

SPMJ

Strategic Public Management Journal



SPMJ

STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT JOURNAL

Volume 4
Number 8
2018



ISSN 2149-9543
www.dergipark.gov.tr/spmj

Türkiye’de Stratejik Planlama: Son Dönem Gelişmelerin İncelenmesi¹

Strategic Planning In Turkey: Investigation of Recent Period Developments

Bayram COŞKUN²

Çiğdem PANK YILDIRIM³

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 8, pp.1-16
December 2018
DOI: 10.25069/spmj.492784
Received: 05.12.2018
Accepted: 26.12.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

2000’li yılların ilk yarısında Türkiye’de önemli kamu yönetimi reformları yapılmıştır. Bu kapsamda kamu mali yönetimi de 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetim altına ilişkin düzenlemeler yanında idarenin yapı ve işleyişini de etkileyen bazı hükümler içermektedir. Bu kapsamda idare açısından eksikliği hissedilen kurumsal düzeyde planlamayı geçerli hale getirmek ve sürekliliğini sağlamak amacıyla Kanununun 9. maddesi ile kamu idareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilmiştir. Geçmişte 2006 yılında ifade edilen usul ve esasları belirlemek için bir yönetmelik çıkarılmıştır. 2018 yılında ise Kalkınma Bakanlığınca “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” adında yeni bir yönetmelik çıkarılmış ve ilk yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. 24 Temmuz 2018 tarihinde 30488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 13 numaralı “Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile stratejik planlamaya dair hususlar Strateji ve Bütçe Başkanlığın görev alanına dâhil edilmiştir.

Bu çalışmada Türkiye’deki stratejik planlama olgusunun genel tanıtımı yapıldıktan sonra, konu ile ilgili olarak yayımlanan iki yönetmelik düzenlemeleri arasındaki farklar ortaya konulmakta ve değerlendirilmektedir. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte alanda yaşanan değişimler üzerinde durulmaktadır. Çalışmada literatür tarama yöntemi kullanılmıştır. Bu çalışmanın amacı, stratejik planlamaya ilişkin meydana gelen değişikliklerin ortaya çıkaracağı yeni durumu açıklamak ve bu konuda literatüre katkı sağlamaktır. Bu doğrultuda, stratejik planlamaya ilişkin faaliyetlerin artırıldığı ve kamu yöneticilerine daha fazla sorumluluk yüklendiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: : Stratejik Planlama, Türkiye’de Stratejik Planlama, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

Abstract

In the first half of the 2000s, Turkey has made important reforms in public administration. In this context, public financial management has been rearranged with the Law No. 5018 on Public Financial Management

¹ Bu çalışma 18-19 Ekim 2018 tarihlerinde Marmara Üniversitesi ev sahipliğinde düzenlenmiş olan IV. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu’nda sunulmuş bildirinin genişletilmiş halidir.

² Prof. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü bcoskun@gmail.com

³ Arş. Gör. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, cigdem-zeynep@hotmail.com

and Control. Law No. 5018 includes some provisions that affect the structure and operation of the administration as well as the regulations on public financial management. In this context, in order to ensure the continuity of institutional planning and to ensure the continuity of the institutional level, which is felt as a lack of administration, the 9th article of the Law is obliged to make a strategic plan for public administrations. In the past, a regulation was issued to determine the procedures and principles expressed in 2006. In 2018, a new regulation called “Plan Regulation on Procedures and Principles Regarding Strategic Planning in Public Administrations” was issued by the Ministry of Development and the first regulation was repealed. No. 13 on July 24, 2018, published in the Official Gazette No. 30488 Presidency Decree on the Organization of the Strategy and Budget Presidency plan and strategic planning issues are included in the task of the Strategy and Budget Presidency.

In this study, after made public the introduction of strategic planning cases in Turkey, the differences between the two regulations will be set forth in regulations issued on the subject and will be evaluated. In addition, with the Presidency Government System will have been focus on the changes experienced in the field. Literature screening method was used in the study. The aim of this study is to explain the new situation which will be caused by the changes in strategic planning and to contribute to the literature. In this respect, it has been concluded that the activities related to strategic planning are increased and more responsibilities are imposed on public managers.

Key Words: Strategic Planning, Strategic Planning in Turkey, Presidential Government System.

GİRİŞ

Günümüzde organizasyonlar bir taraftan iyi yönetimi gerçekleştirmek, diğer taraftan kendilerini tanımak ve gelecekte olmak istedikleri noktayı önceden belirlemek için “stratejik planlama” ve “stratejik yönetim” kavramlarına önem vermeye ve bunları yaklaşım ve uygulamalarının bir parçası haline getirmeye başlamışlardır. Bunun yanında planlama yönetim faaliyetlerinin doğal bir parçası olup, kaynakların verimli kullanılması ve yönetim faaliyetlerinin etkinliği açısından kaçınılmaz bir olgu niteliğindedir. Bu durum özel sektör kuruluşları için geçerli olduğu gibi, kamu teşkilatları açısından da geçerlidir.

Ancak geçmişte Türkiye’de kamu yönetimi alanında kurumsal düzeyde planlama faaliyetleri için işleyen standart bir yöntem oluşturulamamıştır. Planlı döneme geçildikten sonra bakanlık yapıları ve diğer kamu teşkilatları içinde Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK) birimlerinin kurulması da istenen neticeyi temin edememiştir. Türkiye’de kamu yönetimi reformlarının yapıldığı 2000’li yılların ortalarında kurumsal düzeyde planlamayı geçerli hale getirmek ve sürekliliğini sağlamak amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile düzenleme yapılmış, Kanunun 9. maddesi ile kamu idareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilmiştir. 5018 sayılı Kanunun tanımları içeren 3. maddesinde stratejik plan: “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Yerel yönetimler için ise bu genel hüküm yanında, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesinde nüfusu 50.000’nin üzerinde olan belediyeler için ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 31. maddesi ile de İl Özel İdareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilmiştir.

Bu yasal düzenlemeleri takiben, 5018 sayılı Kanunun verdiği yetki ve görev doğrultusunda 2006 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hazırlanmış ve yayımlanmıştır. Bu yönetmeliğin yayımlanması ile birlikte, kamu idarelerinde

stratejik plan yapma süreci DPT'nin yönlendirmesi ve gözetiminde işlemeye başlamıştır. 2011 yılında “Kalkınma Bakanlığı”nın kurulması ve DPT'nin kapatılıp yetkilerinin bu bakanlığa devredilmesiyle birlikte stratejik planlamayla ilgili görev ve yetkiler de Kalkınma Bakanlığına geçmiştir.

Stratejik planlama alanında yaşanan 12 yılı aşkın tecrübe ışığında kamu idarelerinin stratejik planlama uygulamalarını iyileştirmek ve yaşanan bazı sorunları ortadan kaldırmak için 2018 yılında Kalkınma Bakanlığınca “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” adında yeni bir yönetmelik çıkarılmış ve 2006 yılındaki ilk yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra, bakanlık yapıları yeniden düzenlenmiş ve Kalkınma Bakanlığı kaldırılmıştır.

Daha sonra Kalkınma Bakanlığının görevli ve yetkili olduğu birçok konuda görev ve yetki sahibi olan “Strateji ve Bütçe Başkanlığı” 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuş ve stratejik planlamaya dair hususlar Strateji ve Bütçe Başkanlığının görev alanına dâhil edilmiştir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “Bakanlıklar, Kurullar ve Ofisler” adlı 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında sayılmıştır.

Yukarıda belirtilen hususlar doğrultusunda bu çalışmada öncelikli olarak, “stratejik planlama” ve “stratejik yönetim” kavramları üzerinde durulmakta bu kavramlarla ilgili değerlendirmelere yer verilmektedir. İkinci olarak, Türkiye’de stratejik planlamanın gelişim süreci, bu konudaki mevzuat düzenlemeleri üzerinde durulmaktadır. Bunu takiben, 2018 yılında yürürlüğe giren “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile 2006 tarihli yürürlükten kaldırılan yönetmelik arasındaki önemli farklar ele alınmakta ve değerlendirilmektedir. Son olarak da, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte stratejik planlamaya ilişkin oluşan değişikliklere değinilmektedir.

1. STRATEJİK YÖNETİM VE STRATEJİK PLANLAMA KAVRAMLARI

Stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarından önce strateji kavramının açıklanmasında yarar vardır. “Önceden belirlenen amaçlara ulaşmak için izlenen yol” olarak ifade edilen “strateji” ilk başlarda askeri bir kavram olarak ortaya çıkmış, daha sonra ise iş dünyasında kullanılmaya başlanmıştır (Ereş, 2004: 21). Organizasyonlar açısından strateji, amaçlara ulaşmak için alınan önlemleri ve düzenlemeleri kapsamaktadır (Güçlü, 2003: 68). Günümüzde belirlenen stratejiler, kaynak ve yeteneklerinin elverdiği ölçüde organizasyonların çevreye uyumunu da içerir (Budak, 2000: 4).

Ancak bilgi çağında organizasyonlar stratejilerini uygulamada başarısızlık yaşayabilmekte ve geleneksel performans değerlendirme yöntemlerinin yetersizliği gibi sorunlarla karşılaşabilmektedir. Başarılı organizasyonların arkasındaki gücün, stratejileri belirlemekten daha çok stratejileri uygulamaya yansıtılabilmek olduğu söylenebilir. Organizasyonların stratejileri hayata geçirmekte karşılaştıkları en önemli engel olarak stratejinin örgütün çalışanları tarafından anlaşılması, hedef, ödüllendirme, kaynak kullanımı gibi teşvik edici faktörlerin stratejilerle ilişkilendirilememesi gibi faktörlerden bahsedilebilir (Güner, 2008: 249). Stratejilerin organizasyonların başarısı açısından oldukça önemli hale geldiği günümüzde, yönetim alanında “stratejik yönetim” ve “stratejik planlama” kavramları geliştirilmiş ve bu kapsamdaki uygulamalar teori ve uygulamada ön plana çıkmıştır. Bunun yanında küreselleşme sürecinde artan rekabet ortamı, bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler, bireylerin ihtiyaç ve beklentilerinin sürekli değişim içinde olması gibi nedenler de kurumları stratejik düşünmeye sevk etmektedir (Bayraktar ve Yıldız, 2007: 281).

Stratejik planlama, mevcut durumdan veya yakın gelecekte daha çok, örgütün daha uzun bir gelecekteki gelişim yönünü etkileyecek olan temel sorunlarla ilgilidir. Stratejik planlamanın başarılı sonuç vermesi için,

örgütün üst yönetimince benimsenmesi, örgüt kültürü ile uyumlu olması ve uygulanabilir bir içerikte olması ifade edilmektedir (Tortop vd. 2010: 223).

Stratejik yönetim, “özel sektör, kamu sektörü ve üçüncü sektörde (kar amacı gütmeyen gönüllü sektörde) faaliyet gösteren tüm organizasyonlarda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gerekli işlemlerin tespit edilmesine imkân sağlayan bir yönetim tekniğidir” (Aktan, 2008: 5). Stratejik yönetim; stratejilerin belirlenmesi ve uygulanabilmesi için örgüt içi her türlü tedbirin alınmasını kapsayan ve örgütün üst düzey yöneticilerinin faaliyetlerini ilgilendiren süreçler toplamı niteliğindedir (Ereş, 2004: 21). Stratejik yönetim, zamanı ve fırsatları iyi kullanma, gelecek yönelimi olma, olumsuz çevre şartlarına karşı doğru mücadele etme ve değişime ayak uydurmanın adıdır (Eryılmaz, 2015: 8).

Stratejik yönetim sürecinin üç ana aşamasından söz edilebilir. Bunlar; hedeflere ulaşılabilmesi için stratejik planlama yapılması, planla saptanan stratejilerin uygulanması ve yürütülen faaliyetlerin yönetim amaçlarıyla uygunluğunun stratejik denetimidir (Söyler, 2007: 105). Stratejik yönetimde, sürekli değişim içinde olan çevreyi dikkate alarak ve çevreyle uyumlu yönetim politikaları oluşturmak yaklaşımı vardır. Stratejik yönetimin en önemli aşamasının stratejik planlama olduğu söylenebilir (Ereş, 2004: 21).

Stratejik planlama her örgütte tepe yönetimi tarafından belirlenen, ileriye yönelik ulaşılması hedeflenen genel amaçları içerir (Ereş, 2004: 21). Stratejik planlama, örgütün bulunduğu nokta ile ulaşmak istediği nokta arasındaki yolu tarif etmektedir. Buna göre stratejik planlama, örgütün kaynakları ve hedefleri ile çevresel şartlar arasındaki uyumu sağlar, güçlü bir vizyon oluşturur. Stratejik planlama yapan örgütler, yapamayanlara göre geleceğe daha hazır olurlar ve çevrede meydana gelen gelişmelere karşı daha hazırlıklı olurlar. Stratejik planlamada SWOT analizi yöntemiyle organizasyonun güçlü ve zayıf yönleri saptanır ve organizasyonun çevresindeki fırsat ve tehditler belirlenir (Demir ve Yılmaz, 2010: 85).

Yukarıdaki genel saptama yanında stratejik planlamanın başarılı olabilmesi için stratejik planlarda bulunması gereken bilgi ve gelecek yönelimi şunları kapsamalıdır (Küçüksüleymanoğlu, 2008: 403-404): Örgütsel değerler ve ilkeler, vizyon, misyon, iç çevre analizi, dış çevre analizi, SWOT, kritik başarı etmenleri, amaçlar, hedefler, stratejiler ve politikalar, eylem planları, kaynak dağılımı, performans ölçümü.

1980’li yıllarda yeni kamu yönetimi anlayışının güçlenmesiyle birlikte stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramı kamu yönetimi alanı için de tartışılmaya başlanmış ve bununla ilgili yaklaşımlar geliştirilmiştir (Eryiğit, 2013: 152). Bir yönetim tekniği olarak stratejik yönetimin kökenleri özel sektör örgütlerinde 1950’lere kadar uzansa da, bu yönetim tekniğinin kamu yönetiminde uygulanmaya başlanması 1990’lı yıllarda söz konusu olmuştur (Barca ve Nohutçu, 2013: 341). Bu kapsamda stratejik yönetim, geleneksel kamu yönetimine alternatif arayışları arasında yer almıştır (Özgür, 2004: 1). Bu süreçle birlikte stratejik yönetim yaklaşımının uluslararası ilişkilerde, kamu yönetiminde, siyasette giderek daha fazla yönlendirici konuma gelen bir anlayışa dönüştüğü ifade edilmektedir (Barca, 2005: 8). Stratejik planlama ve stratejik yönetim hakkında yeni fikirlerin, yaklaşımların ortaya çıkması bu kavramların sürekli yenilenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bunlar zamanla kamu sektörü alanında da uygulanmaya başlanmıştır (Eryiğit, 2013: 170).

2. TÜRKİYE’DE ANA HATLARIYLA PLANLAMA VE STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİNİN GELİŞİMİ

Türkiye’de kamu kesimi açısından iktisadi amaçlı plan yapma uygulaması 1930’lu yıllara kadar gitmektedir. 1930’ların Sanayi Planları kıt kaynaklarla öncelikli, fakat entegre projelere ağırlık verme iradesinin

örnekleridir. Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı, bir kısmi plan, yatırım planı niteliğindedir, temel amacı tüketim malları üretiminde belli artışlar sağlamaktır. 1936 yılında hazırlıkları başlayan ve 1938 yılında yürürlüğe konulması öngörülen İkinci Beş Yıllık Sanayi Planının amaçları, Birinci Plana göre daha geniş tutulmuştur. Analizleri daha kapsamlı ve öncelikleri, yatırım malları ve ara malları yönünde yoğunlaştırılmış olan bu Plan, II. Dünya Savaşının iç ve dış etkileri nedeniyle değişen koşullar yüzünden uygulamaya konulamamıştır. Birinci ve İkinci Sanayi Planları birer "Proje demeti" niteliğindedir ve her iki Plan da sanayileşme için olanakları zorlamak ve bir uygulama disiplini getirmek istemişlerdir. Her iki Plan da, fiziksel planlama ve "mekâna yerleşen" bir yapı getirmeye çalışmıştır (<http://www3.kalkinma.gov.tr>, e. t. 10.11.2018). Ancak bu planların kapsam ve içerik itibarıyla program niteliğinde olduğu yönünde görüşler de vardır (Sezen, 1999: 143).

Daha sonraları da ekonomik ve sosyal kalkınmanın hızlandırılması ve bu amaçla ülke kaynaklarının verimli kullanılması için makro ölçekte plan yapma ihtiyacı devam etmiştir. Bu ihtiyacı karşılamak amacıyla 1960 öncesinde bir planlama teşkilatı kurma çalışmaları başlatılmış ancak bu çalışmalar sonlanmadan 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi olmuştur (Merkezi bir planlama teşkilatı kurma çalışmaları 1960 öncesinde Demokrat Parti döneminde başlamıştır. Bu konuda geniş bilgi için bkz. Mıhçıoğlu, 1985).

Darbe sonrasında 30 Eylül 1960 tarihinde kabul edilen 91 sayılı Kanun(05.10.1960 tarihli ve 10621 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanmıştır.) ile Başbakanlığa bağlı olarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı kurulmuştur.

DPT'nin görevleri Kanununun 2. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

1. Memleketin tabii, beşerî ve iktisadi her türlü kaynak ve imkânlarını tam bir şekilde tespit ederek takip edilecek iktisadi ve sosyal politikayı ve hedefleri tâyinde Hükümete yardımcı olmak;
2. Muhtelif bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak;
3. Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli plânları hazırlamak;
4. Plânların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak;
5. Plânın uygulanmasını takip etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde plânda değişiklikler yapmak;
6. Özel sektörün faaliyetlerini plânın hedef ve gayelerine uygun bir şekilde teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tavsiye etmek.

DPT'ye verilen görevlerin genelde iktisadi nitelikli olduğu görülmekle beraber, "Plânların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahallî idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslahı hususunda tavsiyelerde bulunmak" biçimindeki görevinin idari nitelikte olduğu söylenebilir. Nitekim bu görevin bir gereği olarak DPT idari reform amaçlı birçok çalışma yürütmüştür.

Daha sonra kabul edilen 1961 Anayasası ile DPT anayasal kuruluş haline getirilmiş (1961 Anayasası'nın "Kalkınma Planı ve Devlet Planlama Teşkilatı" kenar başlıklı 129. maddesi şu şekildedir: "İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir. Devlet Planlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişiklikler önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir."), ancak 1982 Anayasası ile bu yaklaşımdan vaz geçilmiştir (1982 Anayasası'nın "Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey" kenar başlığını taşıyan 166. maddesi şu şekildedir: "Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı,

özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir. Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir. (Ek fıkra: 7/5/2010-5982/23 md.) Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına istişarî nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir.). 1982 Anayasası ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma amacıyla planlama yapmak ve bu planlama faaliyetlerini yürütmek üzere teşkilat kurmayı devlete görev olarak vermekle birlikte, DPT’den ismen bahsetmemektedir.

Bu nedenle 2011 yılında 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kalkınma Bakanlığı kurularak DPT kapatılmış ve DPT’ye ait olan görevler bu Bakanlığa verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ise Kalkınma Bakanlığına yer verilmemiştir. Ancak daha sonra 24.07.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Strateji ve Bütçe Başkanlığı” kurulmuş ve kalkınma planları ile bunların izlenmesi konusunda bu başkanlığa görev verilmiştir (Ancak kalkınma planlarının Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlanması gerekmektedir.).

Ulusal düzeyde/makro ölçekte ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı hızlandırmak ve ülke kaynaklarını verimli kullanmak amacıyla DPT’nin kurulmasından sonra 1963 yılından itibaren planlı kalkınma dönemi başlamıştır. Planlı dönemin başlaması ile birlikte; kamu idareleri açısından bir taraftan DPT ile kendi görev alanları itibarıyla planların hazırlanması ve uygulanmasında iş birliği yapacak, diğer taraftan yönetim faaliyetleri içinde doğal olarak var olan/olması gereken planlama faaliyetlerini yürütecek birimlere ihtiyaç duyulmuştur.

Bu kapsamda İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde 1968 yılında idari nitelikli planlamaya katkı sağlayacak bir adım atılmıştır. “1968 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar”ın 48. maddesi ile “yürütme organlarının (Bilindiği gibi yürütme organı tektir. Ancak burada herhalde kastedilen idari kuruluşlardır.) kendi içinde plan çalışmalarını ahenkleştirmek, uygulamanın plan ve programlardaki esaslara uygun olarak gelişmesini sağlamak ve kuruluşlarla Planlama Teşkilatı arasındaki ilişkilerde aracı görevinde bulunmak amacı ile bütün kamu kuruluşlarında Araştırma Planlama ve Koordinasyon (APK) birimleri kurulmuştur.” (Özşen, 1987: 118). Böylece bakanlık ve diğer kamu teşkilatlarında APK birimlerinin kurulması süreci başlamıştır. 1969 yılı Program Kararnamesinde aynı ifadeler yenilenmiş ve “Planlama ve Koordinasyon Birimleri, ilgili teşekküllerle DPT tarafından ortaklaşa tespit ve tayin edilen esaslara göre çalışacaklardır” hükmü getirilmiştir (Özşen, 1987: 119). 1970 yılı Program Kararnamesinde DPT tarafından AKP birimleri hakkında “Tip Yönetmelik” hazırlanması hüküm altına alınmış, bunu takiben bahsedilen Tip Yönetmelik hazırlanmış, böylece APK birimleri açısından yeni bir aşamaya varılmıştır (Özşen, 1987: 120). APK birimlerine ilişkin düzenlemeler 3. ve 4. Kalkınma Planları döneminde 2. Kalkınma Planı benzeri bir seyir izlemiştir. Ancak bu dönemlerde APK birimlerini yayınlama ve daha etkin hale getirme yönünde çalışmalar yürütülmüştür.

1968 yılından itibaren kurulma süreci başlayan APK birimleri açısından 1982 yılı önemli bir değişim sürecinin başladığı yıldır. Bu birimler önce bazı Kanun Hükmünde Kararnamelere konu olmuş, daha sonra 1984 yılında kabul edilen ve bakanlıkların teşkilat yapısını düzenleyen 3046 sayılı Kanun ile yasal bir zemin kazanmıştır. Her ne kadar başlangıçtaki kuruluş amaçları ağırlıklı olarak kalkınma planları ve yıllık programlara ilişkin

çalışmalara ilişkin ise de, APK birimleri 3046 sayılı Kanun (Tam adı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” olan bu Kanun, 09.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.) ile görev açısından kamu kuruluşlarında çağdaş yönetimin kurumsal aracı olma konumuna ulaşmışlardır (Özşen, 1987: 245). Ancak yasal düzenleme sonrasında da farklı sebeplerden dolayı APK birimleri bakanlık ve diğer kamu teşkilatlarında istenen ölçüde etkin olamamışlardır.

Merkezi yönetimin başkent birimleri için APK birimlerinin oluşturulması sürecinin tamamlanmasından sonra taşra teşkilatı düzeyinde de planlama birimleri oluşturma çalışmaları bir sonuca ulaşmış ve İçişleri Bakanlığınca “İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği” 1988 yılında çıkarılmıştır (13.07.1988 tarih ve 19871 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. İl düzeyinde bir planlama birimi kurulması düşüncesi Yönetmeliğin çıkış tarihinden oldukça eskilere gitmektedir. İl düzeyinde üstlenilen görevlerin gereken biçimde yürütümünü sağlayacak teknik bir birimin oluşturulması önerisi “İÇ-DÜZEN” çalışmaları sonucunda ifade edilmiş ve “İl Planlama Müdürlüğü” kurulması önerilmiştir. Özşen, 1988: 223.). Böylece il düzeyinde planlama ile ilgili işleri yürütmek ve ihtiyaç olduğunda yerel yönetimlere de bu konularda yardımcı olmak üzere, Valilik bünyesinde bir birim oluşturulmuştur. Anılan Yönetmelik halen yürürlükte.

2000’li yılların başında Türkiye’de 57. Hükümet ile başlayan Kamu Yönetimi reformu süreci 58. Hükümet ve bunu takip eden hükümetler tarafından da kararlı bir şekilde sürdürülmüştür. Bu reform çalışmalarının bir parçası olarak kamu mali yönetimi alanı da yeniden düzenlenmiş bu kapsamda 2003 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir (24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.).

Günümüzün ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırılarak, kamu mali yönetimi reformunun temel çerçevesini oluşturan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kabul edildiği 2003 yılında kısmen yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı Kanunun 01/01/2006 tarihinde tamamen yürürlüğe girmesi ile kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler gerçekleştirilmiş ve uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi kurulması yönünde mevzuat alt yapısı oluşturulmuştur (Akdeniz, 2010: 466-467).

2015 yılında çıkarılan 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.) ile Bakanlıklar ve diğer kamu teşkilatlarındaki APK birimleri kapatılmış, bu birimlerin yerine Strateji Geliştirme birimleri kurulmuştur.

5436 sayılı Kanunun 15. maddesine göre; Bakanlıklarda (Millî Savunma Bakanlığı hariç) Strateji Geliştirme Başkanlığı, ekli (1) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilâtlarında Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ekli (2) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilâtlarında ise Müdürlük kurulmuştur. Üniversiteler ile yüksek teknoloji enstitülerinde de Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kurulmuştur.

5436 sayılı Kanunun 15. maddesinde, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasında belirtilen görevler yanında bu birimlerin görevlerini şu şekilde belirlemiştir:

1. Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve Cumhurbaşkanınca belirlenen program ve politikalar çerçevesinde idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak (02.07.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK’nin 171 inci maddesiyle, 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “Başbakanlık ve bakanlıklarda” ibaresi “Bakanlıklarda”

şeklinde ve ikinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “hükümet programı” ibaresi “Cumhurbaşkanınca belirlenen program ve politikalar” şeklinde değiştirilmiştir.) :

2. İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek;
3. İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak;
4. İdarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak;
5. Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek;
6. İdarede kurulmuşsa Strateji Geliştirme Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek;
7. Bakan ve/veya üst yönetici tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Böylece strateji birimlerinin kurulması ile Türkiye’de 2000’li yılların başında gündeme gelen (Barca ve Nohutçu, 2013: 345) stratejik planlama yaklaşımı için çok önemli bir adım atılmıştır. Bunun yanında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni bir yaklaşım ve yapının oluşturulmasının önü açılmıştır. Bu olgunun bir parçası olarak 5018 sayılı Kanunun 9. Maddesi ile kamu idareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilmiştir. Yerel yönetimler için ise, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesinde nüfusu 50.000’nin üzerinde olan belediyeler için, benzer bir biçimde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 31. maddesi ile de İl Özel İdareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü düzenlenmiştir.

Bu yasal düzenlemelerden sonra stratejik planlamada deneyim elde etmek amacıyla 16 Şubat 2004’te DPT tarafından gönüllülük esasına göre sekiz kamu kurum ve kuruluşu belirlenmiş ve bu kurum ve kuruluşlarda stratejik planlama çalışması başlatılmıştır (Barca ve Nohutçu, 2013: 347) (Bu kamu kurumları şunlardır: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi.).

O günün şartlarında 5018 sayılı Kanunun 9. maddesinin 3. fıkrasına göre stratejik planlama ile ilgili usul ve esasların belirlenmesi hususunda Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığına görev ve yetki verilmiştir. 2011 yılında DPT’nin kapatılması ile bu yetki yeni kurulan Kalkınma Bakanlığına aktarılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte 5018 sayılı Kanunun 9. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile bu usul ve esasları belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir (5018 sayılı Kanunun 9. maddesinin 3. Fıkrasının ilk hali şu şekildedir: “Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların, kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.”). Geçmişte 2006 yılında ifade edilen usul ve esasları belirlemek için bir yönetmelik çıkarılmıştır. 2018 yılında ise Kalkınma Bakanlığınca “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” adında yeni bir yönetmelik çıkarılmış ve ilk yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. 24 Temmuz 2018 tarihinde 30488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 13 numaralı “Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile stratejik planlamaya dair hususlar Strateji ve Bütçe Başkanlığın görev alanına dâhil edilmiştir.

3. STRATEJİK PLANLAMAYLA İLGİLİ KANUNİ DÜZENLEMELER

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu her ne kadar kamu teşkilatları için mali yönetim alanını düzenlese de, aynı zamanda bu Kanun idarenin yapı ve işleyişini etkileyen/düzenleyen birçok hüküm de içermektedir. Bu kapsamda Kanun, Türkiye’de kurumsal düzeyde planlamayı geçerli hale getirmek ve sürekliliğini sağlamak için düzenleme yapma yoluna gitmiştir. 5018 sayılı Kanunun “Tanımlar” başlığını taşıyan 3. maddesinin (n) bendinde stratejik plan: “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” şeklinde tanımlanmıştır.

Yasadaki stratejik plan tanımının iyi bir biçimde yapıldığı, bu tanım ile bir stratejik planın içermesi gereken temel unsurların açıkça ifade edildiği görülmektedir. 5018 sayılı Kanun 9. maddesinde de, kamu idareleri için stratejik plan yapma zorunluluğu ifade edilmiş ve stratejik planların nasıl bir yaklaşımla ve hangi yöntemle hazırlanacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda 9. maddenin 1. fıkrasında “*Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar*” denilmektedir (Buradaki metin 9. maddenin 1. fıkrasının 703 sayılı KHK ile değiştirilen halidir. Bu fıkranın ilk hali şu şekildedir: Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.). Bu fıkrada hem kamu idarelerinin kendi stratejik planlarını hazırlarken dikkat etmeleri gereken üst metinler ve politikalar ifade edilmiş hem de stratejik planın ne içermesi ve nasıl bir yaklaşımla hazırlanması gerektiği tanımlanmıştır.

9. maddenin 3. fıkrasında stratejik plan hazırlayacak kamu idarelerinin belirlenmesi, kamu idareleri açısından stratejik planlama sürecinin yönetilmesi ve yönlendirilmesi yetki ve görevi Cumhurbaşkanlığı’na verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce bu görev ve yetki DPT’ye verilmiş, bu teşkilatın kapatılması ile Kalkınma Bakanlığı bu konuda görevli ve yetkili olmuştur.

5018 sayılı Kanun’un stratejik planlamaya ilişkin genel hükümleri yanında yerel yönetimlere ilişkin mevzuatta da stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konuları düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesinde nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyeler için stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Anılan maddeye göre; Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plânı hazırlamak ve belediye meclisine sunmak zorundadır. Belediyelerin stratejik planı belediye meclisinin kabulüyle resmileşir ve kesinleşir. Belediyelerin stratejik planlarını katılımcı bir süreç ve yaklaşımla hazırlaması meslek odalarını, ilgili sivil toplum örgütlerini ve üniversiteleri sürece dâhil etmesi gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 41. maddesindeki “*stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir*” denilmek suretiyle aynı zamanda belediyelerin stratejik planları ile bütçeleri arasında bir ilişki kurmuştur.

Benzer bir biçimde 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanununun 31. maddesi ile İl Özel İdareleri için stratejik plan yapma yükümlülüğü getirilmiş ve stratejik planlama sürecinin nasıl yürütülmesi gerektiği tanımlanmıştır. Anılan maddeye göre; Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik

plan il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Yine belediyelerde olduğu gibi il özel idarelerinde de stratejik planın hazırlanmasında katılımcı bir yöntemin takip edilmesi gerektiği Kanun’da ifade edilmiştir.

Hem 5393 sayılı Belediye Kanunu hem de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5 yıllık stratejik planlar yanında stratejik planların bir çeşit yıllık dilimi olan yıllık programların da hazırlanmasını öngörmüş ve bu yıllık programlar ile bütçe arasında da ilişki kurmuştur. Ancak 5393 sayılı Kanun’da yıllık program için “yıllık performans programı”, denmesine karşın, 5302 sayılı Kanun’da aynı işlem için “performans plânı” denilmiştir. Genel olarak bakıldığında, stratejik planların uygulanmasının, 5 yıllık kalkınma planlarına benzetildiği söylenebilir. Kalkınma planları doğrultusundan hazırlanan yıllık programlara karşılık, stratejik planların yıllık uygulanmasını gerçekleştirmek üzere de “performans programı” hazırlanmaktadır. Dolayısıyla 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’ndaki “performans planı” isimlendirmesinin yerinde olmadığı görülmektedir.

4. 2006 TARİHLİ KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA İLİŞKİN USUL VE ESASLAR HAKKINDA YÖNETMELİK

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu 9. maddesinin ilk haliyle stratejik planlamaya ilişkin usul ve esasları belirleme yetki ve görevini DPT’ye vermektedir. DPT de bu doğrultuda “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”i hazırlamış ve Yönetmelik 26.05.2006 tarihinde 26179 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelikte stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idareleri; stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesi; stratejik planların hazırlık süreci, programı, planın değerlendirilmesi ve sunulması, performans programı gibi hususlar düzenleme konusu yapılmıştır.

2011 yılında Kalkınma Bakanlığı’nın kurulmasıyla birlikte Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın yetki ve görevleri bu Bakanlığa geçmiştir. Kalkınma Bakanlığının kurulması sonrasında da DPT tarafından çıkarılan Yönetmelik yürürlükte kalmış ve kamu idarelerinin stratejik planlama çalışmaları bu Yönetmelik hükümleri doğrultusunda yürütülmüştür. Ancak 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından 2006 tarihli “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” yürürlükten kaldırılmış, bunun yerine aynı adla yeni bir yönetmelik çıkarılmıştır. Yeni yönetmelik 26.02.2018 tarih 30344 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 2018 tarihli yeni yönetmelik ile 2006 yılında yayımlanmış olan yönetmelikteki bazı hususlar yeniden düzenlenmiş, bazı maddeler kaldırılmış ve yönetmeliğe yeni maddeler eklenmiştir. Dikkati çeken hususlardan birisi, yönetmeliğin “Tanımlar” başlığını içeren 4. maddesinin oldukça genişletilmiş olmasıdır. Ayrıca eylem planları ile stratejik planlamanın, izlenmesi ve değerlendirilmesi, gizlilik gerektiren bilgiler gibi hususlar yönetmeliğin kapsamına dâhil edilmiştir. Yeni yönetmeliğin daha detaylı incelemesi devam eden başlıkta yapılacaktır.

5. 2018 TARİHLİ KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA İLİŞKİN USUL VE ESASLAR HAKKINDA YÖNETMELİK

Kalkınma Bakanlığı tarafından çıkarılan bu Yönetmelik, eski yönetmeliğin uygulandığı 12 yıllı aşkın bir sürede yaşanan tecrübeyi içermekte ve bu tecrübe doğrultusunda stratejik planlama uygulamasını daha etkin hale getirme amaçlı yeni düzenlemeler içermektedir. Yeni Yönetmeliğin getirmiş olduğu önemli değişiklikler şu şekilde belirtilebilir:

Yönetmeliğin Kapsamına İlişkin Değişiklik: Eski yönetmeliğin 2. maddesinde “*Yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin hassasiyeti nedeniyle Millî Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil*

Güvenlik Komutanlığının stratejik plan hazırlaması zorunlu değildir” denilmektedir. Yeni Yönetmelikte ise 2. madde de “yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin niteliği nedeniyle Cumhurbaşkanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ve Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığının stratejik plan hazırlaması zorunlu değildir” denilmektedir. Yeni duruma göre; Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı stratejik plan hazırlama yükümlülüğü olan kamu teşkilatları arasına dâhil edilmiştir. Stratejik plan hazırlama konusunda muafiyet Cumhurbaşkanlığı ve sadece iki idari teşkilat için tanınmıştır.

Yeni Tanımların Yönetmeliğe İlave Edilmesi: Eski Yönetmelikte, sadece kılavuz, mahalli idare, müsteşarlık, strateji geliştirme birimleri, stratejik plan ve üst yöneticinin tanımı yapılmışken, yeni Yönetmelikte yönetmeliğin içeriği ile ilgili toplamda 19 tanım yer almaktadır. Yönetmelikte tanımlanan bazı kavramlar şunlardır: Strateji geliştirme kurulu, stratejik plan değerlendirme raporu, stratejik plan genelgesi, stratejik plan gerçekleştirme raporu, stratejik plan izleme raporu, stratejik planlama ekibi, yenileme. Yeni tanımlar ile ihtiyaç doğrultusunda yönetmeliğe konulan yeni düzenlemelerin daha iyi anlaşılması temin edilmiştir.

Genel İlkelerin Sayısının Çoğaltılması: Eski Yönetmelikte 5. maddede kamu idareleri açısından stratejik planlama sürecine ilişkin 4 genel ilkeden söz edilmiş iken, yeni Yönetmelikte yine 5. maddede belirtilen genel ilkelerin sayısı 11’e çıkarılmıştır. Böylece stratejik planlama çalışmalarının genel çerçevesi kamu idareleri açısından daha iyi belirlenmiştir. Ancak eski yönetmeliğin (c) bendinde “yöntem, süreç ve eğitim hizmetleri konularında ihtiyaç duyulması halinde” danışmanlık hizmeti alınabileceği belirtiliyordu. Danışmanlık hizmeti alma yeni Yönetmelikten çıkarılmıştır. Bu düzenlemede kamu idarelerinin stratejik planlama konusunda artık yeterli deneyimi elde ettiği yaklaşımı olduğu tahmin edilmektedir. Ancak uygulamaya bakıldığında kamu idarelerinin etkin ve ihtiyaca uygun bir stratejik plan yapabilmeleri için hala danışmanlık hizmetine ihtiyaç duydukları söylenebilir. Bu nedenle ihtiyaç duyulduğunda danışmanlık hizmetinin alınabilmesine ilişkin hükmün Yönetmelikten çıkarılmasının yerinde olmadığı değerlendirilmektedir.

Stratejik Planların Güncellenmesi ve Yenilenmesi: Eski yönetmelikte, tek maddede (md. 7) stratejik planların güncellenmesi ve yenilenmesini düzenlemişken, yeni Yönetmelikte güncelleme ve yenilemeye bir bölüm ayrılmış ve (Dördüncü Bölüm) ve hem güncelleme hem de yenileme konusu daha detaylı düzenlenmiştir. Eski Yönetmelikte güncelleme, 2 yıllık bir sürenin geçmesi halinde mümkünken, yeni Yönetmelik böyle zorunlu bir süre öngörmemiş, ancak bir stratejik planın 5 yıllık sürede en fazla iki defa güncellenebileceğini belirtmiştir. Bunun yanında eski Yönetmelik güncellemede “stratejik planın misyon, vizyon ve amaçlarının” değiştirilmemesini öngörmüşken, yeni Yönetmelik böyle bir sınırlama içermektedir. Yeni Yönetmelik ayrıca güncellemede yerel yönetimler hariç kamu idarelerinin Strateji ve Bütçe Başkanlığından (Yönetmelik metninde “Kalkınma Bakanlığı” denilmektedir. Ancak Kalkınma Bakanlığı ilga edildiğinden Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 26/A maddesine göre; Başkanlığın görev alanına giren konulara ilişkin olmak kaydıyla mevzuatta mülga Kalkınma Bakanlığına yapılan atıflar Strateji ve Bütçe Başkanlığına yapılmış sayılır.) “uygun görüşü” alınmasını öngörmektedir. Bunun yanında yeni Yönetmeliğe göre güncellenen hususlar ikinci güncellenmenin konusu olamaz.

Yeni Yönetmelikte yenileme; “stratejik planın, dönemi tamamlanmadan yeni bir plan dönemi için tüm unsurlarıyla yeniden hazırlanması” olarak tanımlanmış ve stratejik planların yenileme şartları ve usulü 18. madde de düzenlenmiştir. Yeni Yönetmelik, stratejik planların yenilenme şartları arasından “doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalımların vuku bulmasını çıkarmıştır. Buna karşılık, Rektörün değişmesini, üniversitelerde yenilenme sebebi olarak belirtmiştir. Yenilenme kararının yönetmelikte

belirlenen sebeplerle ilgili idare tarafından alınması halinde, yerel yönetimler hariç kamu idarelerince Strateji ve Bütçe Başkanlığından “uygun görüşü ”nün alınması gerekir.

Genel olarak bakıldığında yeni Yönetmelik ile stratejik planların hem güncellenmesi hem de yenilenmesi için daha iyi bir sistemin oluşturulduğu söylenebilir. Ancak güncelleme ve yenilemede Strateji ve Bütçe Başkanlığının “uygun görüşünün” alınması -her ne kadar cevaplama konusunda zorunlu süre öngörülmüşse de- sürecin uzamasına neden olabilir.

Stratejik Planların Hazırlık Süreci: Genel olarak bakıldığında yeni Yönetmeliğin stratejik planların hazırlanma sürecini daha iyi tanımladığı söylenebilir. Eski Yönetmelikte öngörülen süre içinde stratejik planlarını hazırlamayan kamu idareleri için herhangi bir yaptırım öngörülmemişken, yeni Yönetmelik, bu konuda “Stratejik planlarını bu Yönetmelikte belirlenen takvime uygun olarak süresinde hazırlamayan kamu idareleri, Sayıştaya ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonuna bildirilir” biçiminde bir düzenleme içermektedir.

Stratejik Planların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi: Eski yönetmelik stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesi konusunda sistemli bir yaklaşıma sahip değildi. Yeni Yönetmelik 16. madde ile bu açığı kapatmıştır. Yeni Yönetmelik izleme ve değerlendirmede temel sorumluluğu “üst yönetici ”ye (Yeni Yönetmeliğin 4. maddesinde üst yönetici: “Bakanlıklarda müsteşarı, diğer kamu idarelerinde en üst yöneticiyi, il özel idarelerinde valiyi ve belediyelerde belediye başkanını” ifade eder biçiminde tanımlanmıştır.) vermiştir. Ancak her harcama yetkilisini, kendi uhdesinde olan hedefler ve ilgili performans göstergeleri ile risklerin takibinden sorumlu tutmuştur. Böylece her bir harcama yetkilisine kendi birimi ile ilişkili izleme sorumluluğu verildiği görülmektedir. Harcama birimlerinden hedeflere ilişkin alınan gerçekleşme değerlerinin toplulaştırılması ve üst yöneticiye sunulması ise strateji geliştirme biriminin sorumluluğundadır.

Bunların yanında izleme ve değerlendirme konusunda organizasyon dışı bir mekanizmanın da tanımlandığı görülmektedir. Bu kapsamda ilgili kamu idaresine “stratejik plan izleme raporu”, “stratejik plan değerlendirme raporu” ve “stratejik plan gerçekleşme raporu ”nu hazırlama yükümlülüğü verilmiştir.

Stratejik plan izleme raporu: stratejik plan döneminin her bir uygulama yılının Ocak-Haziran dönemi gerçekleşmelerinin izlenmesini sağlayan rapordur. Bu raporlar altı aylık dönem için hazırlanır ve hazırlanma süresi Temmuz ayının sonuna kadardır.

Stratejik plan değerlendirme raporu: Stratejik Planlama Kılavuzunda yer alan izleme ve değerlendirme tabloları ile değerlendirme sorularının cevaplarını içerecek şekilde yıllık olarak hazırlanır. Bu raporların takip eden yılın Şubat ayının sonuna kadar hazırlanması ve Mart ayı sonuna kadar Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

Stratejik plan gerçekleşme raporu: Stratejik plan dönemi sonunda hazırlanan ve Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilen değerlendirme raporudur.

Genel olarak değerlendirildiğinde, yeni Yönetmeliğin izleme ve değerlendirme konusunda iyi bir sistem oluşturduğu görülmektedir. Eski Yönetmelik döneminde izleme ve değerlendirme süreçleri sistematik olarak tanımlanmadığından, birçok kamu idaresinin, kendi stratejik planını yasak savma kabilinden hazırlayıp, bir kenara koyma yaklaşımında olduğu gözlemlenmiştir. Yeni durumda altışar aylık, yıllık ve 5 yılın sonunda hazırlanması gereken değerlendirme raporları ister istemez stratejik planları sürekli olarak ilgili kamu idaresinin gündeminde tutacaktır.

6. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ İLE BİRLİKTE MEYDANA GELEN DEĞİŞİM

5018 sayılı Kanununun 9. maddesinin 3. fıkrasına göre stratejik planlama ile ilgili usul ve esasların belirlenmesi hususunda Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı yetkilendirilmiş iken, 2011 yılında DPT kapatılmış ve bu yetki yeni kurulan Kalkınma Bakanlığına geçmiştir. 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı kapatıldığı için Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte 5018 sayılı Kanununun 9. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile bu usul ve esasları belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. 24 Temmuz 2018 tarihinde 30488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 13 numaralı “Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile stratejik planlamaya dair hususlar Strateji ve Bütçe Başkanlığın görev alanına dâhil edilmiştir.

13 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatının görev ve yetkileri oldukça geniş tutulmuş ve stratejik planlamaya ilişkin hususlar bu başkanlığın görev alanına dâhil edilmiştir. Kararname'nin 2. maddesinin 3. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde;

- Stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel ilke, esas ve usulleri tespit etmek;
- Kamu idarelerinin stratejik planlarının kalkınma planı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar ve orta vadeli programda belirlenen hedef ve amaçlara uygun olarak hazırlanmasını sağlamak, uygulamasını izlemek ve sonuçlarını değerlendirmek, hususları Strateji ve Bütçe Başkanlığının görev alanı içindedir.

Böylece DPT ve ardından Kalkınma Bakanlığının stratejik planlama konusundaki görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Strateji ve Bütçe Başkanlığınca kullanılacağı görülmektedir.

02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 213 üncü maddesiyle 5018 Sayılı kanununun 9. Maddesinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklere göre;

- Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar da stratejik planlamada uyulması gereken üst norm haline getirilmiştir,
- Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların politikalar, kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasları belirleme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ancak yukarıda belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanı adına bu çalışmalar Strateji ve Bütçe Başkanlığınca yürütülecektir.

SONUÇ

Türkiye’de kamu idareleri açısından kurumsal düzeyde planlama yapma ve idari faaliyetleri bu plana göre yürütme ihtiyacı 5018 sayılı Kanun ve buna dayalı olarak 2006 yılında çıkarılan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile en azından yasal düzeyde giderilmiştir. Ancak uygulamada planlı faaliyet yürütme tutum ve yaklaşımının yerleşmesi ve kamu yöneticilerinin bu konuda bilinçli bir tutuma sahip olması zaman gerektiren bir süreçtir. Bunun yanında siyasetin de idarenin günlük işleyişine müdahale etmemesi gerekir.

Kamu idareleri açısından 2006 yılında yaygın olarak başlayan stratejik planlama faaliyeti bazı aksaklıklar ve sorunlara rağmen sürdürülmektedir. Bu alanda 12 yılı aşkın bir tecrübenin ortaya çıkmasından sonra, stratejik planlama çalışmalarının iyileştirilmesi amacıyla 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından “Kamu

İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” yenilenmiş, bu yenileme ile birlikte, uygulamada yaşanan sorunları çözme amacına yönelik olduğu tahmin edilen birçok yeni düzenleme getirilmiştir. Bu kapsamda Yönetmeliğin içerdiği tanımların sayısı çoğaltılmış, böylece metinlerin ve faaliyetlerin her kamu idaresi tarafından doğru ve benzer bir biçimde anlaşılması kolaylaştırılmıştır. Stratejik plan yapma süreci yeniden tanımlanmış bu yolla Yönetmeliğin yönlendiriciliğinin etkisi arttırılmıştır. Ancak stratejik plan hazırlama sürecinde eski Yönetmelikte yer alan danışmanlık hizmeti alma imkânının yeni Yönetmelikte yar almaması önemli bir eksiklik olarak nitelendirilebilir. Bunların yanında stratejik planların “güncellenmesi” ve “yenilenmesi” hakkında daha sistematik bir yapı oluşturulmuştur.

Kanaatimizce Stratejik planlama için yeni Yönetmelikle getirilen en önemli düzenleme 16. madde ile getirilen “stratejik planların izlenmesi ve değerlendirilmesi ”ne ilişkin hükümlerdir. Çünkü birçok kamu teşkilatında yasal yükümlülüğü yerine getirmek amacıyla stratejik plan yapılmakta, ancak bu planlar 5 yıl boyunca bir kenara atılmaktaydı. Kamu yöneticilerinin yönetim faaliyetleri açısından planlamanın önemini farkında olmamaları, kendilerini sınırlayıcı kurallara tabi olmak istememeleri, stratejik planların gerçekçi hazırlanmaması gibi faktörlerin etkisiyle bu durum ortaya çıkabilmektedir.

Yeni Yönetmelik ile genel olarak stratejik planların izleme ve değerlendirilmesinden üst yönetici sorumlu tutulmuştur. Ancak Yönetmelik, uygulamayı izleme görevini kendi birimleri itibariyle harcama yetkililerine, gerçekleşme sonuçlarını konsolide ederek üst yöneticiye raporlama görev ve sorumluluğunu da strateji birimine vermiştir.

Bunların yanında ilgili kamu idaresine “stratejik plan izleme raporu”, “stratejik plan değerlendirme raporu” ve “stratejik plan gerçekleşme raporu”nu hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Stratejik plan değerlendirme raporu yıllık olarak hazırlanacak olup, bu raporun Mart ayında Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilmesi gerekmektedir. Stratejik plan gerçekleşme raporu, stratejik plan dönemi sonunda (5 yılsonunda) hazırlanması gereken bir rapordur. Bu raporun da Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilmesi gerekir. Eğer Strateji ve Bütçe Başkanlığı bu raporların incelenmesi ve değerlendirilmesine ilişkin etkin işleyen bir sistem oluşturabilirse, bu vasıtayla kurumlara ileteceği geri bildirim oldukça etkili olacaktır. Dolayısıyla yeni dönemde kamu idareleri açısından stratejik planların etkinliğini; bir taraftan kamu yöneticilerinin konuya yönelik yaklaşımı ve Yönetmelik hükümlerini uygulamadaki hassasiyetleri diğer taraftan Strateji ve Bütçe Başkanlığının izleme ve yönlendirmedeki etkici (proaktif) tutumu belirleyecektir.

Stratejik planlamaya ilişkin yeni gelişmeler bağlamında sağlanan faydaları ve artırılan faaliyetleri kısaca şu şekilde özetleyebiliriz: Stratejik planlama hakkındaki metinlerin uygulamada daha iyi anlaşılmasını sağlamak amacıyla yeni yönetmelikte “tanımlar” kısmı genişletilmiştir. Buna ilişkin çok sayıda yeni kavramın açıklaması yapılmıştır. Stratejik plan yapma sürecinin yeniden tanımlanması, planların yenilenmesi ve güncellenmesi hakkında daha ayrıntılı bir düzenleme yapılması da kamu yöneticilerinin işini kolaylaştıran ve faydasını arttıran bir diğer unsur olmuştur. Stratejik planlama sürecinin faydasını ve etkinliğini arttıran en önemli düzenleme ise planların “izleme ve değerlendirme” sürecine tabi tutulması olmuştur. Bu yeni düzenleme ile stratejik planlar 5 yılın sonunda unutulmuş, işlevsizleşen planlar olmaktan çıkacaktır ve kamu yöneticilerinin işlerini daha sistemli bir hale getirmesine, planlamanın önemini farkında olmalarına neden olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akdeniz, İbrahim (2010). "Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri", *Maliye Dergisi*, Sayı 159, Temmuz-Aralık, ss. 463-475.
- Aktan, Coşkun Can (2008). "Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama" *Çimento İşveren*, Temmuz - Ağustos 2008, ss. 4-21.
- Barca, Mehmet- Nohutçu, Ahmet (2013). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Edit. A. Balcı-A. Nohutçu-N. K. Öztürk-B. Coşkun), 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Bayraktar, Berat Bir ve Yıldız, Asiye Kakırman (2007). "Kurumsal Bilginin Stratejik Planlama Sürecinde Kullanılması: Bir İlçe Belediyesi Örneği", *Bilgi Dünyası*, Cilt: 8, Sayı: 2, ss. 280-296.
- Budak, Gülay (2000). "Öğrenen Örgütlerde Stratejik Planlama ve Stratejik Öğrenme", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 1, ss. 1-11.
- Demir, Cengiz ve Yılmaz, Mustafa Kemal (2010). "Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:25, Sayı:1, ss.69-88.
- Ereş, Figen (2004). "Eğitim Yönetiminde Stratejik Planlama", *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı:15, s.21-29.
- Eryılmaz, Bilâl (2015). *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, 8. Baskı, Kocaeli.
- Eryiğit, Burak Hamza (2013). "Stratejik Planlama, Stratejik Planlamaya İlişkin Alternatif Yaklaşımlar Ve Stratejik Yönetim Okulları", *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 9, ss.152-172
- Güçlü, Nezahat (2003). "Stratejik Yönetim", *G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 2, 61-85.
- Güner, Fatih (2008). "Bir Stratejik Yönetim Modeli Olarak Balanced Scorecard", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 1, ss. 247-265.
- Küçüksüleymanoğlu, Rüyam (2008). "Stratejik Planlama Süreci", *Kastamonu Eğitim Dergisi*, Cilt: 16, No: 2, ss. 403-412.
- Mıhçıoğlu, Cemal (1988). "Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* Cilt: 43 Sayı: 1, ss. 113-146.
- Özgür, Hüseyin (2004). "Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim", *Çağdaş Kamu Yönetimi –II*, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım.
- Özşen, Tayfun (1987). *Planlama Yönetimi: Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması*, İçişleri Bakanlığı APK Başkanlığı Yayın No. Genel: 426, APK: 22, Ankara.
- Özşen, Tayfun (1988). "İl ve İlçe Düzeyinde Planlama, Koordinasyon ve İzleme", *Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama*, İçişleri Bakanlığı APK Başkanlığı Yayın No. Genel: 431, APK: 25, Ankara, ss. 145-258.
- Sezen, Seriyeye (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE Yayın No: 293, Ankara.
- Söyler, İlhami (2007). "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)", *Maliye Dergisi*, sayı: 152, Ocak-Haziran, ss. 103-115.

