazarlama sürecinde de diğer aktörlerle iş birliği sağlayarak sürece dahil edilmelidir.

4.6 İlçe Belediyeleri: Büyükşehir ilçe belediyelerinin yönetim ve karar organları; ilçe belediye başkanı, meclisi ve encümenidir (ALICI, 2012:64). 5216 sayılı yasaya göre ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları aşağıdaki gibi tanımlanmıştır: (resmigazete.gov.tr)

- Çöp toplanması, çevre temizliği gibi konularda da yetkili konumda olan yine belediyedir. Bu görevi yerine getirebilmek ve takibini sağlayabilmek için Zabıta birimini oluşturmuştur.
- İmar belgelerinin izin ve tedarik görevi de belediyeye verilmiştir.

- Belediyenin bölgede bulunan halka karşı da görevleri vardır; okul öncesi eğitim kursları, meslek kursları, kütüphane açmak gibi işlemlerin hepsi belediyenin halka olan görevidir.
- Belediye sağlık hizmetleri vermek ile görevlidir.
- İhtiyaca göre ucuz konutların yapılmasına yardımcı olmak ve projelerin kontrolünü sağlamak destek vermek belediyeye devredilen görevler arasında yer almaktadır.
- Bulunduğu bölgedeki tarihi eserleri korumak ve kültür merkezleri açmak belediyenin görevidir.
- Tiyatro, müze, sinema ve spor salonları belediyeler tarafından hayata geçirilmesi gereken proje ve görevlerdir.

5216 sayılı kanun ile ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları yukarıda ki gibi sıralanmıştır. İstanbul gibi nüfusun yoğun olduğu bir metropol şehirde, şehir yönetimi ve sunulan kamu hizmetlerinin etkinliğinde ilçe belediyelerinin önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Temizlik, güvenlik, aydınlatma vb. ihtiyaçların ilçe genelinde düzenlenmesi ilçe belediyeleri tarafından sağlanmaktadır. Büyükşehir belediyesine göre daha küçük birim olan ilçe belediyelerinin vatandaşlar ile ilişkileri de daha güçlüdür. Bu noktada vatandaşların sorunlarını anlama, sunulan hizmetlerde verimliliği sağlama açısından ilçe belediyelerine büyük bir sorumluluk düşmektedir. Şehir pazarlama sürecinde de ilçe belediyelerinin sorumluluğu aynı oranda artmaktadır. Bu nedenle şehir pazarlaması ile ilgili oluşturulacak stratejilerin hazırlanması ve uygulanması konusunda ilçe belediyelerinin sürece dahil olması önem arz etmektedir.

4.7 Üniversiteler: Üniversiteler toplumda önemli ve saygın bir yere sahip yükseköğretim kurumlarıdır. Toplumsal gelişimin merkezindedirler. Üniversiteler yöresel, bölgesel ve küresel olarak toplumların sosyal ve ekonomik refahı için yaşamsal bilgiyi yaratır, korur ve yayar. Üniversiteler verilen görevlerden birini ağırlıklı olarak yerine getirmek üzere işlevsel olarak örgütlenmişlerdir. Üniversitelerimizde “eğitim-öğretim” ve “bilimsel araştırma” işlevleri iç içe birbirine girmiş durumdadır. Ülkemizdeki üniversiteler yerine getirdiği işlevlere göre örgütlenmemiş olup, hem eğitim- öğretim hem bilimsel araştırma hem de topluma hizmet görevlerini aynı anda yerine getirmektedir (yükseköğretim.org).

Hem ulusal hem de uluslararası düzeyde, üniversiteler şehirlerin gelişimi açısından kritik bir öneme sahiptirler. Özellikle devlet ve vakıf üniversitesi olarak geniş bir üniversite dağılımının olduğu İstanbul’da şehrin marka değerinin oluşturulması ve pazarlaması stratejilerinin belirlenmesinde üniversiteler de sürece dahil edilmelidir.