Tortop- Nuri- İsbir, Eyüp G.-Aykaç, Burhan- Yayman, Hüseyin-Özer, M. Akif (2010). *Yönetim Bilimi*, Nobel Dağıtım, 8. Baskı, Ankara

www3.kalkinma.gov.tr,

www.mevzuat.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr

www.sp.gov.tr

Yüksek İrtifa Merkezlerinin Yönetim Organizasyon Boyutları İle İncelenmesi: Davraz'a Yeni Model Öngörüsü¹

Analysis of High Altitude Centers with Organizational: Dimensions: New Model Forecast for Davraz

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 8, pp. 17-34
December 2018
DOI: 10.25069/spmj.475004
Received: 26.10.2018
Accepted: 06.12.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Ahmet Hayrettin TUNCAY²

Fatih KILINÇ³

Öz

Spor, toplumların gücünü gösteren bir unsur olduğu için turizm sektöründe hem profesyonel hem de rekreasyon aktiviteleri açısından son yıllarda önem kazanmıştır. Bunun sonucunda yüksek irtifa merkezleri profesyonel ve rekreasyon boyutu ile hem turizm ekonomisini oluşturmuş, hem de tercih edilen alanlardan olmaya başlamıştır. Araştırmanın amacı, Davraz'da kurulması muhtemel olan yüksek irtifa kamp merkezinin nasıl bir tesis alt yapısına ve nasıl bir yönetim organizasyon yapısına sahip olması gerektiğini ortaya koymaktır. Araştırmada mevcut uluslararası ve ulusal çaptaki yüksek irtifa kamp merkezleri yönetim ve organizasyon boyutları ile literatür destekli incelenmiştir. Araştırmada, Avusturya Mölltaler, Kayseri Erciyes ve Erzurum Palandöken Kayak Merkezlerinde toplam 161 kişiye yüz yüze anket yapılmıştır. Araştırmada keşifsel araştırma modeli kullanılmıştır. Araştırmada Davraz'ın biyoiklimsel konfor düzeyinin yüksek olduğu, hem yükselti hem de eğitim antrenmanları için mükemmel bir konuma sahi olduğu bulgularına ulaşılmıştır. Uluslararası ve ulusal yüksek irtifa merkezlerinin incelenmesi sonucu Davraz'a kurulacak olan yüksek irtifa merkezi tesislerinin kaliteli olması, tüm spor branşlarına cevap verebilecek nitelikte olması, saha, salon, pist, havuz, test, antrenman, beslenme, masaj, sakatlık tedavisi, güvenlik gibi temel ihtiyaçları bütünsel olarak karşılayabilir olması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yüksek İrtifa, Spor Turizmi, Tesis.

Abstract

As sports is a factor that shows the power of societies, it has gained importance in the recent years in terms of both professional and recreational activities in the tourism sector. As a result of this, high altitude centers have established both the tourism economy and the tourism sector with their professional and recreation dimension. The aim of the study is to reveal how a high-altitude camp center, which is likely to be established in Davraz, should have a facility infrastructure and a management organizational structure. In this research, high-altitude

¹ Bu çalışma Ahmet Hayrettin TUNCAY'ın "Uluslararası ve Ulusal Yüksek İrtifa ve Kamp Merkezlerinin Spor Turizmde Yönetim ve Organizasyon Boyutları ile İncelenmesi (Davraz'a Yeni Model Öngörüsü)" başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

² Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi Rektörlüğü, Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı, hayrettintuncay@sdu.edu.tr

³ Prof. Dr., Akdeniz Üniversitesi, Spor Bilimleri Fakültesi, fatihkilinc@akdeniz.edu.tr

camp centers in international and national scale were examined with the support of literature and organization dimensions and literature. A total of 161 people were interviewed face-to-face in the study at the Mölltaler, Kayseri Erciyes and Erzurum Palandöken Ski Centers. In the research, the exploratory research model was used. In the research, it was found that Davraz's bioclimatic comfort level was high and it was found to be in a perfect position for both elevation and inclination training. Quality of high-altitude facilities to be established in Davraz as a result of examination of international and national high altitude centers, being able to respond to all sports branches, field, hall, runway, pool, test, training, nutrition, massage, disability treatment, safety it is concluded that the needs must be holistic.

Key words: *High Altitude, Sports Tourism, Facility.*

GİRİŞ

Yüksek irtifa antremanı yükseklik hipoksiyasının organizmada meydana getirdiği avantaj sağlayıcı fizyolojik uyumlardan sportif performans elde edilmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu alanda ilk ciddi çalışmalar 1968 Meksika Olimpiyatları nedeni ile ele alınmıştır. Meksika Olimpiyatları'ndan sonra yüksek irtifada yaşayan atletlerin özellikle dayanıklılık sporlarında daha üstün performans göstermeleri, bilim adamlarını yüksek irtifa antrenmanı ile performans arasındaki ilişkiyi araştırmaya yöneltmiştir. Bu alanda yapılan çalışmalar yüksek irtifanın sağladığı oksijeni az alanlarda yapılan hipoksik antremanların sporcularda performans ve dayanıklılığı artırıcı yönde olumlu etki yaptığını ortaya koymaktadır.

Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de sporun yaygınlaşması ve elit yarışmacı sporcuların yetiştirilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu sürecin başarılı yönetilmesi, iyi bir tesis alt yapısının geliştirilmesi ile mümkündür.

Spor-kamp turizmi için iklim özelliklerinin önemli bir yeri bulunmaktadır. Aşırı sıcak ve soğuk hava şartlarının, sporcu sağlığını olumsuz etkilediği ve uygun olmadığı bilinmekte olup, ayrıca sürekli yağışlar ve yüksek nem oranları da kamp için pek tercih edilmemektedir.

Dünyada olduğu gibi ülkemizde de spor turizmi faaliyetleri hızla gelişmekte, özellikle alternatif turizm veya özel ilgi turizminin ilgi alanlarına giren bu turizm çeşidi genel turizmin içinde kendisini daha fazla hissetmekte, turizm gelirlerinden daha fazla pay almaktadır. Ülkemizin gerek zengin doğal kaynakları, gerekse pek çok farklı spor turizmi çeşidine, hatta aynı gün içerisinde farklı türden aktivitelere katılmayı olanak sağlayan coğrafi konumu göze alındığında bu mevcut potansiyelin yeterince değerlendirilmediği görülmektedir.

Ülkemizde yüksek irtifa kamp merkezlerinin sayısının artması ile sporcularımızın performansının artırılmasının yanı sıra, yeterli tanıtım ve amaca uygun yatırımların yapılması halinde yurt dışından da takımların antreman için ülkemizdeki yüksek irtifa merkezlerini tercih etmesi sonucu ciddi bir döviz girdisi sağlanması hedeflenmektedir.

1. SPOR TURİZMİ KAVRAMI

Turizm, genel olarak devamlı yaşanan yer dışında tüketici olarak, tatil-dinlenme-eğlenme gibi ihtiyaçların giderilmesi amacı ile yapılan seyahat ve geçici konaklama hareketidir. (Bayer, 1992:3).

Turizmin sadece ekonomik yönüyle ilgili tartışmaları başlatan kişi 1910 yılında Avusturyalı ekonomist Hermann Von Schullar olmuştur. Schullar turizmi; başka bir ülkeden, şehir veya bölgeden yabancıların gelmesi

ve geçici süre kalmalarıyla ortaya çıkan hareketin ekonomik yönünü ilgilendiren faaliyetlerin tümü olarak nitelendirilerek, konuyu sosyo-kültürel yönden ele almaktadır. (Kozak N., Kozak M.A. ve Kozak M.,2012:1)

Turizm faaliyetini tanımlarken dikkat edilecek ilk unsur hareket ve geri dönüş olayıdır. Turizm faaliyetlerinde devamlı kalış şekline dönüşmeyen bir gezme, gidilen yerde geçici bir kalış ve sonra ikamet yerine dönüş söz konusudur. Turizmde hareket, seyahat, gezme kavramı vardır. Gezmek, seyahat etmek öncelikle para harcamayı gerektirir. Gidilen yerde geçici de olsa konaklamayı gerektirir. Turist, görmek istediği yerlere giderken araca binecek, yemek yiyecek, eğlence yerine gidecek, tarihi ve turistik yerleri gezecek, hediyelik eşya alacak ve bütün bu faaliyetler için de harcama yapacak ve para ödeyecektir. (Sezgin, 2001:13)

Turizm faaliyetini tanımlarken dikkat edilecek diğer bir unsur ise faaliyetlerin bir hizmet ve tüketim niteliği taşımasıdır. Turistin tüketici olarak bulunduğu yer, çalıştığı ve sürekli olarak yaşadığı yerden farklıdır. Yani turist genel anlamıyla zevk için gittiği yerde geçici olarak kalacak ve belirli bir süre sonra ikametgahına geri dönecektir. O halde, turizmle ilgili bir tanımlanma yaparken aşağıdaki unsurları dikkate almak gerekir: (Sezgin, 2001:13-14)

- Kişilerin sürekli olarak oturdukları yerin dışında olması,
- Seyahat nedeninin geçici olması,
- Seyahat nedeninin bir yerde çalışmak, iş yapmak amacını gütmemesi,
- Gittikleri yerde tüketici durumunda olması,
- Geçici konaklamadan sonra sürekli ikametgahlarına dönülmesi.

2. YÜKSEK İRTİFA MERKEZLERİ

2.1. Yüksek İrtifa Merkezlerinin Performans Açısından Önemi

Yapılan çalışmalar yüksek irtifanın sağladığı oksijeni az alanlarda yapılan hipoksik egzersizlerin sporcularda performans ve dayanıklılığı artırıcı yönde etki yaptığını ortaya koymaktadır. İnsan vücudu; irtifası yüksek alanlarda bu yüksekliğe uyum sağlamak adına hemoglobinin artması, alyuvarların çoğalması ve yüksek solunum hızı gibi göstergeleri içeren bir dizi değişikliğe gitmektedir. Alyuvar üretiminin artması ile yüksek irtifada vücut oksijen taşıyabilme kapasitesini artırmaktadır. Uygun yükseklikte ve sürede yapılan yüksek irtifa antrenmanının ardından sporcuda oksijen kullanma kapasitesi ve hemoglobin seviyesi artarak kas dokusunu oksijenli ve oksijensiz ortamlarda dayanıklı hale getirmektedir. Bu antrenman sporcunun daha düşük rakımlarda performansını ve dayanıklılığını artırmaktadır. Her tür spor branşından antrenörler sporcularından bekledikleri yüksek dayanıklılık ve performansı özellikle sezon başlarında yaptıkları yüksek irtifa hazırlık kamplarında elde etmektedirler. (<http://erzurumdayatirim.kudaka.org.tr>, 2017)

Atmosfer basıncının azalmasına bağlı olarak gerek solunan havada, gerekse alveollerde parsiyel oksijen basıncı (p 0 2) düşer ve kanın O₂ ile saturasyonu bozularak "hipoksik hipoksia" durumu ortaya çıkar. Hipoksinin organizmaya etkileri; yükseklik düzeyi, yüksekliğe çıkış sürati, yükseklikte kalış süresi, ortam ısısı, fiziksel aktivite derecesi ve bireysel faktörlere bağlı olarak değişir. Hipoksinin (normobarik veya hipobarik) akut başlangıcında 1-2 saat içerisinde dolaşımdaki eritropoetin (EPO) seviyesi anlamlı şekilde yükselmeye başlar. Hipoksinin derecesine bağlı olarak zaman içerisinde maksimum düzeyine ulaşır. Bu nedenle dağcılar genellikle yüksek irtifa tırmanışlarında zirveye ulaşmak için oldukça uzun süreye ihtiyaç duyarlar ve bu sayede hipoksinin dereceli yükselişine karşı dayanırlar. İrtifa artışına bağlı yükseklik hipoksisinde ilk birkaç saatte başlayan ve birkaç gün devam edebilen solunum sisteminde hiperventilasyon görülür ve bir hafta sonunda bu solunumsal değişiklik stabil hale gelir. Oluşan hiperventilasyon sonucunda karbondioksit azalmasına bağlı olarak kan pH'sı

alkali tarafa kayar. Yüksekliğe adaptasyonun en önemli etkisi oksijen taşıma kapasitesinin artmasıdır. Başlangıçta plazma volümü azalmasına bağlı meydana gelen hemokonsantrasyon sonucu olarak eritrosit ve hemoglobin miktarında hızlı bir artış görülür. Bu mekanizma yüksekliğe çıkışların ilk 48 saati içinde kendini gösterir. Kırmızı kan hücreleri tarafından oksijen taşınması eritropoiesis ve Hb - 0 2 afinitesi ile regüle edilir. Oksijen taşıma kapasitesi; hematokrit, eritrosit sayımı ya da dolanımında bulunan kırmızı kan hücresi kütlesi ile karakterize edilir. Yüksek irtifanın dayanıklılık ve performans üzerine etkilerini araştıran çalışmalardan geçmişte 5000 feet'in (1524 m) üzerinde her 1000 feet (304.8 m) artışta % 3-3,5 civarında maksimal oksijen tüketiminde dolayısıyla dayanıklılık kapasitesinde azalma olduğu biliniyordu. Ancak son çalışmalarda deniz seviyesinden 5000 feet'e kadar olan yükseltilerde de bu azalmanın başlayabileceği gösterilmiştir. Oldukça yüksek irtifada (25000 feet (7620 m) civarında) max V Oksijen ve dolayısıyla iş performansı %60 ya da daha fazla azalma gösterir. (Güzel ve Şenel, 2001:30-31)

Şekil 1. Hipoksiyanın İnsan Vücuduna Etkileri



Kaynak: <http://jdasolutions.aero/blog/lindberghs-hypoxia-research/>, (09.08.2017)

2.2. Uluslararası Yüksek İrtifa Merkezleri

2.2.1. İsviçre St Moritz

St Moritz, deniz seviyesinden 1.856 metre yükseklikte İsviçre Yüksek İrtifa Olimpiyat Eğitim Merkezi'nin evidir. Dünya ve Olimpiyat Oyunlarına hazırlanan uluslararası ekiplerden eğlence amaçlı sporculara kadar her seviyedeki sporcu Engadin Vadisi'ndeki bu bölgeye yönelmektedir. İlk yüksek rakımlı eğitim tesisleri, 1968 Meksika Olimpiyat Oyunlarına hazırlanan sporcular için St Moritz'de inşa edilmiştir. St Moritz'de yılda ortalama 322 gün güneş ışığı alan tipik bir Alp iklimi hüküm sürmektedir(www.whichtrainingcamp.com, 07.01.2018).

Tesis, beş kayak bölgesini (Lagalb, Diavolezza, Corvatsch, Furtschellas ve Corviglia) birleştirir ve bunların 220 kilometrelik arazisine 56 asansörle hizmet vermektedir. Son zamanlarda tesiste, eski t-barlar yerini yüksek hızlı telesiyerlerle değiştirmiştir, böylece yıldızların yukarı yönlü kapasitesi artırılmıştır. Engadin Kayak Maratonu'na ev sahipliği yapan İskandinav pistleri oldukça popülerdir ve beldenin etrafında 115 mil uzunluğunda kros parkurları bulunmaktadır(www.whichtrainingcamp.com, 07.01.2018).

1 Ocak 2014'te İsviçre'de türünün en eski ve en ünlü turizm kurulu olan St. Moritz Turist Kurulu, operasyonlarını ve çalışanlarını St. Moritz belediyesine teslim etmiştir. St. Moritz Belediyesi daha sonra sportif etkinlikler ve altyapı olmak üzere iki bölüme ayrılan St. Moritz Turizm departmanını kurmuştur. 2008 yılında tüm pazarlama faaliyetlerinin sorumluluğunu üstlenen Engadin St. Moritz Turizm Organizasyonu'nun kuruluşundan bu yana, St. Moritz, faaliyetlerini markasının bakımı ve bölgenin turistik mekanlarının koordinasyonu ve temsili konusunda yoğunlaştırmıştır. St. Moritz Turizm, Engadin St. Moritz Turizm Organizasyonu ile yakın işbirliği içinde çalışmaktadır. St. Moritz Sportif Etkinlikler bölümü, St. Moritz'deki spor, etkinlik ve kültür programlarından sorumludur. Bu programın amacı, mevcut konukları korumak ve yeni konuklar çekmektir. St. Sportif Etkinlikler ayrıca, irtifa eğitimi almak isteyen sporcular için akreditasyon sağlamakta, St. Moritz'in dijital iletişimini yönetmekte ve çeşitli baskı materyallerini yayınlamaktadır. Altyapı departmanı, yeni su sporları merkezi Ovaverva ve St. Moritz'in diğer spor tesislerini işletmekten sorumludur. Bunlar arasında St. Moritz-Celerina Olimpik bob koşusu, Cresta Run, Ludains buz pateni pisti ve irtifa eğitim merkezi bulunmaktadır. (www.stmoritz.ch/en/service/about-us/, 13.02.2018)

2.2.2. Fransa Font Romeu

Deniz seviyesinden 1.850 metre yükseklikte yer alan Font Romeu Ulusal Yüksek İrtifa Merkezi, atletlerin Meksika Olimpiyat Oyunlarına hazırlanmaları amacıyla 1967'de açılmıştır. Font-Romeu, Fransa / İspanya sınırına yaklaşık 10 km uzaklıktaki Pireneler'de yer almaktadır. Perpignan'a yaklaşık 75 km uzaklıktadır (www.whichtrainingcamp.com, 05.01.2018).

Yılda en az 3000 saat güneş gören, Katalan Pireneleri'ndeki küçük bölge Font-Romeu-Odeillo-Via, Fransa'nın en güneşli şehridir. Ancak sadece güneşe hasret olanlar değil, aynı zamanda birbirinden çeşitli pist ve parkur olanaklarının kıymetini bilen kış sporcuları da burayı tercih etmektedir. Bu sempatik kış sporları mekanı 1920'de bölgesel millî park Pyrénées Catalanes'ın tam ortasında kurulmuş olup, zamanla özellikle kuzey disiplinli sporlara yeni başlayan sporcular için bir cazibe noktası haline gelmiştir. Öyle ki Font-Romeu'nun kayak bölgesi ve komşu istasyon Pyrénées, 43 adet alp disiplinli pistin yanı sıra toplam 111 kilometrelik kayak yürüyüş parkuru sağlamaktadır. Bu durum, Font-Romeu'yu Pireneler'in, yalnızca en büyük parkur alanı yapmakla kalmayıp, bölgeye en yüksek parkur ağı olma özelliğini de kazandırmaktadır(<https://tr.ski-france.com>, 08.01.2018).

Kamp merkezi, Mo Farah, Galen Rupp, Dathan Ritzenhein gibi dünya çapında sporculara ve programlarına rakım kros eğitim eklemek isteyen diğer uluslararası spor federasyonlarından ekiplere ev sahipliği yapmaktadır. 26 ulustan 30 atlet Londra 2012 Olimpiyat Oyunları'na Fonta-Romeu'da hazırlanmıştır. Bu 30 sporcudan 20'si olimpiyatı tamamlamış olup, 11'i ise madalya kazanmıştır(www.whichtrainingcamp.com, 05.01.2018).

2.2.3. Kenya Iten

Iten Yüksek İrtifa Eğitim Merkezi 1999 yılında Lornah Kiplagat tarafından kurulmuştur. Lornah Kiplagat 4 kez dünya şampiyonu olmuş bir atlettir. Iten, atletizm için Dünya'nın başkentidir, Iten'de 800'ün üzerinde sporcu eğitim almıştır ve bunların arasında dünya şampiyonları, olimpiyat şampiyonları ve dünya rekoru sahipleri vardır(<http://hatc-iten.com>, 12.02.2018).

Eğitim programında kişiye özel tavsiyelerde bulunmaktadır ve bir grup Kenyalı sporcuyla tanıştırmak için antrenmanlardan en iyi şekilde yararlanılması için yardımcı olunmaktadır. Ziyaretçiler kendi programını takip edebildikleri gibi, kendileri için bir program tasarlanmasını isteyebilmektedirler(<http://www.runninginiten.com>, 20.02.2018).

Kenya Deneyimi, seçkin koşucular için Iten'de çalıştırılan koçlu kamplar sunan ilk şirkettir. Elit koşucuların yanı sıra amatör koşucular için de uzman rehberliği ve koçluk ile desteklenen şekilde tasarlanmıştır. Iten bölgesinde ve Kenyalı koşu topluluğunda geniş bilgi ve temaslara yerel personel çalıştırılmaktadır. Tüm çalışanlar Iten'de yaşamaktadır. Kamplar, pozitif bir grup ortamı yaratmak için yeterince büyüktür, ancak her koşucunun koçluk personelinin ve tur rehberlerinden kişisel ilgi görmesini sağlayacak kadar küçüktür(<http://www.traininkenya.com/>, 25.02.2018).

2.2.4. Bolivya La Paz

La Paz, Titicaca Gölü'nün 68 km güneybatısındaki Bolivya'nın batısında, Choqueyapu Nehri'nin oluşturduğu bir kanyonda yer almaktadır. Altiplano'nun yüksek dağlarıyla çevrili çanak benzeri bir lokasyonda bulunmaktadır. Illimani üçlü zirveleri her zaman karla kaplıdır ve şehrin birçok bölgesinden görülebilmektedir. Deniz seviyesinden yaklaşık 3650 metre yükseklikte bulunan La Paz, dünyanın en yüksek başkentidir. Yüksekliği nedeniyle, La Paz yağmurlu yazları ve kuru kışları ile sıra dışı subtropikal yayla iklimine sahiptir(https://en.wikipedia.org/wiki/La_Paz/, 25.02.2018).

Estadio Hernando Siles Stadyumu 1931 yılında açılmıştır ve 41143 koltuk kapasitesine sahiptir. Deniz seviyesinden 3637 metre yükseklikte, dünyanın en yüksek stadyumlarından biridir. Bolivya milli takımının evinde çok puan almasının en büyük sebebi budur. Ziyaretçi takımlar, maç öncesi yüksek irtifaya alışmak için yeterli zamana sahip değildir(<https://slovenianstravel.com>, 25.02.2018).

2.2.5. Bulgaristan Belmeken

Belmeken Spor Kompleksi deniz seviyesinden 2050 m yükseklikte, Rodop dağları ile Rila arasında, Sofya'ya 130 km uzaklıkta yer almaktadır. 1968 yılında inşa edilmiş olup, 2003 ile 2010 yılları arasında tamamen yenilenmiştir. Rila Milli Parkı ve Belmeken Barajı yakınında yer alır ve Rusya, Ukrayna, Almanya, Norveç, Japonya ve Avustralya başta olmak üzere dünyanın her yerinden popüler sporculara antrenman hizmeti vermektedir (<https://smartsport.com>, 20.07.2018).

Belmeken Spor Kompleksi bireysel spor antrenmanları, her türlü sporda milli takımlar ve kulüp takımları için eğitim kampları, dağ bisikleti, oryantiring, kayak oryantiring, yürüyüş, konferanslar, seminerler, kurslar gibi kitlesel spor etkinlikleri için ideal tesis alt yapısına sahiptir(<https://kittbg.com>, 20.07.2018).

2.3. Ulusal Yüksek İrtifa Merkezleri

2.3.1. Erzurum Palandöken

2200-3176 metre yükseklik aralığında yer alan ve Erzurum kentinin güneyinde kuzeydoğu-güneybatı doğrultulu olarak uzanan Palandöken dağları, yaklaşık 70 km. uzunluğunda, 25 km. genişliğinde bir alanı kaplamaktadır. Kış sporları ve kış turizmi hareketleri bakımından Türkiye'nin birinci derecede önemli ve öncelikli alanları arasında yer alan Palandöken serbest kayak ve kış turizmi açısından uluslararası bir istasyon özelliğindedir. (Ülker, 1992:198)

Palandöken Kayak Merkezi'ndeki pistler dünyanın en uzun ve dik kayak pistleri arasındadır. Pistlerin toplam uzunluğu 28 km., en uzun pisti 12 km. dir. Kayak alanı 2200-3176 m. yükseklik kuşağı üzerinde yer almaktadır. Başlangıç yeriyile varış noktası arasındaki yükseklik farkı 1000 m. dir. Slalom ve büyük slalom yarışmaları için Ejder ve Kapıkaya pistleri tescilli pistlerdir. Kayak Merkezi'nde 5 adet telesiyej (toplam 4500 kişi/saat kapasiteli), 1 adet teleski (300 kişi/saat kapasiteli), 2 adet baby lift (toplam 1800 kapasiteli), 1 adet gondol lift (1500 kişi/saat kapasiteli) hizmet vermektedir. Palandöken Kayak Merkezi'nde toplam 22 adet pist mevcut olup, bu pistlerden ikisi FIS tarafından 1967-83 tescil nosu ile olimpik pist olarak tescillenmiştir. (<http://www.tkf.org.tr>, 07.03.2018)

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal tesislerinden biri olan Yüksek İrtifa Kamp Merkezi, Türkiye'nin en önemli kamp merkezlerinden biridir. Palandöken Dağı'nın eteklerinde 2 bin rakım üzerinde kurulan kamp merkezi, deniz seviyesinden yüksekteki özelliği ve havasıyla sporcuların güç ve enerjilerine dinamizm katan bir özelliğe sahiptir. (<http://www.bberzurumspor.com>, 09.03.2018)

PGI Management Projesi (Türkiye – Erzurum, Grand Erzurum Kayak Merkezi İşletilmesi ve Yönetimi) Türkiye'nin en ünlü iki kayak merkezi olan Palandöken ve Konaklı tesislerinin yönetimini ve Dağ Turizmini Geliştirme gibi tamamlayıcı işletme çalışmaları ile satış ve pazarlama faaliyetleri konusunda uzman danışmanlığı içermektedir. PGI, tesislerin denetimi, işe alım süreci, satın alma listelerinin ve kayıt defterlerinin hazırlanması hakkında danışmanlık da dahil olmak üzere kayak merkezi işletimi için gereken yönetim ve yardımdan sorumlu kuruluştur. Şirket ayrıca, her iki kayak tesisinin işletilmesi için bütçenin detaylandırılmasını kontrol etmekte olup, aynı zamanda PGI uzmanları, operasyon planlarının uygulanması, gerçekleştirilmesi ve işletme planlarının güncellenmesini sağlayan en modern çözümleri sağlamaktadırlar. PGI, aynı zamanda kayak-kar tesisleri işletmeciliğinde uzmanlaşmış bir danışman sıfatıyla, Dünya Üniversiteler Kış Oyunları (Erzurum Universiade 2011) için yapay kar üretme, kar temizleme, kar şekillendirme ve yarış pistleri yönetiminde teknik asistanlık hizmetleri de vermiştir. (<http://www.pgimgmt.com>, 08.05.2018)

2.3.2. Kayseri Erciyes

Türkiye'nin önemli dağcılık ve kış sporları merkezleri arasında yer alan Erciyes Dağı 3917m. Yükseklikte olup, Kayseri ovasının 1100m. güneyinde yükselir. Dağın batısında Sultan sazlığı, güneyinde ise Develi ovası yer alır. Çevre ovalara göre 2900metre daha yüksekte olan Erciyes dağı İç Anadolu bölgesinin en yüksek volkanik dağıdır. (Ülker, 1992:144)

Erciyes Kayak Merkezi'nde kayak yapılacak en uygun zaman Aralık ve Nisan aylarıdır. Kayak sezonu ise 15 Kasım'da başlayıp 1 Mayıs'da sona ermektedir. Kayak merkezinde bulunan pistlerin yüzde 75'lik bölümünde suni karlama sistemleri kurulmuştur. Kayak merkezinde; 935 metre uzunluğunda Kaniş (açık kabin oturaklı), 2173 metre uzunluğunda Kültepe (kapalı kabin oturaklı), 200 metre uzunluğunda Arlberg (Kapalı yürüyen bant sistemi), 1600 metre uzunluğunda Tekir Gondol, 1400 metre uzunluğunda Zümrüt 2 (açık kabin oturaklı), 200 metre uzunluğuna Hisarcık (kapalı yürüyen bant sistemi), 1853 metre uzunluğunda Keven (kapalı kabin oturaklı), 2736 metre uzunluğunda Divan (kapalı kabin oturaklı), 1613 metre uzunluğunda Ottoman (kapalı kabin oturaklı), 1434 Sırt (açık kabin oturaklı), 900 metre uzunluğunda Yalçın (açık kabin oturaklı), 1589 metre

uzunluğunda Karakulak (açık kabin oturaklı), 725 metre uzunluğunda Kartın (açık kabin oturaklı), 2495 metre uzunluğunda Lifos Gondol, 2225 metre uzunluğunda Hitittepe (kapalı kabin oturaklı), 300 metre uzunluğunda Hacılar (kapalı yürüyen bant sistemi) bulunmaktadır. (<https://gezilmesigerekenyerler.com>, 06.04.2018)

Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin yapmış olduğu yatırımları yönetmek üzere kurulmuş olan ve Türkiye'nin ilk ve tek dağ yönetim şirketi olan Kayseri Erciyes A.Ş. ülkemizde kış turizmine öncülük etmektedir. Erciyes Dağı üzerinde bulunan teleferiklerin işletilmesi, kayak pistlerinin hazırlanması, güvenlik tedbirlerinin alınması, suni karlama sistemiyle kar üretilmesi gibi saha hizmetlerinin yanında yaz faaliyetleri ve sportif aktivitelerle alakalı bütün süreçler şirket tarafından yönetilmektedir. Erciyes Kayak Merkezi'nin global çapta tanıtım ve pazarlanması, yurtiçi ve yurtdışı fuarlar, seminerler, sunumlar yine şirket tarafından yürütülmektedir. (<http://www.kayserierciyes.com.tr>, 01.06.2018)

2.3.3. Kastamonu Ilgaz

Orta Anadolu'dan Kuzey Anadolu'ya geçiş kuşağında yükselen Ilgaz Dağı volkanik kayalardan meydana gelmiştir. Türkiye'nin en uzun ve hareketli kırık hattı olan Kuzey Anadolu Fayı, Ilgaz Dağının güney eteklerinden geçmektedir. Ilgaz Dağının eteklerinden doruklarına doğru gelişen karaçam, kızılçam, köknar hakim ağaç türlerinden meydana gelen bitki örtüsü, zengin orman altı topluluğu ile desteklenmektedir. (Alışık A., 2010:150)

Ilgaz Dağı'nın 1050-2000 m arasında yükseklikte bulunmaktadır. Ilgaz Dağı Milli Parkı sınırları içindedir. Kurulduğu açık alanın toplam uzunluğu takribi 1500 m, genişliği 100 m civarındadır. Çevresi köknar, çam ormanlı ile örtülüdür. Aynı zamanda piknik, avcılık, safari, yürüyüş gibi çok çeşitli turizm imkânları da bulunmaktadır. Kayak merkezinde 800 m ve 1500 m uzunluğunda iki adet kayak pisti bulunmaktadır. Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ne ait 1 adet çift oturaklı telesiyej tesisi çalışmaktadır. Üst istasyonu 1995 m, alt istasyonu 1850 m. irtifadadır. Tesisin uzunluğu 693 m, kapasitesi ise 688 kişi / saattir. Ayrıca 1 adet teleksi tesisi mevcuttur Hat boyu 950 m, kapasitesi ise 800/1000 kişi saattir. Telesiyej alt istasyonu yakınında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne ait 1 tesis ile 1 adet özel teşebbüs konaklama tesisi bulunmaktadır. Geçtiğimiz yıllarda yapımına başlanan özel teşebbüs tatil köyünün bir bölümü hizmete açılmıştır. Ayrıca Ankara Üniversitesine ait Ilgaz Tesislerinde resmi ve sivil ziyaretçilere hizmet vermektedir. Sağlık ihtiyaçları için, sezon sırasında ambulans ve sağlık ekibi görevlileri bulunmaktadır. Telefon ve GSM haberleşmesi kesintisiz sürmektedir. Kastamonu Ilgaz Kış Sporları Turizm Merkezi 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve Bakanlar Kurulu Kararı ile Turizm Merkezi olarak ilan edilmiştir. (<https://www.kulturportali.gov.tr>, 26.04.2018)

2.3.4. Bursa Uludağ

Bursa şehrimizin güneybatısında yer alan, Fatintepe ve Kuşaklıkaya adlarındaki 2 tepe üzerinde kurulmuş olan Uludağ Kayak Merkezi, 11 bin 338 hektarlık alanı içeren milli park da dahil, Bursa şehir merkezine yarım saatlik mesafededir. 1961 yılında milli park ilan edilen ve Bursa şehir merkezine 36 kilometre mesafede yer alan Uludağ Kayak Merkezi, modernliği ve kalitesi ile Türkiye kış turizminin merkezi konumundadır. Otellerin bulunduğu 1800 metre rakım ile başlayan kayak merkezi, 2200 metre rakıma kadar çıkan kayak tesisleri ve 2543 metrede bulunan zirvesiyle hem ülkemizden hem de dünyanın birçok ülkesinden 12 ay boyunca yoğun ziyaretçi ağırlamaktadır. (<http://www.uludaginfo.com>, 29.04.2018)

Uludağ Kayak Merkezi'nde 11 adet ana pist yer almaktadır. Alpin usulü, snowboard, cross country, heli skiing stillerinde kayak yapılan pistlerle birlikte, hayli geniş ve bir o kadar da rahat olan arazinin her yerinde kayak

yapılabilmektedir. 13 adet liftin, 7 adet telesiyej, 6 adet teleski, 7 adet t barın, 24 saat açık olan acil yardım merkezi ve 1 adet mobil kliniğin yer aldığı Uludağ Kayak Merkezi'nde, en uzun pist 2.000 metre en uzun telesiyej ise 1700 metredir. Uludağ Kayak Merkezi'ndeki toplam pist uzunluğu 25 km dolaylarındadır. (<http://www.tkf.org.tr>, 29.04.2018)

I. Gelişim (Oteller) Bölgesinde özel sektöre ait 18 adet turizm tesisi; kamuya ait 12 adet tesis, II. Gelişim Bölgesinde ise; özel sektöre ait 4 adet turizm tesisi hizmet vermektedir. Ayrıca Kirazlıyayla'da kamuya ait 2 tesis bulunmaktadır. Oteller Bölgesinde kayak turizmüne hizmet veren 22 adet mekanik tesis (teleski-telesiyej) mevcuttur. Teleski ve telesiyej hizmeti yap-işlet-devret modeli olarak Bursa Teleferik A.Ş. tarafından verilmektedir. Milli Parkta bulunan turizm ve kamu tesisleri daha çok kış turizmüne yönelik hizmet vermektedir. (<http://bolge2.ormansu.gov.tr>, 30.04.2018)

2.3.5. Bolu Kartalkaya

Türkiye'nin en gözde kayak merkezlerinden biri olan Kartalkaya Kayak ve Snowboard Merkezi Batı Karadeniz bölgesinde, Bolu ilinin güneydoğusunda, Köroğlu dağları üzerinde yer almaktadır. Kartalkaya Kayak Merkezi alp disiplini kayak ve tur kayağı için çok uygun koşullara sahiptir. Kartalkaya Kayak Merkezi'nin kayılabilen alanı 1850 - 2200 metre yükseklik kuşağı üzerinde bulunmaktadır. Bölge yarı ılıman bir iklime sahip olup, Kartalkaya Kayak Merkezi ve çevresi çam ormanlarıyla kaplıdır. Hakim rüzgar yönü batı - kuzeybatıdır. Türkiye'de kayak denince akla ilk gelen yer olan Kartalkaya Kayak Merkezinde aralık ayı başlarından mart ayı sonlarına kadar kayak yapılabilmektedir. Kartalkaya Kayak Merkezi'nde 3 metreye kadar kar görülmektedir. (<http://www.tkf.org.tr>, 01.05.2018)

Kartalkaya Kayak Merkezi edilen Bolu – Köroğlu Dağı Turizm Alanı 1. Gelişim Bölgesi içinde yer alır. Bölgedeki 5 adet tesis, kış sezonu olan aralık – nisan ayları arasında toplam 1600 yatağıyla faaliyet yürütmektedir. Kartalkaya otelleri bünyesinde 2 ana kayak alanı içerisinde toplam 18 adet mekanik tesis ile çeşitli eğim ve zorluk derecelerinde toplam 25 adet pist vardır. Pistlerin toplam uzunluğu 40 kilometreyi bulmaktadır. Kartalkaya'da özel sektöre ait 5 adet konaklama tesisi mevcuttur. Oteller her türlü aktivite ve konfora sahiptir. Mekanik tesislerin toplam kapasitesi saatte 8000 kişidir. Tesislerde deneyimli kayak ve snowboard öğretmenleri eğitim vermektedir. Her otelin kendi bünyesinde ilkyardım ve sağlık hizmeti sunulmaktadır. Tesislerden her türlü kayak malzemesi kiralanabilmekte olup Türkiye'nin Avrupa standartlarında en büyük snowparkları Kartalkaya'da bulunmaktadır. Alanda çeşitli zorluk derecelerinde 6 adet ana rampa-kicker line, mükemmel dizayn edilmiş bordercross, rail line ve rail-boxlar vardır. (<https://www.kulturportali.gov.tr>, 01.05.2018)

2.3.6. Antalya Saklıkent

Saklıkent Kayak Merkezi Akdeniz'e ve Ekvator'a en yakın kayak tesislerinden birisidir. Tesiste aralık – nisan ayları arasında yaklaşık 120 gün kaliteli kayak imkanı sunulmaktadır. Özellikle şubat sonu ve mart aylarında " Gündüz Kayak, öğleden sonra deniz" sloganı ile öne çıkan Saklıkent Kayak Merkezi, ılıman iklimi sayesinde ülkemizdeki kayak merkezleri arasında sıcaklığın en yüksek olduğu kayak merkezidir. Güneşli gün sayısı sezon süresince 50-60 gün civarındadır. Saklıkent Kayak Merkezi'nde ortalama kar kalınlığı 100 – 200 santimetre olup, zirvede bu kalınlık zaman zaman 4 metreye ulaşmaktadır. (<http://www.saklikent.com.tr>, 03.05.2018)

Saklıkent Kayak Merkezi, orman sınırlarının üzerinde konuşlanmasından dolayı, gerek kayağa yeni başlayanlar, gerekse profesyonel kayakçılar için oldukça uygun pistlere sahiptir. Kayak merkezinde 1 adet 1400

metre uzunluğunda telesiyej, 2 adet teleski, 1 adet baby lift ve snowtubing lifti bulunmaktadır. (<https://gezilmesigerekenyerler.com>, 03.05.2018)

Kayak merkezinde konaklama tesisi ve telesiyej yap-işlet-devret modeli ile yapılmış olup özel sektör tarafından işletilmektedir. (<http://www.ajansbir.com>, 13.05.2018)

2.3.7. Fenerbahçe Topuk Yaylası

Düzce, Kaynaşlı İlçesi, Topuk Yaylası Mevkiinde 2011 Yılı Temmuz ayında açılan Fenerbahçe Serkan Acar Resort & Sport Topuk Yaylası, yaklaşık 1300m rakımda, 150 dönümden büyük bir arazi üzerinde ve 2.500 metrekarelik bir alanda inşa edilmiştir. (<http://www.fenerbahceturizmatering.com>, 21.07.2018)

Tesiste 3 adet UEFA standartlarına uygun çim futbol sahası, kış turizmi için kayak pisti, gece maçları için uygun aydınlatma sistemi, 400 kişi kapasiteli seyirci tribünü, 2 km göl çevresi yürüyüş yolu, orman içinde 4,5 km. lik treking parkuru, piknik alanı, saha çevrelerinde tartan pist, standartlara uygun kapalı voleybol ve basketbol sahaları, 2 adet sauna, fin hamamı, Türk hamamı, Fitness merkezi, masaj, locanium-kapalı yüzme havuzu, göl kıyısında 1500 kişilik kokteyl alanı mevcuttur. Tesis, Fenerbahçe Spor Kulübü tarafından işletilmekte olup, Fenerbahçe Serkan Acar Resort & Sport Topuk Yaylası Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmektedir. (<http://www.fenerbahceturizmatering.com>, 21.07.2018)

2.3.8. Isparta Davraz

Türkiye’de Akdeniz Bölgesi Göller Yöresi’nin doğal ve beşeri değerlerinden biri olan Davraz Dağı, Isparta şehir merkezine yakınlığı ve ulaşım olanakları yönünden turizm ve rekreasyon faaliyetleri için uygun ortam sunmaktadır. Günümüzde, kar kalitesi ve doğal güzellikleri ile kış turizmine hizmet eden Davraz dağında, 4094 hektarlık alan 17.02.1995 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla Kış Sporları Turizm Merkezi olarak ilân edilmiştir. Ayrıca çalışma alanı, topografik yapısının çeşitliliği, görsel peyzaj zenginliği ve spor faaliyetlerine uygun ortam sağlayan iklimi ile dikkate değer bir yapıya sahiptir. Eğirdir Gölü’nün güneybatısında bulunan Davraz Dağı, Isparta şehir merkezine 26 km uzaklıkta yer almaktadır. Toros Dağları’nın Batı Toroslar kesiminde 2635 m. yüksekliği bulunan Davraz, kuzeyde Barla(Gelincik) dağları, doğuda Anamas dağları, güneydoğu da Kuyucak dağları, güneybatıda Akdağlar ile çevrilidir(Tokgözlü A., Temurçin K. VE Uysal K., 2012:60-61).

Isparta Ovasının doğusunda yer alan Davraz dağı, Batıda Isparta Ovasına, doğuda Kovada depresyonuna doğru kademeli bir şekilde alçalmaktadır. Kuzeybatıda Eğirdir gölüne doğru Yürlük dağı, batıda Küçük Davraz, güneydoğuda Asacak dağı gibi isimlerle adlandırılan Davraz dağının en yüksek noktası, 2635 m ile Ulparçukuru tepedir. Eğirdir gölünden Dereboğazı deresine kadar uzanan Davraz dağı üzerinde bulunan tepeler kayak potansiyelini destekleyen unsurlardandır. Bunlar; Kara tepe (2396 m), Çıkrıklı tepe (2013 m), Kocakır Tepe (1675 m) ve Garkın tepeleridir(1736 m). Davraz dağı ve çevresinin yükselti basamaklarına göre alan bakımından dağılımı incelendiğinde; 1200-1500 metreler arası %33,1’lik bir oranla en fazla alanın bulunduğu basamağı oluşturmakta fakat bu alanda kış turizm faaliyeti yapılmamaktadır. Asıl faaliyetin yapıldığı, 1500-2000 metreler arasında kalan ve kayak pistinin de üzerinde bulunduğu saha %31,7 ile kış turizminin yoğun olarak yapıldığı alana karşılık gelmektedir (Tokgözlü A., Temurçin K. ve Uysal K., 2012:60-61).

Isparta ili, Akdeniz iklimi ile karasal iklim arasındaki geçiş bölgesinde yer almaktadır. Bu sebeple il sınırları içinde her iki iklim özellikleri de görülür. Isparta’da yarı kurak, az nemli, kışları serin, yazları sıcak bir iklim yaşanır. İlin Akdeniz’e yakın olan güney bölgelerinde Akdeniz iklimi özellikleri gözlenmektedir. Yazları sıcak ve kurak, kışları göre ılık ve yağışlı geçer. Kuzeydoğuya gidildikçe karasal iklim özellikleri kendini gösterir.

Kışlar daha soğuk geçer. Kuzey bölgeler daha az yağış alır (<http://www.ispartakulturturizm.gov.tr>, 10.05.2018).

Isparta Meteoroloji İstasyonu deniz seviyesinden 997 m yükseklikte kurulmuştur. Uzun yıllara ait (1975-2006) meteorolojik veriler değerlendirildiğinde; yıllık sıcaklık ortalaması 12 °C olduğu görülür. Bilindiği gibi kar örtüsünün uzun süre yerde kalması için sıcaklık değerlerinin 0 °C altında olması gerekir. Isparta'da yıllık ortalamalara bakıldığında, 0 °C nin altında ölçülen gün sayısı yaklaşık 70 gündür. Ortalama sıcaklık değerleri incelendiğinde en yüksek ortalama sıcaklık değeri 23,5°C ile Temmuz ayında, en düşük sıcaklık değeri ise 1.8°C ile Ocak ayında görülür. Bu değerler yaklaşık 1000 m yükseklikte ölçülen değerlerdir. Isparta'dan 650-1000m yükseklikteki kayak merkezinde sıcaklık değerleri, Isparta'ya göre yaklaşık 3-5°C'lik bir azalma gösterecektir. Isparta'da kar yağışlı gün sayısı yıllık ortalama 18,3 gün, karla örtülü gün sayısı ise 18,6 gün kadardır. Yılım 6 ayı kar yağışlı geçmekte ve karın yerde kalma süresi daha uzun olmaktadır. Şüphesiz bu durum Davraz Dağı için daha uzun olacaktır. Nitekim Davraz Dağı kayak alanları ile Isparta kenti arasında ortalama 800 metre yükselti farkı vardır. Bu durum kayak merkezinde kar yağışları ve karın yerde kalma süresini uzatmaktadır. Kayak mevsimi süresince kar kalınlığı 50 cm ile 2,5 metre arasında değişmektedir. (Ceylan S., 2008:210-211)

Kayak merkezinde saatte 1000 kişiyi taşıyabilen 1211 metre uzunluğunda 1. telesiyej, saatte 800 kişiyi taşıyabilen 936 metre uzunluğunda 2. Telesiyej ve saatte 800 kişiyi taşıyabilen 850 m uzunluğunda 3. telesiyej olmak üzere 3 adet telesiyej, ayrıca saatte 800 kişiyi taşıyabilen 624 metre uzunluğunda bir adet teleski (T-Bar) ile 300'er metrelik 2 adet babylift bulunmaktadır. 1211 metre uzunluğundaki birinci telesiyej, iki kişilik iskemlelidir ve 1674 metrede yükseklikte başlayıp 1961 metre yükseklikte sona ermektedir. 936 metre uzunluğundaki ikinci telesiyej, iki kişilik iskemlelidir ve 1961 metre yükseklikte başlayıp, 2150 metre yükseklikte sona ermektedir. 850 metre uzunluğundaki üçüncü telesiyej ise, dört kişilik iskemlelidir ve 2080 metrede başlayıp, 2344 metrede sona ermektedir. Kayak Merkezinin 4. mekanik tesisi olan 624 metrelik T-Bar ile de, 1961 metreden 2150 metreye kayarak çıkılabilmektedir. Mekanik tesisler günde ortalama 4000 kişi taşımakta olup, Davraz Dağı-Karlıyayla Kış Sporları Turizm Merkezi İşletme ve Altyapı Hizmet Birliği tarafından işletilmektedir. (<http://www.isparta.gov.tr>, 20.05.2018)

Sirene Davras Otelı tekstil, turizm ve enerji alanında faaliyet yürüten Akkanat Holding bünyesinde yer almaktadır. Süleyman Demirel Üniversitesi Davraz Uygulama Otelı Eğirdir Meslek Yüksekokulu tarafından işletilmektedir. Tesis konaklama imkanının yanı sıra Üniversite bünyesinde yer alan Turizm ve Turizm İşletmeciliği bölümü öğrencilerine de staj ve uygulama olanağı sağlamaktadır. İperia Davraz Otel'in mülkiyeti Isparta Valiliği Davraz Kayak Merkezi Altyapı Birliği'ne ait olup Tash Yatırım A.Ş. tarafından işletilmektedir. Davka Dağ Evleri Çobanisa Köyü'nde yerli girişimciler tarafından işletilmektedir. Mekanik tesisler günde ortalama 4.000 kişi taşımakta olup, Davraz Dağı-Karlıyayla Kış Sporları Turizm Merkezi İşletme ve Altyapı Hizmet Birliğince işletilmektedir(<http://www.isparta.gov.tr>, 20.05.2018).

3. ARAŞTIRMA MATERYAL VE METOT

Gerçekleştirilen araştırmada keşifsel araştırma modeli ⁴ (ikincil kaynaklardan veri toplama ve konuyla ilgili deneyim sahibi kişilerin bilgisine başvurma) kullanılmıştır. Yapılan anket çalışması ile Davraz'da kurulması

⁴ Keşifsel araştırmalar, bir araştırma problemi hakkında en genel düzeyde bilgi toplamak için yapılır. Bu araştırma türü, araştırmacının çalıştığı konuyla ilgili mevcut bilgileri keşfetmesini sağlar ve daha sonra yapılacak olan daha detaylı araştırmalar için zemin hazırlar. Araştırmacı, keşifsel araştırmayı tamamladıktan sonra araştırma konusuyla ilgili

muhtemel yüksek irtifa kamp merkezinde nasıl bir tesis ve yönetim organizasyon yapısı oluşturulması gerektiği belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmada uygun örnekleme yöntemi kullanılmıştır. Sporcuların cinsiyet, yaş, eğitim, sporcu seviyesi ve demografik özelliklerine göre farklılaşma durumu incelenmiştir.

Araştırmada, Avusturya Mölltaler, Kayseri Erciyes ve Erzurum Palandöken Kayak Merkezlerinde yüz yüze anket yapılmıştır. Yapılan anketlere toplam 161 kişi katılmıştır.

Ankette yer alan sorular konu ile ilgili literatüre bağlı kalınarak hazırlanmıştır.

4. BULGULAR

Yurt içindeki ve yurt dışındaki yüksek irtifa kamp merkezlerinin yönetim-organizasyon yapıları incelendiğinde farklı yapılanmalar olduğu görülmektedir.

İsviçre St.Moritz Yüksek İrtifa Kamp Merkezi, St. Moritz Belediyesi tarafından kurulan sportif etkinlikler ve altyapı olmak üzere iki bölüme ayrılan St. Moritz Turizm departmanı tarafından işletilmektedir. Pazarlama faaliyetleri ise Engadin St. Moritz Turizm Organizasyonu tarafından yürütülmektedir. St. Moritz Sportif Etkinlikler bölümü, St. Moritz'deki spor, etkinlik ve kültür programlarından sorumlu olup mevcut konukların memnuniyetini sağlamak, yeni konuklar çekmek ve irtifa eğitimi almak isteyen sporcular için akreditasyon sağlamakla görevlidir.

Kenya Iten'de yüksek irtifa kamp merkezleri girişimci sporcuların kurduğu şirketler tarafından yönetilmektedir. Iten bölgesinde ve Kenyalı koşu topluluğunda yerel personel çalıştırılmakta olup, tüm çalışanlar Iten'de yaşamaktadır. Davraz, Iten'e göre emniyet açısından daha güvenli bir bölgededir.

4 kıtada 15'den fazla ülkede çalışmalarını sürdürmekte olan PGI Management Projesi (Türkiye – Erzurum, Grand Erzurum Kayak Merkezi İşletilmesi ve Yönetimi) Türkiye'nin en ünlü iki kayak merkezi olan Palandöken ve Konaklı tesislerinin yönetimini ve pazarlama faaliyetlerini yürütmektedir. PGI, tesislerin denetimi, işe alım süreci, satın alma listelerinin ve kayıt defterlerinin hazırlanması, bütçenin detaylandırılmasından sorumludur. Palandöken'de olimpiyatlar sırasında bir milli sporcu yeterli güvenlik önlemi alınmaması sebebiyle kaza geçirerek hayatını kaybetmiştir. Davraz Yüksek İrtifa Sportif Performans Analiz ve Kamp Merkezi'nde yer alacak tesisler tasarlanırken güvenlikle ilgili hususların iyi planlanması gerekmektedir.

Kayseri Palandöken Kayak Merkezi Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin yapmış olduğu yatırımları yönetmek üzere kurulmuş olan ve Türkiye'nin ilk ve tek dağ yönetim şirketi olan Kayseri Erciyes A.Ş. tarafından yönetilmektedir. Erciyes Dağı üzerinde bulunan teleferiklerin işletilmesi, kayak pistlerinin hazırlanması, güvenlik tedbirlerinin alınması, suni karlama sistemiyle kar üretilmesi gibi saha hizmetlerinin yanında yaz faaliyetleri ve sportif aktivitelerle alakalı bütün süreçler, Erciyes Kayak Merkezi'nin global çapta tanıtım ve pazarlanması, yurtiçi ve yurtdışı fuarlar, seminerler, sunumlar şirket tarafından yürütülmektedir.

Uludağ I. Gelişim (Oteller) Bölgesinde özel sektöre ait 18 adet turizm tesisi; kamuya ait 12 adet tesis, II. Gelişim Bölgesinde ise; özel sektöre ait 4 adet turizm tesisi hizmet vermektedir. Ayrıca Kirazlıyayla'da kamuya ait 2 tesis bulunmaktadır. Oteller Bölgesinde kayak turizmine hizmet veren 22 adet mekanik tesis (teleski-telesiyej) mevcuttur. Teleski ve telesiyej hizmeti yap-işlet-devret modeli olarak Bursa Teleferik A.Ş. tarafından

topladığı bilgilere dayanarak araştırma problemini netleştirir. Keşifsel araştırmalar araştırmacının ilgilendiği konuyu en iyi hangi araştırma yöntemiyle inceleyebileceğine, hangi veri toplama araçlarını kullanacağına ve araştırmasına kimleri dahil edeceğine dair karar vermesine yardımcı olur.

verilmektedir. Milli Parkta bulunan turizm ve kamu tesisleri daha çok kış turizmine yönelik hizmet vermektedir.

Saklıkent Kayak merkezinde konaklama tesisi ve telesiyey yap-işlet-devret modeli ile yapılmış olup özel sektör tarafından işletilmektedir.

Font Romeu, La Paz, Ilgaz ve Kartalkaya Spor Tesisleri'nin yönetim-organizasyon yapısı ile ilgili web kaynaklarından ve telefon yoluyla tarama yapılmış ancak bilgi alınamamıştır.

St Moritz'e en yakın havaalanı 201 km, Font Romeu'ya en yakın havaalanı 73 km, Iten'e en yakın havaalanı 36 km, La Paz'a en yakın havaalanı 5 km, Palandöken'e en yakın havaalanı 13km, Erciyes'e en yakın havalimanı 13 km, Ilgaz'a en yakın havaalanı 61 km, Uludağ'a en yakın havaalanı 60 km, Kartalkaya'ya en yakın havaalanı 200 km, Saklıkent'e en yakın havaalanı 87 km, Davraz'a en yakın havaalanı ise 36 km'dir. Bu verilere göre Davraz'ın havaalanına uzaklığı yurt dışından gelecek olan konuklar için ortalama bir mesafededir.

Uluslararası yüksek irtifa merkezlerinden St Moritz'de atletizm, koşu, yüzme, salon sporları, kürek, bisiklet, Font Romeu'da atletizm, yüzme, salon sporları, rugby, Iten'de atletizm, La Paz'da kayak, atletizm, bisiklet branşlarında antrenman hizmetleri sunulurken, ulusal yüksek irtifa merkezlerimizde henüz kayak, trekking ve futbol ve kısmen bisiklet dışındaki branşlarda antrenman hizmetleri bulunmamaktadır.

Avusturya Mölltaler, Kayseri Erciyes ve Erzurum Palandöken Kayak Merkezlerinde yapılan anketlere toplam 161 kişi katılmıştır. Ankete katılanların 71'inin milli sporcu, 52'sinin elit sporcu, 36'sının amatör sporcu ve 2'sinin de ferdi sporcu olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Avusturya Mölltaler'da yapılan anketlere katılanların % 46,7 si, Erzurum Palandöken'de ankete katılanların % 26,6'sı, Kayseri Erciyes'te ankete katılanların ise % 34,8'i ulaşım hizmetlerinin pahalı olduğunu belirtmişlerdir. Davraz'da ulaşım hizmetinin ucuz verilmesine yönelik Kenya'da toplu taşıma hizmeti veren matatu isimli minibüslerin benzeri Davraz'a özgü taşıma sistemi tasarlanabilir.

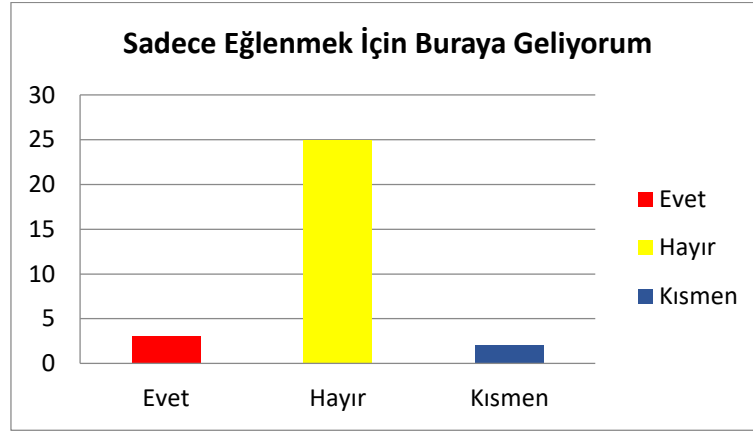
Avusturya Mölltaler'da yapılan anketlere katılanların % 76,7 si, Palandöken'de ankete katılanların % 58,5'i, Kayseri Erciyes'te ankete katılanların ise % 31'8'i dış alanların aydınlatmasının yeterli olduğunu belirtmiştir. Davraz Yüksek İrtifa Merkezi tasarlanırken gece dahi spor yapılabilecek düzeyde bir aydınlatma sisteminin kurulması gerekmektedir.

Avusturya Mölltaler'da yapılan anketlere katılanların % 53,3'ü, Palandöken'de ankete katılanların % 47,7'si, Kayseri Erciyes'te ankete katılanların ise % 39,4'ü ise kayak merkezindeki tuvalet imkanlarından memnun olduğunu belirtmiştir. Kayak tesislerinde belirli aralıklarla tuvaletlerin konuşlandırılması ve temizliğinin düzenli olarak yapılması memnuniyeti artıracaktır.

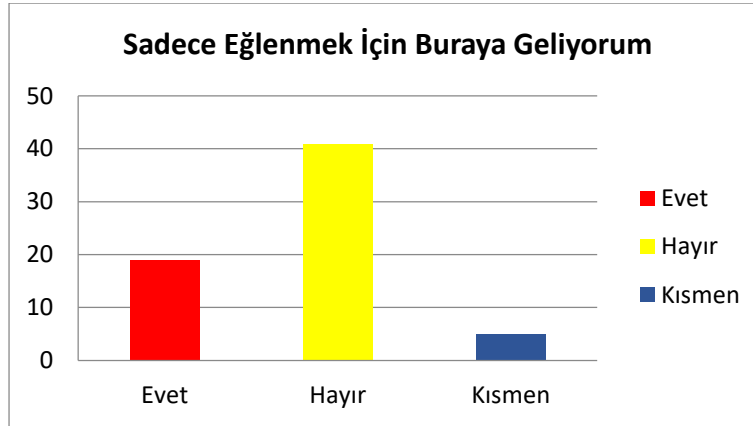
Avusturya Mölltaler'da yapılan anketlere katılanların % 76,7'si, Palandöken'de ankete katılanların % 46,7'si, Kayseri Erciyes'te ankete katılanların ise % 18,2'si açık alanlarda sunulan yiyecek-ıçecek ve takviye besinlerin yeterli olduğunu belirtmiştir. Sporcuların ve misafirlerin Davraz'da dış alanlardaki yiyecek ıçecek çeşitlerinin bol ve doyurucu olması tercih sebebi olacaktır.

Avusturya Mölltaler'da yapılan anketlere katılanların % 10'u, Palandöken'de ankete katılanların % 29,2'si, Kayseri Erciyes'te ankete katılanların ise % 21,2'si sadece eğlenmek için tesislere geldiğini belirtmiştir. Bu sebeple kurulacak olan merkezde snowfest ve konser tarzı etkinlikleri fazla olması üstünlük sağlayacaktır.

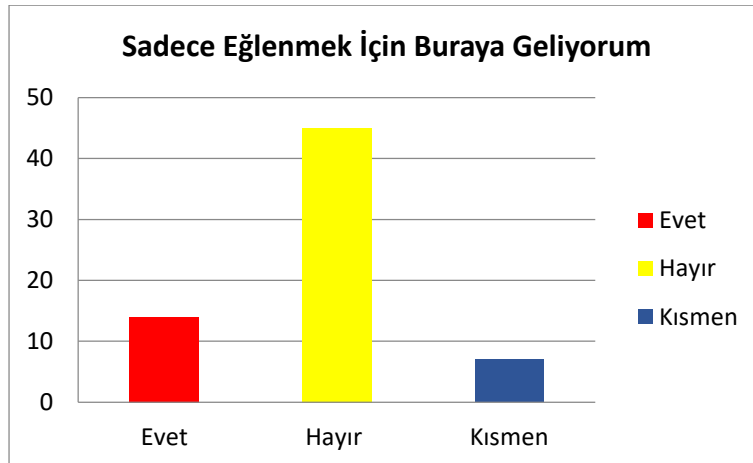
Tablo 1. Katılımcıların Mölltaler'a Eğlence Amaçlı Gelme Durumu



Tablo 2. Katılımcıların Palandöken'e Eğlence Amaçlı Gelme Durumu



Tablo 3. Katılımcıların Erciyes'e Eğlence Amaçlı Gelme Durumu



Isparta iklim koşullarının ve biyoklimatik konforunun uygunluğu, uygun yüksekliklerde son teknoloji ile yapılmış/yapılacak saha, salon, pist, havuz, test, antreman, beslenme, masaj ve sakatlık tedavisi gibi temel ihtiyaçların bütünsel olarak sağlayabilir spor tesisleri, gezilebilecek ve yaşanabilecek çok sayıda turistik değer ve etkinlikle çok çeşitli nedenlerle yüksek irtifa sporcu kampları için özellikle Nisan ve Ekim ayları arasında önemli bir cazibe merkezi olabilecek niteliktedir.

İstanbul veya Antalya'dan Davraz Kayak Merkezine 2-2,5 saat gibi kısa bir sürede ulaşılabilir. Isparta'ya ve Davraz Dağı'na ulaşım kolaylığı bulunmasının yanı sıra trafik yoğunluğu, zaman kayıpları gibi stres faktörlerinin düşük olması büyük avantajdır.

Davraz Dağı'nın biyoiklimsel konfor düzeyi oldukça yüksektir. Akdeniz iklim özelliklerini göstermesinden dolayı kışları çok soğuk olmamakla beraber yaz aylarında 20 C derece ısıyı geçmemektedir. Nem oranı % 35-60 arasındadır.

Eğim antremanları sporcunun düz zeminlere oranla daha ağır dirençlere maruz kalmasına bağlı olarak performans gelişimini % 50 artırmaktadır. Davraz Dağı hem yükselti hem de eğim antremanları için mükemmel bir konuma sahiptir. Oteller bölgesi 1650 m. yükseklik, % 3,5-6 arası eğime, Sümbül Tepe 1965 m. yükseklik, % 8-10 arası eğime, Masa Tepe 2087 m. yükseklik, % 10-15 arası eğime, Oğlak Geçidi ise 2250 m. yükseklik, % 15-20 eğime sahiptir.

Uluslararası yüksek irtifa merkezlerinin incelenmesi sonucu Davraz'a kurulacak olan yüksek irtifa merkezi tesislerinin kaliteli olması, tüm spor branşlarına cevap verebilecek nitelikte olması, saha, salon, pist, havuz, test, antrenman, beslenme, masaj, sakatlık tedavisi, güvenlik gibi temel ihtiyaçların bütünsel olarak karşılanabilir olması gerekmektedir.

SONUÇ

Uluslararası ve ulusal yüksek irtifa kamp merkezlerinin detaylı bir şekilde incelenmesi sonucu Süleyman Demirel Üniversitesi kampüs sahası içerisinde konuşlandırılacak 15 bin seyirci kapasiteli stadyum, 2500- 5000 seyirci kapasiteli tenis kortları, Gölcük'te triatlon, duatlon, mtb, kamp ve müsabaka alanları, Davraz'da Yüksek İrtifa Sportif Performans Analiz ve Kamp Merkezi kurulması Isparta'nın spor turizminde atağa kalkmasını sağlayacağı düşünülmektedir. Davraz'da 1965 m rakımlı Sümbültepe'de 8900 metrekare alana kurulması planlanan Yüksek İrtifa Sportif Performans Analiz ve Kamp Merkezi'ne dünya standartlarında bir Performans Analiz Merkezi, kondisyon merkezi, oteller bölgesine antreman ve maçlar için 10 adet çim saha, spor hekimliği (önleyici ve tedavi merkezi), 1 adet takım spor salonu, 3 adet ferdi spor salonu, atletizm pisti, 50m. uzunluğunda 4 kulvarlı yüzme havuzunun inşa edilmesinin yeterli olacağı düşünülmektedir.

Isparta için turizm sektörünün eksikliklerinin en başında tanıtım yetersizliği gelmektedir. Turizm açısından pazarlamanın ve tanıtımının en iyi şekilde yapılabilmesi için, her yıl elde edilen turizm gelirlerinden kaynak ayrılması suretiyle etkin kullanılacak bir fon oluşturulmalıdır. Kenya örneğinde olduğu gibi tanıtım faaliyetlerinde dünya şampiyonu milli sporcularımız Hamza Yerlikaya, Taha Akgül gibi isimler reklam yüzü olarak kullanılmalıdır.

Bölgede spor turizminin gelişebilmesi için önem arz etmekte olan doğal ve kültürel değerler yönünden Isparta oldukça zengin bir şehirdir. Kamp merkezinden yararlanacak katılımcılar ve sporculara antremanların yorgunluğunu atabilmeleri amacıyla günü birlik Isparta'nın Değerleri Turu yaptırılması kent ekonomisine katkıda bulunulması açısından oldukça önemlidir. Isparta'nın Değerler Turu kapsamında Eğirdir Gölü ve Yeşil Ada, Gölcük Krater Gölü, Aksu Zindan Mağarası, Yalvaç Psidia Antiocheia Antik Şehri, Şarkikaraağaç Kızıldağ Kızılcam Ormanları, Yenişarbademli Pınargözü Mağarası, Uluborlu Kalesi ve Cirimbolu Su Kemerini,

Uluborlu Kiraz Bahçeleri, Güneykent Gül Bahçeleri, Kuyucak Köyü Lavanta Bahçeleri, Gönen Yunus Emre Türbesi, Barla Bediüzzaman Said Nursi Evi, İslamköy Süleyman Demirel Külliyesi'ne gezi programları düzenlenmelidir.

Gönüllü Dopingle Mücadele Derneği (The Voluntary Anti-Doping Association VADA) tarafından kamp merkezinde temsilcilik açılması istenilmelidir. Bu ofis sayesinde kamp merkezinden yaralanacak sporcuları, katılımcıları, komisyonları ve kamuoyunu, performans artırıcı ilaç kullanma riskleri ile etkili beslenme ve eğitim uygulamalarından yararlanma konusunda eğitmek mümkün olacaktır.

Kurulacak olan yüksek irtifa kamp merkezinin diğer ülkelerdeki kamp merkezleriyle, özellikle komşu ülke Bulgaristan'da bulunan Belmeken Spor Kompleksi ile rekabet edebilmesi ve takımları çekebilmesi için fiyatları düşük, hizmet kalitesini yüksek tutulması gerekmektedir. Merkezde dünya standartlarında bir performans analiz merkezi, soğuk şok terapisi ve rejenerasyon sistemleri, üst düzey kondisyon salonları, cross fit salonları, Oteller bölgesinde çim saha, Sümbül Tepe ya da T Bar Bölgesine spor salonu (basketbol, voleybol, hentbol), taekwondo, güreş, jimnastik, karate, masa tenisi, badminton antrenmanlarında kullanılmak üzere 3 adet ferdi spor salonu, sporcuların her türlü sportif ve günlük ihtiyaçlarını karşılayabileceği bir süper market, kayak pistlerinde çeşitli noktalara tuvaletler inşaa edilmesi gerekmektedir.

Kamp Merkezinde pistler ve diğer tesislerde emniyet ve sağlık açısından uluslararası standartlarda koruyucu ve önleyici güvenlik tedbirleri alınmalıdır.

Kamp Merkezine ulaşım için Kenya'daki matatu benzeri yöreye özgü bir toplu taşıma aracı tasarlanması diğer yüksek irtifa kamp merkezlerinden ayırıcı bir özellik olacaktır.

Davraz Yüksek İrtifa Sportif Performans Analiz ve Kamp Merkezi'nin etkin bir şekilde kullanılabilmesi için sporun ve olimpik değerlerin her vatandaşın hayatının ayrılmaz bir parçası olduğu, kazanan bir olimpik ulus oluşturmak hedefiyle, ülkemizi uluslararası spor camiasında tanıtmak ve halkımıza olimpizm ruhunu aşlamak için faaliyet gösteren Türkiye Milli Olimpiyat Komitesi tarafından Türkiye Atletizm Federasyonu, Türkiye Kayak Federasyonu ve diğer branşlardaki federasyonlarla işbirliği içerisinde yönetilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Ayrıca, yerel yönetim birimleri, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversitesi yönetimlerinin merkeze sahip çıkarak destek vermesi beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- Alışık A. (2010), Türkiye Dağları-Akarsu Havzalarına Göre, T.C. Alter Yayıncılık, Ankara, s. 150.
- Bayer M.Z. (1992), “Turizme Giriş”, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, No:253, İstanbul.
- Ceylan S.(2008), “Davraz Dağı(Isparta)’nda Kış Turizmi”, Eastern Geographical Review, s. 210-211.
- Güzel N.A.ve Şenel Ç. (2001), “Yüksek İrtifada Yapılan Dayanıklılık Antremanlarının Kayak-Kros Sporcularının Bazı Performans Solunum ve Kan Parametreleri Üzerindeki Etkileri”, Gazi Beden Eğitimi ve Spor Bilimleri Dergisi, Cilt:6, Sayı:4, s. 30-31.
- http://erzurumdayatirim.kudaka.org.tr/?page_id=292 (09.08.2017)
- <http://hatc-iten.com/about> (12.02.2018)
- <http://jdasolutions.aero/blog/lindberghs-hypoxia-research> (09.08.2017)
- http://www.ajansbir.com/haber-40887-40887-40887-Cennet_Kent_Saklikent_Kayak_Merkezi.html (13.05.2018)
- <http://www.bberzurumspor.com/tesisler> (09.03.2018)
- http://www.fenerbahceturizmatering.com/isletmelerimiz/fenerbahce-resort-sport--topuk-yaylasi-duzce_5.html (21.07.2018)
- <http://www.isparta.gov.tr/davraz-kayak-merkezi> (20.05.2018)
- <http://www.ispartakulturturizm.gov.tr/TR,71025/iklim.html> (10.05.2018)
- <http://www.kayserierciyes.com.tr/SkiResort/TravelPlanning?lng=1> (01.06.2018)
- <http://www.pgimgmt.com/tr/project/granderzurum-kayak-merkezi> (08.05.2018)
- <http://www.runninginitten.com/training> (20.02.2018)
- <http://www.saklikent.com.tr> (03.05.2018)
- <http://www.tkf.org.tr/tr/kayak-merkezleri/palandoken/cograf-bilgiler> (07.03.2018)
- <http://www.tkf.org.tr/tr/kayak-merkezleri/uludag/cograf-bilgiler> (29.04.2018)
- <http://www.uludaginfo.com/uludag-tarih> (29.04.2018)
- <http://www.whichtrainingcamp.com/sports/swimming-athletics-camp/font-romeu-france> (05.01.2018)
- <http://www.whichtrainingcamp.com/sports/athletics-rowing-camp/st-moritz-switzerland> (07.01.2018)
- https://en.wikipedia.org/wiki/La_Paz (25.02.2018)<https://gezilmesigerekenyerler.com/antalya/saklikent-kayak-merkezi-nerede-ve-otel-bilgileri-antalya.html> (03.05.2018)
- <https://gezilmesigerekenyerler.com/kayak-merkezleri/erciyes-kayak-merkezi-nerede-konaklama-ve-otel-imkanlari-kayseri.html> (06.04.2018)
- <https://kittbg.com/en/travel-bulgaria/sport/sport-complex-belmeken-velingrad> (20.07.2018)
- <https://slovenianstravel.com/2015/11/07/estadio-hernando-siles-la-paz-high-altitude-football> (25.02.2018)

<https://tr.ski-france.com/kayak-boelgesi-font-romeu/font-romeu> (08.01.2018)

<https://www.kulturportali.gov.tr/turkiye/kastamonu/turizmaktiviteleri/ilgaz-kis-sporlari-turizm-merkez>
(26.04.2018)

<https://www.kulturportali.gov.tr/turkiye/bolu/gezilecekyer/kartalkaya-kayak-merkez> (01.05.2018)

<https://www.stmoritz.ch/en/service/about-us> (13.02.2018)

Kozak N., Kozak M.A. ve Kozak M. (2012), “Genel Turizm İlkeler-Kavramlar”, Detay Yayıncılık, Ankara, s. 1.

Tokgözlü A., Temurçin K. ve Uysal K. (2012), “Winter tourism of Davraz Mountain”, Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia Geographica III, s. 60-61.

Ülker İ.(1992), Dağ Turizmi-Planlama Yöntemleri-Yüksek Dağlarımız-Kayak Merkezleri, T.C. Turizm Bakanlığı, Ankara, s. 144-198.

Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Performans Göstergelerinin Uygulanabilirliğinin Analizi

The Applicability Analysis of Water and Sewerage Administrations's Performance Indicators

Orhan Veli ALICI¹

Rüveyda KIZILBOĞA ÖZASLAN²

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 8, pp.35-51
December 2018
DOI: 10.25069/spmj.477175
Received: 01.11.2018
Accepted: 27.12.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Kamu yönetiminde maddi ve beşeri kaynaklar ile zamanın rasyonelce kullanılmasının temini için stratejik planlamanın ve buna bağlı olarak da performans yönetiminin önemi ve işlerliği giderek artmakta, stratejik yönetim araçları merkezi idare dışında yereli de kapsayacak şekilde uygulanmaktadır. Diğer taraftan kentleşmenin artmasına, dolayısıyla da yönetim sistemlerinin gelişerek değişmesine bağlı olarak Türkiye’de yerel düzeyde Su ve Kanalizasyon İdarelerinin (SUKİ) sayısı artmış, bu özel amaçlı metropoliten kuruluşların da stratejik amaç ve hedeflerini belirlemeleri, hedeflere ulaşıp ulaşamadığını denetleyecek göstergelerin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu çalışma kapsamında otuz büyükşehir belediyesindeki SUKİ’lerin stratejik dokümanları incelenmiş, aynı mevzuata tabi olan bu idarelerin performans göstergelerinin oldukça farklılaştığı görülmüştür. Göstergeler arasında SUKİ’lerin kuruluş amacı ile doğrudan ilgili olmayanları tespit edilmiş, bazı göstergelerin ise uygulanabilirliğinin mümkün olmadığı anlaşılmıştır. Özellikle kaçak tutanağı hedefi, soruşturma raporu, lehte ve aleyhte açılan dava sayısı, Kamu İhale Kurumu tarafından iptal edilen ihale sayısı gibi önceden öngörülmesi mümkün olmayan göstergelere rastlanılmıştır. Ayrıca mevzuatla hüküm altına alınan, gösterge olamayacak nitelikteki rutin iş ve işlemlerin gösterge olarak belirlendikleri anlaşılmıştır. Bu tespitlerden hareketle çalışmada SUKİ’lerin daha etkili ve ekonomik hizmet sunabilmeleri için amaçlarına hizmet edecek asli göstergelerin belirlenmesi aracılığıyla iyileştirici önerilerde bulunulmakta, önceden öngörülemeyecek nitelikte olan göstergelerin neden bir performans göstergesi olamayacağı tartışılmakta, nihayetinde ise uygulanması halinde amaca hizmet edemeyecek olan göstergelerin muadili olabilecek göstergeler önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Su ve Kanalizasyon İdareleri, Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu, Performans Göstergesi, Performans Hedefi.*

Abstract

In public administration the importance and operability of material and human resources, strategic planning needed to use time rationally in parallel with performance management are on the increase. Besides strategic administration have been applied to include not only central administration but also local one. On the other hand, the number of water and sewerage system administrations at local level has increased in Turkey depending upon management systems growing and transforming in connection with ascending urbanization.

¹ Doç.Dr., Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Kamu İç Denetçisi, orhan_alici@hotmail.com

² Doç. Dr. Marmara Üniversitesi SBF-Yerel Yönetimler Bölümü, ruveyda.kizilboga@marmara.edu.tr

Therefore, these special purpose metropolitan organizations have needed to identify strategic goals and the indicators which are to control whether these goals are achieved or not. With the context of this study, strategic documents belong to water and sewerage administrations in thirty metropolitan municipalities have been examined and have been detected certain differences in performance indicators though these administrations are subject to the same regulation. Those indicators that are not directly related to founding purpose of water and sewerage administrations are determined. Moreover it has come out that some indicators are not suitable for applicability. Some indicators that are not possibly foreseeable such as illegality reports, report of investigation, the number of charges against and for, the number of tenders canceled by public procurement authority have been encountered. It has also been understood that routines and transactions ensured by regulation are shown as an indicator though they can not do so. Concerning these determinations, in this study certain remedial suggestions directed to water and sewerage administrations are made so that they may serve more effectively and economically by identifying principal indicators. It is also debated why those unforeseen indicators can not be a performance indicator. Eventually, equivalent indicators are suggested in place of those that can not serve a purpose in case they are applied.

Keywords: *Water and Sewerage Administrations, Strategic Plan, Performance Program, Annual Report, Performance Indicator, Performance Target.*

GİRİŞ

Türkiye’de özel amaçlı yerel hizmet sunucuları olarak kurulan ve süreç içerisinde fonksiyonları ile beraber sayıları da artan SUKİ’ler, 2560 sayılı *İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*’a istinaden faaliyetlerini sürdürmektedir. Anılan Kanuna eklenen bir geçici madde ile diğer büyükşehir belediyelerinde kurulacak olan SUKİ’lerde de bu Kanun’un uygulanması hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan 30 Mart 2014 tarihinde yapılan son mahalli idareler genel seçimi ile beraber yeni kurulan on dört büyükşehir belediyesi ve SUKİ’lerin hizmet sunum alanında da önemli bir değişikliğe gidilmiştir. 2004 yılında 5216 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile beraber il mülki sınırı kapsamında hizmet sunmaya başlayan İstanbul ve Kocaeli dışında 2014 tarihinden sonra diğer yirmi sekiz SUKİ de ilk kez il mülki sınırı kapsamında hizmet sunmaya başlamıştır. Böylece söz konusu idarelerin gerek mevzuat gerekse hizmet alanı açısından tek tipleştirilmesi sağlanmıştır. Başka bir deyişle bu değişiklikler suretiyle su ve kanalizasyon hizmetlerinin kent genelinde tek elden yürütülmesi amaçlanmış, bu hususlarda ihtisas gerektiren bağımsız genel müdürlüklerin artan nüfusa ve coğrafyaya daha rasyonel hizmetler sunabileceği öngörülmüştür (Alıcı, 2017: 82-85).

Özellikle 2000 yılı sonrasında değişen kamu yönetimi paradigmalarıyla kamuda vatandaş memnuniyeti esas alınmakla birlikte kamusal kaynakların daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulması gayesine dayanan önemli mevzuat değişiklikleri de yürürlüğe konulmuştur. Kamusal hizmetlerin ifası sırasında hizmet sunumunun etkinliğini değerlendirmek üzere stratejik amaç, hedef ve bunları değerlendirebilecek performans göstergelerinin belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Kamu yönetiminde yaşanan değişim kapsamında SUKİ’ler de stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlamaya başlamıştır.

Çalışmada SUKİ’lerce hazırlanan stratejik planları (ESKİ (Erzurum), KASKİ (Kayseri), OSKİ (Ordu), SASKİ (Sakarya) (2017-2021); İSKİ (İstanbul), ŞUSKİ (Şanlıurfa) 2016-2020; ASKİ (Ankara), ASKİ (Adana), ASAT (Antalya), ASKİ (Aydın), BUSKİ (Bursa), DİSKİ (Diyarbakır), GASKİ (Gaziantep), İZSU (İzmir), KOSKİ (Konya), ISU (Kocaeli), BASKİ (Balıkesir), MESKİ (Mersin), MASKİ (Manisa), MASKİ (Malatya), MARSU (Mardin), MUSKİ (Muğla), HATSU (Hatay), KASKİ (Kahramanmaraş), VASKİ (Van), DESKİ (Denizli), ESKİ (Eskişehir), SASKİ (Samsun), TESKİ (Tekirdağ), TİSKİ (Trabzon) 2015-2019 Stratejik Planı.)

incelenmiştir. Bu kapsamda öncelikle stratejik yönetim araçları olan stratejik plan, performans programı ile faaliyet raporunun tanımına yer verilmiş olup, stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilir mahiyette olup olmadığı üzerinde durularak, anılan sürecin izlenmesini ve değerlendirilmesini sağlayacak olan performans göstergelerine teorik olarak değinilmiştir. Devamında SUKİ'lerin daha etkili ve ekonomik hizmet sunabilmeleri için emsal alacakları ortak ve elzem göstergelerin neler olabileceğine yer verilmiş, hâlihazırda tespit edilen bazı göstergelerin neden birer gösterge olamayacakları, hangilerinin iyileştirilebilir nitelik taşıdıkları tartışılmış, bütün bu tespit ve değerlendirmelerden hareketle de çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

1. STRATEJİK YÖNETİM VE BİLEŞENLERİ

Kamunun mali yapısı güncel gelişmeler ışığında, yeni kamu yönetimi paradigmatları ile önem kazanan belirli ilkelere dayanarak 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile disiplin altına alınmıştır. Böylece kamuda mali yönetim ve kontrol anlamında bir eşgüdüm süreci başlamış, kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması önem kazanmış, hesap verebilirlik ve malî saydamlık kaideleri uygulama alanı bulmuştur. Kanunda bu hedefleri tesis etmeye bir takım stratejik yönetim araçları belirlenmiş, böylece kamusal hizmetlerin ifasının yıllık olarak izlenmesini ve değerlendirilmesini kolaylaştırıcı politika ve prosedürler bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde idare âleminde kâğıda ve mürekkebe bürünür olmuştur.

5018 sayılı Kanun'un "stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme" başlıklı 9. maddesi ile kamu idarelerinin; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmaları, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamaları, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmeleri ve bu sürecin izlenmesi ve değerlendirilmesi maksadıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları zorunluluk haline getirilmiştir. Bu maddeye istinaden de gerekli ikincil mevzuat hazırlanmış, 26/5/2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uygulanagelirken mezkur yönetmelik yerini 26/2/2018 tarih ve 30344 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe bırakmıştır. Yönetmeliğe göre kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans göstergelerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik planlarının uygulama araçları; "performans programı", "yatırım programı" ve "idare bütçesi" ile hazırlanması halinde "eylem planları" olarak belirlenmiştir. Stratejik bir yönetim sisteminin tesisi için anılan araçların döngüsel bir şekilde birbirleri ile ilişkili olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır. Nitekim bu sistemsel sirkülasyonun araçları; stratejik plan, performans programı, bütçe, performans yönetimi, faaliyet raporu ve yönetsel denetim süreci şeklinde sıralanmaktadır (Doğan, 2011: 70).

Performans programlarının hazırlanması, ilgili idarelere gönderilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bunlara dair usul ve esasları belirlemek amacıyla Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik 05/07/2008 tarihli ve 26927 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Yönetmeliğe göre performans programı, kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içermelidir.

5018 sayılı Kanun'un 41. maddesine dayanarak hazırlanan Faaliyet Raporlarına dair usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik 17/03/2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Faaliyet Raporu, stratejik plan ve performans

programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve kurum borçlarının durumunu açıklayan kapsamlı belgedir.

5018 sayılı Kanun'un 3/f. maddesine göre bütçe “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren belgedir.” Aynı Kanuna göre denetim, “kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri” kapsamaktadır (md.3/m).

Performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik hedeflerine ulaşmak için bir mali yılda gerçekleştirmeyi amaçladıkları performans seviyelerini gösteren hedef; performans göstergesi de kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne düzeyde ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar olarak tanımlanmıştır.

1.1. STRATEJİK YÖNETİM BİLEŞENLERİ İÇERİSİNDE PERFORMANS GÖSTERGELERİNİN ÖNEMİ

Stratejik yönetim bileşenleri gerek zamansal açıdan hazırlanışları ve uygulamaya konuluşları gerekse aralarındaki illiyet bağları nedeniyle anlamlı bir bütünün parçaları olarak değerlendirilmektedir. Bu açıklamadan hareketle Şekil 1’de yer alan stratejik yönetim bileşenleri arasındaki kurgusal ilişki incelendiğinde anılan bileşenlerin döngüsel işleyişi daha sarıh bir şekilde anlaşılacak, stratejik hedefleri ölçen, değerlendiren ve izleyen sayısal göstergelerin bu döngü içerisindeki önemi ön plana çıkacaktır.

Şekil 1: Stratejik Yönetim Bileşenleri



Kaynak: Karaaslan, Haydar (2015). “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Göstergeler” Strategic Public Management Journal (SPMJ), Issue No: 2, November, s.92.

Şekil 1’e göre “göstergeleri” stratejik yönetim bileşenleri açısından döngüsel bir işleyiş kapsamında tek başına ele almak yerine stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu, performans esaslı bütçeleme ile iç kontrol sisteminden oluşan bir sistematik içerisinde değerlendirmek daha yerinde olacaktır. Buna bağlı olarak anılan döngüsel işleyiş içerisinde göstergelerin, bu araçlar arasında veri aktarma noktasında önem arz eden asli birer nüve olduğuna dikkat edilmelidir (Karaaslan, 2015: 92).

Göstergeler; girdi, sonuç, verimlilik, etkililik ve kalite göstergeleri olarak tasnif edilmekte, yine bu ayrımlar özelinde de bir takım hususları uhdelerinde barındırmaları amaçlanmaktadır. Buna göre bir gösterge, performans hedeflerine ulaşıp ulaşılamadığını ölçmeli, hedefi tüm yönleriyle ele alabilmeli, ölçülebilir,

ulaşılabilir, güvenilir veri sunabilecek şekilde belirlenmeli, benzer idarelerin göstergeleriyle kıyaslanabilir olmalıdır (Karaaslan, 2015: 94-96). Başka bir deyişle göstergeler genel olarak ölçülebilir bir nitelik taşımalı, idarelerin amaçlarını ve hedeflerini sağlıklı bir şekilde yansıtacak sonuçları sunacak şekilde belirlenmeli (Bal, 2016: 22), yönetsel organların önceden belirlediği hedefler aracılığıyla bu idarelerin gelişiminde, ilerlemesinde, iyileşmesinde ne kadar mesafe kat ettiğini kanıtlayan sayısal bilgilerden oluşmalıdır (Karaaslan, 2015: 93).

Stratejik yönetim bileşenlerine ilişkin mevzuatın tamamında “yerel yönetimler” de kapsam maddesi ile bu hususları uygulamakla görevlendirilmiştir. Ancak yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin sayısal anlamdaki fazlalığına bağlı olarak, stratejik yönetim araçlarının uygulanması, performans hedef ve göstergelerinin belirlenmesi ve diğer özdeş idarelerle mukayese edilmesi noktasında birtakım zorlukların ortaya çıktığı görülmüştür.

Gelinen aşama itibariyle performans göstergesi belirlenmesi sürecinin merkezi idarede iyileştirme faaliyetleri ile her stratejik plan döneminde geliştirildiği, böylece amaca hizmet edecek şekilde ölçülebilir hedefler özelinde kurumsal varoluş saiklerine hizmet ettiği görülrken bazı yerel yönetim oluşumlarında bu tespitin aksini gösteren bulgulara rastlanılmıştır. Bazı büyük ölçekli belediyelerin stratejik planı özelinde performans göstergelerini de kapsayacak şekilde Sayıştay Başkanlığı’na yapılan denetimler neticesinde; “performans göstergesine yer verilmemesi”, “performans göstergesinin çıktı-sonuç odaklı olmaması”, “aşırı performans göstergesi belirlenmesi”, performans göstergesinin mevcut düzeyine yer verilmemesi”, “bazı göstergelerin performans hedefi ile ilgili olmaması” gibi önemli bulgulara ulaşılmıştır (Demirbaş ve Engin, 2016: 42).

2560 sayılı Kanun kapsamında SUKİ’lerin ana görevi olan temel faaliyetleri esas alan göstergelere, yukarıda değinilen açıklamalar ve tespitler ışığında, bir sonraki bölümde yer verilmektedir.

2. SU VE KANALİZASYON İDARELERİNİN PERFORMANS GÖSTERGELERİ

SUKİ’ler; içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyacının yeraltı ve yer üstü kaynağından sağlanarak ihtiyaç sahiplerine dağıtılması, kullanılmış sular ile yağış sularının toplanarak yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması amacıyla teşekkül ettirilmiş özel amaçlı metropoliten hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Dolayısıyla bu kuruluşların temel performans göstergelerinin ana hizmet faaliyetleri kapsamında olması gerekmektedir. Bunun sağlamasını yapabilmek amacıyla öncelikle SUKİ’lerin stratejik planlarının incelenmesi gerekmektedir. 16’sı evvelce kurulan, 14’ü de 30 Mart 2014 tarihinde yapılan seçimler akabinde 31 Mart 2014 tarihli ve 28958 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2014/6072 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile teşekkül ettirilen SUKİ’lerin stratejik plan(Su ve Kanalizasyon İdarelerinin kurumsal web sitelerinden bütün stratejik yönetim araçlarına ulaşılmış, stratejik plan, performans programı ile faaliyet raporlarının erişimi bu idarelerin web siteleri üzerinden sağlanmıştır.) hazırladıkları tespit edilmiştir. Yıllık olarak performans programları ile faaliyet raporları hazırlanarak idarelerin internet sayfalarında yayımlandığı görülmüştür. SUKİ’lerin stratejik dokümanları incelenmiş, asli faaliyetlere yönelik olan performans hedefleri ile göstergeleri dışında bu amaca hizmet edemeyecek mahiyette olan, ölçülemeyen, uygulanma imkânı olmayan ve öngörülemez nitelikte olan göstergelere rastlanılmıştır. Bu hususlara aşağıdaki bölümlerde değinilecek olup, SUKİ’lerin asli görevleri ile ilgili olarak esas alacakları performans hedef ve göstergelerinin neler olabileceğine bu başlık altında yer verilmektedir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olan Türkiye Su Enstitüsü’nün (SUEN) Mayıs 2017’de yaptığı “Mukayeseli Değerlendirme Çalışması” SUKİ’lerin temel performans göstergelerinin belirlenmesi noktasında önemli bir veri sunmaktadır. Enstitü’nün çalışması özelinde 132 adet kurumsal, 79 adet içme suyu ve 93 adet de atıksu ile ilgili olmak üzere toplam 304 değişken gösterge belirlenmiş, bütün SUKİ’leri kapsayan bu araştırma kapsamında değişken yanıtlanma oranı %60 olmuştur. Başka bir deyişle SUKİ’lerden 4’ü

herhangi bir veri paylaşmamış, 11'i yeterli yanıt vermemiş, sadece 15 tanesi yeterli yanıt verebilmiştir (SUEN, 2017: 30). Bu çalışma kapsamında SUKİ'lerin kurumsal performans, içme suyu ve atıksu ile ilgili performans göstergeleri değerlendirilmiştir. Çok kapsamlı olan bu göstergeler içerisinde SUKİ'lerin varoluş amacına hizmet eden göstergelerin yanında stratejik amaç ve hedef olmaktan uzak göstergelerin de yer aldığı görülmüştür. Gerek bu çalışma kapsamında gerekse 2560 sayılı Kanun'un görevler kısmı ile SUKİ'lerin belirledikleri göstergeler arasında en rasyonel olanlarına aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 1: SUKİ'lerin Temel Performans Göstergeleri

Abone başına şikâyet sayısı ve abone memnuniyet oranı	Ortalama kesintisiz su verme oranı
Bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı	Toplam ön ödemeli elektronik su sayacı oranı
Hizmet verilen nüfus başına toplam bütçe gideri	İçme suyu şebekesindeki arızaları ortalama tamir süresi
Enerji giderlerinin toplam bütçe giderleri içindeki payı	Temizlenen içme suyu depo oranı
Personel giderlerinin toplam bütçe giderleri içindeki payı	Bakımı yapılan içme suyu pompası sayısı oranı
Yatırım bütçe giderlerinin toplam bütçe giderleri içindeki payı	İçme suyu şebeke uzunluğu başına yıllık toplam arıza sayısı
Faaliyet gelirlerinin faaliyet giderlerini karşılama oranı	Kanalizasyon hattı hizmeti verilen nüfus oranı
Öz kaynak oranı	Atıksu arıtma hizmeti verilen nüfus oranı
Tahsilatın tahakkuka oranı	Su kayıp oranı
Kanalizasyon hattında arızalara ortalama müdahale (sadece kazısız müdahaleler) süresi	Atıksu arıtma tesisleri ve toplama sisteminde bakımı yapılan atıksu pompası oranı
İçme suyu şebekesi hizmeti verilen nüfus oranı	Kanalizasyon şebeke uzunluğu başına yıllık arıza sayısı

Kaynak: SUKİ'lere ait performans göstergeleri ile Türkiye Su Enstitüsünün Mayıs 2017 döneminde gerçekleştirdiği Mukayeseli Değerlendirme Çalışması kapsamında ele alınan başlıca göstergelerden derlenerek hazırlanmıştır.

Söz konusu göstergeler vatandaşa sağlıklı içme ve kullanma suyu temininin ve atıksu bertarafının yapılmasını amaçlamakta, ayrıca suyun maliyetinin azalması adına çeşitli maliyet azaltıcı performans hedef ve göstergelerini içermektedir. Göstergelerin; anlaşılır, sonuç odaklı ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulmasına katkı sağlayacak bir muhteviyatta olduğu değerlendirilmesinde bulunulabilir.

2560 sayılı Kanuna göre su ücreti tarifesi; yönetim ve işletme giderleri ile amortismanları doğrudan gider yazılan yenileme, ıslah ve tevsi masraflarının yanı sıra uygun bir kâr oranı esas alınarak hesaplanmaktadır. Başka bir deyişle üretilen ve kayıplar düşüldükten sonra tüketileceği öngörülen ölçülebilir su miktarının toplam sistem maliyetine bölünmesi neticesinde metreküp başına su ücreti tespit edilmektedir. Dolayısıyla sistem maliyetini azaltıcı tedbirler su ücretini azaltıcı bir etki yaratacağından, bu amaca hizmet edecek şekilde belirlenen performans hedef ve göstergelerinin yeni kamu yönetimi paradigmalarının felsefesine uygun olacağı düşünülmektedir.

Diğer taraftan bu performans göstergelerinin anlamlı bir şekilde tespit edilebilmesi, kullanılabilmesi ve yönetime rasyonel bilgi sunabilmesi için Kent Bilgi Sistemi, Coğrafi Bilgi Sistemleri(CBS kısaltması ile özellikle altyapı mevzuatında son yıllarda yaygın bir şekilde kullanılan Coğrafi Bilgi Sistemleri; kentin altyapı

çalışmalarının sayısallaştırılmasında, su kayıplarının sistem üzerinden denetlenmesinde, boruların ekonomik ömrü gibi çeşitli bilgilerin edinilmesi gibi altyapı yatırımına dair birçok hususu içeren ve yönetim-denetim erkine rasyonel bilgi temin eden önemli bir stratejik yönetim aracıdır (Bkz. Alıcı ve Özaslan, 2018: 215) ve SCADA (SCADA(Supervisory Control and Data Acquisition-Veri Toplama ve Kontrol Sistemi), yasal olarak akıllı su yönetim araçları içerisinde sayılan ve etkin su yönetimi için kullanılan başat bir kontrol ve izleme sistemidir. Geniş bir coğrafyada suyun dağılımının izlenmesi, seviyelerinin gözlenmesi, zamansal tüketiminin anlaşılması gibi konularda istatistiki bilgi sağlayan bu sistem aynı zamanda su kayıpları ile mücadelede elzem bir önem taşımaktadır (Bkz. Akıllı ve Özaslan, 2017: 1603-1604.) sisteminin bu idarelerde işler vaziyette bulunması gerekmektedir. Nitekim 08.05.2014 tarihli ve 28994 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği, 12.10.2017 tarihli ve 30208 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İçme Ve Kullanma Suyu Temini ve Dağıtım Sistemleri Hakkında Yönetmelik ile 06.01.2017 tarih ve 29940 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Atıksu Toplama ve Uzaklaştırma Sistemleri Hakkında Yönetmelik anılan sistemlerin bu idarelerde kurulu olmasını zorunluluk altına almıştır. Ancak Türkiye Su Enstitüsü’nün Mukayeseli Değerlendirme Çalışmasında 15 SUKİ’nin 11’inde CBS’nin olduğu, 4’ünde olmadığı, bu hususta bilgi vermeyen diğer 15 SUKİ’nin de önemli bir kısmında bu sistemin bulunmadığı bilinmektedir. Diğer taraftan araştırma kapsamında 14 SUKİ’nin 11’inde SCADA sisteminin olduğu, bu konuda bilgi vermeyen diğer 16 SUKİ’nin önemli bir kısmında da bu sistemin bulunmadığı bilinmektedir (SUEN, 2017-36-48). Bu verilerden hareketle SUKİ’lerin performans göstergesi ve hedeflerinin ölçülebilir ve erişilebilir olması adına bu sistemlerin tesis edilmesi büyük önem taşımaktadır. Ancak özellikle su politikasının başarısı ve çevre politikalarının tatbiki adına merkezi yönetim tarafından bu idareleri izlemek üzere belirlenen mali kriterlerin yeterli olduğu, teknik verilerin ise amaca hizmet edemeyecek mahiyette olduğu görülmektedir (Esen, 2018: 44). Aşağıdaki bölümde ise yukarıdaki göstergelere kısmen yer verilmekle beraber bu göstergelerden uzaklaşan SUKİ’lerin ölçülemeyen, uygulanma imkânı olmayan, öngörülemez nitelikteki hedef ve göstergelerine yer verilmekte, bu göstergelerin iyileştirilmesi adına çeşitli önerilerde bulunmaktadır.

2.1. SU VE KANALİZASYON İDARELERİNİN PERFORMANS GÖSTERGELERİNİN ANALİZİ

SUKİ’lerin performans göstergelerinin incelenmesi neticesinde ölçülemeyen, uygulanabilir olmayan ve uygulanabilir olmakla beraber stratejik amaca hizmet eden performans hedeflerine doğrudan katkı sağlamayan birçok gösterge tespit edilmiştir. Bazı göstergelerin ise öngörülebilir mahiyette olmadığı, buna rağmen tahminlerde bulunulduğu, bu durumun da stratejik yönetim amaçları ile örtüşmediği değerlendirilmiştir. Söz konusu tespitlere SUKİ’lerin tamamında rastlanılmış olup, uzun süreden beri faaliyet gösteren SUKİ’lerde bu tespitlerin yaygınlık göstermediği, ancak yeni kurulanlarda bu bulguların yoğunlaştığı bütün SUKİ’lerin resmi internet sayfasında yayınladıkları stratejik dokümanların incelenmesi neticesinde anlaşılmıştır. Türkiye Su Enstitüsü’nün Çalışması’nda yer alan bütün SUKİ’ler arasında istenilen verileri sunan 15 SUKİ’nin adlarına yer verilmemesinden hareketle, bu çalışmada da dikkat çekici mahiyette olduğu değerlendirilen göstergelere sahip olan SUKİ’lerin adlarına yer verilmemesi uygun görülmüştür. 2017 yılı performans göstergelerindeki aykırılıkların, mahiyetleri esas alınarak teftiş, hukuk, abone, teknik ve diğer faaliyetler bazında aşağıdaki tablolarda sınıflandırılması uygun görülmüştür.

Tablo 2: Teftiş Faaliyetlerine Ait 2017 Yılı Performans Göstergeleri

Performans Göstergesi
Ön araştırma raporunun ortalama tamamlanma süresi (gün)
Ön incelemelerin gerçekleştirilmesi
Denetimlerin ortalama tamamlanma süresi (gün)
Araştırma faaliyetinin ortalama tamamlanma süresi (gün)
İncelemenin ortalama tamamlanma süresi (gün)
Disiplin soruşturmalarının ortalama tamamlanma süresi (gün)
Araştırma, inceleme, soruşturma ve denetim raporu sayısı
İnceleme sayısı
Araştırma sayısı
Soruşturma sayısı
Görüş sayısı

Tablo 2’de yer alan göstergeler incelendiğinde Teftiş Kurulu Başkanlıklarının hedef ve göstergelerinin belirlenmesi ve idamesinde önemli mevzuat hataları ve öngörülmesi imkânsız hususların öngörülmeye çabasının varlığına rastlanılmıştır. “Araştırma Raporu”, “Ön Araştırma Raporu”, “İnceleme Raporu”, “Soruşturma Raporu” ve “Denetim Raporu” gibi göstergelere konu Teftiş Kurulu Başkanlığı Yönetmelikleri incelendiğinde, Ön Araştırma ve Araştırma şeklinde bir rapor türü tanımlanmadığı gibi yapılacak teftişlere de “Denetim” denilmediği görülmüştür. Ayrıca “Görüş” verme gibi bir görevi de bulunmayan Teftiş Kurullarının bu yola da başvurdukları görülmüştür. Dolayısıyla bu gibi göstergelerin hukuki dayanaktan yoksun oldukları tespit edilmiştir. Diğer yandan İnceleme, Soruşturma ve Teftiş Raporları için süre öngörülmesi de gerçekçi bir gösterge olmayacaktır. Bu gibi raporlar belirli bir olaya veya sorunsala dayandığından rapora konu edilen hususların bitirilme zamanı da ele alınan konunun kapsamına göre değişecektir. Bu yönde bir süre sınırlaması soruşturma/inceleme/teftiş gibi önem arz eden konuların ele alınışını, hakkaniyet prensibini ve yazılış amacını doğrudan etkileyecektir. Belirlenen sürede bitirilemeyecek bir rapor, zaman kısıtına sokularak nihayete erdirilmesi durumunda tafelsi güç veya imkânsız hadiselerle sebebiyet verebilecektir. Sırf bu hedeflere uyulabilmesi adına gerçekleştirilecek teftiş, soruşturma ve inceleme gibi faaliyetlerin zamansal baskı altında gerçekleşeceğinden hareketle bu faaliyetlerden beklenen yararın sağlanamayacağı da dikkate alınmalıdır.

Teftiş Kurulları özelinde bir süre öngörüsünün yanlışlığının yanı sıra bu raporlar için adet bazında hedef konması da oldukça hatalı olacaktır. Nitekim Teftiş Kurulları sadece planlı teftiş işlerini denetim kaynağına göre yıllık olarak bir öngörü dâhilinde yapabilmektedir. Ancak inceleme, soruşturma gibi raporlar açığa çıkan bir hadise veya sorunsal özelinde hazırlandığından bu vakaları öngörebilmek hayatın olağan akışı içerisinde imkânsızdır. Örneğin, bir yıl içerisinde personelce işlenecek disiplin suçu vaka miktarının bir yıl önceden öngörülebilmesi mümkün değildir. Aynı durum idari, mali ve adli sonuç doğuracak usulsüzlüklerin açığa çıkması halinde düzenlenecek olan soruşturma ve inceleme raporları için de geçerlidir.

Bu değerlendirmelerden hareketle Teftiş Kurullarınca ancak planlı teftiş adedinin öngörülebileceği ve teftiş görevinin kapsamına istinaden her teftiş özelinde sürenin ayrıca belirlenebileceği açıktır. Teftiş Kurulları için “gerçekleşen teftiş sayısının öngörülen planlı teftiş sayısına oranı” gibi parametrelerin konulması yeterli

olacaktır. Soruşturma ve inceleme faaliyetlerinin sayısı ise genel anlamda idare içerisindeki sorunlu iş ve işlemlere tekabül ettiğinden anılan sayının fazlalığı idare ve vesayet makamları nezdinde olumsuz mahiyet taşıyan bir performans göstergesi olacaktır. Dolayısıyla bu noktada da önceki yıl gerçekleşen inceleme ve soruşturma adedi ile kıyaslanan ve giderek azalan bir seyre dönüşen bu tür rapor adetleri iyileşme noktasında bir gösterge olabilecektir.

Tablo 3: Hukuk Faaliyetlerine Ait 2017 Yılı Performans Göstergeleri

Performans Göstergesi
Aleyhte açılan dava sayısı
Tarafımızdan açılan dava sayısı
Adli dava
İdari dava
Ceza davası
İcra takibi
Mütalaa
Mevzuat değişikliklerinin takip edilmesi ve ilgili birimlere bildirilmesi
Mevzuat değişikliklerinin ve belediyelerle ilgili gelişmelerin takip edilmesi için çeşitli dergilere ve mevzuat takip programlarına abone olunması
Birimlerin konularıyla ilgili ihtilafa düşüldüğünde içtihatlar doğrultusunda görüş bildirilmesi
Davalarla ilgili harçların ödenmesi
Aboneler tarafından açılan davalarla ilgili olarak tazminat ödenmesi

Hukuk Müşavirlikleri özelinde belirlenen göstergelerde öngörülemez mahiyette olan tahminlerde bulunduğu görülmektedir. Öte yandan göstergelerin içeriği her ne kadar tartışmalı olsa da bu gelişmelerin miktarının yüksek oluşu birer başarı değil, aksine birçok etkene bağlı olumsuzlukların varlığının kanıtıdır. Nitekim SUKİ'lerin davacı veya davalı olma vasfı ancak hukuki bir uyuşmazlığın idare âleminde doğması ile gerçekleşecektir. Dolayısıyla bu uyuşmazlıkların öngörülebilmesi hayatın olağan akışı içerisinde mümkün gözükmemektedir. Diğer taraftan “görüş” verilmesi, başka bir deyişle “mütalaa” görevi de bu mahiyette bir anlam ihtiva etmektedir. Bir idari iş, işlem veya eylemin gerçekleştirilmesi durumunda tereddüde düşülmesi halinde ilgili birim tarafından Genel Müdürlük Makamından alınan bir olur ile tereddüde düşülen hususlar Hukuk Müşavirliklerine iletilmektedir. Bu iş akışı idare âleminde ancak icrai birimlerce bir uygulama esnasında oluşan ve giderilemeyen, müphemliğini koruyarak devam ettiren bir tereddüt halinde başlayabilmektedir. Dolayısıyla bu mahiyetteki bir tereddüde dayalı mütalaa talebinin Hukuk Müşavirliklerince önceden öngörülmesi ve ölçülebilmesi imkânsızdır.

Göstergelerin yazımı ile ilgili karşılaşılan bir diğer husus ise ilgili birimin hareket alanının kısıtlanmasıdır. “Birimlerin konularıyla ihtilafa düşüldüğünde içtihatlar doğrultusunda görüş bildirilmesi” şeklindeki bir

gösterge mahiyeti itibariyle hatalıdır. Hukuk Müşavirliklerinin bir tereddüdü giderirken sadece içtihatlarla sınırlı kalması da mümkün değildir. Böyle bir durumda somut bir olay özelinde içtihat olmayabileceği gibi birbiriyle çelişen birçok mahkeme kararının bulunması da muhtemeldir. Bu açıklamalardan hareketle Hukuk Müşavirliklerince kullanılacak olan tek gerçekçi, makul ve performansı ölçücü göstergenin “kurum lehine sonuçlanan dava sayısının sonuçlanan toplam dava sayısına oranı” olacağı açıktır. Öngörülen icra sayısı yerine önceki yıl icra sayısı ile bu oranın kıyaslanması veya icraya verilen su faturası borçlarının tahsil oranı gibi bir göstergenin belirlenmesinin de bu aşamada yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Gerek Tablo 2 gerekse Tablo 3’deki verilerden hareketle Teftiş Kurullarının planlı teftiş gerçekleştirme oranı ile Hukuk Müşavirliklerinin lehte sonuçlanan dava sayısının toplam dava sayısına oranı dışındaki göstergelerin amaca hizmet etmediği, bu gibi göstergelerin tahmininin de mümkün olamayacağı, nihai gerçekleştirme miktarının çokluğunun da başarı değil başarısızlık olarak değerlendirilmesinin daha doğru olacağı açıktır. Nitekim Danışma ve Denetim Birimlerinin görüş/mütalaa, soruşturma, inceleme gibi öngörülemez faaliyetlerinin sayısal çokluğu söz konusu idarenin işleyişinde önemli sorunların yaşandığını göstermektedir. Bu gibi hususların bir gösterge olamayacağı açık olmakla birlikte anılan birimlerin faaliyet raporlarında görüş/mütalaa, soruşturma ve inceleme gibi faaliyetlere yıllara sari şekilde yer verilmesinin doğru olacağı değerlendirilmekte, yine vesayet makamınca yapılan denetimlerde ve üst yönetici tarafından söz konusu raporların değerlendirilmesi sırasında iç kontrol sisteminin etkinliği ile idarenin genel işleyişi açısından bu bilgilerin yorumlanmasında fayda görülmektedir.