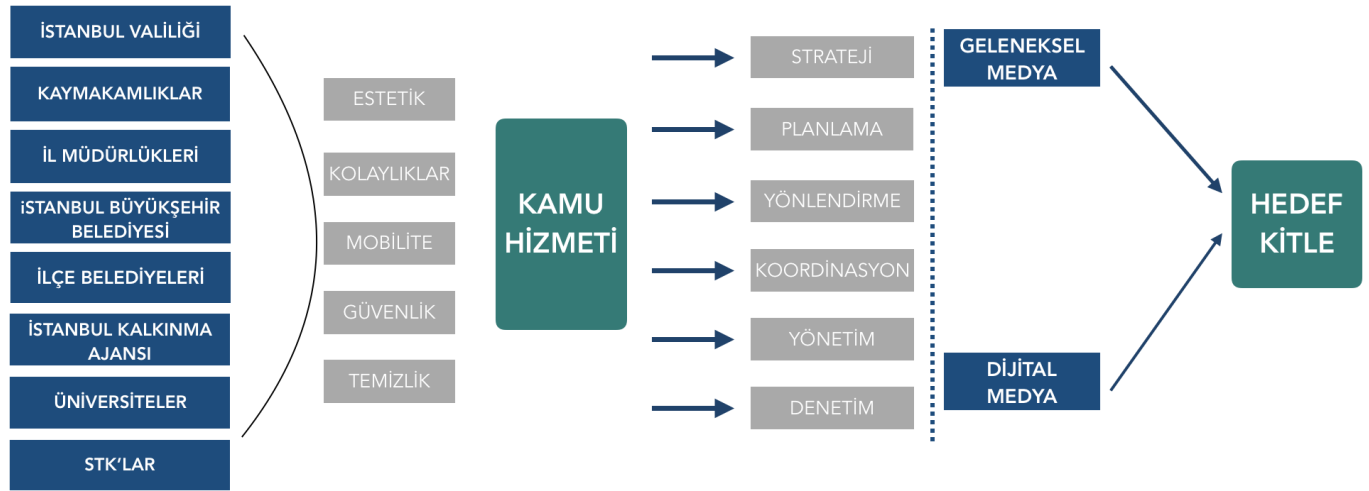
4.8 STK’lar: STK’lar doğası gereği insan hakları ve çevre gibi direkt olarak insanı ilgilendiren, evrensel konulardan etkin olan örgütlerdir (Çakmak, 2006:135 – 137). Güneş Sivil Toplum Kuruluşlarının görevlerini aşağıdaki gibi sıralamıştır: (Akdağ, Arklan, 366 – 367)

- Kamuoyu oluşturma amacı ile insanların isteklerinin gündeme gelmesine yardımcı olmaktadır.
- Çoğulcu toplum yapısının ortaya çıkmasını sağlamak amacıyla piyasalardaki metalaşmaya ve hakim Pazar değerlerine karşı dengeleyici bir unsur olmaktadır.
- İçlerinde oluşturdukları katılımcı ve çoğulcu bir kültürle beslenmiş ve aynı zamanda yönetim deneyim de kazanmış insanların yetişmesi sağlamaktadır.
- Örnek projeler ortaya çıkararak, bu projelere gerekli fonların bulunması ya da projelerin uygulanmasını hayata geçirmek için, sosyal refah ve istihdam konularında alternatif sorumluluk almak ya da hükümete paralel olmak şeklinde sıralamaktadır. (Talas,2011:392)

Şehir pazarlaması sürecinde bağımsız organlar olarak STK’lar sürece dahil edilerek şehir pazarlamasının hedef kitlelerinden biri olan İstanbul halkının sürece dahil edilmesi sağlanmalıdır.

Kamu aktörlerinin önemi ve rolleri yukarıda ki gibi tanımlanmıştır. Bu görev ve sorumluluklar çerçevesinde İstanbul'da kamu aktörleri olarak tanımladığımız; İstanbul Valiliği, İstanbul Kaymakamlıkları, İstanbul İl Müdürlükleri, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İlçe Belediyeleri, İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA), Üniversite ve STK'lar tarafından sunulan hizmetlerin şehir pazarlaması odağında yeniden şekillenmesi gerekmektedir. Bu noktada bu kurumlar tarafından sunulan kamu hizmetleri aşağıdaki modelde de görüldüğü gibi “estetik, kolaylıklar, mobilite, güvenlik ve temizlik” kapsamında şekillenmelidir. Yeniden şekillenen hizmetler kapsamında tüm kamu aktörlerinin koordinasyonu ile yönetim ve denetim mekanizması belirlenerek yeni stratejiler ve planlamalar yine şehir pazarlaması odağında gerçekleştirilmelidir. Aşağıdaki modelde de görüldüğü gibi aktörlerin ortak çalışmalarının ardından pazarlama kısmı “geleneksel” ve “dijital” medya aracılığı ile gerçekleştirilmeli ve hedef kitleye ulaşım sağlanmalıdır. Hedef kitle tablo:1 de “ziyaretçiler, şehir sakinleri, yatırımcılar ve şirketler” olarak tanımlanmıştır.

Şekil 4: İstanbul Şehir Pazarlaması Modeli



5. ULUSLARARASI YAPILAN ENDEKSLERDE İSTANBUL VE DİĞER ŞEHİRLERİN KARŞILAŞTIRMALARI

Her yıl uluslararası bağımsız araştırma kuruluşları tarafından araştırmalar yapılmakta ve yapılan araştırma ve incelemelere göre şehirler sıralanmaktadır. Aşağıdaki tabloda İstanbul'un “Yaşam Kalitesi, Küresel Şehirler, Küresel Güç ve Sürdürülebilir Şehir Hareketliliği” araştırmaları kapsamında “Berlin, Montreal, Paris, Londra, Tokyo, Seul, Pekin, New York” ile karşılaştırılmasına yer verilmiştir.