Tablo 4: Abone Faaliyetlerine Ait 2017 Yılı Performans Göstergeleri

Performans Göstergesi
Usulsüz su kullanımına yönelik denetim ve tespit sayısı
Değiştirilen arızalı sayaç sayısı
Yeni abone sayısı
Bozuk sayaç ihbar sayısı
İcra takibindeki dosya sayısı
Borcundan dolayı kapatılan abone
Kaçak tutanak sayısı
Aboneli kaçak sayısı
Yeni abone sayısı
Abonelikte istenen belgelerin alınması (tapu-kimlik-dask)
Alınan sayaç sayısı
Her yıl abone sayısını artırıcı ilgi çekici faaliyet listelerinin oluşturulması
Abonelerin yapılan etkinliğe katılımının sağlanması

Tablo 4’te yer alan göstergelerden bir kısmının da önceden tahmini güç ve hatta imkânsızdır. Birçok SUKİ’de tespit edilen “Kaçak Tutanağı Sayısı” ve bu anlama gelecek göstergeler esas alındığında idarece kaçak su kullanım adedinin ve yerinin bilindiği anlamı ortaya çıkmaktadır. Bu gösterge ile yapılan tespitlere ve cezai uygulamalara rağmen bu uygunsuzluğun önüne geçilemediği algısı da ortaya çıkmaktadır. Ancak su kayıp ve

kaçaklarının önlenmesi açısından bu yönde bir gösterge yerine “yıl içerisinde tutulan kaçak tutanağı sayısının önceki yıl tutulan kaçak tutanağı sayısına oranı”nın esas alınması yerinde olacaktır. Anılan oranın yıllar itibariyle azalması kaçakla mücadele noktasında aşama kat edildiğini gösterirken bu orandaki artış geçmiş yıllarda kaçakla mücadele noktasında yeterli çalışmanın yapılmadığına işaret etmektedir.

Değiştirilen arızalı sayaç sayısı, yeni abone sayısı, bozuk sayaç ihbar sayısı, borcundan dolayı kapatılan abone sayısı gibi göstergeler de önceden tespiti mümkün olamayacak mahiyetteki faaliyetlerdir. Dolayısıyla bu gibi göstergelerin stratejik dokümanlarda yer alması idare özelinde artı bir değer yaratmayacaktır. Ancak icra takibinde olan dosyaların lehe sonuçlanma oranı, bu dosyaların tahsil oranı, yeni abonelerin abonelik sürecinin kısaltılmasına yönelik oranın hizmet kalitesi ve mali durumun iyileştirilmesine yönelik göstergeler olarak belirlenmesi mümkün gözükmemektedir.

Hazırlayıcı bir işlem kapsamında olan “abonelikte istenen belgelerin alınması”nın bir gösterge olarak yer almasının yanlışlığının yanı sıra bu gibi bir bilginin mevzuatla örtüşmemesi de önemli bir ayrıntı olarak karşımıza çıkmaktadır. 03.04.2012 tarihli ve 28253 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Belediye Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” hükümlerine bakıldığında abonelik esnasında vatandaşın T.C. Kimlik numarasını içeren bir kimlik belgesini ilgili personele göstermesi yeterli iken bazı SUKİ’ler tarafından Yönetmeliğe aykırı olarak kimlik fotokopisinin alındığı anlaşılmıştır. Yönetmeliğe göre kira sözleşmesi, tapu sureti veya başkaca bir belge talep edilmemesi gerekirken bu belgelerin vatandaşın istenilerek dosyaya eklendiği ve bunların hedef ve gösterge olarak belirlendiği tespit edilmiştir. SUKİ’ler tarafından göstergelerin belirlenmesi sürecinde değişen mevzuat hükümlerinin göz önüne alınmadığı, bu aykırılıkların idame ettirilmesinden öte birer gösterge olarak performans hedefi haline getirildiği de anlaşılmaktadır.

Tablo 5: Teknik Faaliyetlere Ait 2017 Yılı Performans Göstergeleri

Performans Göstergesi
Sayılaştırılan alanın hizmet götürülen alana oranı (içme suyu) (%)
Sayılaştırılan alanın hizmet götürülen alana oranı (kanalizasyon) (%)
Elektronik belge yönetim sistemi kullanım oranı
İçme suyu ve kanalizasyon tesisleri için kamulaştırma yapılması
İçme suyu ve kanalizasyon hatlarında oluşacak arıza sayısı
Arıza ihbarı
Arızanın yerinde tespiti
Vidanjör çekim adedi
Atıksu arıtma tesisleri için işçilik hizmeti alınması (%)
Kanalizasyon şebekesine (izinsiz) evsel ve endüstriyel atıksu deşarj eden kurum ve kuruluşların tespit edilmesi (%)
Elektrik, akaryakıt satın alınması
AYKOME kazı bedeli ödemesi yapılması
İmara açılmış yeni bölge sayısı

Tablo 5’te en dikkat çekici göstergenin vidanjör çekimi olduğu söylenebilir. Kanalizasyon hattının bulunmadığı yerlerde verilen bu hizmetin adedinin, başka bir deyişle sayısal artışının idareye katkı sağlayacak ya da başarı göstergesi olabilecek bir anlamı bulunmamaktadır. Ancak anılan göstergenin yıllar itibariyle azalması kanalizasyon hizmeti verilen abone sayısının artmasına bağlı olduğundan bu göstergenin artmasının önemli bir olumsuzluk, azalmasının ise başarı olarak değerlendirilmesi gerekecektir. Bu açıklamadan hareketle söz konusu göstergenin yerine “gerçekleşen vidanjör çekim adedinin bir önceki yıla oranı” şeklinde bir göstergenin belirlenmesi daha uygun olacaktır.

Arıza ihbarı, arızanın yerinde tespiti, içme suyu ve kanalizasyon hatlarında oluşacak arıza sayısı gibi göstergelerin önceden tahmini mümkün değildir. Bu göstergelerin de önceki yılki gerçekleştirmelerle kıyaslanacak şekilde değiştirilmesi hizmet kalitesi ile vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi açısından yerinde olacaktır. Diğer taraftan hazırlayıcı işlem mahiyetinde olan veya SUKİ’lerin asli görevlerini yerine getirebilmesi için rutin bir şekilde yapılması gereken hususların birer gösterge olarak belirlenmesinin de gereksiz olduğu, bu gibi uygulamaların idarelere gereksiz bir iş yükü getirdiği tablodaki verilerin incelenmesi neticesinde anlaşılmaktadır.

Tablo 6: Diğer Faaliyetlere Ait 2017 Yılı Performans Göstergeleri

Performans Göstergesi
Uygulanan öneri oranı
Finansal kaynak bulunması
İlgili kurum veya kuruluşa başvuru yapılması
Dilekçe ile başvuru yapılması ve uygulanması
Yanlış yatırılan paraların iadesi
Kamu İhale Kurumu tarafından onaylanan ihalelerin yapılması
Kamu İhale Kurumu tarafından iptal edilen ihale oranı
Ruhsat verilen işletme sayısındaki artış oranı (yüzde)
Performans programının hazırlanmasına katkı sağlamak(%)
Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları için toplantılar yapılması (%)
Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının hazırlanması ve onaya sunulması (%)
Tahsilat hizmetlerinin geliştirilmesi amacıyla tahsildar ve veznedarlarla koordinasyon toplantısı yapılması (%)
Kıdem tazminatı ödemesi yapılması
WEB sayfası günlük ziyaretçi sayısı

Tablo 6'daki göstergeler incelendiğinde daha önceki tablolarda verilen göstergelerle özdeş bir şekilde önceden tahmin edilmesi mümkün olmayacak nitelikte göstergelerin yanı sıra halihazırda rutin bir şekilde yapılması gereken faaliyetlerle beraber hazırlayıcı işlem vasfında olan iş ve işlemlerin de bulunduğu görülmektedir.

Tabloda yer alanlar dışında fizibilite raporunun hazırlanması, proje hazırlanması, zemin etüdünün yapılması, listelerin incelenmesi, mahalle muhtarlarının muvafakatının alınması, proje hazırlanması için ihaleye çıkılması, ihale yapılmak için gelen dosyaların incelenmesi, uygun görülen dosyaların Elektronik Kamu Alımları Platformu'na (EKAP) girilmesi, el bilgisayarına veri yüklenmesi, borçluların tespit edilmesi, borçlulara tebligat gönderilmesi, tebligata rağmen borcunu ödemeyenlere ekip gönderilmesi, eğitim taleplerinin alınması, eğitim programının hazırlanması gibi göstergeler incelendiğinde idarelerin genel olarak başarılı bir performans gösteremediği belirlenmiştir.

08.05.2014 tarihli ve 28994 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliğinin "Sorumluluk" başlıklı 11/3'üncü maddesinde "*İdareler, stratejik planlarında su kayıplarını azaltmaya yönelik faaliyetlerine yer vermek zorundadır.*" hükmünün yer almasına rağmen SUKİ'lerin bir kısmının su kayıplarının azaltılması hususunda bir gösterge belirlemedikleri tespit edilmiştir. Su kayıplarını önleme noktasında stratejik amaç ve performans hedefi belirleyen bir SUKİ ise "*Su kayıp ve kaçaklarını azaltarak su kaynaklarını korumak*" faaliyetine gösterge olarak "*içme suyu borusu verilecek mahalleler*" şeklinde bir gösterge belirlemiş, metre ve boru cinsi verilmeksizin 100 adet hedefini gerçekleştirmeyi amaçlamıştır. Ölçülebilir olmamakla beraber stratejik amaç ve performans hedefi ile örtüşmeyen mezkûr göstergelerin varlığı hâlihazırda bu idarelerin asli görevleri noktasında yeterli hedefleri ve göstergeleri belirlemediklerini, belirleyenlerin de bunu sağlıklı bir şekilde ölçemediğini, hedefe hizmet edecek göstergelerin ise tespit edilemediğini ortaya koymaktadır.

2014 yılı itibariyle kurulan bazı SUKİ'lerin stratejik hedeflerinde "her yıl Sayıştay dış denetimi öncesi tüm birimlerde iç denetim yapmak" faaliyetine de rastlanılmıştır. İç Denetim Koordinasyon Kurulu Kararı ile yeni kurulan SUKİ'ler için "iç denetçi" kadrosu ihdası yapılmadığından anılan hedefin belirlenmesinde aceleci davranıldığı veya bu idarelerce iç denetim birimi bulunan başka bir SUKİ'nin performans hedef ve göstergelerinden yararlandığı düşünülmektedir.

Gerek yukarıda tespit edilen hususlar gerekse performans hedef ve göstergelerinin varoluş amacı dikkate alındığında bazı SUKİ'lerin göstergelerinin "mevzuatın gereğini yerine getirmek adına hazırlanan, ancak SUKİ'lerin vizyonu ile misyonuna, dayandığı hukuki metinlere uyarlık göstermemekle birlikte idareye artı bir değer katmayan göstergeler" olduğu değerlendirilmesinde bulunulabilir. Daha önce değinilen ve Sayıştay Başkanlığı'nca bazı belediyeler özelinde yapılan denetimlerde tespiti yapılan göstergelerle ilgili bulguların SUKİ'ler özelinde de geçerlilik arz ettiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede SUKİ'lerin önemli bir kısmında rastlanan performans göstergelerinin belirlenmesi noktasında tespit edilen eksik ve hatalı hususların giderilmesinin kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması adına yararlı olacağı aşikârdır. Böylece bu idarelerin gereksiz iş yükünden arınacağı ve varoluş amaçlarına yoğunlaşarak, ayrıntılı ve amaca hizmet etmeyen göstergeler yerine sonuç odaklı, sade ve kapsamlı göstergelerin belirleneceği öngörülmektedir.

SONUÇ

Özel amaçlı metropoliten hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan SUKİ'ler zamana ve mekâna yaygın olarak artmakta, teknolojik gelişmelerden de yararlanarak varoluş amaçlarına uygun olarak faaliyetlerine devam etmektedir. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımlarının mevzuatımızda yarattığı değişikliklerle beraber bu idarelerin stratejik plan hazırlamaları, buna bağlı olarak da performans hedef ve göstergeleri belirleyerek bu gelişmeleri izlemeleri ve değerlendirmeleri gerekmektedir. SUKİ'ler de mevzuatın öngördüğü gerekli çalışmaları yaparak

stratejik planlarını hazırlamış, buna bağlı olarak da performans hedef ve göstergelerini belirlemişlerdir. Bu çalışma kapsamında da 2017 yılı performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşmeleri incelenmiş, nihai durumlar da göz önüne alınarak göstergelerin mahiyetinin ölçülebilir ve uygulanabilir olup olmadıkları, kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanmayı esas alıp almadıkları, vatandaş memnuniyetini artırıcı nitelik taşıyıp taşımadıkları değerlendirilmiştir. SUKİ'lerin göstergelerinin incelenmesi neticesinde yeni kurulanlarda yoğun olmakla birlikte göstergelerin tespit edilmesinde birtakım önemli aykırılıklara rastlanılmıştır.

İnceleme neticesinde; SUKİ'lerin varoluş amacına dönük performans göstergeleri belirleme noktasında başarılı olmadıkları, ana faaliyet alanlarına dair etkili göstergelerin yaygınlık taşımadığı, ölçülebilir olmamakla birlikte önceden tahmini güç veya imkânsız göstergeler belirledikleri, diğer taraftan performans hedefi olmayacak nitelikte olan göstergelerle bu süreci anlamsızlaştırdıkları, hatta rutin olarak temin edilmesi gereken alımlar ile hazırlayıcı işlem vasfında olan faaliyetlerin de gösterge olarak belirlendiği tespit edilmiştir. Bu noktada SUKİ'ler tarafından çalışmanın içeriğinde detaylı bir şekilde verilen, bu idarelerin varoluş amaçlarına odaklanan temel göstergelerin esas alınmasının gerektiği, idareye değer katmayacak nitelikte olan, başka bir deyişle uygulanabilirliği olmayan veya uygulanması halinde anlam ifade etmeyen göstergelere yer verilmemesi veya bir önceki yıl gerçekleşme oranları ile mukayesesini sağlayacak göstergelere çevrilmesinin bu aşamada yararlı olacağı tespit edilmiştir. Ayrıca hazırlayıcı işlem vasfında olan göstergelerin kaldırılmasının yanı sıra idarenin vizyon ve misyonu ile mevzuatı uyarınca belirlenen asli görevlerini tespit edici, gelişimi gösterici nitelikte göstergelerin belirlenmesi gerekmektedir. Başka bir deyişle söz konusu göstergelerin eleştirel bir yaklaşımla belirlenmesi, idareye değer katıcı, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımını sağlayıcı bir mahiyet içermesi, zamana ve mekâna yaygın olarak idarelerin sürekli olarak göstergelerini uyumlaştırması, sadeleştirilmesi ve asli amaca yönelik olarak geliştirme çalışmalarında bulunmaları önem taşımaktadır.

Bu çerçevede SUKİ'ler başta olmak üzere performans göstergelerinin tespit, ölçüm ve yorumlanması ile idame ettirilmesi safhalarında; temel hedef ve göstergelerin nüfusun tamamına asli hizmetlerin verilip verilmediğini, yıllık artışın ne oranda gerçekleştiğini gösterecek şekilde belirlenmesi daha gerçekçi olacaktır. Göstergelerin rasyonelce belirlenmesi için geçmiş dönem verilerinden hareketle hazırlanması ve göstergelerin faaliyetin gelişimine ve iyileştirilmesine dair karar merciine bilgi verecek nitelikte olması önem taşımaktadır.

Netice itibarıyla SUKİ'ler özelinde performans göstergelerinin yeterince anlaşılmadığı, mevzuatın bu hususu zorunlu tutmasına bağlı olarak yapılması gereken bir prosedür olarak görüldüğü, diğer taraftan göstergelerin yönetsel bir araç olarak kullanılmadığı gibi riskli alanların belirlenmesi ile iyileştirme yapılabilecek hususların tespitinde de yeterince dikkate alınmadığı, ayrıca gerekli dikkat ve özen ile eleştirel bakışın bu stratejik araçlara yansıtılmadığı kanaatine varılmıştır. Bu aşamada zamana ve mekâna yaygın bir şekilde göstergelerin geliştirilmesi, ölçülebilir hale getirilerek uygulanabilir kılınması ile amaca hizmet edecek şekilde sadeleştirilmesi noktasında denetim mekanizmasına da önemli görevler düşmektedir. Vesayet makamları tarafından SUKİ'lerin denetlenmesi sırasında bu idarelerin temel amaçlarına ilişkin kat ettiği mesafenin tespit edilebilmesi ve idareler arası mukayesenin rasyonelce yapılabilmesi için ana mahiyette belirli performans göstergelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Denetimlerde göstergelerin rasyonelliğinin ve gerçekleşme oranlarının takibinin yapılması ve bir önceki yıl teftiş veya denetim raporlarında yer alan gelişmelerle mukayese edilmesi durumunda SUKİ'lerin bu süreçte daha hassas davranacağı ve bu sürecin hizmet sunumunda pozitif bir gelişime vesile olacağı öngörülmektedir. Böylece bazı SUKİ'lerde rastlanılan “mevzuatın gereğini yerine getirmek adına hazırlanan, ancak SUKİ'lerin vizyonu ile misyonuna, dayandığı hukuki metinlere uygunluk göstermemekle birlikte idareye artı bir değer katmayan göstergeler” yerine amaca



odaklanan, ölçülebilir ve idarenin yıllar itibariyle gelişimini gösteren yararlı göstergelere erişilebileceği değerlendirilmesinde bulunulabilir.

KAYNAKÇA

23/11/1981 tarihli ve 17523 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2560 sayılı *İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun*

24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

13/07/2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu

17/03/2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik

26/5/2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

05/07/2008 tarihli ve 26927 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik

03/04/2012 tarihli ve 28253 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Belediye Su Ve Kanalizasyon Hizmetlerinde Uyulacak Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmelik

06/12/2012 tarihli ve 28489 sayılı Remi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

08/05/2014 tarihli ve 28994 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İçme Suyu Temin Ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği

06/01/2017 tarihli ve 29940 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Atıksu Toplama Ve Uzaklaştırma Sistemleri Hakkında Yönetmelik

12/10/2017 tarihli ve 30208 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İçme Ve Kullanma Suyu Temini Ve Dağıtım Sistemleri Hakkında Yönetmelik

26/2/2018 tarihli ve 30344 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Akıllı, Hüsniye ve Özasan Kızılboğa, Ruveyda (2017). “Su Kayıplarının Önlenmesinde Teknoloji Kullanımı: Büyükşehir Belediyelerinde SCADA Uygulaması”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2017, C.22, Kayfor15 Özel Sayısı, s.1599-1618.

Alıcı, Orhan Veli (2017). *Özel Amaçlı Metropoliten Kuruluşlar*, Ankara: Orion Kitapevi.

Alıcı, Orhan veli ve Özasan Kamil (2018). “Yerel Yönetimlerde Altyapı Sistemlerinin Sayısallaştırılması ve Su Kayıplarının Önlenmesi”, IBAD-Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, s. 204-218.

Bal, Tolga (2016). “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Artırılmasına Yönelik Öneriler”, Sayıştay Dergisi, Sayı:101, Nisan - Haziran 2016, s. 1-29

Demirbaş, Tolga ve Engin, Rıdvan (2016). “Sayıştay’ın Belediyeler Üzerindeki Performans Denetimlerinde Ulaştığı Bulguların Analizi”, Sayıştay Dergisi, Sayı:100, Ocak - Mart 2016, s. 27-60.

Doğan, Kadir Caner (2011). “Kamu İdarelerinde Yönetmelik Denetim Süreci ve Stratejik Planlama İlişkisi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Türk İdare Dergisi, Sayı 470, Mart 2011, s. 67-92.



Esen, Adem (2018). “Su ve Kanalizasyon İdareleri”, İller Belediyeler Dergisi, Türkiye Belediyeler Birliği, Ocak-Şubat 2018, Sayı 837-838, s. 42-44.

Karaaslan, Haydar (2015). “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Göstergeler”, Strategic Public Management Journal (SPMJ), Issue No: 2, November 2015, ISSN 2149-9543, s. 88-107.

Türkiye Su Enstitüsü (SUEN). Su ve Kanalizasyon İdareleri Mukayeseli Değerlendirme Çalışması, Mayıs 2017.

Kentsel Sürdürülebilirlik Kavramı ve Kentsel Sürdürülebilirliğin Sağlanmasında Kent Konseylerinin Rolü Üzerine Bir Değerlendirme¹

An Assessment On The Concept of Urban Sustainability And The Role of City Councils in Ensuring Urban Sustainability

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 8, pp. XX-XX
December 2018
DOI: 10.25069/spmj.485415
Received: 19.11.2018
Accepted: 28.12.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Mustafa KOCAOĞLU²
Suzan SERT³

Öz

1987 yılında hazırlanmış olan Brundtland Raporu'nda tanımlanmış olan sürdürülebilir kalkınma kavramı, genel olarak, "bugünün ihtiyaçlarının, sonraki nesillerin ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik birikimin riske atılmadan karşılanması"na odaklandığı görülmektedir. Söz konusu raporda sürdürülebilirlik kavramı ise "yoksulluk ve yoksulluğun çevre üzerindeki tahakkümü", "hızlı nüfus artışının ve nüfus yoğunlaşmasının yaşam kalitesine yönelik olumsuz etkileri", "çevre kaynaklarının aşırı şekilde tüketilmesi" ile "kentsel büyüme ve kentlerin denetimsiz bir şekilde yayılması"na yönelik sorunlar bağlamında ele alınmıştır ve kavram, sürdürülebilir kalkınma ile bu yolla ilişkilendirilmiştir.

Çevre sorunlarını ortadan kaldırmayı ve ekosistemi korumayı amaçlayan kentsel sürdürülebilirlik, sürdürülebilir kalkınmanın yerel düzeyde kentlere uygulanmasıdır. Bu noktada kentsel sürdürülebilirliğin sağlanmasında yerel yönetimlere önemli görevler yüklenmiştir. Türkiye'de de kentsel sürdürülebilirliğin sağlanmasında yerel yönetimlerin değişen rolüne koşut ve Yerel Gündem 21 uygulamalarının bir sonucu olarak kent konseyi adındaki mekanizmaları oluşturulmuştur.

Bu çalışmada da öncelikle kavramsal ve kuramsal açıdan "sürdürülebilirlik", "sürdürülebilir kalkınma" ve "kentsel sürdürülebilirlik" kavramları ele alınacaktır. Daha sonra, tarihsel süreç içerisinde söz konusu kavramların nasıl bir gelişim seyri içerisinde günümüze geldiği, farklı düzeylerdeki hukuki metinler çerçevesinde ele alınmıştır. Ardından, Türkiye'de kent konseylerinin yapı, kuruluş ve işleyişi ayrıntılı biçimde irdelenecek ve ulusal düzlemdeki hukuki dayanakları üzerinde durulacaktır. Nihayet, kent konseylerinin;

¹ Bu çalışma, 1-3 Kasım 2018 tarihlerinde Alanya'da düzenlenen olan 1. Uluslararası Alanya Yerel Yönetimler Sempozyumu'nda sunulmuş ve bildiri kitabında basılmış olan "Sürdürülebilir Kalkınma Ve Kentsel Sürdürülebilirliğin Sağlanmasında Kent Konseylerinin Rolü" isimli çalışmanın yeniden düzenlenmiş ve geliştirilmiş halidir.

² Assoc. Prof., Necmettin Erbakan University, Faculty of Applied Sciences, Department of Administration, Information Systems, kocaoglumustafa@gmail.com

³ Graduate Student, AEU Institute of Social Sciences, Department of Political Science and Public Administration, dokuz_eylul1907@hotmail.com

sürdürülebilirlik, sürdürülebilir kalkınma ve kentsel sürdürülebilirlik kavramları ile olan ilişkisi ve kent konseylerinin kentsel sürdürülebilirliğin sağlanmasındaki rolü irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Sürdürülebilirlik, Sürdürülebilir Kalkınma, Kentsel Sürdürülebilirlik, Kent Konseyleri.*

Abstract

The concept of sustainable development, as described in the 1987 Brundtland Report, is generally seen to focus on a meeting the needs of today, without risking the funds for meeting the needs of the next generations. In the report, the concept of sustainability is examined in the context of the issues of the poverty and dominance of poverty on the environment, the negative effects of rapid population growth and population concentration on the quality of life, excessive consumption of environmental resources and urban growth and the uncontrolled spread of cities and the concept is associated with sustainable development by this way.

Urban sustainability, which aims to eliminate environmental problems and protect the ecosystem, is the application of sustainable development to cities at the local level. At this point, local governments have important tasks in achieving urban sustainability. In Turkey, in parallel to the changing role of local authorities in providing urban sustainability and as a result of the Local Agenda 21 applications, mechanisms called the city council were created.

In this study, the concepts of sustainability, sustainable development and urban sustainability will be discussed firstly in terms of conceptual and theoretical aspects. Then, in the historical process, how these concepts have survived in the process of development is discussed within the framework of legal texts at different levels. Then, the structure, establishment and operation of city councils in Turkey will be examined in detail and will be focussed on the legal basis at the national platform. Finally, the city councils' relationship with the concepts of sustainability, sustainable development and urban sustainability and the role of city councils in ensuring urban sustainability will be examined.

Key words: *Sustainability, Sustainable Development, Urban Sustainability, City Councils.*

GİRİŞ

1987 Brundtland Raporu ile “bugünün ihtiyaçlarını, gelecek nesillerin ihtiyaç karşılama kapasitesini riske atmadan karşılamak” şeklinde tanımlanmıştır. Bu raporda, sürdürülebilir kalkınma kavramı üzerinde yoksulluk ve çevre üzerindeki baskıları, nüfusun hızla artması ve yoğunlaşmasının yaşam kalitesinin artmasını engellemesi, çevre kaynaklarının aşırı şekilde tüketilmesi ile kentsel sorun, kentsel büyüme, kentlerin kontrolsüz yayılması gibi sorunlar incelenerek kentsel sürdürülebilirlik vurgulanmıştır. Daha sonra, sürdürülebilir kalkınmanın ve kentsel sürdürülebilirliğin ne olduğu, nasıl sağlanması gerektiği konusunda tarihsel süreçte pek çok çalışma yapılmış ve fikirler ortaya atılmıştır.

Bu minvalde kentsel sürdürülebilirlik ise, sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin kentlere uygulanması ile birlikte gerçekleşeceğinden; yerel yönetimlere kentsel sürdürülebilirliği sağlanmada önemli görevler yüklenmiştir. Diğer yandan, gerçekleştirilen Gündem 21 ve/veya Yerel Gündem 21 çalışmaları ile yerel yönetimlerin bu fonksiyonu genişletilmiş ve Türkiye’de kent konseylerinin oluşumuna zemin hazırlanmıştır.

Bu çalışmada da öncelikle sürdürülebilirlik, sürdürülebilir kalkınma ve kentsel sürdürülebilirlik kavramları kavramsal ve kuramsal olarak açıklanacaktır. Ardından, bu kavramların tarihsel süreçteki gelişimleri ulusal ve uluslararası hukuki metinler çerçevesinde ele alınacaktır. Üçüncü bölümde Türkiye’de kent konseylerinin yapı, kuruluş ve işleyişinden bahsedilecek; ulusal düzlemdeki hukuki dayanakları üzerinde durulacaktır. Çalışmanın önemi ve literatüre olan katkısı ise son bölümde daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Çünkü literatürde kent konseyleri ile sürdürülebilirlik ve yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınma kavramlarını bir arada kullanan ve aralarındaki ilişkiyi irdeleyen çalışma sayısı son derece sınırlıdır. Bu bağlamda son bölümde kent konseylerinin; sürdürülebilirlik, sürdürülebilir kalkınma ve kentsel sürdürülebilirlik kavramları ile olan ilişkisi üzerinden kentsel sürdürülebilirliğin sağlanmasındaki rolüne değinilmiştir.

1. SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK, SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ve KENTSEL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK KAVRAMLARINA KURAMSAL BİR BAKIŞ

Sürdürülebilirlik, Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu’nun 1987 yılında yayınladığı Brundtland Raporu ile uluslararası alanda somut bir boyuta kavuşmuştur ve ilk olarak yine bu raporda sürdürülebilir kalkınma, “bugünün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların da kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılamaktır” şeklinde tanımlanmıştır. Rapora göre sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için gerekli şartlar şunlardır (Güneş 2004:41):

- Vatandaşların karar almada etkin katılımını destekleyen bir siyasal sistem
- Sürdürülebilir bir şekilde üretim fazlası ve teknik bilgi sağlayabilecek bir ekonomik sistem
- Uyumsuz gelişmeden doğan gerilimlerin oluşmasını engelleyen bir sosyal sistem
- Gelişme için gerekli ekolojik tabanı korumayı önemseyen bir üretim sistemi
- Durmadan yeni çözümler üretebilecek bir teknolojik sistem

Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı, çevre ile ekonomi politikaları arasında bir uyum sağlanırsa, toplumsal yapıda da bir iyileşme meydana geleceğini savunmaktadır ve sürdürülebilir kalkınmanın “ekonomik sürdürülebilirlik”, “sosyal sürdürülebilirlik” ve “çevresel sürdürülebilirlik” olmak üzere üç boyuttan oluştuğu belirtilmiştir (Yazar, 2006:9; Goodland, 1995:17).

Diğer yandan, yüksek okuryazarlık oranı, gelişmiş sağlık hizmetleri, sosyal hizmetlere erişim kolaylığı ve kültürel ve politik katılım mekanizmaları, kentsel yaşam için hayati öneme sahiptir (World Urbanization Prospects, 2014:3). Ayrıca ekonomik kalkınma, yenilik, istihdam, modern yaşam, kadın hakları ve sosyal hareketlilik iyi yönetilen kentlerde daha çok görülür (Cohen, 2006:64). Fakat gerekli altyapının oluşturulamaması ve kent olanaklarının adaletli dağıtılamaması sonucu meydana gelen hızlı ve çarpık kentleşme, sürdürülebilir kalkınmanın önüne geçmeye başlamıştır (World Urbanization Prospects, 2014:3). Bu noktada bir yandan sürdürülebilir kalkınma ile çevresel yaşam kalitesinin, sosyal yaşam kalitesinin ve ekonomik kalkınmanın sağlanması hedeflenirken, diğer yandan “kentsel sürdürülebilirlik” kavramının öne çıktığı görülmektedir. Çünkü sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirecek politikalar, insanların fikir ve eylemlerinin biçimlendiği, yaşadıkları mekânlarda, yani kentlerde uygulanmaktadır. Bu bağlamda Alberti (1996:383) ise sürdürülebilir kentleri, “kent sakinlerinin ihtiyaçlarının yerel ve küresel kaynaklar üzerinde sürdürülebilirliğe uygun olmayan girişimler olmaksızın karşılanması” olarak tanımlamaktadır.

Sürdürülebilir kalkınma ve kentsel sürdürülebilirlik ile ilgili olarak yapılmış olan diğer çalışmalardan bu noktada kısaca bahsetmek uygun olacaktır. Bu bağlamda ilk olarak ifade edilmesi gereken ilk isim Arthur Cecil Pigou’dur. Zenginlik ve Refah (Wealth and Welfare) adlı çalışmasıyla “sürdürülebilirlik” kavramıyla ilgili ilk çalışmayı gerçekleştiren Pigou, insanlığın refahını doğa, insan tarafından üretilen maddeler, insan kaynakları ve bilgi birikimi olmak üzere üç tür sermayeden teşekkül ettiğini ileri sürer. Daha sonra, tarımda kimyasal

madde kullanımının insan ve çevre üzerindeki olumsuz etkileri üzerinde duran Rachel Carson'un Sessiz Bahar (Silent Spring) adlı çalışması ise 1962 yılında yayınlanmıştır. 1972'de yayınlanan Büyümenin Sınırları (Limits of Growth) adlı kitapta nüfus miktarı, endüstriyel üretim, besin maddeleri, hammadde ve çevre kirliliği arasındaki ilişkiler incelenmiştir (Baker vd.,1997; Carson1962; Pigou,1920'den Akt: Çankır vd. 2012:375-376).

Elkington ise 2004 yılında yayımlanmış olan bir çalışmasında "Triple-P" ya da "triple bottom line" isminde yeni bir sürdürülebilirlik perspektifi geliştirerek sürdürülebilirliği; insan, evren ve kar (people, planet, profit) kavramları çerçevesinde, başka bir söylemle sosyal, çevresel ve ekonomik boyutları ile birlikte ele almıştır. Sürdürülebilirliğin çok boyutlu yapısının daha zengin bir içerikte toparlanarak ele alınmasının önemi üzerinde durur (<http://ekoIQ.com>, 2018).

2. ULUSAL ve ULUSLARARASI HUKUKİ METİNLERDE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK, SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ve KENTSEL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK

Dünya Doğayı Koruma Birliği (IUCN) tarafından 1982 yılında kabul edilen Dünya Doğa Şartı belgesinde "sürdürülebilirlik" kavramı yer almıştır ve belgede ekosistem ve türlerin bütünlüğünü tehlikeye atmadan insanların kullandığı ekosistem, organizmalar, kara, deniz ve atmosfer kaynaklarının en iyi şekilde sürdürülebilirliğini sağlayarak yönetilmelerinin önemi üzerinde durulmuştur (Yazar, 2006:3-4).

Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde 1997 yılının Haziran ayında Rio+5 Forumu Rio Konferansı'ndan sonraki 5 yıllık süreçte meydana gelen gelişmeleri değerlendirmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Teknoloji transferini artırma, katılım ve kalkınma için kapasite oluşturma, kurumsal koordinasyon ve aşırı üretim ve tüketim seviyelerini azaltma ile birlikte resmi kalkınma yardımlarının (ODA) düşmesi ve artan uluslararası borç ile yansıtılarak sosyal eşitlik ve yoksulluk alanında boşluklar tespit edilmiştir (<https://www.sustainabledevelopment2015.org>, 2018).

Habitat zirvelerinden ilki, Vancouver'da 1976 yılında gerçekleştirilmiştir. 1996 İstanbul'da yapılan "Habitat II" Zirvesi ile yayınlanan "İstanbul Deklarasyonu" ile katılım gösteren devlet başkanları tarafından "Herkes İçin Yeterli Barınma" ve "Kentleşen Dünyada Sürdürülebilir İnsan Yerleşimleri" nin oluşturulması adına bir eylem planının uygulanması kararlaştırılmıştır. Habitat III Zirvesi ise, 17-20 Ekim 2016'da Ekvatorun Kito şehrinde gerçekleşmiştir (<http://www.idemahaber.com>, 2018). Habitat III'ün önemli bir özelliği; Birleşmiş Milletler'in 25 Eylül 2015'te yapılan zirvesinden sonra düzenlenen ilk küresel BM zirvesi olmasıdır. 2015'te "Sürdürülebilir Kalkınma" üzerine yapılan son BM zirvesinde, önümüzdeki 15 yıl zarfında çalışılacak 17 başlık "2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri" olarak ifade edilmiştir (<http://www.arkitera.com>, 2018).

United Nations 2017 Revision Dünya Nüfus Beklentileri Raporuna göre; her yıl yaklaşık olarak 83 milyon kişi dünya nüfusuna eklenmekte; dünya nüfusunun 2030'a gelindiğinde 8,6 milyar, 2050'de ise 9,8 milyar olacağı tahmin edilmektedir. World Urbanization Prospects (2014) verilerine göre; dünya nüfusunun %54'ü kentsel alanlarda yaşamaktadır ve giderek daha fazla insanın kentsel alanlarda yaşadığı görülmektedir. 1950'de dünyadaki kentsel nüfus oranı %30 iken; 2050'ye gelindiğinde bu oranın %66'ya ulaşacağı beklenmektedir. World Urbanization Prospects (The 2007 Revision) verilerine göre ise; Türkiye nüfusunun 2025'te 89 milyon 557 bine, 2050'de 98 milyon 946 bine ulaşacağı öngörülmektedir. Hızlı nüfus artışı karşısında kentsel nüfus oranı ülkemizde de geçen yıllara oranla artmaktadır. Türkiye, 1950'den beri hızlı bir şekilde kentleşmektedir. Kentlerde yaşayan nüfus, 1950'de %25 oranında iken; 2012'ye gelindiğinde bu oran %77'ye yükselmiştir. 2009 yılında akademisyenler, kamu kurumları temsilcileri ve yerel yetkililer, sivil toplum üyeleri, özel sektör ve odalar Kentleşme Konseyi'nde bir araya gelerek Türkiye'nin sürdürülebilir kentsel kalkınma hedeflerine ulaşması için kentsel gündemi (yerleşimlerin afet dayanıklılığı, doğal ve kültürel varlıkların korunması,

yasadışı konut, kentsel dönüşüm, teknik ve sosyal altyapı, yaşam kalitesi, yerel kalkınma, kentli vatandaşlık bilinci, yönetim ve yerel yönetimler) analiz etmişlerdir. Konsey 2010-2023 arası dönemi kapsayan KENTGES Bütünleşik Kentsel Gelişim Stratejisi ve Eylem Planı'nı hazırlamıştır. Plan, 2010'da Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilmiştir. KENTGES, taşımacılık, konut ve arazi temini, afetler, doğal ve kültürel varlıklar, iklim değişikliği, yaşam kalitesi, sosyal politikalar ve katılım gibi kentsel konularında gerçekleştirilecek çalışma ve faaliyetlerde merkezi ve yerel yönetimlere bir yol haritası olarak sunulmuştur (Turkey Habitat-III National Report, 2014).

3. TÜRKİYE'DE KENT KONSEYLERİ: KURULUŞ, YAPILANMA ve İŞLEYİŞ

Türkiye'de 1997 yılından itibaren uygulanmaya başlanan Yerel Gündem 21, Kent Konseylerinin oluşmasına da olanak sağlamıştır. Buna bağlı olarak, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından "Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Binyıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi" projesi ile ilgili bilgi verilmiş, bu projenin 2007 yılında Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girdiği belirtilmiştir. Proje çerçevesinde, kent konseylerinin kapasitelerinin, yerel düzeyde etkin olarak Binyıl Kalkınma Hedeflerine odaklanacak şekilde geliştirilmesi de hedeflenmiştir (Kutlu, Usta ve Kocaoğlu, 2009:519).

Birleşmiş Milletler tarafından Haziran 2007'de Viyana'da (Avusturya) "7. Küresel Forum" düzenlenmiştir ve Türkiye YG-21 Programı kapsamındaki kent konseyi uygulamaları, UNDESA (Birleşmiş Milletler Kamu Yönetimi ve Kalkınma Yönetimi Bölümü) tarafından, "demokratik yönetim" alanında, dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak tanıtılmıştır (Kestellioğlu, 2011:121-140).

Kentteki her kesim ve sektörden bireylerin aynı amaçlar doğrultusunda oluşturdukları bu konseyler, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 76. maddesinde de belirtildiği üzere, "kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, saydamlık, hesap verme, sürdürülebilir kalkınma, çevre duyarlılığı, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirme" ilkelerini gerçekleştirmek amacıyla kurulmuştur (Kocaoğlu, 2015:109). Yürütme yetkisi olmayan; yalnızca "danışma" özelliği taşıyan bir sistem olan kent konseylerinde muhtarlar, kamu-özel sektör kurum ve kuruluş temsilcileri, sendikalar, üniversiteler ve uzman kişiler kent konseyine katılabilecek aktörlerdir (Çukurçayır, 2011:49).

5393 sayılı Belediye Yasası ile yerel yönetimde katılım ve demokrasiyi güçlendirmek amacıyla belediyelere "kent konseyi" adındaki mekanizmaları oluşturma yetkisi verilmiştir (Aygen, 2014: 218).

8 Ekim 2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 1. maddesinde bu yönetmeliğin amacı; "Kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir." şeklinde ifade edilir.

Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. İlgili yönetmeliğin 6. maddesinin 1. bendinde kent konseylerinin görevleri açıklanmıştır (<http://www.resmigazete.gov.tr>, 2018) :

a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,

- b) (Değişik bend: 06/06/2009 - 27250 S.R.G Yön./2. mad.) Sürdürülebilir gelişmenin sağlanması ve bu konuda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak (<http://www.resmigazete.gov.tr>, 2018) ,
- c) Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak,
- d) Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- e) Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,
- f) Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- g) Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- h) Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
- i) Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
- j) Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,
- k) Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.”

Kent Konseyleri belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalli idareler genel seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde kurulur ve 8 inci maddede belirtilen üyelerden oluşmaktadır. Kent konseyi genel kurulu ilk toplantısı için belediye başkanının çağrısı ile toplanır. Belediye başkanının başkanlığında toplanan genel kurul, toplantıyı idare etmek üzere üyeleri arasından en az üç kişiden oluşan divan kurulunu seçer. Divan kurulunun oluşturulmasından sonra, kent konseyi yürütme kurulu ve kent konseyi başkanı seçilir. Kent konseylerinin organları yönetmelikte genel kurul, yürütme kurulu, meclisler ve çalışma grupları, kent konseyi başkanı olarak sıralanmıştır (<http://www.resmigazete.gov.tr>, 2018).

4. ULUSAL ve ULUSLARARASI METİNLERDE KENTSEL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİN SAĞLANMASINDA KENT KONSEYLERİNİN ROLÜ

1992 Rio Yeryüzü Zirvesi sonunda “İnsanlık, tarihsel bir dönüm noktasındadır.” cümlesi ile başlayan Gündem 21 kabul edilerek sürdürülebilir kalkınma hedeflerine yönelik ilke ve eylemler belirlenmiştir. Gündem 21 ile yerel yönetimler; ortaklıklar ve katılım, ilgili kuruluşlar olarak çeşitli faaliyetlerde bulunma, çevresel meseleleri (sulak alanların korunması, deniz ve hava kirliliği, zehirli atıkların denetimi, iklim değişikliği, biyolojik çeşitliliğin korunması...) içerisine alam taahhüt belgeleri kapsamında üstlendikleri roller ile uluslararası yerel yönetim kuruluşları aracılığı ve direkt olarak uluslararası işbirliği ve dayanışma faaliyetlerini yürütme şeklinde dört alanda etkinlik göstermektedirler. Gündem 21’in sürdürülebilir kalkınmanın yerel düzeyde hedeflerini gerçekleştirecek Yerel Gündem 21 farklı türde katılımcı modelini hayata geçirmek için yerel ortaklıklara dayalı yönetim anlayışıdır. UNDP, Türkiye’deki Yerel Gündem 21 uygulamalarını 2001 senesinde dünyada en başarılı örneklerden biri olarak göstermiştir (Emrealp, 2005:16,20,33).

Katılımcı demokrasi ile çevre ve yaşam kalitesini geliştirmek için BM Kalkınma Programı ile kolektif bir şekilde hayata geçirilmeye çalışılan Yerel Gündem 21, 1997’den bu tarafa yönetimde başarı arayışı içerisinde “sessiz devrim” olarak da nitelendirilmektedir. Yerel Gündem 21 uygulamaları, Türkiye’de 1997’nin sonundan

itibaren “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” Projesi ile hız kazanmıştır (<http://www.mfa.gov.tr>, 2018).

Kentteki her kesim ve sektörden bireylerin aynı amaçlar doğrultusunda oluşturdukları bu konseyler, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 76. maddesinde de belirtildiği üzere, “kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, saydamlık, hesap verme, sürdürülebilir kalkınma, çevre duyarlılığı, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirme” ilkelerini gerçekleştirmek amacıyla kurulmuştur (Kocaoğlu, 2015:109). Yürütme yetkisi olmayan; yalnızca “danışma” özelliği taşıyan bir sistem olan kent konseylerinde muhtarlar, kamu-özel sektör kurum ve kuruluş temsilcileri, sendikalar, üniversiteler ve uzman kişiler kent konseyine katılabilecek aktörlerdir (Çukurçayır, 2011:49).

Kentin yaşanabilir hale gelmesi için kent konseylerine 4 önemli görev yüklenmiştir : Kentte yaşayanlar tarafından kentin hak ve hukukunun korunması, kent konseyinin kentte yaşayan insanlar arasında sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı artırma, sürdürülebilir kalkınma konusunda hemşehrilerde bilinç oluşturulması, yerel düzeyde hesap verme, hesap sorma, katılım ve yönetişimin gerçekleştirilmesi (Özcan ve Yurttaş, 2010: 168-169).

Belediye Kanunu’nda yer alan Kent Konseyleri ile ilgili maddeden (madde 76) ve bu maddede kent konseylerine yüklenen görevlerden de anlaşılacağı üzere kent konseylerinin sürdürülebilir kalkınma ve dolayısıyla kentsel sürdürülebilirliğin sağlanmasında önemli bir rol üstlendiği görülmektedir. Buna koşut olarak 2006 yılında çıkarılan Kent Konseyi Yönetmeliği’nde ise sürdürülebilir kalkınma ve kentsel sürdürülebilirlik ile ilgili olarak pek çok ifade yer almaktadır. Buna göre sürdürülebilir kalkınmaya öncelikle, amaç, kapsam, dayanak ve tanımlar başlığı altındaki 1. bölümün, 1 ve 4. maddelerinde yer verilmiştir. Ayrıca, yönetmeliğin, kent konseylerinin görevlerinin düzenlendiği 6. maddesinin “b” ve “f” fıkralarında sürdürülebilir kalkınma ifadesi geçmektedir. Bu fıkralarda kent konseylerine “sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak” ve “sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı, kentin kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek” görevleri verilmiştir. Bununla birlikte, çalışma ilkelerinin düzenlendiği 7. maddenin “c” fıkrasında sürdürülebilir kalkınma kavramı, uyulması gereken bir ilke olarak gösterilmiş ve bu ilke doğrultusunda çalışmalar yapılması gerektiği belirtilmiştir. Böylece sürdürülebilir kalkınma, gerek kanun, gerekse de yönetmelik hükümleri doğrultusunda kent konseyleri açısından bağlayıcı ve belirleyici bir konuma gelmiştir (Kocaoğlu, 2015:109).

SONUÇ

Sürdürülebilirlik konusunda tarihsel süreç içerisinde yapılmış olan çalışmalar, çevresel politikalarla ekonomi politikalarının uyum içerisinde olması gerekliliğinin aslında, kent yaşamında karşılaşılan olumsuzlukların ve kentleşme sorunlarının bir sonucu olduğunu göstermiştir. Dünya nüfusu beklentileri konusunda hazırlanan raporlar incelendiğinde ise gelecekte nüfus artışı ile birlikte kentsel nüfus oranının da büyük ölçüde yükseleceği öngörüsüne ulaşılmaktadır. Buradan hareketle; kentlerin sürdürülebilirliğinin sağlanması, bugün olduğu gibi gelecek kuşaklar için de hayati bir öneme sahip olacaktır.

Kentsel sürdürülebilirlik, sürdürülebilirliğin kentlerin ekonomik, sosyal ve çevresel ihtiyaçları ve yükümlüklerini göz önünde tutarak yerel yönetimlerin, merkezi yönetim, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar ve diğer tüm kesimlerle işbirliği içerisinde olacak şekilde kentlerde uygulanmasını sağlayacak bir mekanizma olan kent konseylerinin teşekkül etmesine zemin hazırlamıştır.

Yerel yönetimlerin üstlendiği bu önemli sorumluluk, Rio Konferansı'nda hazırlanan Gündem 21 ile vurgulanmıştır. 1997'den itibaren Türkiye'de de uygulanmaya başlanan YG-21 programının ardından 2005 tarih ve 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile kent konseylerinin hukuki statüsü belirlenmiştir. Böylelikle belediyelere kent konseyi oluşturma yetkisi verilmiş; 2006 Kent Konseyi Yönetmeliği ile kent konseylerinin görevleri sürdürülebilirlik ve kentsel sürdürülebilirlik kavramlarıyla desteklenmiştir.

Kent konseyleri, vatandaş isteklerini ve düşüncelerini göz önüne alarak ve yerel yönetimlerin faaliyetlerini halk ve merkezi yönetim arasında bağlantı kurarak gerçekleştirmeyi amaçlayan mekanizmalardır. Dolayısıyla kuruluş amacı; tamamen kentsel yaşam kalitesinin ve yerel demokrasinin gelişmesine katkı sağlamak olan bu mekanizmalara, kentleri sürdürülebilir insan yerleşkesine dönüştürmede yaşamsal sorumluluklar yüklenmiştir. Bu bağlamda kent konseyleri, ilgili mevzuat hükümleri ve sürdürülebilir kalkınmaya yönelik uygulama ölçütlerinden de anlaşılacağı üzere, bir kentteki kalkınmaya yönelik tüm sorunlara, merkezi yönetim, yerel yönetim, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar ve doğrudan veya dolaylı diğer tüm kesimleri bir araya getirerek işbirliği ve dayanışma içerisinde sürdürülebilir çözümler bulmalarına aracılık eden, yerel düzeyde yönetim ilkelerinin geçerli kılındığı aktif ve dinamik bir yapı özelliği göstermektedir. Dolayısıyla yerel düzeyde katılım ve demokrasiyi güçlendirecek mekanizmalar olarak görülen kent konseyleri, kentsel sürdürülebilirliği sağlamada yerel yönetişimin bir omurgasını teşkil etmektedir.

KAYNAKÇA

- Alberti, M. (1996), “Measuring Urban Sustainability”, *Environ Impact Assess Rev.*, C. 16, ss. 381-424.
- Aygen, M. (2014), “An Investigation of The Contributions of City Councils to The Urban Management: Elazığ Sample”, *International Journal of Social Science*, C.29, ss.217-236.
- Cohen, B. (2006), “Urbanization in Developing Countries: Current Trends, Future Projections and Key Challenges for Sustainability”, *Technology in Society*, C. 28, ss.63-80.
- Çankır, B., Fındık, H. ve Koçak, Ö. E. (2012), “Sürdürülebilirlik ve Sürdürülebilir Organizasyon Yönetimi”, *1st International Conference on Sustainable Business and Transitions for Sustainable Development Bildiriler Kitabı*, ss.375-385.
- Çukurçayır, M. A. (2011), *Yerel Yönetimler: Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Emrealp, S. (2005), *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*, Birmat Matbaası, İstanbul.
- Goodland, R. (1995), “The Concept of Environmental Sustainability”, *Annual Review of Ecology and Systematics*, C. 26, ss.1-24.
- Güneş, M. (2004), *Yerel Gündem 21 “Ulusal” Kentlerden “Küresel” Köylere*, Detay Yayıncılık, Ankara.
- <https://www.sustainabledevelopment2015.org/AdvocacyToolkit/index.php/earth-summit-history/past-earth-summits/60-rio-1997> (25/06/2018).
- <http://www.idemahaber.com/habitat-iii-konferansi-2016-yilinda-ekvatorda/> (25/06/2018).
- <http://www.arkitera.com/haber/27733/habitat-iii> (25/06/2018).
- <http://resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm> (25/06/2018).
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090606-9.htm> (25/06/2018).
- <http://www.mfa.gov.tr/yerel-gundem-21.tr.mfa> (26/06/2018).
- <http://ekoik.com/2013/11/27/uclu-bilanco-sistemi/> (25/06/2018).
- Kestellioğlu, G. (2011), “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahraman Maraş Örneği”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi*, C. 1, S.1, ss. 121-140.
- Kocaoğlu, M. (2015), “Yerel Sürdürülebilir Kalkınma ve Kent Konseyleri: Kırşehir Kent Konseyi Örneği Üzerinden Uygulamalı Bir Çalışma”, *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, C.11, S.2, ss. 110-113.
- Kutlu, Ö., Usta, S., Kocaoğlu, M. (2009), “Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği”, *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C. 9, S.18, ss. 507-532.
- Özcan L. ve Yurttaş, F. (2010), “Kent Konseyleri Müzakereci Demokrasinin Uygulama Alanı Olarak Düşünülebilir mi?”, *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*, (Edt. Bekir Parlak), Dora Yayıncılık, Bursa.
- Turkey Habitat-III National Report (2014), “Republic of Turkey Ministry of Environment and Urbanization”, Ankara.
- World Population Prospects (2017), “The 2017 Revision”, United Nation, New York.

World Urbanization Prospects (2007), “The 2007 Revision”, United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division.

World Urbanization Prospects (2014). “The 2014 Revision”, U.N. Department of Economic and Social Affairs. New York.

Yazar, K. Hakan (2006). “Sürdürülebilir Kentsel Gelişme Çerçevesinde Orta Ölçekli Kentlere Dönük Kent Planlama Yöntem Önerisi”. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Sağlık Personelinin Bilgi Sistemi İşlevlerini Kullanımları ve Örgütsel Performansa Etkisi

Use of Information System Functions of Health Personnel and Effect on Organizational Performance

Harun KIRILMAZ¹

Selma KILIÇ KIRILMAZ²

Melike KAHRAMAN³

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 8, pp. 62-80
December 2018
DOI: 10.25069/spmj.474458
Received: 24.10.2018
Accepted: 06.12.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Son yıllarda bilgi teknolojilerinde (BT) yaşanan hızlı gelişmeler örgütlerin bilgiyi toplamasına, kaydetmesine ve bu bilgiyi işleyerek tekrar kullanabilmesine olanak tanımaktadır. Bu anlamda örgütlerin bilgi teknolojilerini kullanmaları, günümüzün rekabetçi ortamında rakiplerden bir adım önde olabilmek adına stratejik bir öneme sahiptir.

Bu araştırmanın amacı, sağlık çalışanlarının bilgi sistemi işlevleri kullanımlarının örgütsel performansa etkisinin olup olmadığını ortaya koymaktır. Araştırmanın problemi, sağlık personelinin bilgi sistemi işlevleri kullanımlarının örgütsel performansa olan etkilerini ortaya koymaktır. Araştırma İstanbul ili Pendik ilçesinde bulunan üç adet özel hastanede yapılmıştır. Araştırmanın evrenini söz konusu hastanelerde görev yapan sağlık personeli oluşturmaktadır. Araştırmanın örnekleminin belirlenmesinde basit tesadüfi örneklem kullanılmıştır. Çalışmada veri toplama aracı olarak, Özdemir ve Dulkadir (2017) tarafından geliştirilen ve 33 sorudan oluşan 5'li Likert tipi ölçek kullanılmıştır. Ayrıca anket formunda, katılımcıların demografik özelliklerini belirlemeye yönelik 5 adet soru bulunmaktadır.

Çalışmadan elde edilen bulgulara göre; örgütsel performans ve BT'nin hem dışsal hem de içsel odaklaşma amaçlı işlevleri arasında pozitif yönde, anlamlı, çok güçlü bir ilişki bulunmuştur. BT'nin hem dışsal hem de içsel odaklaşma amaçlı işlevlerinin örgütsel performansı pozitif yönde etkilediği görülmüştür. Ayrıca, BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevlerinin kullanımı sonucunda örgütsel performans üzerinde etkili bir artış gözlenmiş ve BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevleri arttıkça çalışanların örgütsel performansı da artmıştır.

Anahtar Kelimeler: Örgütsel Performans, Bilgi Sistemleri, Sağlık Personeli.

¹ Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, Sağlık Yönetimi Bölümü, hkirilmaz@sakarya.edu.tr

² Dr. Öğr. Üyesi, Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi, Uluslararası Ticaret ve Lojistik Bölümü, selma.kirilmaz@gmail.com

³ Sakarya Üniversitesi, Sağlık Yönetimi Bölümü, melikekahraman50@gmail.com

Abstract

In recent years, rapid developments in information technology (IT) have enabled organizations to collect, store and reuse information. In this sense, organizations' use of information technology has a strategic prerequisite in order to be one step ahead of competitors in today's competitive environment.

The aim of this research is to determine whether the use of information system functions by health personnel is an effect on organizational performance. The problem of research is to reveal the effects of use of information system functions of health personnel on organizational performance. The research was carried out in three private hospitals located in Pendik, İstanbul. The universe of research constitutes the health personnel who are working in those hospitals. A simple random sample was used in determining the sample of research. A 5-point Likert-type scale developed by Ozdemir and Dulkadir (2017) and consisting of 33 questions was used as data collection tool in the study. In addition, there are 5 questions on the questionnaire to determine the demographic characteristics of the participants.

According to the findings obtained without working; there is a positive, significant, and very strong relationship between organizational performance and the functions of both external and internal focus of IT. It has been seen that the functions of both external and internal focus of IT have a positive effect on organizational performance. In addition, an effective increase in organizational performance has been observed as a result of the use of IT's external focus functions, and the organizational performance of employees has increased as the functions of IT for internal integration increase.

Key Words: *Organizational Performance, Information Systems, Health Personnel.*

GİRİŞ

Günümüzde teknoloji alanında yaşanan hızlı değişim örgütleri de etkilemiş örgütlerin bu değişime ayak uydurmasını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda örgütler rakiplerinin önüne geçmek ya da onların gerisinde kalmamak adına bilgi teknolojileri kullanımını iş yapma süreçlerine dâhil etmişlerdir. Bilginin toplanması, depolanması, işlenmesi, taşınması ve verilerden yeni bilgilerin üretilmesinde bilgi teknolojilerinin rolü büyüktür. Örgütlerin kullandığı belli başlı bilgi teknolojileri arasında; İnternet, ekstranet, ofis otomasyon sistemleri, fonksiyonel bilişim sistemleri, yönetim bilişim sistemleri, karar destek sistemleri ve elektronik veri değişim sistemleri sayılabilir. Maliyet azatlımı, yeni ürün tasarımı, hizmet sunumunun kalitesinin artırımı, verimlilik artışı, tedarikçilerle, çalışanlarla ve tüketicilerle iletişim kurulması gibi örgüt için oldukça önemli konularda bilgi teknolojileri kullanımı gerekmektedir. Bilgi teknolojileri kullanımı yöneticilerin karar alma süreçlerini de etkilemektedir. Yöneticiler bilgi teknolojileri kullanımı sayesinde çok daha hızlı ve etkili kararlar alabilmektedirler.

Bilgi teknolojileri kullanımı her sektör için önemli olmakla birlikte bazı sektörler için kritik bir önem arz etmektedir. Sağlık sektörü bu sektörlerin başında gelmektedir. Sağlık teknolojileri alanında yaşanan hızlı değişim, sektördeki yoğun rekabet, bu alanda yapılan sürekli yasal düzenlemeler bilgi teknolojileri kullanımını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda sağlık çalışanlarının bilgi sistemi işlevleri kullanımı konusunda olumlu bir tutum sergilemeleri ve bilgi sistemi işlevlerini etkin bir şekilde kullanmaları örgütsel performans açısından oldukça önemlidir.

Bu çalışmada, sağlık personelinin bilgi sistemi işlevleri kullanımlarının örgütsel performansa olan etkileri ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda ilk önce kavramsal çerçeve üzerinde durulmuş, bilişim teknolojileri, örgütsel performans ve bilgi teknolojileri kullanımının örgütsel performansa etkileri konularında

literatür taraması yapılmıştır. Daha sonra, metodoloji bölümünde, amaç, evren ve örneklem, veri toplama tekniği, verilerin analizi ve değerlendirilmesi, araştırmanın modeli ve hipotezleri ve güvenilirlik analizleri açıklanmıştır. Bulgular bölümünde ise katılımcıların sosyo-demografik özelliklerine göre farklılıkları incelenmiş, bilgi teknolojileri ve örgütsel performans ilişkisi için elde edilen bulgular ortaya konulmuştur. Son olarak araştırmanın bulguları sonuçlar kısmında değerlendirilmiştir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Bilişim Teknolojileri

Bilişim; bilgi ve teknolojinin birlikte kullanılarak üretilen sonuçlar olarak kısaca tarif edilebilir. Bilişim teknolojisi, bilginin toplanmasında, depolanmasında, işlenmesinde, bilgisayarlar aracılığıyla bir yerden bir yere iletilip kullanıcıların hizmetine sunulmasında kullanılan iletişim ve bilgisayarlar dâhil bütün teknolojileri kapsayan teknolojilerdir. Bilişim teknolojisi iletişim ve bilgisayar sistemleriyle bağlanabilen bilgi hizmetlerinin tamamı için kullanılan bir kavramdır (Özdemir, 2011: 158).

Bilgi çağı olarak bugünü biçimlendiren teknoloji devriminin temeli; bilgi, bilgisayar ve telekomünikasyon - iletişim- arasında var olan ilişkiye dayanmaktadır. Mikro-elektronik teknolojisinin bu üç elemana uygulanması, bunların birbirlerine yakınlaşmasını ve birbirlerini desteklemesini sağlamıştır. Bu üç unsurdan bilgisayarlar, bilgiyi yönetmede ve işlemede daima organik bir role sahip olmuştur. Bilgisayarlar insanoğlunun karar alma işlevini desteklemek üzere zihinsel olarak birtakım hesaplamalar yapma gücünü artırma çabası ile varlık bulmuş ve giderek karmaşıklaşan sorunların çözümüne paralel olarak, sahip olduğu nitelikleri de artmıştır (Bensghir, 1996: 30).

Bilgi teknolojisi, “ana sistemlerden mikro bilgisayarlara kadar bilgisayar temelli tüm bilişim sistemleri” olarak tanımlanmaktadır (İraz, 2004: 409). Bilgi teknolojileri; kavram olarak, verilerin kayıt edilmesi, saklanması, belirli bir işlem sürecinden geçirmek suretiyle bilgiler üretilmesi, üretilen bu bilgilere erişilmesi, saklanması ve nakledilmesi gibi işlemlerin etkili ve verimli yapılmasına olanak tanıyan teknolojileri tanımlamada kullanılan bir terimdir (Bensghir, 1996: 39). Bilgi teknolojisi, günümüz işletmelerinin yaygın bileşenidir. Bilgi teknolojileri bilgisayar destekli iletişim teknolojileri, veri tabanı ve analitik yazılımı kapsar (Reddy, 2006: 18).

Bilgi teknolojileri; sesli, resimli, metinli ve sayısal verilerin elde edilmesi, işlenmesi, saklanması ve dağıtımını yürüten mikro-elektronığe dayalı hesaplama ve iletişim teknolojilerini içerir. Bu çerçevede, başta bilgisayarlar ve bunlara destek sunan girdi ve çıktı donanımları olmak üzere faks, mikrografik, telekomünikasyon, doküman doldurma ve hazırlama makineleri ve basım makineleri vb. bilgi teknolojileri terimi içinde yer alan donanımlar olmaktadır. Bilgi teknolojileri lazer, fiber optik, ses tarayıcıları gibi iletişim teknolojilerinin gelişimine paralel olarak hızla gelişmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin işbirliği içinde gelişmesi, bilginin üretilmesi ve akışının daha etkili ve verimli gerçekleştirilmesinde devrimsel bir değişimi sağlamıştır. Bilgi artık daha verimli ve etkili işlenebilmekte, daha hızlı ve arzu edilen biçimlerde iletilebilmektedir (Bensghir, 1996: 39).

Bilginin etkin bir şekilde oluşturulması, aktarılması, geliştirilmesi ve paylaşılmasında BT’lerin rolü tartışılmazdır (Turan, 2009: 107). Teknolojiler örgütlerin faaliyetlerinin etkinliğini artırma sürecinde bir araç olmaktan öte, günümüzde örgütlerin değişmesi ve dönüşmesi sürecinde katalizör görevini üstlenmişlerdir (Turan, 2009:110). İşletmelerde kullanılan ilişim teknolojilerinin kapsamı aşağıdaki gibi özetlenebilir (Elibol, 2005: 158-159):

- **İnternet Kullanımı:** İnternet; dünya üzerindeki milyonlarca bilgisayar ağının birbirleriyle ortak bir protokol çerçevesinde iletişim kurmasını ve bilgi kaynaklarını paylaşmasını sağlayan bilgisayar

ağlarıdır. Bir başka tanıma göre internet; TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol-İletişim Kontrol Protokolü/İnternet Protokolü)'yi tanıyan ağların oluşturduğu büyük bir ağdır.

- **İntranet ve Ekstranet Kullanımı:** İntranet, işletme çalışanları ve bölümlerini İnternet yazılımları ve standartları kullanarak birbirine bağlayan özel bir bilgisayar iletişim ağıdır. İntranet Web sitelerini diğer bilgisayar sitelerinden farklı kılan, bir koruma sistemi aracılığıyla istenmeyen kişilerin veya kullanıcıların siteye erişiminin engellenmesidir. İntranet bir şirketler topluluğuna bağlı şirketler arasında iletişim sağlarken, Ekstranet ise işletme dışından başka kişilerin kısmen kullanımına da açık durumdadır. İntranet bilişim ağlarıyla şirketler arasında insan kaynakları, muhasebe, üretim, otomasyon yazılımları çalıştırmak mümkün olduğu gibi, çeşitli veri tabanları tutmak ve belge dağıtımı gibi işlemleri de gerçekleştirmek mümkündür.
- **Ofis Otomasyon Sistemleri:** Ofis otomasyonu, bir ofiste yapılan rutin işlemleri ve işlevleri otomatik hale getirmek amacıyla bilgisayar teknolojisinin kullanılmasıdır. Ofis otomasyon sistemlerini, bireyler, gruplar ve örgütler arasında elektronik mesajların, belgelerin ve diğer iletişim formlarının toplanmasını, işlenmesini, kayıt edilmesini ve aktarılmasını sağlayan bilgisayar temelli bilişim sistemleri olmaktadır.
- **Fonksiyonel Bilişim Sistemleri:** İşletme amaçlarının yerine getirilmesi bir takım işletme fonksiyonlarının uygun bir şekilde yerine getirilmesine bağlıdır. Bu fonksiyonların etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinde bilişim sistemlerinin birçok katkıları olmaktadır. İşletmelerde kullanılan pazarlama bilişim sistemleri, üretim bilişim sistemleri, muhasebe bilişim sistemleri vb. fonksiyonel bilişim sistemleri kapsamına girmektedir.
- **Yönetim Bilişim Sistemleri:** Yönetim bilişim sistemleri, bir yönetim destek sistemi olup, bir işletmenin mevcut faaliyetlerinin planlanması ve kontrolü ile işletmenin gelecekteki performansının tahmin edilmesine olanak sağlayan rutin, özet raporlarının hazırlanmasını ve sunulmasını sağlamaktadır. Genel olarak yönetim bilişim sistemleri, çevre ve işletme dışı faaliyetlerden daha çok işletme içi faaliyetler üzerinde odaklanmış olup, yönetim düzeyindeki planlama, kontrol ve karar verme fonksiyonlarını desteklemektedir. Yönetim bilişim sistemleri, genel olarak ihtiyaç duydukları veriler için ticari işlem sistemlerine bağımlıdır.
- **Uzman Sistemler:** İnsanların çalışmalarını, deneyimlerini bilgisayara aktaran yapay zekâ programlarına uzman sistem adı verilmektedir. Bir uzman sistem, belirli bir alanda uzman bilgisini depolayabilir, mantıksal sonuçları takip etmek suretiyle problemleri çözebilir. Uzman sistemler deneyim ve uzmanlık gerektiren karmaşık işlerin nasıl yapılacağı konusunda yol gösteren bilgisayar uygulamalarıdır. Uzman sistemler genellikle ihtisas konularında danışılan ve karar vericiye görüş belirten bir uzman gibi çalışırlar.
- **Karar Destek Sistemleri:** İşletme yöneticilerinin yarı yapılandırılmış ve yapılandırılmamış kararlarına destek olmak amacıyla kullanılan bilgisayar sistemleridir.
- **Elektronik Veri Değişim Sistemleri:** Elektronik veri değişimi, bilgisayar ve iletişim ağları kullanılarak fatura, nakliye, fiyat listeleri, satın alma, ithalat ve ihracat belgeleri ve bunlarla benzerlik gösteren çeşitli işlemlerin iki ayrı işletme arasında elektronik değişimini sağlayan bir sistemdir. Günümüzde, bankacılık hizmetlerinde elektronik veri değişimi yoğun bir şekilde kullanılmaktadır.

Günümüzde bilişim sistemleri bir işletmenin rekabet üstünlüğü sağlamasında kritik rol oynamaktadırlar. Bilişim sistemleri alanındaki gelişmeler, bu sistemlerin lisans kullanım haklarından ve teknolojik altyapı/kalifiye işgücü yetersizliğinden kaynaklanan maliyetlerin azalması ile birlikte piyasadaki rekabet yapısının değiştirilmesi ve rekabet üstünlüğünün elde edilmesi konusunda yeni fırsatlar sunmaktadır. İşletmeler bilişim sistemlerini etkin bir biçimde kullanarak; verimlilik artışı sağlayabilmekte, maliyetlerini azaltabilmekte,

yeni ürünler, hizmetler ve süreçler geliştirerek rakiplerine karşı üstünlük elde edebilmektedir (Tekin, Zerenler ve Bilge, 2005: 117).

Bilgi teknolojileri sadece bireysel faaliyetleri içermez, yeni bilgi akışı yoluyla şirketin içinde ve dışındaki faaliyetler arasında bağlantıları kullanarak şirket yönetimini büyük bir oranda artırır. Teknoloji, ayrıca faaliyetler arasında yeni bağlantılar yaratır ve şirketler bu durumda muhtemelen satın alıcılarını ve tedarikçilerini daha fazla koordine edebilir (Porter ve Millar, 1985: 152).

Son 20 yıl içerisinde bilgi teknolojilerinin işletmelerde veri işleme ve bilgi sağlama konularında kullanım alanlarına ilişkin önemli gelişmeler olmuştur. Bilgisayar teknolojisindeki gelişmelere bağlı olarak, veri işleme daha hızlı, güvenilir ve ucuz bir hale gelmiştir. Her geçen gün artan teknik kapasiteleri, azalan maliyetleri ve kullanım kolaylıkları ile bilgi teknolojilerinden işletmelerde çok yaygın olarak faydalanılmaktadır (Yıldız, 2008: 217).

1.2. Örgütsel Performans

Performans, belirlenen koşullara göre bir işin yerine getirilme düzeyi veya işgörenin davranış biçimi olarak tanımlanabilir (Bingöl, 2006: 321). Performanstan bahsedebilmek için hedeflenen bir amacın ve bu amaca ulaşmak için standartların olması gerektiğini söylemek mümkündür. Bu çerçevede performans, amaca yönelik tespit edilmiş standartlara uygun davranışların gösterilmesi ve hedefe yaklaşma seviyesini ifade etmektedir (Ateş, 2007: 2-3).

Performans, gerek araştırmacıların gerek yöneticilerin gerekse işgörenlerin üzerinde sıklıkla durduğu temel konulardan biridir. İşletmelerin kurumsal hedeflerine ulaşabilmeleri ve içinde buldukları sektörde rekabet gücü kazanabilmeleri için yaptıkları işte etkin performans gösteren işgörelere ihtiyaçları vardır. Etkin performans, işletmeler için olduğu kadar işgörelere açısından da önemlidir (Zincirkıran vd., 2015: 63).

Etkili bir performans değerlendirme sistemi için öncelikle objektif bir performans ölçümüne gereksinim bulunmaktadır. Amaca uygun bir performans ölçüm sisteminin işletmenin başarmak istediği amaçlara uygun, olumsuz motivasyona yol açmayan, ilişkilendirilebilir, iyi tanımlanmış, zamanlı, güvenilir, karşılaştırılabilir ve doğrulanabilir özelliklere sahip olması gerekmektedir (Ateş ve Kırılmaz, 2015: 125). Performans ölçümü ve yönetimi ülkelerin reform gündeminde yer aldığı gibi, hem kamu kurum ve kuruluşlarının hem de işletmelerin kullandığı yönetsel teknik ve araçların başında gelmektedir. Başarının objektif ve adil biçimde ölçülmesine ve performans bilgisinin yönetim süreçlerinde kullanılmasına duyulan ihtiyaç her geçen gün daha da artması nedeniyle performans ölçme ve değerlendirme konusu önem arz etmektedir (Köseoğlu ve Şen, 2014: 132).

Performans bireysel ve örgütsel bazda değerlendirilebilmekte olup bu kavramı oluşturan temel öge ölçümdür. Performansın ortaya konulmasında etkili olan kriterlerin belirlenmesi ve ölçülmesi bireysel ve örgütsel performansın ortaya konmasını sağlamaktadır (Turunç, 2015: 19). Performans kriterleri, bir kurumun performans hedeflerine ulaşma derecesini ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlardır. Performans kriterleri, stratejik amaç ve hedeflerinin yerine getirilmesinde ulaşılan sonuçları ölçmek için kullanılmaktadır ve performans ölçümüne temel oluşturmaktadır (Ateş ve Köseoğlu, 2011; 36-40).

Performans değerlendirme kavramı önceleri bireysel performans ağırlıklı kullanılıp, genellikle bireysel performans ölçümü çerçevesinde uygulanırken artık performans değerlemenin ikinci önemli boyutu olan örgütsel performans değerlendirme kavramı önem kazanmaya başlamıştır (Turunç, Erkuş ve Polat, 2005: 762).

Örgütsel performans işletmelerin açık bir sistem içerisinde faaliyetlerini sürdürdükleri düşüncesinden yola çıkmaktadır. Örgütsel performans örgütün her kademesini ilgilendiren çok sayıda konu hakkında kararlar alınmasını gerektirmektedir. Bunların başında örgütsel tasarım gelmektedir. Örgüt tasarımının

gerçekleştirilmesinde ön plana çıkan konular arasında işletmenin açık sistem içerisinde faaliyetlerini sürdürüyor olması, örgüt iç tasarımının en modern şekilde gerçekleştirilmesi, örgüt içerisinde her kademedeki çalışanlar arasındaki insan ilişkilerinin geliştirilmesi gibi başlıklar bulunmaktadır (Avcı ve Çınaroğlu, 2015: 5).

İşletmeler, ürettikleri mal ya da hizmetin alanı ne kadar farklı olursa olsun, belirli hedeflere ulaşmak ve görevleri gerçekleştirmek için kurulmaktadır. İşletme yöneticilerinin temel görevlerinden biri de; içinde buldukları örgütün stratejik amaç ve hedeflerini en iyi şekilde gerçekleştirmektir. İşletmelerin temel amaçları ya da misyonları ile stratejik plan ve politikaların gerçekleştirebilmesi ise genel olarak performanslarının belirlenmesiyle ilgilidir. Bununla birlikte, işletme birimlerinin ya da çalışanlarının içinde buldukları örgütün amaçlarına katkıları da doğrudan birim ya da çalışan performanslarının belirlenmesi ile ortaya konulabilmektedir (Demirsel, 2014: 287).

Örgüt performansı, çevre koşulları ve küreselleşmenin gereklerini yerine getirmenin ve örgütün stratejik amaçlarını gerçekleştirmenin ölçüsü olarak kabul edilmektedir. Örgütsel performans; etkililik, etkenlik, verimlilik, kalite, sürekli iyileştirme, yenilik, iş hayatının kalitesi ve karlılık gibi performans boyutlarının optimal birleşimi sonucunda etkisini gösterecektir (Akın ve Erdost Çolak, 2012: 87).

Örgütsel performans ölçütlerinin geliştirilmesinde kullanılan ilk ayırım ölçütlerin nesnelliğine/öznelliğine dayanır. Öznel örgütsel performans ölçütleri ağırlıklı olarak örgüt üye ve paydaşlarının performansa ilişkin algılarına dayanır ve algılarla amaçlar arasında bir tutarlılık söz konusudur. Nesnel örgütsel performans ölçütleri ise ağırlıklı olarak finansal verilere dayanarak oluşturulan ve herhangi bir algının söz konusu olmadığı karşılaştırmalı verilerdir (Altuntaş ve Dönmez, 2010: 56). Dess ve Robinson (1984: 270), çalışmasında örgütsel performansın değerlendirilmesinde özellikle finansal performansın değerlendirilmesinde öznel ölçütlerin kullanılmaması gerektiğini belirtmiştir.

Finansal/finansal olmayan ölçütler kullanmak da örgütsel performansın ölçülmesinde geliştirilen bir diğer tekniktir. Finansal performans ölçütleri, sıklıkla gelir, nakit akışı, aktif kârlılığı ve özkaynak kârlılığı gibi ölçütlerdir. Performansı değerlendirmek amacıyla kullanılan finansal ölçütler, yararlı olmasına karşın, örgütü tanımlayan ve gerçekleştirdiği farklı faaliyetlerine anlam kazandıran bazı yönetsel eylem ve yeniliklerin finansal kazançlar sağlamaması nedeniyle yeterli değildir (Altuntaş ve Dönmez, 2010: 56).

Finansal olmayan örgütsel performansın kriterleri arasında şunlar sayılabilir (Turunç, Erkuş ve Polat, 2005: 764-765): Amaç birliği, bağımlılık, bilgi yönetimi, çalışan katılımı, denge, fonksiyonlar arası koordinasyon, katılma ve yetkinin paylaşımı, örgütsel iletişim, planlama ve amaçları belirleme, uyumluluk, yöneticilerin işteki ustalığı, yöneticilerin kişiler arası ilişkilerde ustalığı, bilgisayar sistemleri kullanımında gelişim, süreç yenilikleri, teknolojik değişme, ürün çeşitlendirme, ürün farklılaştırma, ürün yenilikleri, yenilik, aşırı devamsızlık durumu, çalışanlar arası ilişkiler, çalışanların becerileri, çalışma yaşamının kalitesi, çatışma, eğitim ve geliştirmeye önem verme derecesi, gönül gücü, insan kaynaklarının değeri, iş tatmini, iş yaşamının kalitesi, işten çıkarma, moral, motivasyon, öğrenme, personel gelişimi, rol ve normların uygunluğu, personel dönüşümü, iş kazaları, atık emniyeti-sorunsuzluğu, dağıtım güvenilirliği, dağıtım performansı, envanter performansı, hacim esnekliği, tedarik süresi liderliği, tedarikçi memnuniyeti, etkililik, etkinlik, genel gider azaltımı, teslim hızı, kaynak kullanım performansı, üretim etkenliği, ürün kalitesi, ürün performansı, maliyet kontrolü, maliyet liderliği, çevreyi kullanma, fiyat liderliği, güvenilirlik, hazır olma, hizmet kalitesi, imaj, kalite, müşteri memnuniyeti, müşteri sadakati, müşteri yönlülük, pazar kalitesi, pazar payı büyümesi, pazar yönlülük, pazara giriş engelleri, rakip yönlülük, yeni pazar, yeni ürün tanıtımı, yoğun pazarlama, yoğunlaşma, satıcı gücü süreç vb.

Atkinson ve Brown (2001: 129), organizasyonel performansın ölçülmesinde, finansal bakış açısının yanı sıra finansal olmayan ölçütlerin kullanılmasıyla daha bütüncül ve stratejik bir ölçüm gerçekleştirilebileceğini belirtmiştir.

1.3. Bilgi Teknolojileri Kullanımının Örgütsel Performansa Etkileri

Küresel rekabet ortamı içinde işletmeler farklı amaç ve beklentilerle BT'nin desteğine ihtiyaç duymaktadır. BT'nin örgütlere sunduğu stratejik avantajların değerlendirilmesinde, bilginin doğru karar vermede ve gelecekle ilgili belirsizliği azaltmada en önemli unsur olduğunun ve bu bilgiyi sağlamada temel rolü üstlendiğinin anlaşılması önemlidir (Güleş, Bülbül ve Çağlıyan, 2003: 65).

Günümüzde işletmelerin rekabetçiliği uzun vadede sürdürülebilir olmasını sağlayan en önemli faktör “bilgi ve bilginin yönetimi”dir. Sağlık sektörü bir yandan çok hızlı gelişen teknolojiler diğer yandan içerisinde bulunduğu yoğun rekabet ortamı nedeniyle çok hızlı bir değişim süreci içerisinde. Sağlık güvence sistemlerinde sürekli değişimler yaşanmakta, bu durum sağlık kuruluşları ve tedarikçileri arasında daha fazla bilgi akışını gerekli hale getirmektedir. Bu noktada veri, sağlık işletmeleri için en önemli kaynak haline gelmektedir (Bal ve Akgemci, 2011: 756).

Teknolojiyi özellikle de bilişim teknolojilerini kurum içi süreçlerine adapte edebilen işletmeler önemli performans artışları sağlayabilecekler; yeni ürün ve hizmetlerin, yeni iş yollarının, yeni çalışma sistemlerinin ve yeni bilgi edinme yollarının yaratılması gibi faydalar gündeme gelebilecektir. Bu yararlar kurumsal yapıda ise; raporlama işlemlerini kolaylaştırma, işlerin kontrol süresi ve imkânlarının artışı, dinamik yapı için gerekli yetki devri ve güçlendirme uygulamaları, bölümlerin ya da birimlerin yeniden şekillendirilmesi, hedef kitle için coğrafik alanları yeniden tanımlama ve genişletme gibi yansımaları neden olacaktır. Bunlar da ekonomide; e-ticaret vasıtasıyla pazarlama şeklinin değişimi, aracılığın ortadan kalkması, yeni pazarlama ve reklâm türlerinin ortaya çıkması, yeni iş ortakları bulma ve anlaşmalar yapma imkânı, kurum içi işlemler için maliyetlerin azalması ve müşteri-tedarikçi ilişkileri yönetiminde değişim ve gelişim gibi pek çok yararlar sağlayacaktır (Demirsel, 2014: 280).

BT'nin bir sektördeki rekabet yapısını yeni ürün ve hizmetlerin geliştirilmesi, karar vermenin desteklenmesi, işletmeler arası bağlantıların güçlendirilmesi, maliyetlerin azaltılması, ürün ve hizmetlere BT'nin dâhil edilmesi suretiyle etkilediği söylenebilir (Güleş, Bülbül ve Çağlıyan, 2003: 67).

Bilgi teknolojisi bir işletme performansı olarak daha önce var olmayan bilgiyi yakalama ya da toplama aktiviteleriyle daha fazla bilgi üretmektedir. Bu teknoloji ayrıca daha kapsamlı analiz ve genişletilmiş veriyi kullanmak için alan yaratır. Bir şirketteki değişkenlerin sayısının analizi ya da kontrolü önemli bir şekilde artmaktadır (Porter ve Millar, 1985: 152).

Oktal ve Özata (2013: 97), yapmış oldukları çalışmada işletmelerde kullanılan bilgi sistemlerinin kullanıcı tatmini sağlayarak örgütsel performansı sağlamada başarılı oldukları sonucuna ulaşmışlardır. Saydam, Mesci ve Kılınç (2014: 163), tarafından yapılan çalışmada; İşgücünün etkin kullanımında bilgi teknolojilerinin önemli ölçüde verimliliği arttırdığı tespit edilmiştir. Yine aynı çalışmada otel işletmelerinin bilgi teknolojileri aracılığıyla daha az işgücü kullanarak daha fazla verimlilik elde ettikleri tespit edilmiştir.

Bülbül, Özçifçi ve Özoğlu (2014: 104) tarafından yapılan çalışmada tedarik zinciri ve işletme performansına bilişim teknolojilerinin etkisi araştırılmış, bilişim teknolojileri ile işletme genel performansı arasında doğrudan bir ilişki bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Güleş, Bülbül ve Çağlıyan, (2003: 76) bilişim teknolojileri

kullanımının işletme performansına etkisini araştırdıkları çalışmada ise, işletme çalışanlarının BT'nin işletme performansını artırdığı konusunda ortak görüşe sahip olduklarını belirlemişlerdir.

Işık ve Akbolat (2010: 387) yapmış oldukları çalışmada; sağlık çalışanlarının bilgi sistemlerinin önemine inandığı, hizmet içi eğitim şeklinde bilgi sistemleri konusunda eğitim almakta oldukları ve bilgi teknolojileri kullanımında kendilerini yeterli gördükleri sonucuna ulaşmışlardır. Wang vd. (2015: 591), bilişim teknolojileri ve firma performansı arasındaki ilişkiyi araştırdıkları çalışmalarında bilgi teknolojileri ve firma performansı arasında direkt bir ilişki bulamadıklarını belirtmişlerdir.

2. METODOLOJİ

2.1. Amaç

Bu araştırmanın amacı sağlık personelinin bilgi sistemleri işlevlerini kullanımının örgütsel performansa etkisi olup olmadığını belirlemektir. Bu araştırma ile sağlık personelinin bilgi sistemleri işlevlerini nerelerde kullandığını incelemek, bilgi sistemleri ile örgütsel performans arasındaki ilişkiyi sağlık sektörü üzerinde test etmek amaçlanmaktadır.

2.2. Evren ve Örneklem

Araştırma İstanbul ili Pendik ilçesinde bulunan 3 özel hastanede görev yapan sağlık personeli üzerinde yapılmıştır. Basit tesadüfi örnekleme yöntemi kullanılarak araştırmanın örnekleme belirlenmiştir. Söz konusu özel hastanelerde görev yapan 166 sağlık personeli araştırmanın örneklemini oluşturmaktadır. Sağlık personeline bilgi sistemlerini kullanmalarının örgütsel performanslarına etkisinin olup olmadığına dair sorular sorulmuş ve cevaplar alınmıştır.

2.3. Veri Toplama Tekniği

Araştırmada veri toplama tekniği olarak anket yöntemi kullanılmıştır. Veri toplama aracı olarak Özdemir ve Dulkadir (2017) tarafından BT ve örgütsel performans literatüründen yararlanılarak geliştirilen “Bilgi Teknolojisi İşlevleri Ölçeği”, “Örgütsel Performans Ölçeği” ve sosyo-demografik bilgilerin elde edilmesine yönelik bilgi formu kullanılmıştır. Veri toplama aracında yer alan maddelerin gerçekleşme düzeyini belirlemek için 5’li likert tipi “Kesinlikle Katılıyorum (5)”, “Katılıyorum (4)”, “Biraz Katılıyorum (3)”, “Katılmıyorum (2)” ve “Kesinlikle Katılmıyorum (1)” dereceleri kullanılmıştır. Yüz yüze anket uygulama yöntemi kullanılmış; katılımcılar sözlü olarak bilgilendirildikten sonra sözlü onamları alınmış ve gönüllülük esasına göre anket yapılmıştır.

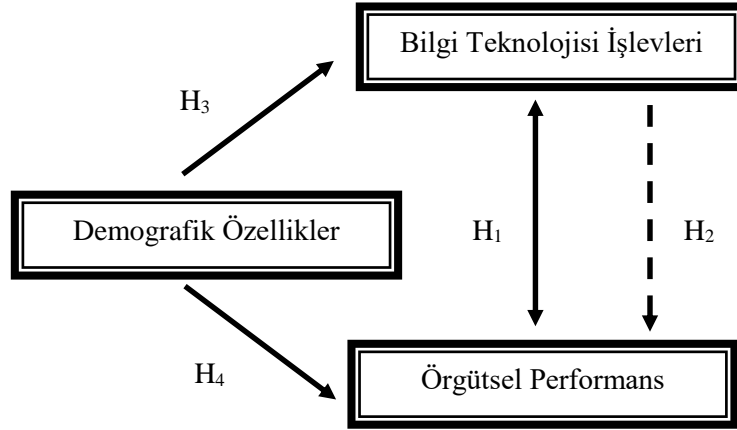
2.4. Verilerin Analizi ve Değerlendirilmesi

Araştırmada elde edilen veriler bilgisayar ortamına aktarıldıktan sonra SPSS 18.0 paket programında değerlendirilmiştir. Verilen analizi ve değerlendirilmesinde tanımlayıcı istatistiksel yöntemler, faktör analizi, güvenilirlik analizi, bağımsız örneklerde t-testi, tek yönlü varyans analizi (anova), korelasyon ve regresyon analizleri yapılmıştır.

2.5. Araştırmanın Modeli ve Hipotezleri

Araştırmada BT işlevlerinin örgütsel performans üzerindeki etkileri incelenmiş, ayrıca demografik değişkenlerin BT işlevleri ve örgütsel performans üzerindeki etkisi ortaya konulmuştur. Bu doğrultuda araştırma modeli ve hipotezleri şu şekilde oluşturulmuştur:

Şekil 1. Araştırma Modeli



H₁: Bilgi teknolojisi işlevleri ile örgütsel performans üzerinde ilişki vardır.

H₂: Bilgi teknolojisi işlevleri örgütsel performans üzerinde olumlu etkiye sahiptir.

H₃: Demografik değişkenlere göre sağlık personelinin bilgi teknolojisi işlevleri kullanım düzeyleri arasında anlamlı fark vardır.

H₄: Demografik değişkenlere göre sağlık personelinin örgütsel performans düzeyleri arasında anlamlı fark vardır.

2.6. Güvenirlilik Analizleri

Çalışmada BT işlevleri ölçeğinin alt boyutu olan dışsal odaklanma alt boyutunun KMO istatistiği 0,760 olarak bulunmuştur ve bu sonuç veri setine faktör analizi uygulanabileceğini göstermektedir. Faktör analizi varyansını test etmede kullanılan Bartlett's test of sphericity sonucu ise $\chi^2=279,331$; $p=0,000$ bulunmuştur. Bu sonuçlar faktör analizinin kabul edilebilirliğini göstermektedir. Ayrıca dışsal odaklanma faktörünün toplam varyansın %34,133'ünü açıkladığı, cronbach alpha değerinin ise 0,730 olduğu görülmüştür.

Tablo 1. BT'nin Dışsal Odaklanma Amaçlı İşlevleri Ölçeğinin Güvenirliliği

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.			0,760
Bartlett's Test of Sphericity	Anlamlı	Sig.	0,000
Approx. Chi-Square	279,331	Df	36
Açıklanan Toplam Varyans	34,133	Cronbach Alpha	0,730
BT'nin Dışsal Odaklanma Amaçlı İşlevleri		Faktör Yüğü	Açıklanan Varyans
BT, mevcut ve potansiyel hasta sayısını artırır.		0,602	34,133
BT, sağlık hizmeti kalitesini artırır.		0,725	
BT, verimliliği artırır.		0,591	
BT, hastanenin rekabet gücünü artırır.		0,447	
BT, hasta memnuniyetini artırır.		0,630	
BT, sağlık hizmeti sunumunda bekleme süresini azaltır.		0,485	
BT, sağlık hizmeti sunumunda ilaç ve tıbbi sarf malzeme teminini hızlandırır.		0,698	
BT, maliyetleri azaltır.		0,460	
Karar almada etkinlik sağlar.		0,552	

BT işlevleri ölçeğinin diğer alt boyutu olan içsel bütünleşme alt boyutunun KMO istatistiği 0,845 bulunmuştur. Bu sonuç veri setine faktör analizi uygulanabileceğini göstermektedir. Faktör analizi varyansını test etmede kullanılan Bartlett's test of sphericity sonucu ise $x^2=646,540$; $p=0,000$ bulunmuştur. Bu sonuçlar faktör analizinin kabul edilebilirliğine işaret etmektedir. Ayrıca dışsal odaklaşma faktörünün toplam varyansın %37,411'ini açıkladığı, cronbach alpha değerinin ise 0,829 olduğu görülmüştür.

Tablo 2. BT'nin İçsel Bütünleşme Amaçlı İşlevleri Ölçeğinin Güvenirliği

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.			0,845
Bartlett's Test of Sphericity	Anamlı	Sig.	0,000
Approx. Chi-Square	646,540	Df	66
Açıklanan Toplam Varyans	37,411	Cronbach Alpha	0,829
BT'nin İçsel Bütünleşme Amaçlı İşlevleri		Faktör Yüğü	Açıklanan Varyans
BT, bilgiye anında ulaşabilmemizi sağlar.		0,640	37,411
BT, hastane ve birimler arasındaki koordinasyonu sağlar.		0,679	
BT, bilginin saklanması sağlar.		0,650	
BT, eskimiş bilgileri yenileyip entegre eder.		0,680	
BT, hata yapma olasılığını azaltır.		0,479	
BT, iş süreçlerini standartlaştırır.		0,490	
BT, raporlamanın düzenli yapılmasını sağlar.		0,709	
BT, aynı verilerden farklı raporlar üretilmesini sağlar.		0,551	
BT, e-sağlık (e-randevu, e-sağlık vb.) desteği sağlar.		0,637	
BT, iletişimin etkinliğini artırır.		0,661	
BT, bilginin güvenliğini sağlar.		0,585	
BT, stok takibini kolaylaştırır.		0,523	

Son olarak örgütsel performans ölçeğinin KMO istatistiği ise 0,853 olarak bulunmuştur ve bu sonuç veri setine faktör analizi uygulanabileceğini göstermektedir. Faktör analizi varyansını test etmede kullanılan Bartlett's test of sphericity sonucu $x^2=881,448$; $p=0,000$ bulunmuştur. Bu sonuçlar faktör analizinin kabul edilebilirliğini göstermektedir. Ayrıca dışsal odaklaşma faktörünün toplam varyansın %42,980'ini açıkladığı, cronbach alpha değerinin ise 0,849 olduğu görülmüştür.

Tablo 3. Örgütsel Performans Ölçeğinin Güvenilirliği

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.			0,853
Bartlett's Test of Sphericity	Anlamlı	Sig.	0,000
Approx. Chi-Square	881,448	Df	66
Açıklanan Toplam Varyans	42,980	Cronbach Alpha	0,849
Örgütsel Performans		Faktör Yüğü	Açıklanan Varyans
BT, hastane işletme maliyetlerini düşürmüştür.		0,235	42,980
BT, hastane iş süreçleri /yöntemlerini geliştirmiştir.		0,580	
BT, hastane veri kaynaklarının daha iyi kullanılmasını sağlamıştır.		0,717	
BT, hastane de örgüt içi iletişimi artırmıştır.		0,655	
BT, hastanenin genel başarısını artırmıştır.		0,793	
BT, hastane birimlerinin başarısını artırmıştır.		0,742	
BT, hastanede örgütsel yenilikleri artırmıştır.		0,727	
BT, hastanenin imajını olumlu yönde etkilemiştir.		0,688	
BT, hastaların hastaneden duyduğu memnuniyeti artırmıştır.		0,747	
BT, hastanenin verimliliğini artırmıştır.		0,627	
BT, hastanenin karlılığını artırmıştır.		0,468	
BT, hastanede sunulan hizmetin kalitesini artırmıştır.		0,688	

3. BULGULAR

3.1. Katılımcıların Sosyo-Demografik Özellikleri

Araştırmaya katılan sağlık çalışanlarının demografik özellikleri Tablo 4'te yer almaktadır. Bu tabloya göre katılımcıların % 70,5'i (117 kişi) kadın, % 29,5'i (49 kişi) erkektir. Katılımcıların medeni durumuna baktığımızda % 50,6'sı (84 kişi) evli, % 49,4'ü (82 kişi) bekârdır. Katılımcıları yaş bakımından ele aldığımızda, % 27,7'sinin (46 kişi) 25 yaş ve altında; % 27,7'sinin (46 kişi) 26-30 yaş arasında; % 24,7'sinin (41 kişi) 32-39 yaş arasında; % 19,9'unun (33 kişi) 40 yaş ve üstü olduğu görülmektedir. Katılımcıların eğitim durumu incelendiğinde, % 22,9'unun (38 kişi) lise; 27,7'sinin (46 kişi) önlisans; % 25,9'unun (43 kişi) lisans; % 18,7'sinin (31 kişi) yüksek lisans; % 4,8'inin (8 kişi) doktora mezunu olduğu görülmektedir. Katılımcıların % 47,0'ı (78 kişi) A Hastanesinde; % 36,1'i (60 kişi) B Hastanesinde; % 16,9'u (28 kişi) C Hastanesinde görev yapmaktadır.

Tablo 4. Katılımcılara Ait Demografik Özellikler (n: 166)

Değişken	Grup	Frekans	Yüzde
Cinsiyet	Kadın	117	70,5
	Erkek	49	29,5
Medeni Durum	Evli	84	50,6
	Bekâr	82	49,4
Yaş	25 yaş ve altında	46	27,7
	26-30 yaş arasında	46	27,7
	32-39 yaş arasında	41	24,7
	40 yaş ve üstü	33	19,9
Eğitim Durumu	Lise	38	22,9
	Önlisans	46	27,7
	Lisans	43	25,9
	Yüksek Lisans	31	18,7
	Doktora	8	4,8
Hastane Adı	A Hastanesi	78	47,0
	B Hastanesi	60	36,1
	C Hastanesi	28	16,9

3.2. Sosyo Demografik Özelliklere Göre Farklılıkların İncelenmesi

Çalışmanın bu bölümünde katılımcıların cinsiyet, medeni durum, yaş, eğitim durumu ve hastane farklılıklarını incelemek amacıyla bağımsız örneklerde t testi ve tek yönlü varyans analizi bulgularına yer verilmiştir.

Demografik değişkenlere göre farklılıkların incelenmesi sonucunda cinsiyetin BT işlevleri ve örgütsel performans ile farklılık oluşturup oluşturmadığını incelemek amacıyla bağımsız örneklerde t testi analizi yapılmıştır (Tablo 5). Yapılan analiz sonucunda, katılımcıların erkek ya da kadın olmalarının BT işlevleri ve örgütsel performans üzerinde bir farklılık oluşturmadığı görülmüştür ($p>0,05$).

Tablo 5. Cinsiyet Değişkenine Göre Farklılıkların İncelenmesi

	Cinsiyet	N	Ortalama	Standart Sapma	f	p
BT'nin Dışsal Odaklaşma Amaçlı İşlevleri	Kadın	117	4,31	0,418	0,001	0,378
	Erkek	49	4,25	0,422		
BT'nin İçsel Bütünleşme Amaçlı İşlevleri	Kadın	117	4,28	0,482	4,964	0,161
	Erkek	49	4,17	0,388		
Örgütsel Performans	Kadın	117	4,40	0,437	1,797	0,792
	Erkek	49	4,38	0,399		

Demografik değişkenlere göre farklılıkların incelenmesi sonucunda medeni durumun BT işlevleri ve örgütsel performans ile farklılık oluşturup oluşturmadığını incelemek amacıyla bağımsız örneklerde t testi analizi

yapılmıştır (Tablo 6). Yapılan analiz sonucunda, katılımcıların evli ya da bekâr olmalarının BT işlevleri ve örgütsel performans üzerinde bir farklılık oluşturmadığı görülmüştür ($p>0,05$).

Tablo 6. Medeni Durum Değişkenine Göre Farklılıkların İncelenmesi

	Medeni Durum	N	Ortalama	Standart Sapma	f	p
BT'nin Dışsal Odaklaşma Amaçlı İşlevleri	Evli	84	4,26	0,422	0,120	0,363
	Bekâr	82	4,32	0,415		
BT'nin İçsel Bütünleşme Amaçlı İşlevleri	Evli	84	4,27	0,431	0,607	0,564
	Bekâr	82	4,22	0,486		
Örgütsel Performans	Evli	84	4,43	0,405	1,068	0,215
	Bekâr	82	4,35	0,443		

Katılımcıların yaşlarının BT işlevleri ve örgütsel performans açısından farklılık oluşturup oluşturmadığını belirlemek amacıyla tek yönlü varyans analizi yapılmıştır (Tablo 7). Yapılan analiz sonucunda katılımcıların yaşları ile BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevleri alt boyutu ve örgütsel performans arasında anlamlı fark bulunamamıştır ($p>0,05$). Diğer taraftan katılımcıların yaşları ile BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri alt boyutu arasında anlamlı farklılık tespit edilmiştir ($p<0,05$).

Tablo 7. Yaş Değişkenine Göre Farklılıkların İncelenmesi

	Yaş	N	Ortalama	Standart Sapma	f	p	Post-Hoc
BT'nin Dışsal Odaklaşma Amaçlı İşlevleri	25 yaş ve altı (1)	46	4,401	0,403	3,030	0,031*	1-2 $p<0,05$
	26-30 yaş arası (2)	46	4,15	0,446			
	32-39 yaş arası (3)	41	4,29	0,399			
	40 yaş ve üstü (4)	33	4,36	0,386			
BT'nin İçsel Bütünleşme Amaçlı İşlevleri	25 yaş ve altı (1)	46	4,25	0,510	0,472	0,702	
	26-30 yaş arası (2)	46	4,18	0,464			
	32-39 yaş arası (3)	41	4,27	0,417			
	40 yaş ve üstü (4)	33	4,29	0,430			
Örgütsel Performans	25 yaş ve altı (1)	46	4,35	0,455	1,280	0,283	
	26-30 yaş arası (2)	46	4,32	0,425			
	32-39 yaş arası (3)	41	4,45	0,356			
	40 yaş ve üstü (4)	33	4,47	0,453			

Katılımcıların eğitim durumlarının BT işlevleri ve örgütsel performans açısından farklılık oluşturup oluşturmadığını belirlemek amacıyla tek yönlü varyans analizi yapılmıştır (Tablo 8). Yapılan analiz sonucunda

katılımcıların eğitim durumları ile BT işlevleri ve örgütsel performans arasında anlamlı fark bulunamamıştır ($p>0,05$).

Tablo 8. Eğitim Değişkenine Göre Farklılıkların İncelenmesi

	Eğitim Durumu	N	Ortalama	Standart Sapma	f	p
BT'nin Dışsal Odaklaşma Amaçlı İşlevleri	Lise	38	4,28	0,432	0,498	0,737
	Önlisans	46	4,34	0,422		
	Lisans	43	4,28	0,410		
	Yüksek Lisans	31	4,23	0,416		
	Doktora	8	4,42	0,451		
BT'nin İçsel Bütünleşme Amaçlı İşlevleri	Lise	38	4,26	0,569	0,407	0,804
	Önlisans	46	4,30	0,389		
	Lisans	43	4,23	0,433		
	Yüksek Lisans	31	4,18	0,471		
	Doktora	8	4,19	0,367		
Örgütsel Performans	Lise	38	4,35	0,462	0,298	0,879
	Önlisans	46	4,43	0,389		
	Lisans	43	4,36	0,433		
	Yüksek Lisans	31	4,40	0,408		
	Doktora	8	4,45	0,534		

Çalışanların görev yaptığı hastane ile BT işlevleri ve örgütsel performans açısından farklılık oluşturup oluşturmadığını belirlemek amacıyla tek yönlü varyans analizi yapılmıştır (Tablo 9). Yapılan analiz sonucunda katılımcıların görev yaptığı hastane ile BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevleri alt boyutu arasında anlamlı fark bulunamamıştır ($p>0,05$). Diğer taraftan katılımcıların görev yaptığı hastane ile BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri alt boyutu ve örgütsel performans arasında anlamlı farklılık tespit edilmiştir ($p<0,05$). Buna göre B Hastanesinde görev yapan katılımcıların, A Hastanesinde görev yapan katılımcılara oranlar %4,27 daha fazla BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevlerini benimsedikleri; C Hastanesinde görev yapan katılımcıların A Hastanesinde görev yapan katılımcılara oranla %6,03 daha fazla örgütsel performansa önem verdikleri görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, A Hastanesinde görev yapan katılımcıların bilgi teknolojileri ve örgütsel performans konularına daha az önem verdiğini söylemek mümkündür.

Tablo 9. Hastane Değişkenine Göre Farklılıkların İncelenmesi

	Hastane	N	Ortalama	Standart Sapma	f	p	Post-Hoc
BT'nin Dışsal Odaklaşma Amaçlı İşlevleri	A Hastanesi	78	4,22	0,398	3,445	0,034*	A-B $p<0,05$
	B Hastanesi	60	4,40	0,438			
	C Hastanesi	28	4,28	0,395			
BT'nin İçsel Bütünleşme Amaçlı İşlevleri	A Hastanesi	78	4,18	0,466	1,828	0,164	
	B Hastanesi	60	4,27	0,488			
	C Hastanesi	28	4,37	0,338			
Örgütsel Performans	A Hastanesi	78	4,31	0,375	4,131	0,018*	A-C $P<0,05$
	B Hastanesi	60	4,41	0,491			
	C Hastanesi	28	4,57	0,350			

3.3. Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Performans İlişkisi

Çalışmanın bu bölümünde BT işlevleri ile örgütsel performans arasındaki ilişkiyi ve BT işlevlerinin örgütsel performansa etkisini incelemek amacıyla korelasyon ve regresyon analizi bulgularına yer verilmiştir. BT işlevleri ile örgütsel performans arasındaki ilişki pearson korelasyon analizi ile incelenmiştir (Tablo 10). Analiz sonucuna göre BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri ile BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevleri arasında ($r=,566^{**}$) pozitif yönde ve yüksek düzeyde bir ilişki, BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri ve örgütsel performans arasında ($r=,555^{**}$) pozitif yönde ve yüksek düzeyde bir ilişki, BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevleri ve örgütsel performans arasında ($r=,523^{**}$) pozitif yönde ve yüksek düzeyde bir ilişki bulunmuştur.

Tablo 10. Bilgi Teknolojisi İşlevleri ve Örgütsel Performans İlişkisi

		BT'nin Dışsal Odaklaşma Amaçlı İşlevleri	BT'nin İçsel Bütünleşme Amaçlı İşlevleri	Örgütsel Performans
BT'nin Dışsal Odaklaşma Amaçlı İşlevleri	Pearson Correlation	1	,566**	,555**
	Sig. (2-tailed)	-	,000	,000
	N	166	166	166
BT'nin İçsel Bütünleşme Amaçlı İşlevleri	Pearson Correlation	,566**	1	,523**
	Sig. (2-tailed)	,000	-	,000
	N	166	166	166
Örgütsel Performans	Pearson Correlation	,555**	,523**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	-
	N	166	166	166

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Regresyon analizi sonucunda BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevlerinin örgütsel performans ile yüksek düzeyde ve anlamlı bir ilişkiye sahip olduğu bulunmuştur ($R=0,555$; $R^2=0,308$; $p<0,001$). Regresyon analizi sonucuna göre BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri örgütsel performansın toplam varyansının %30,8'ini açıklamaktadır. Standardize edilmiş beta katsayısı ve t değerleri incelendiğinde BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevlerinin örgütsel performansı anlamlı bir şekilde etkilediği söylenebilir ($t=8,547$; $p<0,001$). Sonuç olarak kurulan modelin anlamlı olduğu görülmektedir ($F=73,058$; $p<0,001$) (Tablo 11).

Tablo 11. BT'nin Dışsal Odaklaşma Amaçlı İşlevlerinin Örgütsel Performansa Etkisi

Model	Standardize Edilmemiş Katsayılar		Standardize Edilmiş Katsayılar	t	p
	β	Std. Hata	β		
Sabit	1,973	0,284		6,943	0,000
Örgütsel Performans	0,563	0,066	0,555	8,547	0,000
R: 0,555		R²: 0,308		F: 73,058	
p: 0,000					

a Predictors (Bağımsız Değişkenler): (Sabit), Örgütsel Performans

b Dependent Variable (Bağımlı Değişken): BT'nin Dışsal Odaklaşma Amaçlı İşlevleri

Regresyon analizi sonucunda BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevlerinin örgütsel performans ile yüksek düzeyde ve anlamlı bir ilişkiye sahip olduğu görülmüştür ($R=0,523$; $R^2=0,274$; $p<0,001$). Regresyon analizi sonucuna göre BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevleri örgütsel performansın toplam varyansının %27,4'ünü açıklamaktadır. Standardize edilmiş beta katsayısı ve t değerlerine bakıldığında BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevlerinin örgütsel performansı anlamlı bir şekilde etkilediği söylenebilir ($t=7,865$; $p<0,001$). Bu durumda kurulan modelin anlamlı olduğu görülmektedir ($F=61,853$; $p<0,001$) (Tablo 12).

Tablo 12: BT'nin İçsel Bütünleşme Amaçlı İşlevlerinin Örgütsel Performansa Etkisi

Model	Standardize Edilmemiş Katsayılar		Standardize Edilmiş Katsayılar	t	p
	β	Std. Hata	β		
Sabit	2,330	0,264		8,838	0,000
Örgütsel Performans	0,486	0,062	0,523	7,865	0,000
R: 0,523	R²: 0,274		F: 61,853	p: 0,000	

a Predictors (Bağımsız Değişkenler): (Sabit), Örgütsel Performans

b Dependent Variable (Bağımlı Değişken): BT'nin İçsel Bütünleşme Amaçlı İşlevleri

SONUÇ

Son yıllarda teknoloji alanında yaşanan hızlı gelişmeler organizasyonları ve onların bilgi teknolojileri kullanımlarını etkilemiştir. Günümüzde organizasyonlar daha fazla bilgi teknolojileri kullanmakta ve iş yapma süreçlerini ve organizasyon örgütlenmelerini bu bilgi teknolojileri çerçevesinde yeniden yapılandırmaktadırlar. Sağlık işletmelerinin bilgi teknolojilerinde yaşanan bu değişiklikleri yakından takip ettikleri ve organizasyonlarına adapte ettikleri görülmektedir. Sağlık işletmeleri tarafından; online randevu, hasta kaydı, sonuçların görüntülenmesi, görüntüleme teknikleri, hasta memnuniyetinin artırılması, hasta bilgilerinin depolanması, çalışanlara yönelik eğitim, örgüt içi ve örgüt dışı iletişim vb. birçok alanda bilgi teknolojileri yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. Bu bağlamda bu çalışma sağlık çalışanlarının bilgi sistemi işlevleri kullanımlarının örgütsel performansa olan etkilerini ortaya koyabilmek amacıyla yapılmıştır.

Yaş değişkenine göre; katılımcıların örgütsel performans, BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri ve içsel bütünleşme amaçlı işlevlerinden etkilenmelerinde anlamlı farklılık olup olmadığı araştırılmıştır. Yapılan analiz sonucunda, yaş ile örgütsel performans ve içsel bütünleşme amaçlı işlevleri arasında anlamlı bir farklılık bulunamamıştır. Ancak yaş ile BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri arasında anlamlı bir farklılık bulunmuştur. Bu farklılık 25 yaş ve altı katılımcılar ile 26-30 yaş arasındaki katılımcıların ilişkiden kaynaklanmaktadır (Tablo 7). 25 yaş ve altı katılımcıların BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevlerine karşı algılarının 26-30 yaş aralığındaki katılımcıların algılarına göre daha yüksek olduğu görülmektedir.