Tablo 3: Endekslerde İstanbul Sıralaması

Araştırmayı Gerçekleştiren	Araştırma Adı	SIRALAMA	İstanbul	Berlin	Montreal	Paris	Londra	Tokyo	Seul	Pekin	New York
MERCER	Quality of Living-2018		134	13	21	39	41	50	79	119	45
AT-Kearney	Global Cities-2018		26	16	27	3	2	4	12	9	1

The Mori-M-Foundation	Global Power Cities-2017		30	8	-	4	1	3	6	13	2
ARCADIS	Sustainable City Mobility Index-2017		71	22	36	3	7	13	4	16	23

Yukarıda ki endekslerde de İstanbul sıralamasının karşılaştırılan diğer şehirlere göre oldukça alt sıralamalarda olduğu görülmektedir. Mercer araştırma şirketinin tarafından yapılan yaşam kalitesi araştırmasına bakıldığında İstanbul'un 134. sırada olduğu görünürken Berlin'in 13, Montreal'in 21, Paris'in 39, Londra'nın 41, Tokyo'nun 50, Seul'un 79, Pekin'in 119 ve New York'un 45. Sıralamada olduğu görülmektedir. Endekslerde yer alan şehirler nüfus yoğunluğu, ülke içindeki vb. açısından İstanbul ile benzerlik göstermektedir. Fakat bu şehirler için yürütülen projeler halkın vatandaş kalitesini daha fazla artırmaya yöneliktir.

Yukarıda ki belirtilen şehirlerden Seul ve Londra için gelecek planları ile ilgili bir araştırma yapılmış ve incelemelerde bulunmuştur. Yapılan araştırmalar sonucunda Seul şehrinin 2030 için Planı'na bakıldığında ilk etapta Seul kimliğinin güçlendirilmesi bu yönde çalışmaların yapıldığı görülmektedir. Yine Londra'ya baktığımızda 2036 yılı için planlanan hedefler arasında iyi büyüme politikaları, mekânsal gelişim planları, tasarım, konut, sosyal altyapı, kültürel miras gibi başlıklara yer verildiği görülmüştür. Yapılan çalışmalar ilk etapta şehir sakinlerinin refah seviyesinin artırılmasının yanı sıra ikinci etapta şehir ziyaretçilerinin memnuniyetlerinin artırılmasına yöneliktir. Özellikle şehir kimliğinin güçlendirilmesi, kültürel mirasın korunması gibi amaçlar ziyaretçilerin şehre yönelik beklentilerinin maksimum seviyede sağlanması ile ilgilidir.

İstanbul'un bu yönde endekslerde alt sıralarda yer alması kamu hizmetlerinin daha çok hizmetin sunumuyla ilgili olmasına bağlıdır. Kamu aktörleri tarafından sunulan hizmetlerin İstanbul'da nüfusun yoğun olması nedeniyle verimli bir şekilde dağılamaması ile ilgilidir. Bu noktada sunulan kamu hizmetlerinin önerilen model çerçevesinde tüm aktörlerin iş birliği ile tanımlanarak çalışmaların artırılması sağlanmalıdır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

New York merkezli araştırma şirketi Mercer, tarafından yapılan "Yaşam kalitesi en yüksek olan şehirler" araştırmasında 39 kriter için yapılan değerlendirmelerin başında eğitim, yerleşim, dinlenme gibi kategoriler ön plana çıkarken; İstanbul'un 2018 yılında 134. sıraya gerilediği görülmüştür. Bu durum ilk olarak İstanbul'da vatandaşların yaşadığı şehirde söz sahibi olmasını göstermektedir. Bu noktada İstanbul için önerilen şehir pazarlaması modelinde kamu aktörleri olarak tanımladığımız; İstanbul Valiliği, İstanbul Kaymakamlıkları, İstanbul İl Müdürlükleri, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İlçe Belediyeleri, İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA), Üniversite ve STK'lar tarafından sunulan hizmetlerin şehir pazarlaması modelinde yeniden şekillenirken vatandaşlarında tüm sürece dahil edilmesi gerekmektedir. Pazarlama faaliyetlerinin tek sesli ve birbirini destekler nitelikte olması şehrin kendini ön plana çıkarması için gereklidir. Bu kapsamda kamu aktörleri tarafından sunulan hizmetler pazarlama faaliyetleri için itici güç oluşturmalı ve tüm kamu aktörlerinin iş birliği ve iletişim içinde ortak çalışmalar gerçekleştirerek şehrin dijital ve geleneksel medyadan tanıtımlarının yapılarak çalışmaların hedef kitleye ulaşılması sağlanmalıdır. Modelin başarılı bir şekilde yönetilmesi aktörlerin elinde bulundurduğu kaynakları etkin ve verimli kullanmasına bağlıdır. Aktörler tarafından sunulan şehrin güvenliği, ulaşımı, alt yapısı, üst yapısı vb. hizmetlerin geliştirilmesi ve şehrin marka değerini oluşturan varlıkların korunması sağlanmalıdır.