Eğitim durumu değişkenine göre; katılımcıların, örgütsel performans, BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri ve içsel bütünleşme amaçlı işlevlerinden etkilenmelerinde anlamlı farklılık olup olmadığı incelenmiş yapılan analiz sonucunda, eğitim durumu ile örgütsel performans, BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri ve içsel bütünleşme amaçlı işlevleri arasında anlamlı bir farklılık bulunamamıştır (Tablo 8).

Katılımcıların çalışmakta oldukları hastane ile BT işlevleri ve örgütsel performans açısından farklılık oluşturup oluşturmadığını araştırılmış (Tablo 9). Yapılan analiz sonucunda katılımcıların çalışmakta oldukları hastane ile

BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevleri alt boyutu arasında anlamlı fark bulunamamıştır. Ancak katılımcıların çalışmakta oldukları hastane ile BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri alt boyutu ve örgütsel performans arasında anlamlı farklılık tespit edilmiştir. Dışsal odaklaşma amaçlı işlevlerin algılanmasında B hastanesinde çalışanların algı düzeylerinin A hastanesinde çalışanlara göre daha yüksek olduğu bulunmuştur. Ayrıca C hastanesinde görev yapmakta olan çalışanların örgütsel performans algısının A hastanesinde çalışanlara göre daha yüksek olduğu belirlenmiştir.

Örgütsel performans, BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri ve BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevleri arasında anlamlı bir ilişki olup olmadığı korelasyon analizi ile araştırılmıştır (Tablo 10). Yapılan analiz sonucunda, BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevleri ile BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri arasında pozitif yönde, anlamlı, çok güçlü bir ilişki bulunmuştur. Örgütsel performans ve BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri arasında pozitif yönde, anlamlı, çok güçlü bir ilişki bulunmuştur. Örgütsel performans ve BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevleri arasında pozitif yönde, anlamlı, çok güçlü bir ilişki bulunmuştur. Bilgi teknolojilerinin örgüt içi kullanımı ile örgüt dışı kullanımı ve örgütsel performans birbirini etkilemektedir. Bilgi teknolojilerinin örgüt içindeki kullanımı ve örgüt dışındaki kullanımı ile örgütsel performansın birbirini etkilemesi nedeniyle örgütsel performans arttırmak amacıyla örgütlerin daha fazla bilgi teknolojileri kullanımları teşvik edilebilir.

BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevlerinin örgütsel performansa etkisinin ölçümü için regresyon analizi yapılmıştır (Tablo 11). Analiz sonucunda BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevleri örgütsel performansı pozitif yönde etkilemektedir. Buna göre BT'nin dışsal odaklaşma amaçlı işlevlerinin kullanımı sonucunda örgütsel performans üzerinde etkili bir artış gözlenecektir.

Yapılan çalışmadan elde edilen veriler ışığında; bilgi teknolojilerinin dışsal odaklaşma amacıyla kullanımı ile mevcut ve potansiyel hasta sayısını artırılması, sağlık kalitesindeki artış, verimliliğin artması, hastanenin rekabet gücündeki artma, hasta memnuniyetinde artış, sağlık hizmeti sunumu esnasındaki bekleme sürelerinin azaltılması, sağlık hizmeti sunumundaki ilaç ve tıbbi malzeme teminindeki hızlanma, maliyetlerin azalması ve karar almadaki etkinlik sağlanabilmekte ve bunlar da örgütsel performansın artmasına katkı sağlamaktadır.

BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevlerinin örgütsel performansa etkisi ölçümü için regresyon analizi yapılmıştır (Tablo 12). Analiz sonucunda BT'nin içsel bütünleşme amaçlı işlevleri örgütsel performansı pozitif yönde etkilemektedir. Bilgi teknolojilerin içsel bütünleşme amacıyla kullanımı sayesinde; bilgiye daha hızlı ulaşılabilen, hastane ve birimler arasında koordinasyon sağlanabilmekte, bilgi saklanması gerçekleştirilebilmekte, eskimiş sistemler yenilenip entegrasyon sağlanabilmekte, hata yapma olasılıkları azalmakta, iş yapma süreçleri standardize edilebilmekte, raporlamalar düzenli bir şekilde yapılabilmekte, aynı verilerden farklı veri üretimi yapılabilmekte, e-randevu ve e-sonuç işlemleri gerçekleştirilebilmekte, örgüt içinde daha etkili iletişim sağlanmakta, bilgi güvenliği ve stok takibi yapılabilmektedir. Bütün bunlar örgütsel performansın artmasına katkı sağlamaktadır.

Sonuç olarak, hastanelerde işletme maliyetlerini düşürülmesi, iş süreçlerinin-yöntemlerinin geliştirilmesi, hastane veri kaynaklarının daha iyi kullanılması, örgüt içi iletişimin artması, kalite, akreditasyon vb. yeniliklere ayak uydurulması, hastanenin imajını olumlu yönde etkilenmesi, hasta memnuniyetinin artması, verimlilik ve karlılık artışının sağlanması, kaliteli hizmet sunumunun sağlanması gibi birçok nedenden dolayı örgütlerin bilgi teknolojileri kullanmalarını arttırmaları örgütsel performans artırımına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Akın, Ö. ve Erdost Çolak, H. E. (2012), “İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamalarıyla Örgütsel Performans Arasındaki İlişki Üzerine Bir Araştırma”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, ss. 85-114.
- Altuntaş, G. ve Dönmez, D. (2010), “Girişimcilik Yönelimi ve Örgütsel Performans İlişkisi: Çanakkale Bölgesinde Faaliyet Gösteren Otel İşletmelerinde Bir Araştırma”, *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 1, ss. 50-74.
- Ateş, H. ve Kırılmaz, H. (2015), “Sağlık Personelinin Performans Yönetimine İlişkin Görüşleri Üzerinde Kişisel Faktörlerin Etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 48, Sayı 4, ss. 97-128
- Ateş, H. (2007), “Kavramlar, Tartışmalar, Genel Çerçeve”, içinde Ateş, Kırılmaz ve Aydın (ed.), *Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi Türkiye Örneği*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, ss. 1-20.
- Ateş, H. ve Köseoğlu, Ö. (2011), *Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi*, İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Atkinson, H. ve Brown, J. B. (2001), “Rethinking Performance Measures: Assessing Progress in UK Hotels”, *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, Cilt 13, Sayı 3, ss. 128-135.
- Avcı, K., ve Çınaroğlu, S. (2015), “Sağlık Bakanlığı Hastaneleri’nin Örgütsel ve Finansal Performans Göstergeleri Bakımından Kümelenmesi”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 2, ss. 1-23.
- Bal, C. G. ve Akgemci, T. (2011), “Bilişim Teknolojilerinin Üniversite Hastanelerinde Kullanımının Farklı Değişkenler Açısından İncelenmesi”, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 10, Sayı 2, ss. 749-759.
- Bensghir, T. K. (1996), *Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Değişim*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Bingöl, D. (2006), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, İstanbul: Arıkan Basım Yayım Dağıtım.
- Bülbül, H., Özçifçi, V. ve Özoğlu, B. (2014), “Tedarik Zinciri ve İşletme Performansına Bilişim Teknolojilerinin Etkisi”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, ss. 95-106.
- Demirsel, M. T. (2014), “KOBİ’lerde Kullanılan Bilişim Teknolojilerinin Örgütsel Performansa Etkileri: Konya Organize Sanayi Bölgelerinde Bir Araştırma”, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 14, Sayı 28, ss. 278-305.
- Dess, G. G. ve Robinson, R. B. JR. “Measuring Organizational Performance in the Absence of Objective Measures: The Case of the Privately-held Firm and Conglomerate Business Unit”, *Strategic Management Journal*, 1984, 5, ss. 265-273.
- Elibol, H. (2005), “Bilişim Teknolojileri Kullanımının İşletmelerin Organizasyon Yapıları Üzerindeki Etkileri”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 13, ss. 155-162.
- Güleş, H. K., Bülbül, H. ve Çağlayan, V. (2003), “Bilişim Teknolojileri Kullanımının İşletme Performansına Etkisi: Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi İşletmelerinde Bir Uygulama”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 6, ss. 61-83.
- Işık, O. ve Akbolat, M. (2010), “Bilgi Teknolojileri ve Hastane Bilgi Sistemleri Kullanımı: Sağlık Çalışanları Üzerine Bir Araştırma”, *Bilgi Dünyası*, Cilt 11, Sayı 2, ss. 365-389.

- İraz, R. (2004), “Organizasyonlarda Karar Verme ve İletişim Sürecinin Etkinliği Bakımından Bilgi Teknolojilerinin Rolü”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 11, ss. 407-422.
- Köseoğlu, Ö. ve Şen, M. L. (2014), “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, ss. 113-136.
- Oktal, Ö. ve Özata, F. Z. (2013), “Bilgi Sistemleri Başarısında Örgütsel Performansı Etkileyen Değişkenlerin İncelenmesi”, *İstanbul Management Journal*, Cilt 24, Sayı 74, ss. 86-101.
- Özdemir, F. (2011), “Yığılım İşletmelerinde Rekabet Üstünlüğü Sağlamada Bilişim Teknolojilerinin Etkisi: Mermer Sektörü Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt 3, Sayı 5, ss. 148-172.
- Özdemir, L. ve Dulkadir, B. (2017), “Bilişim Teknolojisi İşlevlerinin Örgütsel Performans Üzerine Etkisi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 15, Sayı 29, ss. 25-41.
- Porter, M. E. ve Millar, V. E. (1985), “How Information Gives You Competitive Advantage”, *Harvard Business Review*, July-August, ss. 149-174.
- Reddy, S. B. (2006), “Strategic Flexibility and Information Technology Properties: Competitive Advantage And Asset Specificity”, *ACR*, Cilt 14, Sayı 1, ss. 16-43.
- Saydam, R., Mesci, M. ve Kılıncı, İ. (2014), “Bilgi Teknolojilerinin İşletme Performansına Etkileri: Konya Otelleri Örneği”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, ss. 151-169.
- Tekin, M., Zerenler, M., ve Bilge, A. (2005), “Bilişim Teknolojileri Kullanımının İşletme Performansına Etkileri: Lojistik Sektöründe Bir Uygulama”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi*, Cilt 4, Sayı 8, ss. 115-129.
- Turan, A. H. (2009), “Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerde (KOBİ) Bilişim Teknolojileri (BT), Örgütsel Rekabetçi Stratejileri ve Başarımlı İlişkisi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 23, Sayı 3, ss. 105-122.
- Turunç, Ö. (2015), “Stratejik Yönetim Örgütsel Performans İlişkisinde Kişi-Örgüt Uyumunun Rolü”, *Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, ss. 16-30.
- Turunç, Ö., Erkuş, A. ve Polat, M. (2005), “İşletmelerde Örgütsel Performansın Değerlendirilmesinde Nicel-Nitel Kriterler: Savunma Sanayiinde Bir Araştırma”, *15. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi*, ss. 761-768.
- Yıldız, M. S. (2008), “Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerde (KOBİ) Bilgi Teknolojilerinin Kullanım Düzeyi ve Bilgi Teknolojilerinin Firmalar Üzerindeki Etkileri”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 2008, Cilt 7, Sayı 25, ss. 212-239.
- Zincirkıran, M., Çelik Mat, G., Ceylan, A. K ve Emhan, A. (2015), “İşgörenlerin Örgütsel Bağlılık, İşten Ayrılma Niyeti, İş Stresi ve İş Tatmininin Örgütsel Performans Üzerindeki Etkisi: Enerji Sektöründe Bir Araştırma”, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, Cilt 52, Sayı 600, ss. 59-71.
- Wang, Y., Shi, S., Nevo, S., Li, S., Chen, Y. (2015), “The Interaction Effect of IT Assets and IT Management on Firm Performance: A Systems Perspective”, *International Journal of Information Management*, Cilt 35, ss. 580-593.

Kanada’da Temsili Bürokrasi Uygulamaları

Representative Bureaucracy Practices in Canada

Namık Kemal ÖZTÜRK¹

Özge HAMEŞ²

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 8, pp.81-94
December 2018
DOI: 10.25069/spmj.474153
Received: 24.10.2018
Accepted: 27.12.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Günümüzde neredeyse bütün toplumlar etnik, dil, din, kültür, renk gibi unsurlar sebebiyle birbirinden farklı insanların yanı sıra özellikle kadın ve engelli gibi bazı hususlarda dezavantajlı gruplardan oluşmaktadır. Bu insanların yaşadıkları toplumda gündelik yaşantılarına devam edebilmeleri, temel ihtiyaçlarını karşılayabilmeleri çalışma hayatına diğer insanlarla eşit koşullarda ve fırsatlarla katılabilmelerine bağlıdır. Toplumsal yapıda meydana gelen çeşitliliğe paralel olarak artan iş gücü çeşitliliğini yönetmek için ülkelerin kamu sektörü açısından da çalışma hayatına ilişkin birtakım özel düzenlemeler yapması gerektiği ortaya çıkmıştır. Temsili bürokrasi, bürokraside azınlık ve dezavantajlı grupların temsiline eşit fırsatlara sahip olunması, işe alınmalarında liyakat dışında her türlü ayrımcılığın yasaklanması anlamına gelmektedir. Bu sayede kamuya yapılacak hizmetler hususunda herkesin katılımının sağlanacağı, herkese eşit kamu hizmeti verilebileceği ve hizmetten yaralananlar arasında ayırım yapılmasının engellenebileceği vurgulanmıştır. Bu çalışmada toplumun genel yapısının bürokraside temsil edilmesi anlamına gelen temsili bürokrasi kavramı açıklanmaya çalışılmış ve bunun başarılı örneklerinden biri olan Kanada bürokratik sisteminde temsili bürokrasinin gelişimi ve uygulamaları ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Temsili Bürokrasi, Kanada, Toplumsal Gruplar, Engelli, Kadın

Abstract

Today, almost all societies are composed of different people due to factors such as ethnicity, language, religion, culture and color in addition to disadvantaged groups, in particular women and disabled people. The ability of these people to continue their daily lives in the society, to meet their basic needs depends on their ability to participate in working life with other people in equal conditions and opportunities. In order to manage the increasing diversity of workforce parallel to the diversity in the social structure, it has been revealed that countries should make some special arrangements regarding the working life in terms of the public sector. At this point, the concept of representing the general structure of the society emerged in bureaucracy. Representative bureaucracy has developed on issues such as having equal opportunities in representation of minorities and disadvantaged groups in the bureaucracy, prohibiting all forms of discrimination other than merit in recruitment. In this way, it was emphasized that everyone's participation in the services to be made to the public will be ensured, equal public service can be given to everyone and the separation between those who benefit from the service can be prevented. In this study, it is tried to explain the concept of representative

¹ Prof. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, nkozturk@mu.edu.tr

² Doktora Öğrencisi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ozgehames@gmail.com

bureaucracy which represents the general structure of the society in bureaucracy and the development and applications of representative bureaucracy in the Canadian bureaucratic system which is one of the successful examples of this.

Key Words: *Representative Bureaucracy, Canada, Social Groups, Disabled, Women.*

GİRİŞ

Ülkelerin gittikçe çeşitlenen toplumsal yapılarının sonucunda işgücü de çeşitlenmiş ve bunların kontrol ve yönetimi, çalışma şart ve koşullarında eşitliğin sağlanması, işin gerekleri ve liyakat dışında her türlü ayrımcılığın yasaklanması gibi hususlar hükümetlerin çalışma hayatına yönelik dikkat etmesi gereken hususlardan en önemlilerinden biri haline gelmiştir. Hizmet edilen nüfusun çeşitliliği ile hizmet edecek işgücünün çeşitliliği bürokraside eşit ve orantılı temsil konusunu gündeme getirmiştir. Temsili bürokrasi, kamu görevi ifa edenler arasında toplumdaki azınlık veya dezavantajlı bütün unsurların eşit ve orantılı olarak yer alması üzerine kurgulanmıştır. Bu temsil sadece sosyo-demografik açıdan etnik, dil, din, renk, kültür gibi farklılığı olan insanların eşit temsili ile sınırlı olmamakta, aynı zamanda kadın, engelli gibi hususlarda dezavantajlı olan grupların da temsilde adaletin sağlanmasını içermektedir. Kamuda görev alacak azınlık veya dezavantajlı kişilerin bürokratik kademelerde yer almaları açısından diğerleriyle eşit fırsatlara sahip olmaları sonucunda demokratik sistemin zarar görmeyeceği, herkesin katılımıyla karar ve hizmetlerin meşruiyetinin sağlanacağı, ülkede yaşayan tüm toplumsal gruplara eşit kamu hizmeti verilebileceği ve hizmetten yaralananlar arasında ayırım yapılmasının engellenebileceği söylenebilir (Öztürk, 2017:72). İngiltere ve ABD azınlık veya dezavantajlıların çalışma ve iş hayatlarını “İnsan Hakları” bağlamında hak ve özgürlükler açısından ele almış ve konuya ilişkin ilk düzenlemeleri yapmışlardır. Bu ülkeler sadece özel sektörde çalışma ve çalışma koşullarına ilişkin düzenlemeler yapmakla yetinmemişler, aynı zamanda kamu sektörü açısından da birtakım özel düzenlemelere gitmişlerdir. Kamu sektöründe çalışma koşulları herkese eşit fırsat verecek şekilde düzenlenmiş, işe alma ve yükselme kriterlerinde her türlü ayrımcılık yasaklanmıştır. Toplumda var olan bütün farklılıkların bürokratik kademelerde eşit veya eşite yakın şekilde temsil edilmesi anlamına gelen temsili bürokrasi kavramı ilk olarak bu ülkelerde ortaya çıkmıştır. Bürokrasi merkez veya yerel yönetimler tarafından ortaya konan kamu politikalarının yürütülmesini kapsamakta ve çok geniş bir faaliyet alanındaki görevlileri ifade etmektedir. Durum böyle olunca da aslında kamu görevlisinin kimliği, dili, dini, engeli gibi hususlardan dolayı herhangi ayrımcılığa uğramaması, kamu görevlisinin işe alınırken görevin gerektirdiği liyakat ve yetenek dışında başka hususlardan dolayı herhangi ayrıma tabi olmaması, görev ve sorumluluklarını yerine getirip getirmediği gibi noktalara bakılması gerekmekte, bu sayede de kamuoyuna karşı daha duyarlı ve sorumlu bir şekilde davranacakları savunulmaktadır. Temsili bürokrasi, kamu kuruluşlarının yapısı ile hizmet edilen toplumun benzerlik göstermesine yönelik geliştirilmiş bir kavramdır. Kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması noktalarında takdir yetkisine sahip bürokratların değer ve öncelikleri çok önemli olmakta ve bu noktada da toplumun değerlerini yansıtan kişilerin bu görevlerde olmaları gerektiği vurgulanmaktadır (Andrews, Boyne, Meier, O’Toole ve Walker, 2005:491). Temsili bürokrasi taraftarlarına göre toplumun bütünü temsil kabiliyetine sahip bürokrasi sayesinde vatandaşın ihtiyaçları ve beklentileri daha iyi anlaşılabilir, bu doğrultuda politikalar belirlenmesi ve uygulanması sağlanabilecektir. 1. TEMSİLİ BÜROKRASİ Bürokrasi kavramının anlamı konusunda olumlu-olumsuz birçok tanım yapıldığı gibi farklı siyasi bakış açıları dolayısıyla önemi ve yapısı ile ilgili de değişik değerlendirilmelerde bulunulmuştur. Buna göre kimi çevreler bürokrasiyi demokratik hayatın vazgeçilmez bir unsuru ve bunun kamu sektörüne yansması olarak değerlendirmektedir. Bunlara göre bürokrasi olmaksızın demokrasi gerçekleşemez veya var olamaz.

Kimi siyasi çevrelere göre ise bürokrasi kamu sektöründe çalışanların güçleri ve egemenliklerini artırdığı için demokrasinin gerçekleşmesi önünde önemli bir engeldir ve var olduğu sürece demokrasi gerçekleşmeyecektir (Öztürk, 2017:73). Dolayısıyla hem demokrasinin yerleşebilmesi hem de bürokratların güçlerinin sınırlanması amacıyla temsili bürokrasi uygulamaları önemli bir araç olarak ortaya çıkmaktadır. Böylece demokrasi açısından bürokrasiden gelebilecek tehlikeler önlenebileceği gibi demokrasinin gelişimine bürokratik bir katkı da söz konusu olabilecektir. Bürokrasi-demokrasi ilişkisinde dengenin sağlanması, toplumdaki azınlık veya dezavantajlı tüm unsurların eşite yakın şekilde bürokraside yer alabilmelerinin sağlanması, bu noktada bürokrasinin olumsuz yönlerinin giderilebileceği düşünceleriyle “temsili bürokrasi” kavramı ortaya atılmıştır. İlk olarak 1944 yılında Donald Kingsley tarafından İngiltere için ardından 1946 yılında Levitan ABD bürokratik sistemine alternatif olarak önermiştir (Clark, Ochs, ve Frazier, 2013:77). Kingsley temsili bürokrasi teorisini, kamu politikalarının uygulanması sürecinde atanmış yetkililerin geniş takdir yetkisiyle donanmış ve bu sebeple endişe duyulduğu bir dönemde ortaya atmıştır. Seçilmişler tarafından alınan kararların uygulanması sırasında sahip olunan bu geniş takdir yetkisiyle bürokratlar, politikaları önemli ölçüde etkileyebilme ve yönlendirebilmektedirler. Dolayısıyla bürokratların sahip olduğu bu geniş takdir yetkisi halka karşı sorumlu olmamaları sebebiyle demokratik ilke ve değerlerle de çatışmaktadır. Kingsley’e göre bürokratların sahip oldukları gücün dengesi ve kamuda demokratik değerlerin olması için temsil çok önemlidir. Kingsley’e göre kamu kurumlarında temsil herkesin sorumluluklarını tam olarak yerine getirmeleri açısından oldukça önemlidir (Grissom, Kern ve Rodriguez, 2015:186). Kingsley ve Levitan’ın ardından birçok bilim adamı da farklılıkları olan toplumlarda bürokratik yapılarda temsilin önemine vurgu yapmışlardır. Onlara göre ülkeler yönetsel teşkilatlarını oluştururken sahip olunan çeşitliliği yansıtmalıdır (Woo, 2015:12). Buradaki temel düşünce; kamu yöneticilerinin sosyal geçmişleri ve statülerinde var olan farklılıklardan yararlanarak farklı bakış açıları ortaya koymak, deneyimleri ve sosyalleşmelerine dayanarak hükümeti ve ortaya konulan politikaları daha duyarlı hale getirmek ve performansı artırmaktır (Clark, Ochs, ve Frazier, 2013:77). Temsili bürokrasi; bir toplumdaki bütün ekonomik sınıfların, dilsel-dinsel ve etnik grupların, kadın ve engelli gibi dezavantajlı kişilerin bürokraside sayılarıyla orantılı olarak temsil edilmesini ifade etmektedir. Bürokratik kademe bu şekilde bir temsilin gerçekleşmesi durumunda, bürokrasinin kırtasiyecilik, verimsizlik, hantallık, kötü yönetim, aşırı güç gibi olumsuz yönlerinin törpüleneceği ve toplumsal gruplar için endişe kaynağı olmaktan çıkacağı söylenmektedir (Öztürk, 2017: 255). Kavram, toplumların demografik yapısının bürokrasilerin demografik kompozisyonlarında yansımaları gerektiği ve bu şekilde bürokratik karar alma mercilerinde bu farklı popülasyonların temsil edilebileceği üzerine kurgulanmıştır (Ricucci ve Saidel, 1997: 423). Temsili bürokrasi savunucularına göre bu yöntemle işbaşına gelmiş kamu sektörü çalışanları, toplumun bir nevi aynası olmakta ve halk ile daha güçlü bağlar kurabilmektedir. Dolayısıyla bürokratlar halkın talep ve beklentileri doğrultusunda kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması konusunda daha duyarlı olacaklardır (Öztürk, 2017: 256). Bunlar farklı çıkar grupları, dil, din, etnik köken, cinsiyet veya sınıflara yönelik belli taahhütleri olan bireylerden oluşan temsili bürokrasilerin, büyük ölçüde ve daha kapsamlı politikalar üretebileceğini, bunu da bir ölçüde güvence altına alabileceğini savunurlar (Rehfuss,1986:454). İşe ulaşmada fırsat eşitliği, katılım, demokrasi gibi değerler üzerine gelişen işgücünde etnik, renk, dil, din, kültürel çeşitliliğin bürokraside karşılığı temsili bürokrasi olmuştur. Bu sayede bir ülkede ki işgücü rezervinin etkin bir şekilde yönetilebileceği, çeşitliliğin farklı bakış açıları yaratıp problem çözme yeteneklerini geliştireceği, devletin performansını artıracığı savunulmaktadır (Clark, Ochs, ve Frazier, 2013:76). Pitkin ve Mosher temsili bürokrasi teorisini pasif ve aktif temsil şeklinde bir ayrıma tabi tutmuşlardır. Pasif temsil bürokrasinin, toplumun bileşenlerini demografik olarak nasıl yansıttığına ilişkindir (Clark, Ochs, ve Frazier, 2013:78). Mosher’e göre pasif temsil bürokrasinin hizmet ettiği nüfus ile aynı kökene sahip olmasıdır. Bu, etnik, dil, din, renk, cinsiyet gibi özellikler bakımından aynı kökenden olmayı anlatır. Pasif temsil bürokraside nüfusun genel yapısının veya azınlıkların temsil edilip edilmediği ile ilgilenmektedir (Wilkins ve Williams; 2005). Mosher pasif temsili bürokrasiyi

toplumda var olan tüm sosyal grupların bürokraside olması ve dolayısıyla hizmet edilen toplumun demografik olarak bir bileşimi olarak tanımlamaktadır. Pasif temsili bürokrasi ile bir toplumda var olan bütün farklılıklar bürokraside görünür kılınacak, geniş bir kimlik algısı oluşturacak ve çeşitliliğin kabulüne hizmet edecek bu sayede de kamu hizmetlerinde meşruiyeti sağlayacaktır (Woo,215:13) Bir başka tanıma göre pasif temsili bürokrasi; bürokrasinin hizmet ettiği nüfus veya demografik yapı ile aynı kökenler üzerinde kurulu olmasıdır (Ricucci ve Saidel, 1997:423). Aynı demografik kökenlere bağlı olarak ortaya çıkan değerlerin, politikaların, kararların benzer kökenden olanlara dönüştürülebileceği üzerine kurgulanan ise aktif temsili bürokrasidir (Ricucci ve Saidel, 1997:423). Pitkin’ e göre aktif temsil politika yapımını ve uygulamalarını temsilin ne kadar etkilediğine bakmaktadır. Aktif temsil teorisine göre bürokratlar temsil ettikleri gruplar adına harekete geçecek ve onların yararına faaliyetlerde bulunacaklardır (Wilkins ve Williams; 2005). Aktif temsil bürokratların görevleri sırasında hizmet ettikleri toplulukları ve toplulukları etkileyen kamu politikalarını savunmaktadır (Clark, Ochs, ve Frazier, 2013:78). Dolayısıyla aktif temsil bürokratların mensubu oldukları sosyal gruplara yönelik olarak gerçek ve önemli fayda sağlayacak veya artıracak hareketlerde bulunmalarıdır (Woo, 215:14). Bir bürokrat temsil ettiği bireylere yönelik olarak politik çıktılar üretebiliyorsa aktif temsili gerçekleştirmiş olur. Başka bir deyişle bürokraside aktif temsil, bürokratik iş gücü tarafından çeşitli grupların çıkarlarının politikalarda karşılanması ve uygulanmasıdır (Grissom, Kern ve Rodriguez, 2015:186). Ancak, bürokratik temsilin pasif veya aktif olması gerekip gerekmediği konusunda tam bir uzlaşma olduğu da söylenemez. Pasif temsilin, büyük ölçüde demografik yapı ve toplumdaki ilgi alanları ile ilgili olduğu ve dolayısıyla iktidara eşit erişimin sembolik taahhüdünü temsil ettiği buna karşın aktif temsilin ise bürokratların ait oldukları grupların üyeleri adına davranışları anlamına geldiği genel kabul görmektedir (Rehfuss,1986:454). Temsili bürokrasi taraftarlarına göre teorinin kendisinden beklenen faydayı sağlayabilmesi, etkinlik ve verimliliği artırabilmesi, talep ve beklentilere uygun politikaların yapılması ve uygulanması noktasında doğru çalışabilmesi için gerekli bir takım şartlar bulunmaktadır. Buna göre ilk olarak bürokratların belli kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması aşamasında geniş bir takdir yetkisi olmalıdır. İkinci koşul; politikalar belirlenirken ve uygulanırken hitap edeceği kesimin demografik yapısı dikkate alınmalıdır (Wilkins ve Williams; 2005). Bürokrasilerde temsili artırma konusunda ülkeler arasında farklı uygulama ve metotlara rastlanmaktadır. Personel sistemi içerisinde temsili artırmak, yönetim kadrolarında temsili artırmak, vatandaş katılımını artırmak gibi farklı yöntemler kullanılmaktadır. Metot ne olursa olsun bunların bürokratların hâkimiyetini bir şekilde sınırlandırdığı için olumlu, etkinliklerini azalttığı için de olumsuz yönde eleştirilere uğramaktadır (Öztürk, 2017: 256). Ülkelerin sahip olduğu devlet biçimleri de esasında temsili bürokrasi uygulamaları üzerinde önemli etkiye sahiptir. Üniter sisteme sahip olan Türkiye gibi ülkelerde tek vatandaşlık söz konusu olduğu için hizmete alımlarda, terfi ve yükseltmelerde genellikle anayasalarda “Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmez” şeklinde düzenlemelere gidilir (Bkz.1982 T.C. Anayasası md.70). Bu düzenlemelerde vatandaşların birbirleriyle eşit konumda oldukları ve aralarında hiçbir ayırım yapılamayacağı şeklinde bir anlayış hâkimdir. Dolayısıyla bu anlayış ülkede yaşayan farklı etnik, mezhep veya kültürel gruplardan insanları eşit birer vatandaş olarak görmeye odaklanmaktadır. Ancak temsili bürokrasi sadece toplumsal farklılığı olan bireyler bakımından değil, engelli ve kadınlar bakımından da önem taşıyan unsurlar içermektedir. Bu nedenle kadın ve engelliler bakımından üniter sisteme sahip ülkelerde pozitif düzenlemelere gidilmesinin önünde bir engel yoktur. Nitekim Türkiye’de vatan hizmetinden kadınların muaf tutulması pozitif ayrımcılık olarak değerlendirilebilir. Benzer şekilde kanun önünde eşitliği düzenleyen Anayasanın 10. Maddesinin birinci paragrafı “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir” hükmünü getirmekte, bu maddenin ikinci ve üçüncü paragrafları ise kadınlara, çocuklara, yaşlılara, özürlülere, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gazilere yönelik pozitif ayırım yapılabileceğini hükme bağlamaktadır. Ülkemizde başta anayasa ve yasalarda olmak üzere hukuksal, toplumsal, ekonomik, siyasi, aile veya iş hayatında eşitlik veya

dezavantajlı kişilere yönelik pozitif ayrımcılığı destekleyen birçok düzenleme yapılmıştır. Bu konuda yasal alt yapının özellikle son dönemlerde yapılan düzenlemelerle iyileştirildiği görülmekteyse de uygulama açısından gelişmiş ülkelere oranla çok gerilerde kaldığı bilinmektedir. Özellikle çalışma hayatında dezavantajlı kişilerin istihdam oranları dünyanın birçok gelişmiş ülkesinin gerisindedir. Devlet Personel Başkanlığı'nın açıkladığı verilere göre; kamuda çalışan kadın oranı %37.98, erkek oranı %62.02'dir. Bu da kamu sektöründe çalışan kadın sayısının erkeklerin hemen yarısı kadar olup, Kanada gibi gelişmiş ülkelere kıyasla oldukça kötü bir durumda olduğunun net göstergesidir. Ülkemizde engelli nüfusun kamuda çalıştırılma zorunluluğu olduğu için temsil kabiliyetleri bulunmaktadır. Ancak engelli çalışan sayısının cinsiyetlere göre dağılımı yine kadın engelli kişiler için oldukça kötüdür. Ülkemizde toplam engelli nüfusu içerisinde kadın engelli oranı %52 ile erkeklerden fazladır. Kadın engelli oranının fazlalığına karşın Devlet Personel Başkanlığı verilerine göre kamuda çalışan toplam engelli içerisinde kadın engelli oranı %24 erkek engelli çalışma oranı bunun yaklaşık üç katı %76'dır (dpb.gov.tr). Bu da açıkça göstermektedir ki bu kişilere yönelik pozitif ayrımcılık yasal olarak düzenlemiş olsa da cinsiyetler açısından uygulamada daha dikkatli davranılması gerekmektedir. Federal sistemi benimseyen Kanada, Hindistan ve ABD gibi ülkelerde toplumsal farklılıkların bürokratik temsilde eşitlik yoluyla giderilmesi hususlarına daha fazla önem verilmekte ve buna uygun yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Kanada Anayasası'nın 15. maddesi "Her birey, kanunun önünde eşittir ve özellikle ırk, ulusal veya etnik köken, renk, din, cinsiyet, yaş, zihinsel veya fiziksel engelleri temelinde ayrımcılık yapılmadan eşit koruma ve eşit haklara sahip olma hakkına sahiptir" hükmüyle herkesi için her türlü ayrımcılığı yasaklamıştır. Aynı maddede ele alınan pozitif ayrımcılık hükmüne göre bu eşitlik ilkesi "ırk, milliyet ya da etnik köken, renk, din, cinsiyet, yaş, zihinsel veya fiziksel nedenlerden dolayı dezavantajlı olan dezavantajlı bireylerin veya grupların koşullarının iyileştirilmesi amacıyla sahip olan herhangi bir kanunu, programı veya faaliyeti engellemez". Kanada'da eşitliğin kabulü veya ayrımcılığın yasaklanması sadece anayasada yer bulmamıştır. Kanada İnsan Hakları Yasası'na göre de "ırk, ulusal veya etnik köken, renk, din, yaş, cinsiyet, cinsel yönelim, cinsiyet kimliği veya ifadesi, medeni hal, aile durumu, genetik özellikler, fiziksel veya zihinsel engellilik üzerinden her türlü ayrımcılık yasaklanmıştır. Aynı yasanın 7. maddesinde iş ve çalışma hayatına ilişkin olarak da her türlü ayrımcılık yasaklanmıştır. Buna göre "Herhangi bir bireyi istihdam etmeyi veya kullanmaya devam etmeyi reddetmek veya istihdam sırasında, bir çalışanla ilgili olarak yasaklı bir ayrımcılık yapmak, doğrudan veya dolaylı olarak ayrımcı bir uygulamadır ve yasaktır". Ayrıca "Herhangi bir istihdam için yasaklanmış bir ayrımcılık temeline dayanan herhangi bir sınırlama, şartname veya tercih ifade eden veya ima eden bir başvuru formunu kullanmak veya dağıtmak, herhangi bir ilan yayınlamak veya herhangi bir yazılı veya sözlü soruşturma yapmak yasaktır". Hindistan Anayasası'nın 15. maddesine göre "Devlet, vatandaşları arasında din, ırk, kast, cinsiyet, doğum yeri veya herhangi biri dolayısıyla ayrımcılık yapmamalıdır. Halka açık yerlerin kullanımında din, ırk, kast, cinsiyet, doğum yeri veya herhangi biri dolayısıyla kısıtlama, koşul veya şart getirilemez. Ancak bu kadınlar ve çocuklar için özel hükümler getirilmesini önlemez". Anayasa'nın 16. maddesinde ise kamu istihdamında fırsat eşitliğini sağlamaya yönelik olarak bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre; "Bütün vatandaşlar devlet çatısı altındaki herhangi işyerinde istihdam veya atama konusunda eşit fırsatlara sahip olmalıdır. Hiçbir vatandaş din, ırk, kast, cinsiyet, doğum yeri, ikamet yeri veya herhangi biri dolayısıyla devlet çatısı altında çalışan işyerlerinde ayrımcı uygulamaya maruz kalmamalıdır". Madde ile istihdam olunacak alanın nitelik ve yeterliliği devlet tarafından belirlenecek ve buna uygun olan herkesin istihdam veya ataması yapılabilecektir. Hindistan'da eşit istihdam fırsatı prensipleri işlere erişim, istihdam koşulları, işyerinde ilişkiler, performans değerlendirmesi, eğitim ve kariyer gelişimi gibi istihdam ile ilgili her alanda geçerlidir. Federal sistemi benimseyen bir diğer ülke ABD'nde de istihdamda fırsat eşitliği konusunda benzer şekilde yasal düzenlemeler yapılmış ve kamu- özel sektör ayrımı yapılmaksızın her türlü ayrımcılık yasaklanmıştır. 1964 tarihli Sivil Haklar Yasası'nın 7. bölümünde Eşit İstihdam Fırsatı başlığıyla ırk, renk, ulusal köken, din veya cinsiyet temeline istihdamda ayrımcılık yasaklanmış, yasayı uygulamak üzere bağımsız

bir düzenleyici kurum olarak Eşit İstihdam Fırsat Komisyonu (EEOC) kurulmuştur. 1972 tarihli Eşit İstihdam Yasası ile Komisyona ırk, renk, din, ulusal köken veya cinsiyete dayalı bir ayrımcılık yapıldığına dair makul bir neden olduğunda federal mahkemelerde dava açma hakkı tanınmıştır. Yine 1990 yılında kamu ve özel sektörde engelli kişilere yönelik istihdamda ayrımcılığı yasaklayan Engelli Amerikalılar Yasası kabul edilmiştir.

2. KANADA’DA İSTİHDAM EŞİTLİĞİ VE KAMU HİZMETİ İSTİHDAM YASASI

Kanada’da istihdamda çeşitliliğin artırılması, kucaklanması ve işgücüne daha fazla katılımlarının sağlanması için 1995 yılında İstihdam Eşitliği Yasası (Employment Equity ACT) yayımlanmıştır. Yasanın amacının işyerlerinde eşitliğin sağlanması olduğu ve böylece hiç kimsenin yetenekleri, liyakatları ve faydaları dışında başka bir sebeple çalışma olanaklarının ellerinden alınamayacağı belirtilmiştir. Yasa özel veya kamu sektöründe çalışacak kadın, engelli, Aborjin ve azınlık mensuplarının eşit istihdam koşullarına sahip olması hedefindedir. Yasaya göre bu hedefin gerçekleştirilebilmesi için kadınların istihdam alanında yaşadıkları dezavantajlı koşulların düzeltilmesi, Aborjin halklarının, engelli kişilerin ve diğer azınlık mensuplarının istihdam eşitliklerinin sağlanması, yaşanan sıkıntıların tespit edilmesi, giderilmesi ve bunun ötesinde özel önlemler alınması gerekmektedir. Yasaya göre işveren olarak özel veya kamu sektörü ayrımı yapılmaksızın işveren sorumlulukları başlığı altında bir takım görev ve yükümlülükler tanımlanmıştır. Buna göre her işverenin; 1. Yasalarca izin verilmeyen istihdam sistemleri, politikaları ve uygulamalardan kaynaklanan, belirlenmiş gruplardaki bireylere yönelik istihdam engellerini tespit etmek ve bunları ortadan kaldırmak, 2. Kanadalı iş gücünün içerisinde belirtilmiş kişilerin, her meslek grubunda makul derecede temsil edilebilmelerini sağlamak üzere pozitif politikalar ve uygulamalar oluşturmak, 3. Belirtilen azınlık ve dezavantajlı gruplara yönelik pozitif politika ve uygulamalar oluşturmak yükümlülüğü bulunmaktadır. Ancak yasaya göre işverene istihdam hakkının uygulanması noktasında yüklenen bu yükümlülükler; işverene gereksiz bir maliyet veya zarar vermesi halinde, işin niteliklerine uygun olmayan kişilerin işe alınmasını zorlayacak nitelikte veya iş gücünde yeni pozisyonlar açılmasının zorlanması şeklinde yorumlanmamalıdır (laws-lois.justice.gc.ca/). Yasaya göre istihdam hakkının uygulanması amacıyla ayrıca her işverenin,

1. Kendi işyeri içerisinde her bir meslek grubunda belirlenen gruplardaki kişilerin yetersiz temsil derecesini belirlemek amacıyla, düzenlemelere uygun olarak, işgücü hakkında bilgi toplaması ve analizini yapması,
2. Belirlenmiş gruplardaki kişilere karşı iş engellerini tespit etmek için istihdam sistemlerini, politikalarını ve uygulamalarını, düzenlemelere uygun olarak gözden geçirmesi,
3. İşverenler işgücü potansiyelinin tespit edilmesi ve bunun istihdam hakkının uygulanmasına yansımalarını izlemek için istihdam eşitliği planı yapması, kayıtlarını tutması ve bunu dönemsel olarak ilgili birimlere rapor şeklinde sunması gerekmektedir. İşverenler tarafından İstihdamda Eşitlik Komisyonu’na sunulan bu dönemsel raporlar Komisyon tarafından yasalara ve gerçekliğe uygunlukları açısından değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeler sonucunda yasalara veya gerçekliğe aykırılık tespit edilmesi halinde yargı yolu açık olmak üzere gerekli para cezaları verilmektedir (laws-lois.justice.gc.ca/). Yasaya göre bir işverenin Aborjin halklarının çıkarlarını teşvik etmek veya bunlara hizmet etmek üzere faaliyet gösterdiği alanlarda bu yasaya bakılmaksızın, yalnızca Aborjin halklarını istihdam edebilir veya tercih edebilir. Bu madde Kanada İnsan Hakları Yasası kapsamında Aborjin halklarına yönelik pozitif ayrımcı bir uygulamadır ve İstihdamda Eşitlik Yasasına aykırı sayılmamaktadır (laws-lois.justice.gc.ca/). Kanada’da çalışma hayatında azınlık veya dezavantajlı gruplara yönelik olarak tek ve özel düzenleme İstihdamda Eşitlik Yasası değildir. Konu ile ilgili bir diğer düzenleme kamu sektöründe istihdamda yönelik Kamu Hizmeti İstihdam Yasasıdır (Public Service Employment Act). Yasa ilk olarak 1985 tarihinde yayımlanmış ancak yasada 2003 tarihinde eşitlik ve liyakat

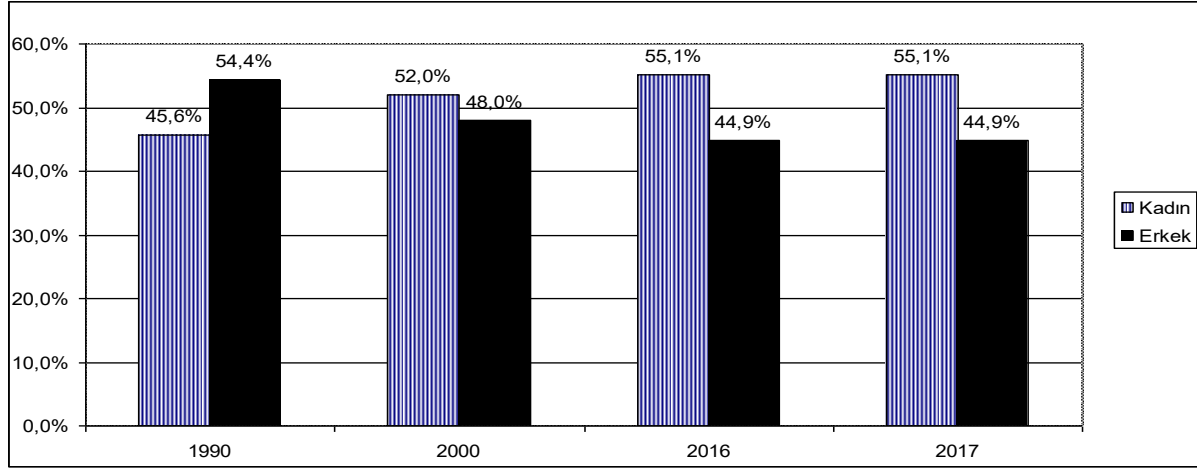
konularının altının özenle çizildiği yeni ve köklü düzenleme yapılmıştır. Yasaya göre; “kamu hizmeti sektörü Kanada’nın inşasında önemli katkılarda bulunmuş, en yüksek kalitede kamu hizmeti sunmuş ve gelecekte de bunu yapmaya devam edecektir. Mükemmel ve en kaliteli hizmet için çalışan kamu sektörü, Kanada’nın çeşitliliğini temsil eden, kamuya dürüstlük ve kendi dilleriyle hizmet edebilen bir kamu hizmeti idealiyle Kanada’ya kazandırmaya devam edecektir. Ayrıca çalışanları ülkenin genel profilini yansıtan Kanada kamu sektörü, ülke için eşsiz bir kaynak, arka plan, beceri ve meslek yelpazesi sunmaktadır. Bu itibarla Kanada kamu sektörü, liyakat ve eşitlik temeline dayanan bir kamu hizmetinden yararlanmaya devam edecektir” (laws-lois.justice.gc.ca/). Kamu Hizmeti İstihdam Yasası’nın istihdamda eşitlik konularında birçok maddesinde İstihdamda Eşitlik Yasası’na atıflar yapılmış ve konu üzerinde ki hassasiyet özellikle vurgulanmıştır. Kanada’da kadınlar, Aborjin halkları, engelliler ve azınlık mensubu kişilerin belirtilen yasalar dâhilinde istihdamda eşit fırsatlara sahip olmaları, görevin gerektirdiği liyakat ve yetenek dışında herhangi ayrıma tabi tutulmalarının engellenmesi ve denetlenmesi konularında görev yapmak üzere İstihdam Eşitliği Komisyonu kurulmuştur. Komisyon, Kanada Hazine Kurulu Sekreteryası, Kanada Kamu Hizmeti Komisyonu ve diğer departman temsilcilerinden oluşmaktadır. Komisyon İstihdam Eşitliği Yasası kapsamında belirlenen gruplara yönelik uygulanacak kamu politikalarının belirlenmesi, geliştirilmesi konularında uzman ve sorumluluğu olan diğer ortakları ve gençlik temsilcilerini de işbirliği yapmaya davet edebilir. İstihdam Eşitliği Komisyonu, kamuda görev yapan kişiler arasında istihdam eşitliği ve çeşitliliğe ilişkin çalışmalar yapmanın yanı sıra federal kamu hizmetinde ortaya çıkan politikalar ve uygulamalar hakkında hükümete tavsiye ve önerilerde bulunur. Bu komisyon altında ilgili grupların temsilini denetlemek üzere daireler oluşturulmuştur. Aborjin halkların istihdamda eşit temsilini sağlamak ve denetlemek üzere Aborjin Halkları Sandalyeler Dairesi görevlendirilmiştir. Daire, Aborjin halkları için işe alım, işe devam ve kalkınma olmak üzere üç temel alan üzerinde çalışarak onların sağlıklı bir işyeri ve çalışma ortamına kavuşmalarına odaklanmaktadır. Bu daire Aborjin tarihi ve kültürü konusunda bilinçlendirilmesi, kamu hizmetinde temsilinin sağlanmasını gerçekleştirmek üzere Kanada Kamu Hizmeti Okulu aracılığıyla gerekli eğitimlerin alınması, işe alımları, kariyer ve gelişmelerinin izlenmesi, deneyimlerinin paylaşılması için çalışmalar yapmakta, raporlar hazırlamaktadır. Bu sayede Aborjin liderlik gelişimine rehberlik etmekte, iletişimlerini sağlamakta ve bunu tesis etme konularında ortak çalışmalar yapılmasına aracılık etmekte ve öneriler sunmaktadır. Bu kapsamda Yerli ve Kuzey İşler Kanada Aborjin Liderlik Gelişimi Girişimi, Ulusal Savunmada Aborjin Rehber Pilot Projesi gibi girişimlerde bulunulmuş, bu gruplara özel fırsatlar sunulmuştur (canada.ca). Yine engelli kişilerin istihdamda temsilini denetlemek ve yasalara uygunluğunu sağlamak üzere Engelli Kişiler Sandalye Dairesi görevlendirilmiştir. Daire ayrıca engelli kişilerin mevcut mobil uygulamaları, ürün ve hizmetleri gibi teknolojiye erişimlerinin önündeki sorunların çözümü için de faaliyetlerde bulunmakta, insiyatifler almaktadır. Azınlık mensupları ile görevli Azınlık Sandalyeleri Daireleri ise diğer gruplar gibi azınlık mensuplarına da kapsayıcı ve saygılı bir iş ortamının teşvik edilmesinin sağlanması, kariyer gelişiminin teşvik edilmesine çalışmaktadır. Daire çeşitliliği kucaklayan, taciz ve ırk ayrımcılığını engelleyen, kapsayıcı işyeri kültürünü egemen kılmak, azınlık üyelerinin dil eğitimi fırsatlarına erişimi ile ilgili devam eden sorunlarını çözmek, kendilerini geliştirmelerine olanak sağlamak amacındadır (laws-lois.justice.gc.ca/).

3. KANADA KAMU YÖNETİMİ’NDE TEMSİL

Kanada’nın nüfusu son verilere göre 37.120.804. Bunun 18.704.049’u (%50.4) kadın nüfustur (countrymeters). Nüfusun %16’dan fazlası yaklaşık 5.5 milyonu engelli kişilerdir (easterseals.ca). Yine nüfusun yaklaşık olarak %5’i kendini Aborjin olarak nitelendirirken, %20’den fazlası azınlık mensubu kişidir. Azınlık nüfusun büyük çoğunluğu Güney Asya, Çin ve siyahlar ((%62), Filipin, Japon, Kore, Latin Amerika ve Araplardan oluşmaktadır (12.statcan.gc.ca). Bu çok kültürlü yapının kamuda da eşit oranlı temsil edilmesi konusunda

anılan yasal düzenlemeler yapılmakla kalmamış uygulamaya da özel önem verilmiştir. Bu konuda denetimler ve değerlendirmeler yapılmış, dönemsel olarak raporlar sunulmuştur. Kanada’da hemen her yıl kamuda çalışan ve bunların demografik yapı analiz raporları açıklanmaktadır. Bu raporların ortaya koyduğu veriler ışığında kamuda çalışanlar içerisinde temsil konusunda ayrıntılı verilere ve karşılaştırmalı bilgilere sahip olabilmekteyiz. Raporlar sonucunda Kanada kamu yönetiminde kadın, engelli, Aborjin halkları ve azınlıkların temsiline ilişkin verilere ortaya konmaktadır. Bu veriler ışığında gerçek durum tespiti yapılması, sorunlara çözümler getirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Kanada’da kamusal yapı temel kamu yönetimi birimleri ve diğer ajans ve ofisler olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Eğitim, sağlık, güvenlik, dış politika gibi alanlarda hizmet veren birimler temel kamu yönetimi birimleri olarak adlandırılmaktadır. Enerji, gaz, gıda, ilaç denetim ve gelişimi ajansları, bilim ve enerji araştırma kurulları, istatistik kurumu gibi ilgili ve bağlı kuruluşlar da diğer ajans veya ofis olarak adlandırılmaktadır (canada.ca). Kanada’da kamuda çalışanların toplam sayısı 31 Mart 2017 itibarıyla 262.696’dır. Bunların 199.691’i 66 temel kamu yönetimi kurumunda, 63.005’i de diğer ayrı ajans ve ofislerde çalışmaktadır. Kamuda çalışanların % 41.1’i Ulusal Başkent Bölgesi’nde, %58.9’u diğer bölgelerde çalışmaktadır (canada.ca). 2017 yılında açıklanan verilere göre kamuda çalışanların %70.8’i İngilizceyi ilk resmi dil olarak belirtirlerken, %29.2’si Fransızca’yı ilk resmi dilleri olarak belirtmişlerdir. Bu oran 2000 yılı verileri ile karşılaştırıldığında %70.3 İngilizce, %29.7 Fransızca olarak tespit edilmiş ve anlamlı bir değişim olmadığı görülmektedir. 2018 yılında yayımlanan ve son 10 yıl içerisinde istihdamda eşitliği gösteren Kanada Kamu Hizmetinde İstihdam Eşitliği Raporu’na göre; istihdam eşitliği kamu hizmetinin temelidir ve işgücünde çeşitlilik Kanada Hükümeti’nin önceliği olmaya devam etmektedir. İstihdam Eşitliği Yasası’nın ardından kadınlar, Aborjin halkları, engelli kişiler ve azınlık mensubu kişilerin istihdamda temsili konusunda önemli artışlar yaşandığı belirtilmiş ve bu başarıların devam ettirilmesi gerektiğinin altı önemle çizilmiştir. İşgücünün çeşitlenmesi, güçlendirilmesi, herkesin potansiyelini ortaya koyabilmesi toplumsal saygı ve kaynaşma kültürünün gelişmesine de katkıda bulunmaktadır. Bu rapor aynı zamanda işyerlerinde pozitif uygulamaların takip edilmesi, bu konuda özveri ile çalışan herkese hak ettikleri değerin verilmesi ve işe getirilen farklı bakış açılarının geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Rapora göre ilgili grupların kamu yönetiminde temsili konusunda bazı departmanlar ve meslek gruplarında boşluklar bulunsa da önemli bir temsile ulaşılmıştır. Tespit edilen boşlukların doldurulması konusunda çabaların devam etmesi gerektiği ayrıca vurgulanmıştır (canada.ca). Rapor sonucunda kamu hizmetlerinde “Birçok Ses, Tek Akıl” stratejisi ve Federal Erişilebilirlik Stratejisi Eylem Planı oluşturulmuş ve devletin durumuna yeni bir bakış açısı sağlamıştır. Buna göre kamu hizmetinde çeşitlilik ve herkesin birlikte sürece dahil olması federal kamu hizmetinde ilerlemenin devam etmesi için bundan sonraki yol haritasının bir parçası olacaktır. Bundan sonraki süreçte de güvenli, sağlıklı, çeşitli ve kapsayıcı departman ve kurumların oluşturulması öncelikli hedef olmaya devam edecektir. Kamu hizmetlerinde elde edilen başarının sürdürülebilir olması istihdamda eşitlik ve çeşitliliğin işbirliği ile devam etmesine bağlanmıştır (canada.ca).

Grafik 1: Yıllara göre Kamuda Toplam Çalışan Sayısının Cinsiyetler Açısından Dengesi



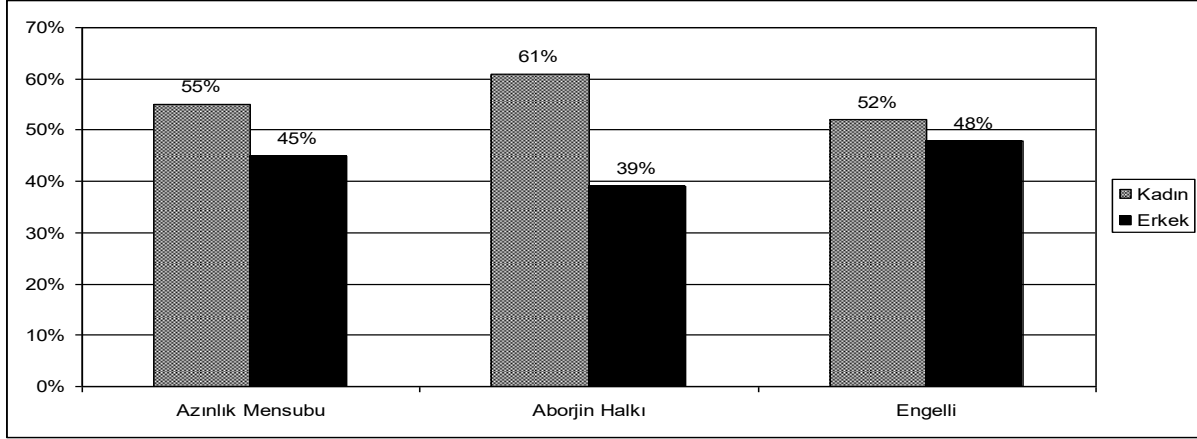
Kaynak : <https://www.canada.ca/content/dam/tbs-sct/documents/reports/eepsfy-emefp/2017/eepsfy-emefp-eng.pdf> 13.08.2018

Kamuda çalışan sayısının cinsiyetler açısından dengesine ilişkin açıklanan bilgilere göre 1990'lı yıllarda erkekler lehine bir durum bulunmaktadır. Ancak 2000'li yıllardan sonra bu dengenin kadınlar lehine değiştiği, son 10 yıl içerisinde ise kadın-erkek temsil dengesinde anlamlı bir değişimin olmadığı görülmektedir.

Federal kamu hizmetinde 2017 Mart sonu itibariyle toplam 6,480 yönetici bulunmaktadır. Yönetici sayısında ki artışın sebebi federal kamu hizmetinde son 10 yıllık dönemde görülen %24'lik artıştır. Federal kamu hizmetinde yaşanan artışa paralel olarak kamuda çalışan sayısı da artmıştır. Kamuda çalışan kadın temsiline kadınlar lehine olan durum yönetici kadın sayısında da yükselişe sebep olmuştur. 1990 yılında %14,7 olan yönetici kadın sayısı, 2000 yılında %28'e, 2016 yılında %46,5'e yükselmiştir. Bu anlamlı artış 2017 yılında da devam etmiş %47'ye yükselmiştir (canada.ca). Cinsiyetler açısından denge oluşturulması temsil açısından dengeye kavuşmasına katkıda bulunurken, eşitlik konusunda zorlukların ortaya konması ve çözümlerin geliştirilmesi için oldukça önemli bir göstergedir.

Kanada Hazine Kurulu tarafından Mart 2006 - Mart 2016 yılları arasında temel kamu yönetimi birimlerinde çalışan kişiler arasında kadın, engelli, Aborjin halkı ve azınlıkların temsillerine ilişkin İstihdam Eşitliği Raporu yayınlanmıştır. Bu raporda açıklanan verilere 2016 yılı verilerine göre temel kamu yönetimi birimlerinde çalışan toplam 181.674 kişi İstihdam Eşitliği Yasası kapsamında ele alınmıştır (canada.ca). Rapor, temel kamu yönetimi birimlerinde toplam çalışan sayısının azınlık, engelli ve Aborjin halkları açısından cinsiyetler dengesinin yanı sıra temsillerine ilişkin ayrıntılı bilgiler de içermektedir.

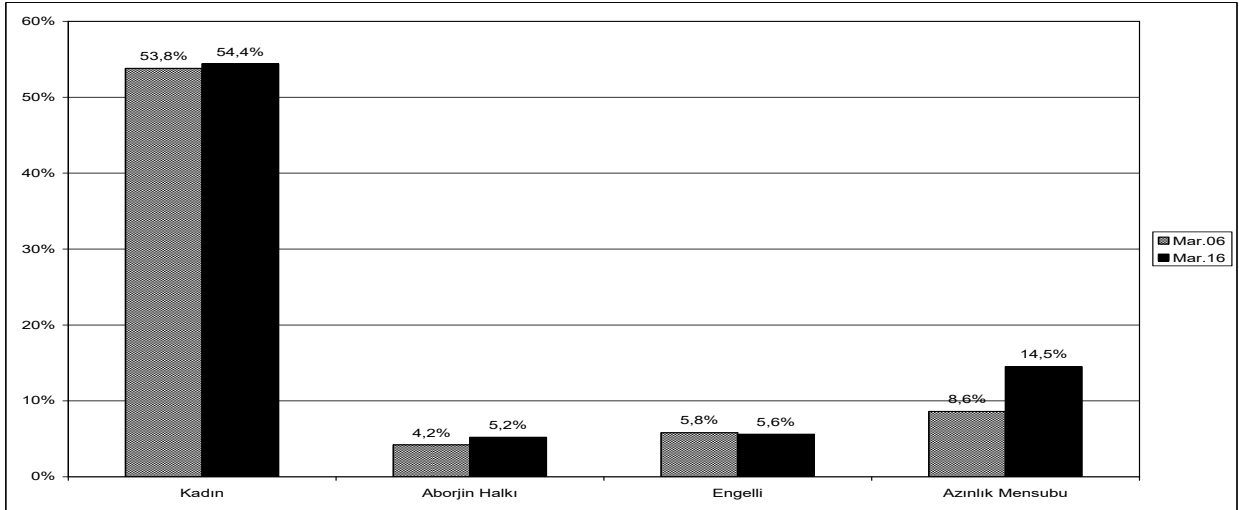
Grafik 2: Cinsiyet Açısından İstihdam Dengesi



Kaynak : <https://www.canada.ca/content/dam/tbs-sct/documents/reports/eepsfy-emefp/2017/eepsfy-emefp-eng.pdf> 13.08.2018

Grafik 2’de görüldüğü üzere cinsiyet dengesi açısından en büyük fark Aborjin halkı kadın-erkek çalışan grubu arasındadır (canada.ca).

Grafik 3: Kamu Yönetimi İstihdam Temsil Oranları



Kaynak : <https://www.canada.ca/content/dam/tbs-sct/documents/reports/eepsfy-emefp/2017/eepsfy-emefp-eng.pdf> 13.08.2018

Raporun ortaya koyduğu veriler ışığında Grafik 3’de görüldüğü üzere Mart 2006- Mart 2016 yılları arasında toplam kamu çalışanı içerisinde kadın nüfusun, Aborjin halkın ve azınlık mensubu kesimin temsil oranlarının artışı, buna karşın engelli nüfusun temsil oranının azalış eğiliminde olduğu görülmektedir.

İstihdam Eşitliği Raporu’na göre yönetici kademedeki engelli kişilerin temsil oranları iyi seviyelerde olmasına karşın kadınlar, Aborjin halklar ve azınlıkların temsil oranları ideal düzeyde değildir. Kanada kamu sektöründe 2011 yılında toplam çalışan sayısı 282.352 iken 2017 yılında yaklaşık %10.7 (262.696) gerilemiştir (canada.ca). Çalışan sayısında yaşanan bu düşüş temsilde de aşağı yönlü bir harekete sebep olmuştur. Buna

göre; kamuda çalışan kadın oranında % 11, engelli kişilerde % 11.4, Aborjin halklarında ise %1.3'lük bir gerileme olmuştur (canada.ca).

1999 yılından bu yana 3 yılda bir federal kamu hizmeti çalışanlarının işyerlerine yönelik görüşlerini ölçmek üzere Kamu Hizmeti Çalışanları Anketi yapılmaktadır. Anket; kamu kurumlarının insan kaynakları ve personel yönetimi uygulamalarının durumunu izleme, belirleme, sorunlarını ortaya koyma ve çözüm için eylem planlarını geliştirme olanağı sunmaktadır. 2017 yılında yapılan anket sonuçları; kariyer gelişimi, yetkilendirme, örgüt performansı, çalışan katılımı ve üst düzey yönetim açılarından olumlu gelişmeler olduğunu ortaya koymuştur. 2018 yılı itibariyle üç yılda bir yapılan anketin daha sık yapılmasına karar verilmiştir. 2018 Kamu Hizmeti Çalışan Anketi, 20 Ağustos - 28 Eylül 2018 arasında gerçekleştirilecektir. Anket, Kanada'nın Hazine Bakanlığı Genel Müdür Yardımcılığı Ofisi tarafından yönetilecektir. Bu kapsamlı anket ile federal hükümet çalışanlarının kurumsal bağlılık, liderlik, işgücü, işyeri, iş yeri refahı ve tazminat hakkındaki düşüncelerini ölçülecektir. Anket sonuçları Şubat 2019 itibariyle ilan edilecektir. Anket sonucunda ortaya konan verileri çalışanlarıyla birlikte tartışmak üzere ilgili kurumlar davet edilecektir. Bu sayede sorunlara tüm paydaşların katılımıyla ortak çözüm önerileri geliştirilecektir. Anket ayrıca Yönetim Sorumluluk Değerlendirmeleri bağlamında yöneticilerin de performansına ilişkin sonuçlar ortaya koyacaktır (canada.ca).

SONUÇ

Temsili bürokrasi kavramı nüfusun temsili (pasif) ya da karar verme sürecini geniş bir yelpazenin etkilemesinin (aktif) garantisidir. Ancak kavramın temel varsayımı bürokratların toplumsal yapının bir benzeri veya yansıması olması durumunda, alınacak karar ve uygulamalarda kamuoyunun genel beklenti ve taleplerine uygun, onu karşılar nitelikte olmasıdır (Reh fuss,1986:455). Kısaca demokrasinin gerçekleşebilmesi ve halkın tümünün kamusal kararlar üzerinde söz sahibi olabilmesi için temsili bürokrasinin çizdiği çerçeveye göre şekillendirilmiş insan kaynakları yönetimi ve personel politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır ve bu yönde yapılacak düzenlemeler de ülkelerin gelişmişlik göstergelerinden biri olacaktır (Şahin, 2016:235).

Çalışmada ülkelerin yönetim sistemlerinin de bürokraside temsil konusunda önemli bir unsur olduğu ortaya konmuştur. Üniter sisteme sahip Türkiye'de konu daha çok istihdamda kadın, engelli, şehit yakını ve gazilere yönelik özel düzenlemelerle ele alınmaktadır. Buna karşın federal sisteme sahip Kanada gibi ülkelerde ise ırk, din, dil, renk veya cinsiyet gibi unsurlar noktasında farklılıkları olan kişilere eşit fırsat yaratılması noktasında ele alınmaktadır. Bu itibarla temsili bürokrasinin kavram ve uygulama olarak federal ülkelerde daha iyi karşılık bulduğu söylenebilir. Ancak bu üniter devlet modellerinde istihdamda fırsat eşitliğinin yaratılması, kamu-özel sektör ayrımı yapılmaksızın vatandaşların işe almada işin niteliklerinden başka herhangi ayrımcılığa maruz kalmalarının önünde engel değildir.

Kanada istihdamda fırsat eşitliğinin sağlanması ve ayrımcılıkla mücadele konusunda gerekli yasal düzenlemeleri yapmanın yanı sıra bu düzenlemelere uyulup uyulmadığını raporlar ve veriler aracılığıyla denetlemekte, çıkan sonuçlara göre gerekli cezai takibatları yapmaktadır. Ayrıca yapılan yasal düzenlemeler sorunları ortaya koymakla kalmamakta gerekli çözüm önerilerini ve iyileştirmeleri desteklemektedir. Ortaya çıkan sonuçlar ışığında kadınlar, engelliler, Aborjin halklar ve azınlıklar açısından eksik temsil olan bölüm, birim veya meslekler konusunda sorunları giderici çalışmalar da yapılmaktadır. Örneğin yönetici kadrolarında yaşanan eksik temsil konusunda Aborjin liderlik girişimleri yapılmakta ve böylece kamu yönetiminde gerekli yöneticilerin temsil eksikliğini giderecek şekilde yetiştirilmesi hedeflenmektedir.

Hiç şüphesiz kamu bürokratik kademelerinde yer alacak kişiler açısından toplumun yansıması ve temsil edilmesi ihtiyaç ve beklentilere cevap verebilme açısından önemlidir. Ancak bürokrasilerde azınlıkların veya dezavantajları olan kesimlerin eşit ve orantılı temsili kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin artırılmasında

tek başına etkili olamamaktadır. Kamu hizmetlerinde beklenen faydanın sağlanması, etkinlik ve verimliliğin artırılması, kamu yararı amacının azami şekilde gerçekleştirilmesi açısından işe alım ve yükselmelerde görevin gerektirdiği liyakat, yetenek, bilgi dışında herhangi bir unsura bakılmaması, rengi, dili, dini, etnik kökeni, cinsiyeti veya engeli dolayısıyla kişilere negatif yönde ayrımcılık yapılmaması gerekmektedir. Tabiyeti, cinsiyeti, yaşam tarzı, siyasal düşüncesi gibi unsurlar hariç tutularak işe uygun ve işin gerektirdiği liyakata sahip kişiler işe alınmalıdır.

KAYNAKÇA

Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole Jr. L. J. and Walker, R. M. (2005), Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government, *Journal of Public Administration Research and Theory*, JPART 15:489–504.

Altunok, H. ve Gedikkaya, F.G. (2016), *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*, Nobel Yayınları, Ankara.

Bradbury, M. D. and Kellough, J. E. (2011), Representative Bureaucracy: Assessing the Evidence on Active Representation, *The American Review of Public Administration* 41(2) 157 –167
sagepub.com/journalsPermissions.nav DOI:10.1177/0275074010367823

https://www.researchgate.net/publication/240702914_Representative_Bureaucracy_Assessing_the_Evidence_on_Active_Representation (09.08.2018).

Clark, R. C., Ochs, H. A. and Frazier, M. (2013), Representative Bureaucracy: The Politics of Access to Policy Making Positions in the Federal Executive Service, *Public Personnel Management* 42(1) 75–89
sagepub.com/journalsPermissions.nav DOI: 10.1177/0091026013484570 ppm.sagepub.com (10.08.2018)

Eryılmaz, Bilal (2017), *Kamu Yönetimi Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, Umuttepe Yayınları, İzmit-Kocaeli.

Grissom J. A., Kern, E. C. and Rodriguez, L. A., (2015), The “Representative Bureaucracy” in Education: Educator Workforce Diversity, Policy Outputs, and Outcomes for Disadvantaged Students, *Educational Researcher*, Vol. 44 No. 3, pp. 185–192, DOI: 10.3102/0013189X15580102.

Reh fuss, J. A. (1986), A Representative Bureaucracy? Women and Minority Executives in California Career Service Source: *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 5 (Sep. – Oct., 1986), pp. 454-460 Published by: Wiley on behalf of the American Society for Public Administration Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/975785> (11.08.2018) .

Riccucci N. M and Saidel J. R. (1997), The Representativeness of State- Level Bureaucratic Leaders: A Missing Piece of the Representative Bureaucracy Puzzle Source: *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 5 (Sep. - Oct., 1997), pp. 423-430 Published by: Wiley on behalf of the American Society for Public Administration Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3109988> (11.08.2018) .

Öztürk, Namık Kemal (2017), *Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Türkiye*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Şahin, B. (2016), Kamu Personel Sisteminde İşe Girme Ve Yükselmeye Çağdaş Liyakat Kavramları, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 25, Sayı 1, 2016, Sayfa 231-242
<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/360274> (12.08.2018).

Wilkins, M. V. and Williams, B. N. (2005), Black or Blue: Racial Profiling and Representative Bureaucracy, Prepared for presentation at the 8th Public Management Research Conference, September 29th – October 2nd, 2005 in Los Angeles, California.

Woo, K. H. (2015), Representative Bureaucracy: The Malaysian Perspective, *International Journal of Political Science, Law and International Relations (IJPSLIR)* ISSN(P): 2278–8832; ISSN(E): 2278–8840 Vol. 5, Issue 1, Feb 2015, 11-22.

ABD Sivil Haklar Yasası için bkz:
<https://legcounsel.house.gov/Comps/Civil%20Rights%20Act%20Of%201964.pdf> (19.09.2018)

Hindistan Anayasası bkz: https://www.india.gov.in/sites/upload_files/npi/files/coi_part_full.pdf (17.09.2018)

Kamu Personel İstatistikleri için bkz: <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri> (17.08.2018)

Kanada Anayasası bkz:<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-15.html#h-45> (15.08.2018)

Kanada İnsan Hakları Yasası bkz: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/page-1.html> (15.08.2018)

Kanada İstihdamda Eşitlik Yasası için bkz : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-5.401/page-2.html#docCont> (13.08.2018)

Kanada Kamu Hizmeti İstihdam Yasası için bkz: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-33/page-1.html> (13.08.2018)

Kanada Kamu Hizmetinde İstihdam Eşitliği Raporu için bkz:<https://www.canada.ca/content/dam/tbs-sct/documents/reports/eepsfy-emefp/2017/eepsfy-emefp-eng.pdf> (13.08.2018)

Kanada Nüfusu bkz: <http://countrymeters.info/en/Canada> (13.08.2018)

Kanada Kamu İstihdam Sayısı için bkz:<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/innovation/human-resources-statistics/population-federal-public-service-department.html> (13.08.2018)

Kanada'da Engelli Nüfus için bkz: <https://easterseals.ca/english/wp.content/uploads/2016/12/Disability-in-Canada-Facts-Figures.pdf> (13.08.2018)

Kanada'da Aborjin Nüfusu bkz:<https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-eng.cfm> (13.08.2018)

Kanada'da Etnik Çeşitlilik bkz: <https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-010-x/99-010-x2011001-eng.cfm> (13.08.2018)

Kanada Kamu Hizmeti Çalışan Anketi bkz:<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/innovation/public-service-employee-survey.html> (14.08.2018)

Su ve Atıksu İdarelerinde Yerli Teknoloji Stratejileri: İSKİ Uygulamaları

Domestic Technology Strategies in Water and Wastewater Administrations: ISKI Practices

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 8, pp.95-105
December 2018
DOI: 10.25069/spmj.474763
Received: 25.10.2018
Accepted: 28.12.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Adem ESEN¹

Öz

İthal sanayi ürünlerini yerlileştirilmek ve orta gelir tuzağını aşmak için sanayi katma değerini 10 yılda iki katına çıkaracak sektörler hükümet tarafından belirlenmiştir. Bu kapsamda 4734 sayılı yasa ve ilgili yönetmeliklerle yerli üretilere fiyat avantajı sağlanmıştır. Bu kapsamda ilgili bakanlık tarafından orta ve yüksek sanayi ürünleri listesi yayınlanmaktadır.

Türkiye, Avrupa Birliği uyum sürecini takip etmektedir. Bu çerçevede çevre ve kamu alımları fasılları açılmıştır. Dolayısıyla yerleşme konusundaki hükümet kararları ile bu fasıllar arasında bazı çatışmaların yaşanması kaçınılmazdır.

Bu çalışmada su ve atıksu sektörlerinde yerli ürün ve teknoloji çalışmalarında İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) öncülüğünde yapılan iki ürün yerlileştirme çalışmayı ele alınmaktadır. Bu çalıştaylarda su ve atıksu sektörlerinde kullanılan kimyasal, plastik, elektrik-elektronik, makine elemanları ve teknolojilerinin milli imkanlarla üretilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İSKİ, Yerlileştirme, Kamu Alımları, Su ve Atıksu Sektörü.

Abstract

In order to produce imported industrial products within the country and to overcome the middle income trap, the sectors that will double the value added of the industry in 10 years are determined by the government. In this context, price advantage is provided to domestic products with the law numbered 4734 and related regulations. A list of medium and high industrial products is published by the relevant ministry.

Turkey has followed the European Union harmonization process. Within this framework, environmental and public procurement chapters were opened. Therefore, it is inevitable that there will be some conflicts between EU and Turkey on these chapters.

In this study, two product domestic production workshops, which are under the leadership of Istanbul Water and Sewerage Administration (ISKI), are discussed in the water and wastewater sectors. In these workshops, studies were carried out to produce chemical, plastic, electrical-electronic, machine elements and technologies used in water and wastewater sectors with national facilities.

Keywords: İSKİ, domestic production, water sector, wastewater sector, public procurement.

¹ Prof.Dr., İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi adem.esen@istanbul.edu.tr; İSKİ Yönetim Kurulu Üyesi

GİRİŞ

Sanayileşme sürecinde yerli üretim konusunda belirli dönemlerde önemli adımlar atılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki sanayi planları, 60'lı yıllardan sonra takip edilen ithal ikameci politikalar ve 1970'li yılların şartlarında ortaya konulan amacı fabrikalar kuran fabrikaların kurulmasını amaçlayan Ağır Sanayi Hamlesi belli başlı adımlardır. Ayrıca uzun yıllar okullarda yerli malı haftası kutlamalarıyla yerli ürün kullanımı eğitimi yapılmış olmakla beraber, uzun süreden beri bu hafta kutlanmamaktadır. Son günlerde ürünlere “yerli malı” damgası yapıştırılması teşvik edilmektedir.

Son yıllarda yerli üretimle ilgili en önemli yatırımlar savunma sanayiinde yapılmaya başlanmıştır. Onuncu Kalkınma Planı'nda (2014-2018) savunma sanayii alanına ilişkin olarak dışa bağımlılığın devam ettiği belirtilmiştir. Savunma sanayii ihtiyaçlarının karşılanmasında yerli payın artırılması amacıyla ülkemizde savaş gemisi, helikopter, tank, insansız hava aracı ve uydu tasarımı ve üretimi projeleri yürütülmektedir. Ayrıca sanayi odaları, THY, TAI, TUSAŞ gibi kuruluşlar bu konuda çalışmalar yapmaktadır.

Başka bir stratejik sektör enerjidir. Enerji güvenliği ithal çözümlerle sağlanması çok güçtür. Milli bir skada sistemi kurulması, enerji Bakanlığı bünyesinde tamamen yerli bir takım oluşturulması üzerinde durulmaktadır. Enerji Bakanlığı YEKA Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanı (YEKA), “Endüstri Bölgeleri” ile birlikte yenilenebilir enerji politikaları alanındaki önemli bir stratejidir. Kamu alımlarında uygulanan yerli ürün fiyat avantajı yerli üretim için önemli bir avantaj sağlamaktadır. Çünkü kamu alımları, önemli bir iktisat politikasıdır. Destek ve teşviklerle teknolojik gelişme alanları kamu alımları ile desteklendiğinde finansman sorununu azaltan sanayi, üretim kapasitesini ve pazarını genişletmektedir.

Şehirleşme ve sanayileşme ile birlikte kamunun su sektörü içindeki payı önemli ölçüde artmaktadır. Dolayısıyla kamunun (bunun içinde yerel yönetimlerin) bu sektöre yatırım yapması kaçınılmazdır. Milli gelire yatırım harcamaları çarpan etkisi, transfer harcamaları ise hızlandıran etkisi ile etkilemektedir. Çarpan etkisinin hızlandıran etkisine göre milli gelir üzerinde etkisi çok daha fazladır.

1. AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİ

Yerli üretim politikaları ile AB süreci çatışması gündeme gelmektedir. AB uyum sürecinde Çevre ve Kamu Alımları Fasılları konumuzu ilgilendirmektedir.

Çevre Faslı: Türkiye'nin, AB üyeliği ile ilgili ön şart olan AB çevre müktesebatına uyum sağlamak ve mevzuatın etkin biçimde uygulanması amacıyla ihtiyaç duyulan teknik ve kurumsal altyapının yapılması, zorunlu çevresel iyileştirme ve düzenlemeler Ulusal Çevre Stratejisi (UÇES), 2007-2023 yer almaktadır. Türkiye'de AB'ye uyum kapsamında çevrenin iyileştirilmesi için endüstri, tarım ve kentsel altyapılar dahil yapılması gereken yatırımların maliyeti 59 milyar Avro'dur. Çevre alanında ihtiyaç duyulan yatırımların yüzde 80'inin kamu sektörü, yüzde 20'sinin ise özel sektör tarafından yapılması beklenmektedir. Yatırım maliyetlerinde en fazla pay sahip 33 milyar 969 milyon Avro ile su ve atıksu sektörüdür.

Kamu Alımları Faslı: İlerleme raporlarında faslın başlangıç cümleleri şöyledir: “AB kuralları, tüm üye devletlerde kamu sektörünün mal, hizmet ve yapım işi alımlarının ayrımcılık yapılmaksızın eşit muamele temelinde AB şirketlerinin tamamına açık ve şeffaf olmasını temin eder”. Raporda Türkiye'nin kamu alımları alanında, AB müktesebatına uyum konusunda hâlâ önemli eksiklikleri bulunduğundan, kısmen hazırlıklı olduğu ifade edilmektedir. 2016 İlerleme Raporunda kamu alımlarının yolsuzluğa açık olması vurgulanmıştır. Yine yerli fiyat avantajı ve sivil offset gibi kısıtlayıcı tedbirlerin kaldırılması, bütçe ve harcamalarda proje yönetimleri üzerinde durulmaktadır. Kamu alımları mevzuatı ile AB mevzuatı

arasındaki uyumsuzlukların kaldırılması önerilmektedir. Son 2018 Yılı İlerleme Raporunda Kamu Alımları İnceleme Kurulu oluşturulması önerilmiştir.

2. YERLİLEŞME MEVZUATI

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 63ncü maddesi yerli istekliler hakkındadır. Buna göre, mal alımı ihalelerinde yerli malı teklif eden istekliler lehine % 15 oranında fiyat avantajı sağlanmıştır. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak orta ve yüksek teknoloji sanayi ürünleri arasından belirlenen ve her yıl ocak ayında Kurum tarafından ilan edilen listede yer alan malların ihalelerinde yerli malı teklif eden istekliler lehine % 15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanması zorunludur. Bu kapsamda Bakanlık tarafından oluşturulan orta ve yüksek teknoloji sanayi ürünleri listesi mevzuat hükümleri çerçevesinde yayımlanmaktadır.

İthal sanayi ürünlerinin yerlileştirilmesi için Bakanlık tarafından odak sektör tespiti ve orta gelir tuzağını aşmak için sanayi katma değerini 10 yılda iki katına çıkaracak 5 sektör belirlenmiştir. Bunlar: kimya ve ilaç sanayi, gıda sanayi, yarı iletken elektronik ürünler, makine ve teçhizat, motorlu kara taşıtlarıdır. Daha sonra buna bilişim ve yazılım sanayi dâhil edilmiştir. Yerlileştirmeye destek verilecek ürün kriterleri şöyledir:

- Orta-yüksek ve yüksek teknoloji grubunda yer alması,
- Türkiye'nin üretim yetenekleri,
- 2016 yılı 20 milyon Dolardan fazla ithalat payı, - Son on yıllık dünya ithalat trendinde pazar büyüklüğü, - Teknoloji düzeyi.

Bu amaçları yürütmek üzere, 2018/1 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle bakanlar düzeyinde Yerlileştirme Yüksek Kurulu kurulmuştur. Kamu alımlarında 4734 sayılı kanun kapsamında fiyat avantajı sağlanması zorunlu olan ürün listesi Kamu İhale Kurumu tarafından yayınlanmaktadır.

3. 1. İSKİ SU VE ATIKSU SEKTÖRÜNDE YERLİ ÜRÜN ÇALIŞTAYLARI

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin (İSKİ) bu konudaki ilk çalışması "Su ve Atık Su Sektöründe Yerli Ürün Çalıştayı"dır. 08 Mart 2017 tarihinde Yeşilköy WOW Otel'de İSKİ ev sahipliğinde gerçekleşen çalıştaya İstanbul Ticaret Odası (İTO), İstanbul Sanayi Odası (İSO) ve MÜSİAD üyesi firmalar ve akademisyenler katılım sağlamıştır. Söz konusu çalıştayı amacı, su ve atık su sektöründe İSKİ tarafından kullanılmakta olan kimyasal, plastik, elektrik-elektronik makine ekipmanların ve teknolojilerin milli imkanlarla üretilmesi ve yerli teknoloji üretme kapasitesinin artırılmasına yönelik olarak kurumun yeterli katkıyı verebilmesini sağlamaktır. Makine ve Ekipmanları, Arıtma Kimyasalları, Plastik ve Türevleri ve Elektrik-Elektronik olarak 4 farklı sektörde eş zamanlı oturumlar gerçekleşmiştir. Kapanış oturumundan sonra Ataköy İleri Biyolojik Atık Su Arıtma Tesisi'ne teknik gezi düzenlenmiştir. Çalıştayı'a makine sektöründen 57 firma temsilcisi, elektrik-elektronik sektöründen 65 firma temsilcisi, kimya sektöründen 8 firma temsilcisi, plastik sektöründen 8 firma temsilcisi ve diğer sektörlerden 55 firma temsilcisi olmak üzere toplam 91 firma 193 temsilci ile katılım sağlamıştır. 12 akademisyen, 72 Ekonomi, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıklarından 72 katılımlarla bu sayı 277 olmuştur. Çalıştayda özellikle üzerinde durulan İSKİ verileri itibari ile su ve atıksu sektöründe ithalata bağımlılık yaklaşık oranları (2016 Yılı) şöyledir: Atıksu Arıtma Tesisleri ekipman ve donanımlarında %70; Su Arıtma Tesisleri ekipman ve donanımlarında %30; Su isale/şebeke malzeme ve teçhizatında %50; SCADA/otomasyon donanım ve yazılımlarında %100 ve Su/atıksu arıtma ve kimyasallarında %70. İSKİ bünyesinde Yerli Teknoloji Ofisi kurmuştur.

Çalıştay sonucunda İSKİ'nin önerileri şöyle olmuştur:

- Sektörel kümelenme çalışmaları yapılması,
- Yerli imalatçıların oluşturduğu online ulaşılabilir ve tarama/sorgulamanın yapılabildiği veri tabını oluşturması,
- Sektörde ar-ge çalışmalarının artırılması.

04 Nisan 2018 tarihinde İstanbul Grand Cevahir Hotel ve Kongre Merkezi'nde II. Su ve Atıksu Sektöründe Yerli Ürün Çalıştayı düzenlenmiştir. Yine İSKİ'nin ev sahipliğinde yapılan çalışmaya İSO, İTO ve MÜSİAD destek vermiştir. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşlar ve ülke genelindeki su ve kanalizasyon idarelerinden yöneticiler ile İSO, İTO ve MÜSİAD yetkilileri ve bu kuruluşlara üye firmaların temsilcileriyle beraber 556 ziyaretçi gelmiştir. Makine, Elektrik – Elektronik ve Plastik – Kimyasallar olmak üzere 3 farklı sektörde 42 firma sunum yapmıştır. Bu sayede yerli üreticiler ülke genelindeki su idareleri ile doğrudan bağlantı kurma ve bu idarelere yerli ürünlerini tanıtmaya fırsatını bulmuştur. Firma sunumlarından sonra yapılan kapanış oturumunda ise her moderatör kendi oturumundaki sunumları değerlendirmiş ve sektörle ilgili düşüncelerini dile getirmiştir.

Bu çerçevede pekçok sektörel firma ile birebir görüşmeler yapılmıştır ve çalışmalar sürmektedir. Bu görüşmeler sonucunda birçok tesiste farklı ürünler yerli üretim yapan firmalardan sağlanmıştır. İSKİ, 2017 yılında, yaklaşık 1.03 milyar TL'lik mal ve hizmet alımı yapmıştır. Bu miktarın yaklaşık 260 milyon TL'lik kısmını ithal alımlar oluşturmaktadır. Bu rakamlara göre, İSKİ'nin 2017 yılında yaptığı alımların yaklaşık %75'i yerlidir.

3.2. İSKİ'DE YERLİ ÜRETİM

İSKİ'de hazırlanan teknik şartnamelerde yerlilik ve millilik kapsamında başta İBB Başkanı, İSKİ Genel Müdürü seviyelerinde olmak üzere ciddi üst yönetim desteği verilmektedir. Örnek olarak, Avrupa Yakası İçme Suyu Tüneli II inşaatı kapsamında 3087 metre uzunluğunda Ø2000 çaplı yeni bir tünel açmak için %97 oranında yerli üretim olan TBM makinesi kazı yapmaya başlamıştır. Söz konusu tünel Kazlıçeşme'den başlayıp Bahçelievler'de son bulacaktır. Çalıştay'dan sonra, bugüne kadar Yerli Teknoloji Ofisi (YTO) kapsamında 34 firma ile birebir görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmeler neticesinde; tesislere yerli blower, difüzör, membran, pompa ve birçok yerli ürünler alınmıştır.

Su teknolojileri için önemli bir gelişme yerli membran üretimidir. İTÜ Ulusal Membran Teknolojileri Uygulama ve Araştırma Merkezi (MEM-TEK) yerli ve milli teknoloji geliştirmek amacıyla kurulmuştur. İSKİ'nin desteği ile birçok Ar-Ge projesi başlatılmış, içme suyu arıtımı ve arıtılmış su geri kazanılması ile ilgili çalışmalar sürmektedir. Nitekim İSKİ Ağva tesisleri yerli teknoloji ile donatılmıştır.

Avrupa Yakası İçme suyu Tüneli II İnşaatı kapsamında 3.087 metre uzunluğunda Ø 2000 çapında yerli tünel açma makinesi TBM % 97 yerlidir. İSKİ arızaları "Hot-Tapping Stoodle" sistemi ile canlı boru hatlarında basınç altındaki boru hatlarında özel geliştirilmiş ekipmanlarla delik açma yöntemi olup, bu sistemde kullanılan malzemelerin yüzde yetmişi, fittinger ise yüzde yüz yerlidir.

Su ve atıksu üretiminde son yıllarda ciddi gelişmeler olmuş ve % 55-80 bandına yerleşmiştir. Zaten bir şeyin yüzde yüz yerli olması beklenemez. Yerli malların tedarikçileri de artmaktadır.

İSKİ atıksu ve içme suyu arıtma tesislerinde kullanılan ekipmanların yerli ve yabancı menşee oranları tespit edilmiştir. Kullanılan ürünler orta ve ileri teknoloji nitelikleri belirlenmiştir. Kullanılan ekipmanlar içinde

(2016 yılı) ithal ekipmanlar içme suyunda % 35, atıksuda % 65 oranı tespit edilmiştir. 2017 yılındaki 1.03 milyar TL tutarındaki mal ve hizmet alımının 260 milyon TL ithaldir, dolayısıyla İSKİ'nin alımlarının % 75'i yerlidir.

Ayrıca, bu sektörde yerli üretim yapan bir şirket çalışmaları dipnotta yer almaktadır (Buradaki bilgiler su yönetimi projeleri gerçekleştirmek ve ileri teknoloji sistemlerini yerli olarak üretilmek amacıyla kurulan TBM Endüstri Otomasyon San. ve Tic. Ltd. Şti. tarafından derlenmiştir(Şirket yetkililerine destekleri için teşekkür ederim.). Şirket, marka tescilini 2012 yılında tamamlayarak, yaptığı her Ar-Ge faaliyeti sonucu elde edilen ürünü “SCADASU” markası altında kullanıma sunmuştur. Çalışmalarının tamamı sadece su yönetimi ile ilgili olup, bu alanda Ar-Ge yapan ve sonucunda ülkemize yerli sistemler kazandıran tek firma olma özelliğini koruyan TBM Endüstri bugüne kadar 4 başarılı Ar- Ge projesi tamamlamıştır. Örnek olarak bu şirketin yerli üretim çalışmaları şöyledir:

İçilebilir su kaynaklarının verimsiz kullanılması nedeniyle azalması ve suya olan ihtiyacın artması başlıca neden olarak görülmektedir. Su, kaynağından alınarak evlerdeki musluklara ulaşana kadar birçok aşamadan geçmekte ve her aşamada değer kazanarak, kaliteli ve maliyetli bir hal almaktadır. Bütün bu sürecin tamamlanması için teknolojiden faydalanılmakta ve insan kontrolü giderek ağırlığını yitirmektedir. Günümüzde elektronik kontrol sistemleri sayesinde su kaynağı, isale hatları, arıtma tesisleri ve su şebekeleri uzaktan takip edilebilmekte ve otonom bir yapıda işletilebilmektedir. Bu sayede verim artmakta ve işletme daha da kolaylaşmaktadır.

Su yönetimi için başta SCADA sistemleri olmak üzere, Coğrafi Bilgi Sistemleri, Varlık Yönetim Sistemleri ve su kayıplarının kontrolünde zorunlu bir yöntem olan Basınç Yönetim Sistemleri kullanılmaktadır. Bahsedilen sistemler yüksek teknoloji içeren yazılım ve donanımlardan oluşmaktadır. Son 15 yıllık dönemde ülkemizde devletin bazı kurumları üzerinden (Kalkınma Ajansları, KOSGEB, TÜBİTAK vb.) yerli üretimin gelişmesi amacıyla ar-ge ve üretim destekleri verilmeye başlanmıştır. SCADASU ürünleri, teknik kapasite, genişleyebilirlik (extendibility) ve gerçek zamanlı (online) haberleşme konularında da ithal sistemlerden daha üstün olarak tasarlanmıştır. Aynı zamanda ekonomik açıdan, ithal sistemlere göre yarı yarıya daha uygun maliyetlerle pazarlanmaktadır. Servis/Bakım ve destek konularında ise yurtdışı ürün satan firmaların sunamayacağı kadar hızlı ve geniş bir destek imkânı sunulmaktadır. Hatta standardın dışında idarelerin ihtiyaçlarına özel olarak revizyonlar yapılabilen ya da yeni tasarım ürünler geliştirilebilmektedir. Bu esneklik mevcut sistemlere entegrasyon anlamında idarelere büyük kolaylık sağlamaktadır.

Sektörün en büyük ihtiyacı vana, debimetre, pompa gibi saha enstrümanlarını uzaktan izleyecek ve kontrol edecek elektronik sistemlerdir. TBM Endüstri bu alandaki ihtiyaçlara yönelik yerli ürün geliştirme ve üretim çalışmaları şunlardır:

SCADASU-PRM (Elektronik BKV Kontrolörü): Su kayıplarının azaltılmasında en etkili yöntem olan basınç yönetimi uygulamasının vazgeçilmez bir parçası olan “Elektronik BKV Kontrolörü” ülkemizde üretilen yerli kontrol sistemidir. Çift yönlü online çalışabilme özelliği bakımından dünyada tek ürün olma özelliği bulunmaktadır. Sahaya gitmeden uzaktan her türlü ayar parametresinin değiştirilmesi imkânı bulunmaktadır. Aynı zamanda sahada yaptığı ölçümleri anlık olarak sistem merkezine iletmektedir. Birden farklı çalışma modu bulunan cihazın ara yüz ve yazılımları tamamen Türkçe olarak dizayn edilmiş olup talep üzerine farklı dil opsiyonu sunulmaktadır. (http://www.tbmendustri.com/scadasu_prm.html)
SCADASU-DLG (Veri Kaydedici): Şebeke üzerine ihtiyaç duyulan noktalardaki debi ve basınç bilgilerinin kayıt altına alınması ve sistem merkezindeki veri tabanına ulaştırılmasını sağlayan veri kaydedicidir.

İhtiyaca göre birden fazla debi veya basınç ölçümü için giriş kanalı bulunmaktadır. Dahili GSM modemi ile uzaktan ayar parametresi değiştirilebilmektedir. (http://www.tbmendustri.com/scadasu_dlg.html) SCADASU-RTU (Uzak Terminal Birimi): İçmesuyu ve kanalizasyon şebekelerinin uzaktan izlenmesi ve kontrolünün yapıldığı Scada sistemlerinde izleme, kontrol ve haberleşme işlemlerinde kullanılan cihazdır.

Su kuyularında ve terfi merkezlerinde pompaların otomatik kontrolü, depolarda seviye takibi ve klorlama gibi diğer sistemlerin otomatik çalıştırılması ve scada merkezinden izlenmesi ve kontrolü, şebeke üzerinde bulunan vana, debi, basınç ve klor ölçüm noktalarının scada merkezine dahil edilmesi gibi işlemleri bu cihaz ile kolaylıkla yapılmaktadır. Modbus protokolü ile dahili GSM modemi vasıtası ile haberleşmektedir. Üzerinde dijital ve analog giriş ve çıkışlar bulunmaktadır. Her türlü su prosesinde uygulanabilmektedir. (http://www.tbmendustri.com/scadasu_rtu.html)

SCADASU-AMR (Uzaktan Sayaç Okuma): Mekanik su sayaçlarının değiştirilmeden mevcut haliyle uzaktan okunmasını sağlayan cihazdır. Piyasada değişik yöntemlerle uzaktan sayaç okumaya yarayan sistemler bulunmaktadır. Fakat Scadasu-AMR sistemi manipüle edilemeyen bir sistem olup, sayaç üzerinde bulunan endeks numaratörünün görüntüsünü merkeze iletmektedir. Her türlü marka ve model sayaca uygun tasarlanmıştır. (http://www.tbmendustri.com/scadasu_amr.html).

4. SEKTÖRDEKİ YERLİ ÜRETİMİN EKONOMİK ETKİSİ

Ekonomi üzerindeki etkileri bakımından sürdürülebilir büyüme için endüstriyel üretim vazgeçilmezdir. Türkiye cari açık veren bir ülkedir. Örneğin, 2017 yılı toplam ithalat 233,8 milyar Dolar olup, bunun 171,5 Milyar Doları (yani toplamın % 73,3'ü) ara malı ithalatıdır. Bunlarda da orta-yüksek ve ileri teknoloji ürünleridir. Ülkemizde cari açığın azaltılması ve uluslararası düzeyde rekabet edebilmek için ileri teknoloji girdilerin ithal edilmesi yerine bunların ülke içinde üretilmesi önemli kazançlar sağlayacaktır.

Yerli üretimin gelişmesi, ürün çeşitliliğinin çoğalması, yabancı markalar ile rekabete katkı sunmaktadır. Ülkemizde, su sektöründe gerçekleşen projelerde yerli ürün kullanılması hem yurtdışı döviz borçlanma yükümüzü azaltmakta hem de kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasına katkı sağlamaktadır. Elektronik kontrol sistemleri, özel prosesler için dizayn edildiğinde gömülü yazılım algoritmalarının değeri nedeniyle mekanik sistemlerden daha maliyetli hale gelmektedir. İçlerinde çalışan yazılım algoritmalarının ciddi mühendislik hesaplamaları ve know-how (bilgi birikim) sayesinde oluşturulduğu düşünüldüğünde bu ürünlerin mali değerinin artması normal görülmektedir. Örneğin ortalama özellikteki bir akıllı telefonun kg fiyatı yaklaşık 20.000,00 TL civarındayken, 1 kg DN150 basınç kontrol vanasının kilosu 180,00 TL dolaylarındadır. Görüldüğü gibi, işin içerisine yazılım kodlama, mikroişlemci kontrolü gibi faktörler girince işin değeri daha da artmaktadır. Ülke olarak yurtdışına tonlarca kömür satmak yerine birkaç kilo yüksek teknoloji içeren ürün satarak aynı kazancı elde edebiliriz. Örnek olarak; X Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, su kayıplarının azaltılması projesi kapsamında gerçekleştirdiği ihalelerde toplam 120 adet elektronik bkv kontrolörü ihtiyacı bulunmaktaydı. Bu projelerde eğer ithal ürün kullanılsaydı elektronik bkv kontrolörlerine yaklaşık 5.500.000,00 TL para harcanacaktı. Bu da yaklaşık 1 milyon Euro yurtdışı borçlanma anlamına gelmektedir. Bu idare, yerli ürün tercih ettiği için bu projeler kapsamında 3.000.000,00 TL gibi bir tasarrufa gitmiş ve yerli üretime de ciddi anlamda katkı sağlamıştır.

Olumsuz bir örnek ise başka bir Su ve Kanalizasyon İdaresinde yaşanmıştır. A ilçesi su kayıplarını azaltma projesinde yaklaşık 4.000.000,00 TL değerindeki kontrolör cihazlarını yerli ürün seçeneği olmasına rağmen ithal tercih etmiştir. Böylece yerli imkânlarla sağlanabilecek mal ve hizmet alımı ithalatla sağlandığından ulusal ekonomide kayba neden olmuştur.

5.UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Kanunu uygulamada yetersizlikler: Yerlileştirmenin yaygınlaşması için Kamu İhale Kanununda yerli ürüne teşvik için bazı değişiklikler yapılmıştır. Kanun her ne kadar yerli ürüne teşvik etse de kamudaki uygulayıcıların bu konudaki tavırları önemlidir. Bürokrasinin bu konunun stratejik önemi konusunda bilinç sahibi olması gerekir. Yerli üretimin geliştirilmesinin ülke kalkınması ve dışa bağımlılığın azaltılmasında büyük katkı sağlayacağı konusunda eğitimler düzenlenmesi önerilir. Nitekim idareler bu konuda yerli ürün tercihinden kaçınmak istediklerinde, işin türünü değiştirerek farklı alım yöntemleri ile yine ithal ürün alımı yapabilmektedir. Mesela su idarelerinde sıklıkla karşılaşılan bir sorun, su kayıplarının kontrolü projelerinin paket olarak ihale edilmeleri ve kısmı teklife kapalı tutulmalarıdır. Bu tip projeleri genelde inşaat işi yapan yükleniciler almakta ve proje dâhilinde bulunan teknolojik sistemlere uzak kalmaktadır. Yabancı firma temsilcileri bu gibi durumlarda pazar paylarını korumak için yerli üreticilerin rekabet edemeyecekleri rakamlara fiyat düşmektedir. Eğer projelerde yerli ürün teklif edilmesi durumunda kısmı teklif tercih edilirse yerli firmalar proje dâhilinde bulunan teknolojik ürünlere fiyat teklifi verebilecekler.

İhalelerde teknik şartnameleri hazırlamada belli başlı ithalat firmalarının etkinliği genellikle yabancı ürünlerin esas alındığı şartnamelerin örnek alınması ve idarelerin bunu taklit etmeleri de çokça görülebilmektedir. Hatta yabancı malları almak için çeşitli çarelerine başvurulduğu da görülmektedir. Bürokratlar satın alımlarda bir üründen başka bir ürüne geçerken tereddütlü davranmaktadır.

Bu konuda EKAP (Elektronik Kamu Alım Platformu) incelendiğinde, yerli ürün mevcut olduğu halde bazı kamu idarelerinin yabancı ürünleri tercih ettikleri görülmektedir.

6085 sayılı Kanuna göre Sayıştay, TBMM adına “kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için” denetim yapma yetkisine sahiptir. Bu denetimde yerlileştirme çalışmalarının da dikkate alınması gerekir.

Bürokraside Karşılaşılan Sorunlar (İdarelerin Yaklaşımı): Yerli üretimle ilgili sunumlar idarelerde olumlu karşılanmakta “Bir de yerinde inceleyelim” talebi neticesinde üretim yerinin taşra olduğu söylenince, ilgili idare personelinin tavrı değişebilmektedir. Normalde yurtdışından ithal edilen sistemleri kullanmaya alışmış olan idareler bu sistemlerin incelenmesi ve kabulü için üretim yerlerine yani yurtdışı ziyaretlere gitmektedir. Dolayısıyla üretim yerinin yurtiçinde olması yerli üreticilere karşı bir tavır değişikliğine yol açmaktadır. Bazı yerli üreticilerin iddialarına göre, bazı satın alımlarda düzenlenen şartnameler tamamen ithal ürünleri ve temsilci firmaların işi alabilmelerine yönelik düzenlenmekte, ürünler mümkün olduğunca proje dışında tutulmaktadır.

Firmaların kamu projelerinde tespit ettiği eksiklikleri bildirdiklerinde ya da ortaya çıkardıklarında ile idareler ile aralarındaki ilişki olumsuz yönde etkilenmektedir. Hatta çoğu idare bu bildirim yapan firmaları kara listesine alarak bir daha iş vermeme yoluna gitmektedir.

Devlet Malzeme Ofisi’nde satılan bazı yabancı cihazların (gaz dedektörü gibi) yerli ürünlere göre daha pahalı olduğu halde devletin bunları satması çelişkisi bazı sanayiciler tarafından dile getirilmektedir. DMO Tekno Katalog uygulaması ile buna uygun çözüm bulmaya çalışılmaktadır.

TSE’nin uluslararası akreditasyon kurumu haline gelmemesi veya böyle bir uluslararası kurumu olmaması nedeniyle ciddi döviz kaybı olmaktadır.

Kurumların yerli ürünleri yabancı sertifikalarla istemeleri, çoğu zaman yerli sertifikaları kabul etmemeleri de önemli bir olumsuzluktur. Bazı durumlarda yerli sertifika verecek kurum da bulunmamaktadır.

Yerli üreticiler bir araya gelerek kendilerini ifade etmekte yetersiz kalmaktadır. Nitekim ENOSAD (Endüstriyel Otomasyon Sanayicileri Derneği) çok zayıf olmakla beraber, bazı üyeleri de yurtdışında üretim yapan şirketler olduğu belirtilmektedir. (Söylemez, Ertan. s.35)

Teknik Yetersizlik: Çoğu zaman su idareleri ve belediyelerde çalışan teknik personelin alanındaki yetersizliği, yurt dışı firmalar tarafından bir avantaj olarak kullanılmaktadır. Yabancı ürün temsilcisi firmalar, pazarladıkları sistemlerin neredeyse dünyadaki en iyi sistemler olduğunu ve bu sistemlerin ülkemizde üretilmesinin mümkün olmadığını anlatmaktadırlar. Bu anlatımları yaparken olabildiğince teknik lisan kullanarak kafa karıştırma yoluna gitmektedir. Oysa teknik kapasite bakımından yeterli ve kendini geliştirmiş olan kamu personeli bu firmaları dinledikten sonra gerçekleri görebilmektedir. Bu olumsuz yönlendirmenin önünün kesilebilmesi ve bu teknolojilerin ülkemiz tarafından da üretilbildiği gerçeğini anlayabilmeleri için, kamuda çalışan teknik kadroların alanları ile ilgili bilgilerinin sürekli güncel tutulması gerekmektedir. Örneğin B idaresinde gerçekleşen bir ihalede önceki alımlarda ortalama 2500 Euro gibi bir birim fiyattan satın aldığı cihazları, ihaleye yerli teklif verileceğini duyan ithal ürün temsilcisi firma 560 Euro'ya indirmiş, ihale sonucunda 480 Euro'dan satmıştır. Firma ile daha sonraki görüşmede “Biz pazarımızı kaybetmemek için gerekirse 1 Euro bedelle ürünlerimizi vermeye razıyız” denilmiştir. İdareler eğer yerli ürünlerin gelişmesini ve bu anlamda ülkemizin kazanmasını istiyorlarsa bu gibi durumlarda önlemler almaları gerekmektedir.

Yerli Üretim Konusundaki Bilinç Eksikliği: Birçok idare yerli firmalara ve ürünlerine karşılık yabancı ürünleri tercih etmektedir. Bazı idarelerin ise “Siz küçük firmasınız, bugün varsınız yarın yoksunuz.” şeklinde bir yaklaşım sergilemektedir. Yerli üretim teknoloji geliştiren firmalar, bu işler için deneyimli bir teknik ekip istihdam etmeleri gerekir. Burada en büyük sorun teknik birimlerde çalışan idare personellerinin mesleki olarak yetersiz kalmalarıdır. Ülke ne kadar çok yüksek teknoloji üretir ve sahada uygularsa ve ihracat yapılırsa o kadar hızlı bir şekilde refaha kavuşur.

Ar-Ge Çalışmalarında Karşılaşılan Sorunlar: Ülke kalkınmasında büyük etkisi olan ar-ge çalışmaları bu anlamda özel firmalar için yeri geldiğinde altından kalkılması zor birer yük haline gelebilmektedir. Çalışmalar süresince karşılanması gereken personel, makine/teçhizat, patent gibi maliyetler çalışma öncesi kesin olarak öngörülemediğinden, proje takvimi esnasında tahmin dışı harcamalar bu yükü daha da arttırmaktadır. Proje başlangıcında sadece tahmine dayalı bir takvim ve masraf tablosu oluşturulabilmektedir. Çoğu işletmenin bu belirsizlikler ve finans sorunları nedeni ile ar-ge çalışması yapmaya cesaret edememesi ya da başladığı çalışmayı sonlandıramadan projeden vazgeçmesi hem zaman hem de para kaybına neden olmaktadır. Devletin bazı kurumları aracılığıyla birçok alanda araştırma ve geliştirme desteği programı sunmaya başlaması ve sağladığı teşvikler ar-ge yapan firmaları büyük oranda rahatlatmıştır. Fakat uygulamada her şey planlandığı gibi gitmemekte ve sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu alanda en büyük destekler TÜBİTAK ve KOSGEB aracılığıyla sunulmaktadır. Her iki kurumun da destek paketi uygulama şartları birbirine göre farklılıklar göstermektedir. Örneğin KOSGEB üzerinden alınan destek paketinde işletme sahipleri için herhangi bir maddi destek bulunmazken, TÜBİTAK desteklerinde projede aktif olarak bulunan işletme sahiplerine de proje süresi boyunca maddi destek verilmektedir.

Yerli üretim istihdamı artırmakta, ayrıca başka alanları da etkilemektedir. Bu kapsamda malzeme ve ekipmanların ulusal ve uluslararası standartlara uygun üretim yapması sağlanmaktadır. Bu amaçla muayene, deney ve belgelendirme için akredite bir laboratuvar kurulması gerekmektedir.

Yabancı ülkede üretilen teknoloji yerli üretimlere göre çok pahalı olmaktadır. Nitekim bazı şehirlerde yapılan metroların sinyalizasyonu tek firmaya bağlı olduğundan yeni hatların yapılması halinde normalin üzerinde para istemekte (tekel etkisi) veya başka bir firmanın yapımına izin verilmemektedir.

SONUÇ

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 63ncü maddesi yerli istekliler hakkındadır. Buna göre mal alımı ihalelerinde yerli malı teklif eden istekliler lehine % 15 oranında fiyat avantajı sağlanmıştır. Yerli üretim politikaları ile AB süreci çatışması gündeme gelmektedir. AB uyum sürecinde Çevre ve Kamu Alımları Fasılları konumuzu ilgilendirmektedir.

Yerlileştirmenin yaygınlaşması için Kamu İhale Kanununda yerli ürüne teşvik için bazı değişiklikler yapılmıştır. Kanun her ne kadar yerli ürüne teşvik etse de kamudaki uygulayıcıların bu konudaki tavırları önemlidir. Bürokrasinin bu konunun stratejik önemi konusunda bilinç sahibi olması gerekir.