Stratejik şehir pazarlama süreci; şehrin marka konumlandırmasını belirleme, marka pazarlama planı hazırlama ve uygulama, marka performansını yorumlama ve ölçümlenme, marka değerini büyütme ve sürdürme basamaklarından oluşmaktadır. Bu noktada İstanbul'un marka konumlandırması belirlenirken tüm aktörler koordineli bir çalışma içinde bulunmalı ve şehir ziyaretçileri, yatırımcılar için şehrin çekici yönleri ön plana çıkarılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Apaydın, F., (2011), *Şehir Pazarlaması*, 1, Basım, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Aslan, F., (2014), *Şehir Pazarlaması: Kars İli Örneği, Doktora Tezi*, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akdağ, M., Arklan, Ü., (2014), *Kriz Yönetimi; İletişimsel Temelde Çözüm Odaklı Stratejik Yaklaşımlar*.
- Başçı, A., (2006), *Şehir Markası Yaratma Süreci ve İstanbul Şehir Markası İçin Bir Model Önerisi*, Marmara Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,
- Braun, E., (2008), *City Marketing Towards an Integrated Approach*, Erasmus University of Rotterdam.
- Ceylan, H. H., (2010), *Yerel Kalkınma ve Rekabet Aracı Olarak Şehir Pazarlamasında Yatırımcıların Yatırım Destinasyon Tercih Yapılarının Belirlenmesi ve Uşak Tekstil Sektöründe Bir Uygulama*, Doktora Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Deffner, A., Christos L., (2005), *City Marketing: A Significant Planning For Urban Development In A Globalised Economy*, 45th Congress of The European Regional Science Association, 23-27 August, Vrije Univeriteit, Amsterdam.
- Eryılmaz, B., (2006), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası,
- Goovaerts, P., Hannes V. B., Tim V. T., (2014), *Measuring The Effect and Efficiency of City Marketing, Enterprise and The Competitive Environment Conference*, ECE, 6-7 MARCH 2014, Brno, Czech Republic.
- Gümüş, H., (2008), *Türkiye'de Ulusal Turizm Örgütlerinin Yapısal Analizi ve Turizm Pazarlamasına Katkılarına Yönelik Bir Araştırma Çalışması*, Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- İlban, M. O., *Seyahat Acenta Yöneticilerinin Destinasyon Marka İmajı Alguları Üzerine Bir Araştırma*, Ege Akademik Bakış, c,8, s,1, 2008,
- Kotler, P., Irving J. R., Donald H. H., (1993), *Marketing Places: Attracting Investment, Industry and Tourism To Cities, Regions and Nations*, New York: The Free Press.
- Kotler, P., Christer A., Irving R., Donald, H., (1999), *Marketing Places Europe: Attracting Investments, Industries Residents and Visitors to European Cities, Communities, Regions and Nations*, Pearson Education, London, UK,
- Kotler, P. ve Milton, (2015), *Küresel Pazarları Kazanmak*, Türk Hava Yolları Yayınları: İstanbul.
- Metaxas, T., (2007), *City Marketing and City Competitiveness; An Effort of Reviewing The Last 25 Years*, Discussion Paper Series, c,13, s,18.
- Alıcı, O., (2012), *Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açidan Değerlendirilmesi*, Yerel Politikalar.
- Yapraklı, T. Ş., Demirdöğen S., (2010), *Şehir Markası Bileşenlerinin İncelenmesi Erzincan İli Üzerinde Bir Saha Araştırması*, Pazarlama ve İletişim Kültürü Dergisi.
- Talas, M., (2011), *Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye Perspektifi*, Türklük Bilimi Araştırmaları.
<http://www.mevzuat.gov.tr/>
<http://istanbul.gov.tr/>

<https://www.ibb.istanbul/>

<http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx>

<http://www.yuksekogretim.org/>

<https://www.istka.org.tr/>

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> / Büyükşehir Belediye Kanunu

<http://www.istanbul.gov.tr/tr/sehir-yonetimi>

<https://www.mercer.com.tr/basin-odasi-haberler/mercet-2018-yasam-kalitesi-arastirmasinin-sonuclari-aciklandi.html>

<https://www.mercer.com/newsroom/2018-quality-of-living-survey.html>

<http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/ius2/gpci2/>

<https://www.arcadis.com/en/global/our-perspectives/sustainable-cities-index-2018/citizen-centric-cities/>