Yerli üreticiler desteklediği ve ürünlerini sattıkları sürece de bu alanda gelişecek rekabetten dolayı maliyetler düşecek bu da ürün fiyatlarına yansıtacaktır. Bu sayede ülkenin ithalat bağımlılığı azalacak ve rekabet gücü artacaktır. Yerli üretimin ekonomik etkisi değerlendirilirken, çalışmalar süresince elde edilen bilgi-birikim, istihdam, bakım-onarım ve yedek parça avantajı, projeye özel ergonomik ürün kullanımı, arge çalışmalarında sürdürülebilirlik sağlanması, patent sayısının çoğalması gibi etkenler iyi analiz edilmelidir. Türkiye’de 312 Organize Sanayi Bölgesi, 968 ar-ge ve tasarım merkezi, 72 teknoloji geliştirme bölgesi ve yüksek nitelikli emek potansiyeline sahiptir.

Ülkemiz Avrupa Birliği sürecinde su ve atık su sektöründe 50 milyar avrodan fazla yatırım yapacaktır. Bu sektörde bir yılda gerçekleşen projelerde kullanılan ürünlerin yerli tercih edilmesi durumunda en az %50 oranında ekonomik avantaj sağlanacağı kesindir. Belediyelerin ve su idarelerinin yıllık bütçelerinden bu projeler için harcadıkları paralar analiz edilirse bu avantajın rakamsal değeri de ortaya çıkacaktır.

Kurumlar arasında bilgi ve tecrübe paylaşımı bu alandaki önemli bir konudur. Türkiye su ve atıksu sektöründe çevre ülkelere teknoloji ihracatı yapacak seviyededir. Nitekim bu sektördeki birçok yerli firma sayıları 70’e yaklaşan ülkeye ihracat yapmaktadır.

Kalkınmada kilit rol oynayan yerli teknoloji üretimi, öncelikle devletin tüm kadroları tarafından kabul görmelidir. Bu bilinç en alt kademe memura kadar yayılmadıktan sonra yukarıdan gelen bütün destekler uygulama seviyesine indikçe zorlaşmakta ve faydasını yitirmektedir. Gelişmiş ülkelerdeki gibi teknoloji üretimi yapabilmek ve hatta bu ürünleri dünyaya pazarlayabilmek elbette zahmetli süreçler içermektedir. Ancak bu konu önce zihinlerde halledilmesi gereken bir meseledir. Devletin en üst makamından en alt kademe memuruna kadar bütünlükle kabullenilmesi ve hayata geçirilmesi gerekmektedir. Sorunların önemli kısmı bu bilincin yerleşmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Eğer herkes bu konuda devletin yanında yer alırsa, yerli ve milli düşünen teknoloji geliştiricilerin önündeki engeller yavaş yavaş kalkacak ve kalkınma süreci hız kazanacaktır.

Devlette yerli üretim bilincinin yerleşmesi meseleyi tamamen çözmeye yetmez. Aynı şekilde yerli üretim yapan firmaların da geliştirdikleri ve ürettikleri sistemlerin arkasında durmaları gerekmektedir. Devletin bu anlamda sağladığı teşvikleri, devleti dolandırmak için bir fırsat gibi gören firmalar da azımsanmayacak kadar çoktur. Burada yine devletin kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi gerekmektedir. Kalitesiz ve iş görmeyen ürün ve sistemler bu kontrol mekanizmaları sayesinde elenmeli ve iyi iş çıkaran, kaliteli ürün geliştiren firmalar bu sayede ön plana çıkmalıdır.

Yerli teknoloji üretilmediğinde çevrenin korunması zorlaşmaktadır. Bu nedenle çevre koruma tedbirleri önemli ölçüde yerli teknolojinin gelişmesine bağlıdır.

Teoride karşılaştırmalı üstünlükler teorisine göre, her ülke karşılaştırmalı üstün olduğu sektörde uzmanlaşmalıdır. Ancak sektörlerin birbirlerinin gelişmesini teşvik ettiği gerçeğini gözardı edilmemelidir.

İSKİ ülkemizde su ve atık su sektöründe öncü kuruluştur ve diğer idareler bu kuruluşun çalışmalarını takip etmektedir. İSKİ'nin her iki sektördeki yerli ürün kullanması hem maliyetleri düşürmekte hem de hizmetin kalitesini artırmaktadır.

İSKİ sektörde iki yerli ürün geliştirme çalışmayı yapmıştır. İTO, İSO ve MÜSİAD'ın katılımıyla yapılan çalıştayların amacı, su ve atık su sektöründe İSKİ tarafından kullanılmakta olan kimyasal, plastik, elektrikelektronik makine ekipmanların ve teknolojilerin milli imkânlarla üretilmesi ve yerli teknoloji üretme kapasitesinin artırılmasına yönelik olarak kurumun yeterli katkıyı verebilmesini sağlamaktır. İSKİ'nin 2017 yılında yaptığı alımların yaklaşık %75'i yerlidir. Yerli ürün kullanma atık su sektöründe biraz düşüktür. Ayrıca kurumda orta ve ileri teknoloji nitelikli ürünlerin geliştirilmesi için başta İTÜ ile ortak çalışmalar yapılmaktadır.

KAYNAKÇA

AB Avrupa Komisyonu (2016) Türkiye Raporu,

https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf

AB Avrupa Komisyonu (2016) Türkiye Raporu,

https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf

Akça, Latif; Uluirmak, Abdurrahman. (2014) Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Çevre Politikaları ve Uygulamaları. *İTÜ Vakıf Dergisi, Çevre dosyası*, Temmuz. s. 65. s.36

Alagöz, izzet. (2018) Türkiye Enerji Politikaları ve Milli Mühendislik etkimiz. *Mimar ve Mühendis. Sayı: 101, Mayıs-Haziran 2018*. Cumhurbaşkanlığı Savunma Sanayii Müsteşarlığı (2018) Performans Programı.

https://www.ssb.gov.tr/Images/Uploads/MyContents/V_20180207150745073679.pdf

<http://anahtar.sanayi.gov.tr/tr/archive/2018/Mart> http://www.tbmendustri.com/scadasu_prm.html

<https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>

https://dosyalar.kik.gov.tr/genel/Bilgilendirme_Dokumanlari/OrtaveYuksekteknolojiliSanayiUrunleriListesi.pdf

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (Hazırlayan: Orhan Gök) (1977) Ağır Sanayi,. Ankara, Semih Ofset Matbaacılık

Söylemez, Ertan. Bir Çalıştayın Ardından. –<http://www.suvecevre.com/edergi/19/119/34/>

Gıda Güvencesizliği ile Sonuçlanan Piyasa Başarısızlığı: 2008 ve Sonrasında Türkiye Kırmızı Et Piyasası ve Kamu Yönetiminin Rolü ¹

Resulting Food Unsafety Market Failure: 2008 and Following
Term Turkish Red Meat Market and The Role of Public
Administration

Strategic Public Management Journal
Volume 4, Issue 8, pp. 106-121
December 2018
DOI: 10.25069/spmj.493120
Received:06.12.2018
Accepted: 28.12.2018
© The Author(s) 2018
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

İdris SARISOY ²
Furkan AKAY ³

Öz

Bu çalışmanın amacı, 2008-2018 yılları arasında Türkiye kırmızı et piyasasında aşırı fiyat artışlarıyla öne çıkan sürecin serbest piyasa işleyişi çerçevesinde incelenmesidir. Ülkeler için stratejik öneme sahip olan tarım ve hayvancılık sektörü dezavantajlı yapısıyla teşvik ve sübvansiyonlara ihtiyaç duymaktadır. Yeterince desteklenmediği durumlarda bir gıda piyasası olarak tarım ve hayvancılıkta etkisiz üretim düzeyleri meydana gelmekte bu durum gıda ulaşımının, kullanımının ve yeterli arzının sürdürülebilir olarak sağlanması olarak ifade edilen gıda güvencesinin sağlanmasını güçleştirmektedir. 2008 yılında Türkiye’de kırmızı et fiyatlarında meydana gelen artış sonrası devlet kırmızı et ithalatının önünü açarak gıda güvenliğini sağlama yoluna gitmiştir. Bu kapsamda makalede Türkiye özelinde 2008 yılında başlayan kırmızı et fiyatlarında meydana gelen artış ve sonrasında piyasaya yapılan ithal et müdahalesi gıda güvenliği kapsamında ele alınmıştır. Fiyat artışları ve yapılan kamu müdahaleleri ışığında incelenen süreç gıda güvencesizliğiyle sonuçlanan piyasa başarısızlığına işaret etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Gıda Güvencesi, Piyasa Başarısızlığı, Kırmızı Et Piyasası

Abstract

The aim of this study is to examine between the years 2008-2018 within the framework of the functioning of the free market process with outstanding price increases excessive red meat market in Turkey. The agriculture and livestock sector, which has strategic priorities for countries, needs incentives and subsidies with a disadvantageous structure. When not adequately supported, as a food market, inefficient production levels in agriculture and livestock become a reality, making it difficult to ensure food safety, which is expressed as the

¹ Bu çalışma 18-19 Ekim 2018 tarihinde gerçekleştirilen “IV. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu”nda sunulan “Gıda Güvencesizliği ile Sonuçlanan Piyasa Başarısızlığı: 2008 Türkiye Kırmızı Et Piyasası” başlıklı bildirin genişletilmiş halidir.

² Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0002-6682-1958>; isarisoy@marmara.edu.tr

³ Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Politikası Bilim Dalı, Yüksek Lisans Programı öğrencisi, furkanakay@marun.edu.tr

sustainable provision of food transport, use and adequate supply. In 2008, after an increase in red meat prices in Turkey are occurring sought to ensure the food security of the state by opening the front red meat imports. In this context, Turkey occur in imported articles made after coming to the market in growth and in particular in the red meat prices starting in 2008 was covered in food safety intervention. The process examined in the light of price increases and public interventions, indicates market failure resulting in food insecurity.

Key Words: Food Safety, Market Failure, Red Meat Market

GİRİŞ

Temel sorunsalı sınırlı kaynaklarla sınırsız gereksinimlerin nasıl karşılanacağı olan ekonomi biliminin bu sorun etrafında geliştirdiği çözüm formüllerinden biri olan piyasa ekonomisi, 1776 yılında Adam Smith tarafından yazılan *Milletlerin Zenginliği* kitabında ortaya konan şekliyle toplumda kendi çıkarlarını en yüksek düzeye çıkaracak biçimde, çıkarlarını maksimize etme güdüsüyle hareket ederken serbest olan bireylerin ve firmaların aldıkları kararlarla toplum yararını da en yüksek noktaya çıkaracağı öngörüsü üzerine şekillenir. Piyasada rasyonel tercihlerde bulunan bireyin üretici ile bulunduğu zemin piyasa iken fiyat mekanizması, piyasa içerisindeki aksaklıkların giderilmesi noktasında önem arz etmektedir. Kıt kaynakların hangi mal ve hizmetlerin üretiminde ne ölçüde kullanılacağı fiyat mekanizması ile belirlenmektedir. Yine piyasanın etkinliği noktasında önem arz eden tam istihdam düzeyinin sağlanması doğrultusunda da düzgün işleyen bir fiyat mekanizması belirleyici olacaktır. Piyasalara yapılacak herhangi bir müdahalenin fiyat mekanizmasının yaptığı doğru kaynak tahsisini bozacağı varsayılır (Dinler, 2015), Piyasa kendiliğinden oluşan insan davranış ve değerlerinin ortaya çıktığı bir sistem olarak görülüp bilgiyi topluma dağıtma ve dağıtılan bilginin birey amaç ve planlarına uyumlaştırılması ve karar hatalarının düzeltilmesine olanak tanıyan ortam olarak görülürken piyasanın kendi kendisini düzenleyebileceğine olan güven bireyin deneyimleyerek öğrenme davranışına ve öğrenme sonucu oluşacak ilerleme, kar fırsatlarını değerlendireceğine olan güvenden kaynaklanmaktadır (Gül, 2004: 49),

Klasik dönem iktisat anlayışı olarak adlandırılan piyasa aksaklıklarının doğru işleyen fiyat mekanizması ile giderildiği düşüncesi 1929 da yaşanan küresel ekonomik kriz (büyük buhran) ve sonrasında II. Dünya Savaşı ile birlikte geçerliliğini kaybetmeye başlamış, devlet müdahalesi olmaksızın piyasaların aksaklıkları gideremeyeceğini savunan “Keynesyen düşünce” yoğun taraftar bulmuştur (Güvenek, 2012: 45-62), Bu dönemde Klasik iktisat görüşüne büyük bir katkı olarak kabul edilen Neo-Klasik iktisadi düşünce, piyasanın tek başına optimum düzeyi sağlamaktan uzak olduğu argümanı ile kamu müdahalesini piyasanın etkin kaynak tahsisini sağlayamadığı noktada başarısızlıkları giderici, piyasayı tamamlayıcı bir gereklilik olarak sunmuştur (Ercoşkun, 2017),

Bu noktada optimum düzeyi sağlayamama olarak belirtilen piyasa etkinsizliği Neo-Klasik perspektif tarafından devlet müdahalesini gerekli kılan piyasa başarısızlığı olarak ifade edilmektedir. Bu anlamda piyasa başarısızlığı kavramının ortaya çıkışı devlet müdahalesinin gerekliliği üzerine olmuştur (Zerbe ve Mc Curdy, 1999), *Pareto optimumu* olarak tanımlanan durum tespiti ile toplumda en az bir kişinin refah düzeyini azaltmadan öteki kişilerin refah düzeyini yükseltme olanağının olup almamasına bakılır eğer toplumda en az bir kişinin refahını azaltmadan diğer bireylerin refahını arttırmak mümkün değilse toplum refahının optimum seviyeye eriştiği kabul edilir (Bator,1958), Burada *optimum* ile ifade edilen sadece tüketim mallarının tüketiciler arasında optimal dağılımı değil aynı zamanda üretim faktörlerinin de gerekli malların üretimi doğrultusunda optimal dağılımıdır. Neo-Klasik iktisat düşüncesi kamusal mallar, dışsallıklar, aksak rekabet, doğal tekeller, asimetrik

bilgi problemi gibi problemler nedeniyle piyasaların hiçbir zaman optimum kaynak tahsisini sağlayamayacağını kabul ederek kamu müdahalesini piyasa optimumu için bir gereklilik olarak görmektedir (Ercoşkun, 2017),

Piyasa içerisinde bireylerin kâr maksimizasyonunu hedefleyerek verdikleri kararların piyasanın optimum düzeye ulaşması için yeterli olmayacağı varsayımı ile devlet müdahalesinin gerekliliği üzerine ortaya çıkan piyasa başarısızlığı kavramının aksine kamu ekonomisi başarısızlığı teorisi politik karar alma süreçlerinin içerisinde barındırdığı eksiklikler nedeniyle kamu ekonomisinin aldığı kararlarla piyasada optimum etkinlik düzeyini sağlayamayacağı varsayımı üzerine temellenir. Bu varsayım kaynağını politik miyopluk, oy ticareti, rant kollama faaliyetleri, seçmenin bilgisiz ve ilgisiz oluşu, temsili demokrasi sisteminin dezavantajlarından (çoğunluk kabulüne dayanan karar alma sistemleri) almaktadır. Buchanan ve Wagner sayılan bu sebeplere ek olarak hantal ve aşırı büyüyen bürokratik tapı ve politik karar alma süreci içerisinde kişisel çıkar güdüsüyle hareket eden *homo ekonomikus* u da süreci kamu yararına, etkinliği artırma odaklı çıktı üretmekten alıkoyan etkenler olarak sıralamıştır (Buchanan ve Wagner, 1977; 93), Kamu ekonomisi tarafından sunulan mal ve hizmetlerin bedelinin vergiler, bağış ve yardımlar yoluyla karşılanması bu alanda harcama-gelir arasında uyumsuzluğa neden olurken kamusal mal niteliği taşıyan mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmasındaki zorluklar ve dışsallıkları kamu ekonomisinde verimsizliğe yol açan etkenler olarak kabul edilmektedir (Le Grand, 1991: 423-442),

Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmesinde birey hakkı olarak tanımlanan, gıdanın ulaşımının, kullanımının ve yeterli arzının sürdürülebilir olarak sağlanmasını kapsayan gıda güvencesi, serbest piyasa işleyişi içerisinde gıda piyasalarında meydana gelen aksaklıklardan olumsuz etkilenmektedir. Başarısızlığı durumunda birey hakkı olarak tanımlanan gıda güvencesinin sağlanması güçleşmektedir. Gıda piyasalarında meydana gelen etkin olmayan üretim düzeyleri ve etkin üretim düzeyi arayışları, sosyal ve ekonomik maliyetleri nedeniyle kamu müdahalesi eşiğinin düşük olduğu durumlardır. Gıda güvenliği boyutuyla gıda piyasası halk sağlığını doğrudan etkilemektedir. Faydası bölünemeyen ve fiyatlandırılmayan bir mal olarak gıda güvenliği kamusal mal niteliği taşımaktadır. Talep esnekliği düşük mallar olarak gıda fiyatlarında meydana gelen fiyat artışları gelir dağılımını doğrudan etkileyen sonuçlara sebep olmaktadır. Bu anlamda gıda güvenliğini de kapsayacak şekilde gıda güvencesinin sağlanması güvenleştirmeye ihtiyaç duyar.

Bu çalışmada ilk olarak alanla ilgili literatür bulgularına yer verilecek daha sonra literatürde çizilen çerçeveden hareketle piyasa başarısızlığı gıda güvensizliği ilişkisi kurulacaktır. Takip eden bölümde Türkiye’de hayvancılığın seyri ele alınacak daha sonra çalışmanın odak noktasını oluşturan süreç olarak 2008 yılı sonrası kırmızı et piyasasında yaşanan fiyat artışları irdelenecek, kamu yönetiminin süreç içerisindeki rolü genel perspektif anlamında ortaya konarak sonuca gidilmeye çalışılacaktır.

1.LİTERATÜR BULGULARI

Gıda güvenliği, halk sağlığını doğrudan etkileyen ve güvenliğin sağlanamadığı durumlarda aşırı fiyat artışı gibi sonuçlarla ekonomide kaynakların optimum tahsisini sağlamayı güçleştirebilecek yapısı ile önem taşıyarak gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak her ülke şiddeti farklı ölçeklerde de olsa bu durumu yaşayabilmektedir. Bu anlamda küresel bir konu olan gıda güvenliği ile ilgili literatüre bakıldığında yapılan akademik çalışmaların ana hatlarıyla iki başlık altında yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Bunlar; Gıda güvensizliğinin hane halkına ve güvensizlik durumundan en çok etkilenen kesim olarak kabul edilen yoksul kesime etkilerini ele alan çoğunluğu ampirik olan çalışmalar ve gıda güvensizliğinin nedenlerini ve sonuçlarını izlenen politikalar ile birlikte veya bunları ayrı ayrı ele alan vakıa çalışmaları olarak ifade edilebilir. Gıda güvensizliğinin hane halkına ve yoksullara etkilerinin ele alan çalışmalar (Goetz,1992; Hadley ve Diğerleri, 2012; Bohle ve

Adhikari, 1998; Hamelin ve Diğerleri, 2002; Gundersen ve Diğerleri,2011) genel olarak güvensizlik durumu sonrası bu grupların davranışlarını incelerken yaşanan beslenme diyeti değişikliklerinin çocuklarda sebep olduğu gelişim bozuklukları üzerinde saptamaların yer aldığı çalışmalar olarak ifade edilebilir.

Goetz (1992), alt-sahra Afrika'da iri taneli buğday fiyatlarında 86-87 yılları arasında meydana gelen fiyat dalgalanmalarının hane halkı davranışlarına (satma-alma) etkisini incelediği çalışmada gıda fiyatlarında meydana gelen aşırı artışların, piyasaya dair öngörülerine bağlı olarak hane halkını oluşturan bireyleri stoklama davranışına ittiğini saptamıştır. Hadley ve Diğerleri (2012) tarafından yapılan 2007 yılı sonrası gıda fiyatlarının ani artışının yoksul kesim için gıda güvensizliği doğuran bir etken olarak ele alındığı çalışmada, fiyat artışlarının Etiyopya' da kırsal bölgelerde yaşayan yoksul kesim üzerinde (tümü üretim araçlarına sahip olmayanlardan oluşmakta) beslenme diyetinin daha ucuz ve daha az besleyici gıdaları içerecek şekilde değişimine yol açan etkilerde bulunduğu saptanmıştır. Hamelin ve Diğerleri (2002) tarafından yapılan Kanada'nın Québec şehrinde yaşayan, gıda güvensizliğini tecrübe eden 98 tanık ile mülakat yöntemiyle gerçekleştirilen çalışmada gıda güvensizliğinin potansiyel sonuçları değişen ve lezzet olarak daha az tatmin edici beslenme diyetine bağlı olarak yükselen stres düzeyi olarak saptanmıştır. Bohle ve Adhikari (1998) tarafından yapılan Nepal' in "Middle Hills" bölgesinde yer alan 6 köyde yaşayan hane halkı kesiminin gıda güvensizliği ile mücadele yöntemlerinin incelendiği çalışmada bölge sakinleri, gıda güvensizliği ile mücadelede aktif olarak tanımlanırken mevcut yöntemler (bireysel, kolektif olmayan) ile gıda güvensizliğinin devam etmesinin olası bir durum olduğu saptanmıştır. Gundersen ve Diğerleri (2011) tarafından yapılan Amerika'da 2001, 2009 tarihleri arasında gıda güvensizliği yaşayan bireylerin sayısında artış gözlenmesine rağmen gıda destek programları ve okullarda verilen ara öğünlerin gıda güvensizliğini azaltan unsurlar olduğu saptanmıştır.

Çalışmamızda 2008 yılı ve sonrasında Türkiye'de kırmızı et sektöründeki fiyat artışları piyasa başarısızlığına ve gıda güvensizliğine neden olan durum olarak ele alacağından literatür incelemesi birinci başlıktan ziyade ikinci ana başlık olarak ifade edilen gıda güvensizliğinin nedenlerini ve sonuçlarını ilgili devletlerin izledikleri politikalar ile birlikte veya bunları ayrı ayrı ele alan vakia çalışmalar (Gorton, Dumitrashko ve White, 2006; Siamwalla ve Valdes, 1980; Smith, El Obeid ve Jensen, 2000; Von Braun, 2008; Ramakrishna ve Demeke, 2002; Misselhorn, 2005; Jayne ve Tschirley, 2009; Olsson, 1993; Brown, Hintermann ve Higgins, 2009; Manu, 1993; Hossain, Deb ve Dawe, 2010; Terpend, 2006; Bayliss-Smith, 1991) ile sınırlandırılmıştır.

Gıda güvensizliği vakıalarının nedenlerini saptama amacıyla yapılan çalışmalarda (Smith, El Obeid ve Jensen, 2000; Ramakrishna ve Demeke, 2002; Olsson, 1993; Misselhorn, 2005; Brown, Hintermann ve Higgins, 2009; Siamwalla ve Valdes, 1980; Gorton, Dumitrashko ve White, 2006; Bayliss-Smith, 1991) genellikle çevresel koşullar, yetersiz kaynaklar ve asimetrik bilgi problemini temel unsurlar olarak saptanmıştır.

Smith, El Obeid ve Jensen (2000) gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen 58 gıda güvensizliği durumunu "Nerede gıda güvensizliği var?" ve "Neden orada gıda güvensizliği var?" sorusu üzerinden inceledikleri çalışmalarında gıda güvensizliğinin ana nedeni olarak gıdaya ulaşımın sınırlılığını işaret etmiştir. Ramakrishna ve Demeke (2002) Etiyopya'nın Kuzey Wello bölgesinde yaşayan 180 hanenin (1994-1998) yılları arasında elde edilmiş verilerini kullanarak yaptıkları çalışmada bölgede yaşanan gıda güvensizliğinin asıl nedenini artan talebe karşın artmayan arz olarak saptamıştır. Olsson (1993) yaptığı çalışmada 1984-1985 yılları arasında Sudan'da yaşanan kuraklık sonrası yaşanan kıtlık ve yükselen fiyatların arkasında ana neden olarak düşünülen çölleşmenin değil aslında 84 yılında yetersiz yağışlar sonrası gıda piyasalarında yapılan spekülasyonların ve gıdaya ulaşımında yaşanan aksaklıkların etkili olduğunu saptamıştır. Misselhorn (2005) Güney Afrika'da raporlanan ve çeşitli çalışmalara konu olan 49 gıda güvensizliği vakasını incelediği çalışmada, Brown,

Hintermann ve Higgins (2009) ise Batı Afrika bölgesinde yaptıkları çalışmada, araştırma bölgelerindeki gıda güvensizliğinin temel sebebini iklim ve çevresel koşullar olarak saptamıştır. Siamwalla ve Valdes (1980) gelişmekte olan ülkelerin verilerini ele alarak inceledikleri gıda güvenliği problemlerini tanımlama amacı taşıyan çalışmalarında gıda güvensizliğinin bir göstergesi olarak cari yıl içerisinde yapılan gıda ithalatının önceki yıllara göre aşırı artış göstermesini kabul etmekle birlikte gıda güvensizliğinin yol açtığı fiyat artışlarının gelir dağılımını etkileyecek düzeye ulaşmasını piyasa başarısızlığına yol açacak bir unsur olarak ifade etmiştir. Gorton, Dumitrashko ve White (2006) tarafından yapılan çalışmada Sovyetler Birliğinin dağılması sonrası Moldova süt piyasasında meydana gelen aksaklıklar ele alınırken piyasa başarısızlığının nedeni olarak tedarik zincirinde olan kopuş ve asimetrik bilgi probleminin üzerinde durulmuştur. Bayliss-Smith (1991) tarafından yapılan gıda güvenliğinin çevresel koşullar çerçevesinde ele alındığı çalışmada Yeni Gine'nin yüksek kesimlerinde yaşayan nüfusun gıda güvensizliği ile karşılaşma potansiyelinin fazlalığı tarıma elverişli alanların kısıtlı oluşu, iklim koşulları nedeniyle bitki çeşitliliğinin sınırlılığı ve ulaşım imkanlarından yoksunluk üzerinden açıklanmıştır.

Gıda güvensizliğinin sonuçları ve izlenen politikaları ele alan çalışmalarda (Von Braun, 2008; Jayne ve Tschirley, 2009; Manu, 1993; Hossain, Deb ve Dawe, 2010; Terpend, 2006) devlet müdahalesi sürecin işleyişi açısından belirleyici bir unsur olarak kabul edilmektedir.

Von Braun (2008) yaptığı çalışmada gıda güvensizliğinin neden olduğu fiyat artışlarının oluşturduğu belirsizlik ortamına dikkat çekerek maruz kalınan enflasyonist dalgaların yatırımları azaltan etkisinin kriz ve güvensizliğin yayılmasını kolaylaştırdığını belirtmiştir. Jayne ve Tschirley (2009) Kenya ve Malavi'de 2009 yılında yaşanan mısır fiyatlarındaki artışı inceledikleri çalışmalarında devlet müdahalesinin yetersizliği ve piyasadaki belirsizlikler fiyatların kontrol altına alınması için gerekli olan, özel sektörün kar fırsatlarını değerlendirip yatırımlar yapmasına engel olan etkenler olarak saptanmıştır. Manu (1993) Gana' da 1975-90 tarihleri arasında gıda piyasalarına yapılan devlet müdahalelerini incelediği çalışmada piyasalara yapılan devlet müdahalelerinin ana motivasyonunun kısmen ideolojik (sosyalist-planlı ekonomi) olduğunu belirtirken müdahalelerin piyasaların "politik kontrolü" doğrultusunda yapıldığını ileri sürmüştür. Hossain, Deb ve Dawe (2010) tarafından yapılan 2007-08 tarihleri arasında Bangladeş pirinç sektöründe meydana gelen fiyat artışları ve hükümet müdahalesinin ele alındığı çalışmada fiyatların kontrol altına alınmasında 2009 yılında pirinç arzının arttırılmasının etkili olduğunu görülmüştür. Terpend (2006), Batı Afrika ülkeleri olan Nijer, Nijerya, Burkina Faso ve diğer sahil ülkelerinde gıda güvensizliği-sınır ticareti ilişkisini ele aldığı çalışmada, erken uyarı sistemlerinin ve piyasaya dair doğru bilginin gıda güvensizliğine uygulanacak doğru politikaların başarısı için hayati önem taşıdığını ortaya koymuştur.

2. PİYASA BAŞARSIZLIĞI OLARAK GIDA GÜVENSİZLİĞİ

Uluslararası insan hakları sözleşmesinde her insanın sağlığını ve refahını sağlayacak gıdaya sürdürülebilir bir biçimde ulaşımı birey hakkı olarak tanımlanmıştır. Bu hak bireyi açlıktan korumanın ötesinde Roma deklarasyonunda (FAO, 1996) tanımlanan boyutuyla bireyin güvenli ve besleyici gıdaya ulaşımını temel insan hakkı olarak öngörmüştür. Gıda güvencesi olarak ifade edilen bu güvence gıdanın sürdürülebilirliğini, ulaşımını, kullanımını, yeterli arzını kapsamaktadır. Burada sürdürülebilirlik olarak ifade edilen gıdaya erişimin ekonomik kriz, doğal afetler ve küresel ısınma gibi etkenlerden bağımsız olarak her zaman sağlanmasıdır (FAO, 2006), Bu anlamda gıda güvencesi gıda güvenliğini de kapsayacak bir biçimde güvenleştirmeye ihtiyaç duyar. Gıdaya ulaşım ise bireyin sağlıklı beslenmesi için gereksinim duyduğu gıdalara ulaşabilmesi için ihtiyacı olan kaynağa sahip olmasını ifade ederken bu ulaşım ekonomik ve fiziksel erişimi de kapsar (WHO, 2012), Kullanım ile kast edilen ise gıdayı elde eden bireyin bunu kullanabilmesidir. Gıdanın yeterli arzı ise talebi karşılayacak düzeyde arzın bulunması olarak ifade etmek mümkündür.

Serbest piyasa ekonomisi içerisinde gıda piyasalarında yaşanan başarısızlıklar (etkin olmayan üretim düzeyleri) ve etkin üretim düzeyi arayışları burada tanımlanan, bireyin güvenli gıdaya sürdürülebilir ulaşımını kesintiye uğratabilmektedir. Talep esnekliği düşük mallar olan gıda ürünlerinde meydana gelen fiyat artışları, gelirin büyük bir kısmını gıda harcamalarına ayıran yoksul kesimin beslenme diyetini değiştirip ucuz ve daha az besleyici gıdalara yönelmesine sebep olurken beslenme diyetini değiştirmeyen bireylerin net gelirini azaltmaktadır (Hadley ve Diğerleri, 2012), Gıda piyasalarındaki başarısızlık ve etkin üretim düzeyi arayışlarının uzaması gıda fiyatlarında ve arzında dalgalanmaları beraberinde getirmekte bu durum etkin üretim düzeyi arayışlarına devlet müdahalesini meşrulaştıran ve devlet müdahalesinin eşliğini düşüren etkilerde bulunmaktadır. Gıda piyasalarındaki başarısızlık ve gıda güvensizliği nedeniyle artan fiyatlar sonucu düşük gelir düzeyine sahip kesimin gıdaya ulaşımı zorlaşmakta aynı zamanda fiyatlardaki aşırı dalgalanmalar gelir dengesini de olumsuz etkilemektedir (Siamwalla ve Valdes, 1980).

Piyasalara devlet müdahalesinin eşiği farklı etkenlere bağlı olarak değişim göstermekle birlikte gıda piyasaları halk sağlığını doğrudan etkileyen yapısı ile etkin üretim düzeyi arayışına devlet müdahalesinin daha kolay meşrulaştığı ve dolayısıyla devlet müdahalesinin eşığının düşük olduğu bir piyasa yapısı olarak karşımıza çıkar. Burada devletin gıda piyasalarında etkin üretim düzeyi arayışına müdahale eşığının düşük olma nedeni etkin üretim düzeyi arayışının sosyal ve ekonomik maliyetinin yüksek olması olarak açıklanabilir. Gıda piyasaları için piyasa başarısızlığı sonrası etkin üretim düzeyi arayışının piyasa işleyişine bırakılması sosyal ve ekonomik maliyetleri nedeniyle daha az tercih edilen bir yöntemdir (Rocha, 2007). Bu noktada gıda güvenliğini kamusal bir mal olarak tanımlamak mümkündür. Kamusal malların özelliklerinden olan faydasının bölünememesi ve fiyatlandırılmama gıda güvenliği için de geçerlidir. Sahip olduğu dışsallıklar açısından da gıda güvenliğinin faydası bölünemez ve fiyatlandırılmaz. Piyasa dahilinde ortadan kalkan gıda güvenliği tüketicileri tümüyle olumsuz etkilerken gıda güvenliğinin bulunması tüketicilerin gıdaya yeterli şekilde sürdürülebilir ulaşımını ve kullanımını sağlar. Kamusal mal niteliği taşıyan gıda güvenliğinin piyasa tarafından kesintisiz sağlanması her zaman mümkün olmamakta piyasa koşulları bu noktada düzenlemeleri kamu müdahalesini kaçınılmaz kılmaktadır. Gıda güvenliğinin yanında kırmızı et sektöründe fiyatlandırılmayan ve faydası bölünemeyen dışsallıklara sahip olan hayvan refahı da önem taşımaktadır. Hayvan refahı gıda güvenliğiyle doğrudan bağlantılı olarak hayvansal ürünlerin kalitesini ve hijyen düzeyini etkilemektedir. Tüketicilerin ödemeye isteksiz oldukları fiyatlandırılmayan bir dışsallık olarak hayvan refahı faydası bölünemeyen ve fiyatlandırılmayan yapısıyla kamusal mal niteliği taşımakta bu nedenle piyasa başarısızlığının önlenmesi için devlet müdahalesine ihtiyaç duyulmaktadır (Harvey ve Hubbard, 2013). Gıda piyasalarının ve özelinde kırmızı et piyasasının içerisinde barındırdığı kamusal mal niteliği taşıyan mal ve hizmetler nedeniyle bu piyasaların sübvansiyon ve desteklerden bağımsız olarak yani devlet müdahalesinden bağımsız olarak optimum etkinlik düzeyini sağlayamayacağı kabul edilmektedir (Harvey ve Hubbard, 2013).

3.TÜRKİYE’DE KIRMIZI ET PİYASASI

3.1. Türkiye’de Hayvancılığın Seyri

Hayvancılık sektörü gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak her ülke için stratejik öneme sahiptir. Türkiye’de ise tarım ve hayvancılık kuruluşları bu güne çeşitli boyutlarıyla desteklenmektedir. Tarım ve hayvancılığın ekonomideki payı önemli ölçülerde olmakla birlikte hayvancılık yerli ırkların verimsizliği ve benzeri sektörel dezavantajların giderilmesi için yeterli desteğin sağlanamaması gibi sebeplerle ekonomi içerisindeki payı itibarıyla tarımın gerisinde kalmıştır. 1950 yılına kadar hayvancılık için destekler ağırlıklı olarak yerli ırkların ıslahı, hastalıkların kontrolü ve veterinerlik hizmetleri alanlarında verilmiştir. Dönemin genel havasıyla da uyumlu olarak iç üretimi teşvik edici, ithal ikameci politikaların tarım ve hayvancılık alanına da yansımaları

olmuştur. Dönem içerisinde kuvvetli olan devletçilik anlayışı çerçevesinde müdahalelerin fazlalığı bu anlamda dikkat çekmektedir. İkinci dünya savaşı yıllarında asker sayısının artması zaten sınırlı olan imkanlar dahilinde üretmeyen ama tüketen bu nüfusun artışı tüketim ihtiyacına nispeten azalan üretim ile tarlaların boş, tarımsal kapasitenin atıl kalmasına neden olmuştur (Eştürk ve Ören, 2014). 1950 sonrası hayvancılıkla ilgili kurulan Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK), Et Balık Kurumu (EBK), Yem Sanayi (YEMSAN) gibi Kamu İktisadi Teşebbüsleri kanalıyla destekler girdi ve ürün desteği şeklinde olmuştur. Daha sonra küresel ölçekte gelişen liberalleşme dalgasından bu kurumlardan TSEK ve YEMSAN da nasibini almış yapılan özelleştirmelerle bu kurumlar vasıtasıyla yapılan yem ve süt desteği kaldırılmıştır (Aksoy ve Diğerleri, 2012).

1980 yılında ekonomik istikrar tedbirleri çerçevesinde et ve hayvansal ürünler destekleme kapsamından çıkarılmıştır. Bu noktadan sonra sektöre olan devlet desteklerinin azalması ve fiyat kontrolünün ithal et ile baskılanarak sağlanması politikasıyla birlikte işletme sayılarında belirgin bir azalma olmuştur (Aral,1991). 1985 yılında 2.150.000 olan sığır besi işletmesi sayısı 1995 yılında 1.733.000'e düşmüş 1985 yılında 36 olan işletmelerdeki ortalama hayvan sayısı 1995 yılında 44 başa çıkmıştır (FAO, 2004), Aral'ın (1991) ifade ettiği desteklerin kaldırılması sonrası hayvancılık sektöründeki işletme sayısının azalması hayvan sayılarına bakıldığında dönem itibariyle küçük ölçekli işletmelerin sektörden elendiği bir sonuca işaret etmektedir. İşletme sayısındaki azalmaya rağmen işletmelerdeki ortalama hayvan sayısındaki artış sektöre olan devlet desteğinin azalmasıyla birlikte nispeten orta ölçekli işletmelerin ayakta kaldığını göstermektedir. Bu dönem sonunda ithal et ürünlerinde hastalık riskinin artması 1997 yılı itibariyle damızlık hayvan dışında kasaplık et ithalinin durdurulmasıyla sonuçlanmış 2010 yılına kadar hayvan ithalatı damızlık ile sınırlı tutulmuştur (Aral, 1991'den aktaran Aydın ve Diğerleri, 2010).

2000'li yıllarla birlikte başlayan Tarım Reformu Uygulaması, Dünya Ticaret Örgütü ile tarım anlaşması müzakereleri ve Avrupa Birliği ile devam eden sürecin de etkisi ile oluşturulan "Tarım Reformu Uygulama Projesi" kapsamında hayvancılık alanına yapılan destekler daha çok doğrudan gelir desteği uygulamaları şeklinde olmuş 2009 yılına kadar bu destek biçimi sürmüştür. Doğrudan gelir desteği uygulamasıyla çiftçilere verilen destek üretimden bağımsız olarak gerçekleşirken bu durum Türkiye Cumhuriyeti Devletinin tarım ve hayvancılık alanında üretimi yönlendirmede kullanacağı olanakları sınırlandırmıştır (Eştürk ve Ören, 2014).

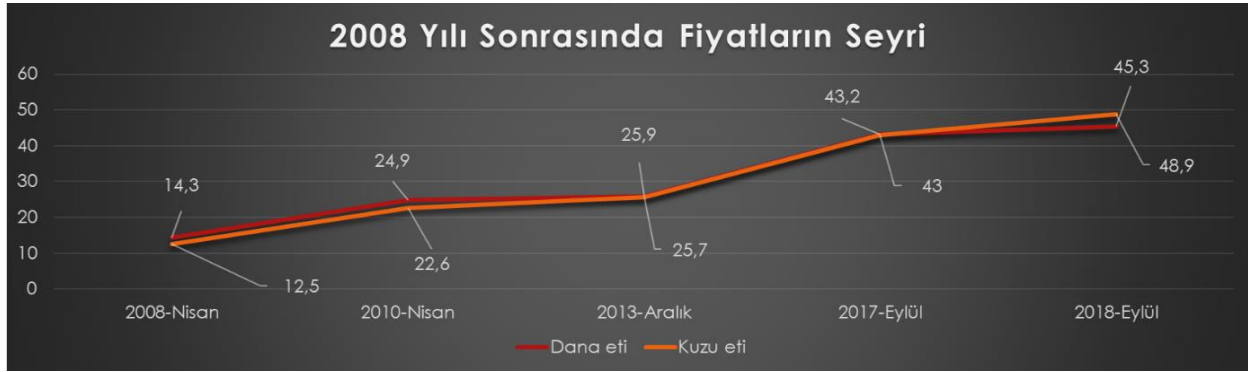
2000 yılı sonrası hayvancılık için Hayvancılığı Destekleme Kararnamesi kapsamında suni tohumlama desteği, suni tohumlamadan doğan buzağı desteği, suni tohumlama ekipman desteği, damızlık düve desteği, et ve süt teşvik primi desteği, yem bitkileri desteği başta olmak destekler verilmiştir. İlk olarak 5 yılda bir uygulamaya konulması düşünülen kararname 2005 yılında kapsamı biraz daha genişletildikten sonra 2008 yılında desteklemelerin her yıl yeniden belirleneceği belirtilerek yıllık olarak uygulanması kararı alınmıştır. 2009 sonrası tekrar hayvan başına destek uygulamalarına dönmüş 2010 yılı için hayvancılık desteklerinin tüm desteklemeler içerisindeki payı için %12 olarak öngörülmüştür (Demir, 2012). 2010 yılına gelindiğinde ise kırmızı ette yaşanan fiyat artışlarıyla beraber sektöre destek arttırılmış öngörülenin üstünde bir yüzde olarak %21,8 ile tüm desteklemeler içerisinde hayvancılığın payı öngörülenin çok üstünde olmuştur (DPT, 2011).

3.2.Kırmızı Et Fiyatlarının Gelişimi

2008 yılında önce Koyun-Keçi eti fiyatlarında daha sonrasında ise 2009 yılında dana etinde fiyat artışları meydana gelmiştir. 2008'de yaşanan fiyat artışlarını 2010 yılında kırmızı et ithalatının önünü açacak fiyat artışlarının başlangıç noktası olarak göstermek mümkündür. Bu dönemde önce koyun ve keçi etinde daha sonra dana etinde başlayan fiyat artışları sürecin ilerleyen safhalarında süreklilik kazanmıştır. Şekil 1'de yer alan 2008 Nisan ve 2018 Eylül tarihlerindeki dana eti ve kuzu eti fiyatları karşılaştırıldığında süreç sonunda dana etinde %216, kuzu fiyatlarında ise %291 oranında artış gerçekleştiği görülmektedir (TÜİK, 2018a). Kuzu ve dana etinde bu dönemde yaşanan fiyat artışları sonrası Bakanlar Kurulu tarafından 30 Nisan 2010- 31 Aralık

2010 tarihleri arasında 3'ü Et ve Balık kurumu 6'sı ise "ithalat kararına ek karar" olarak özel sektörün ithalat rejimini düzenleyen olmak üzere 9 karar çıkarılmakla birlikte bunlar kırmızı et ithalatı vergi oranlarını düşürerek ithalatı teşvik etmeye yönelik kararlar olmuştur. İlk olarak 31 Aralık 2010 tarihi ile sınırlandırılan ithalat izinleri daha sonra 31 Aralık 2011 tarihine kadar uzatılmıştır (Aydın ve Diğerleri, 2010), 31 Aralık 2011 tarihiyle sınırlandırılan ithalat izinleri daha sonra süre kısıtlamalarından muaf tutulmuştur (Aydın ve Diğerleri, 2011). Burada artan fiyatlara ithal et arzı ile yapılan müdahalenin kontrollü oluşundan bahsetmek mümkündür. Verilen ithalat izinleri sınırlı tedarikçileri ve belli miktarda eti kapsamaktadır.

Şekil 1: 2008 Yılı Sonrasında Kırmızı Et Fiyatların Seyri



(Kaynak: TÜİK, 2018a)

Türkiye kırmızı et piyasasında fiyatların oluşumuna besi materyali ve yem fiyatları başta olmak üzere işçilik girdi maliyetleriyle beraber hayvan varlığındaki değişim, ikame ürünlerdeki fiyatlar, ithalat ve ihracat durumu, devlet müdahalesinin varlığı, hayvancılık destekleri, faiz oranları, süt fiyatlarındaki istikrarsızlık, tüketici talebi, tüketici tercihleri ve alım gücü gibi etkenler etki düzeyleri farklı olmakla birlikte etki etmektedir (Cevger ve Sakarya, 2006). 2008 yılında meydana gelen fiyat artışının kaynağı olarak girdi maliyetleri ve talebin artışına karşın düşen arz gösterilmektedir. 2008 yılından sonra yem fiyatlarının artan kırmızı et fiyatlarına kıyasla daha az artmış olması fiyat artışlarını tümüyle girdi maliyetleri kaleminin büyük kısmını oluşturan yem maliyetlerinin artışına bağlamayı olanaksız kılmaktadır. Ocak 2006-Kasım 2010 arası dönemde üretici fiyat endeksinde göre sığır eti fiyatı %48, canlı sığır fiyatı %65, koyun eti fiyatı %48, canlı koyun fiyatı ise %63 oranında artarken kesif besi yemi fiyatı artış oranı %32 düzeyinde olmuştur (Aydın ve Diğerleri, 2011). Yine Ocak 2006 yılı itibariyle cari fiyatlar üzerinden sığır eti ve koyun eti kesif besi yemi paritesi (1 kg et fiyatına satın alınabilecek yem) sırasıyla sığır eti için 28 kg iken koyun eti için 31 kg şeklindedir (Aydın ve Diğerleri, 2011). Bu durum 2010 yılına gelindiğinde sığır eti için 31 kg iken koyun eti için 35 kg olmuştur (Aydın ve Diğerleri, 2011). Bu periyotta cari fiyatlar üzerinden sığır eti-besi yemi paritesi %11, koyun eti- besi yemi paritesi %12 artış göstermiştir (Aydın ve Diğerleri, 2011). 2009 yılı sonu itibariyle Türkiye'deki büyükbaş hayvan sayısı bir önceki yıla göre %1,2 oranında azalırken koyun ve keçi sayıları da yine sırasıyla %9,3 ve %8,3 oranında azalmıştır (Karakuş, 2011). Hayvan sayılarındaki bu azalma kırmızı et arzını da etkilemiş 2007 yılı kırmızı et üretimi rakamları 2009 yılı rakamları ile karşılaştırıldığında dana eti üretimi %24,5 azalırken kesilen küçükbaş sayısının %63 oranında azaldığı görülmüştür (Saygın ve Demirbaş, 2017). 2008 yılı sonrasında yaşanan fiyat artışlarını kısmen girdi maliyetlerindeki artışa bağlamak mümkün olsa da 2010 sonrasında fiyat artışlarının nedeninin farklılaştığını söylemek mümkündür. 2017 yılı Eylül ayında, 2010 yılında 35 kg. olan besi yemi paritesinin neredeyse 50 kg.'a çıktığı görülmüştür. 2010 dan 2017'ye kadar bir çiftçinin sattığı 1 kg et karşılığı alabileceği yem miktarı yaklaşık 15 kg. artmasına rağmen et fiyatlarında meydana gelen artış girdi maliyetlerinden farklı sebeplere dayanmaktadır.

2010 yılında yapılan ithal et arzı hamlesiyle birlikte Şekil 1’de de görüleceği üzere 2013 yılına kadar fiyatların dizginlendiği söylenebilir. Ancak fiyatların 2013 Aralık sonrasındaki seyrine bakıldığında ithal et arzının azalmasıyla birlikte iç piyasada gerçekleşen et arzı artmış olsa da fiyat artışı önlenememiştir. Bu anlamda süreç, Tablo 1’de yer alan ithalat verileriyle birlikte okunduğunda, iç arzın artan talebe ithal et arzından bağımsız olarak fiyat artışlarını önleyecek yanıtı veremediğini söylemek mümkündür. Bu dönemde piyasada mevcut olan arz yetersizliğine getirilen çözüm olarak ithalatın önündeki engellerin kaldırılmasının yanı sıra hayvancılık alanında yapılacak yatırımların teşviki için sıfır faizli krediler verilmiştir. Piyasada üretimin azaldığı ve arz yetersizliğinin ortaya çıktığı durumda ithal et ile fiyata müdahale edilirken TAR-ET kapsamında verilen 190 kg üzeri sığır karkası için kg. başına 1.50 TL’lik teşvik ödemesine son verilmiştir (Resmi Gazete, 2010, Sayı: 27509). İthal et arzının sağlanması ve aynı dönemde hayvan kesimi için verilen teşvikin kaldırılması, teşvik ve desteklerin daha çok süt desteği ve buzağı teşviki alanlarında olması iç piyasada mevcut olan hayvan varlığını arttırmaya yönelik bir politikaya işaret etmektedir.

Tablo 1: Kırmızı Et İthalat Verileri (Bin ABD \$)

Yıl	İthalat tutarı
2007	24.000
2008	42.000
2009	34.000
2010	583.000
2011	1.541.000
2012	949.000
2013	371.000
2014	145.000
2015	429.000
2016	645.000
2017	1.299.000

(Kaynak: TÜİK, 2018b)

Sürecin ilerleyişinde fiyat artışlarına karşı piyasaya ithal et arzı ile yapılan müdahale kısa vadeli olarak fiyatları nispeten düşürse de bu durum kalıcı olmamış iç piyasada 2011 yılı itibariyle artan arzla ters orantılı olarak 2013 yılına kadar ithalatın kademeli olarak azaltılmasıyla birlikte fiyatlar tekrar artış trendine girmiştir. 2010 yılında başlayan kırmızı et ithalatı ile birlikte 2010 yılı Kasım ayı sonrası düşüşe geçen et fiyatları 2014 yılı Şubat ayıyla birlikte tekrar yükselişe geçmiş kırmızı et ithalatının başladığı tarihteki fiyatların üzerine çıkmıştır (TÜİK, 2018a). Küçükbaş hayvan fiyatları da benzer bir grafik izlemiştir. Bu dönemdeki fiyat artışları ve et ithalatı verileri incelendiğinde ithal et arzından bağımsız olarak iç piyasada fiyat artışlarını önleyecek yeterli arz sağlanamadığı ifade edilebilir. 2017 yılı itibariyle Et ve Süt Kurumu aracılığıyla, anlaşmalı marketlerde ucuz et arzı sağlanmıştır. Daha önce 2010 yılında yapılan ithalat hamlesinde olduğu gibi 2017 yılındaki ithalat hamlesinin de kontrollü olduğunu söylemek mümkündür. Yine 2017 yılında belirli sayıda tedarikçinin belirli miktarlarda yaptığı ithal et arzından bahsedilebilir. Burada yine fiyat kırıcı etkisi zayıf kalan bu uygulama gıda güvencesini sağlamaya yönelik bir adım olarak ifade edilebilir.

Hayvancılığın üretim boyutunda ise ciddi bir artış meydana gelmiştir. Tablo 2’de de görüleceği üzere TÜİK verilerine göre 2008 yılında 482.458 ton olarak gerçekleşen ve 2009 yılında 412.621 tona düşen kırmızı et üretimi 2017 yılında 1.126.403 ton olarak gerçekleşmiştir. Tablo 3’de de görüleceği üzere 2008 yılında 10 milyon olan Türkiye içerisindeki büyükbaş hayvan sayısı 2017 yılında 16 milyon sayısına yaklaşmıştır (TÜİK,

2017a). Büyükbaş hayvan sayısında 2008-2017 yılları arasındaki artış %50 ye varan boyutlardadır(TÜİK,2017a). Küçükbaş hayvan sayısı ise 2008 yılında 29 milyon olarak ifade edilirken 2017 yılında ise bu rakam 44 milyona yükselmiştir(TÜİK, 2017a). 2008 sonrası kırmızı et piyasasında meydana gelen fiyat artışları girdi maliyetlerinin artışı başat faktör olmak üzere artan talebe karşın azalan arza bağlanmıştır (Karakuş, 2011). Gerek hayvan sayısı gerekse üretilen kırmızı et miktarı fiyat artışlarının başladığı 2008 yılından bugüne ciddi artış göstermiştir. Bu üretim artışına rağmen fiyatlar dizginlenememiştir. Üretimin 4 kat artmasına rağmen fiyatlardaki artışın ithalatın azaldığı tarihlerde ivme kazanması, iç piyasadaki arz artışının talep artışına nazaran yeterli olmadığını ortaya koymaktadır.

Tablo 2: Kırmızı Et Üretimi (Ton)

Yıl	Miktar
2007	575.622
2008	482.458
2009	412.621
2010	780.718
2011	776.915
2012	915.844
2013	996.125
2014	1.008.272
2015	1.149.262
2016	1.173.042
2017	1.126.403

Kaynak: TÜİK, 2017a.

Tablo 3: Hayvan Sayıları (Baş)

Yıl	Dana	Koyun	Keçi
2007	11 036 753	25.462.293	6.286.358
2008	10.859.942	23.974.591	5.593.561
2009	10.723.958	21.749.508	5.128.285
2010	11.369.800	23.089.691	6.293.233
2011	12.386.337	25.031.565	7.277.953
2012	13.914.912	27.425.233	8.357.286
2013	14.415.257	29.284.247	9.225.548
2014	14.223.109	31.140.244	10.344.936
2015	13.994.071	31.507.934	10.416.166
2016	14.080.155	30.983.933	10.345.299
2017	15.943.586	33.677.636	10.634.672

Kaynak: TÜİK, 2018c.

Endüstriyel hayvancılığın yaygın olmayışı bu noktada ifade edilmesi gereken bir faktör olmaktadır. Türkiye’de hayvancılık verimsiz olarak nitelenebilecek yerli ırklarla mera hayvancılığı şeklinde yapılmaktadır (Saygın ve Demirbaş, 2017). Yerli ırkın verimsizliği mevcut hayvan popülasyonunun suni tohumlama ve damızlık hayvan ithali gibi yöntemlerle kültür ırklarına dönüşümü ile aşılacak istense de hayvancılık sektöründeki mevcut et ve süt verimi Kuzey Amerika kıtasının çok altındayken Avrupa kıtasının neredeyse yarısı kadardır (Demir, 2012). 2017 yılı itibariyle büyükbaş hayvana sahip olan işletmelerin %60’lık kısmındaki hayvan sayısı 1-4 arasındadır (TÜİK, 2017b).

Hayvancılık sektöründe Türkiye için yapısal sorunlardan biri olan girdi maliyetlerinden yemin büyük gider kalemlerinden biri olması durumu mevcudiyetini korumaktadır. Tan ve Dellal (2002) tarafından ifade edilen hayvancılık sektörünün besi maliyetlerinin yüksekliği ve terör nedeniyle meraların bir kısmının kullanılamaması sorunu bugün de devam etmektedir. 2001-2017 yılları arasında çayır ve mera alanlarının %30’u olan 14 milyon hektarlık alan artık mera olarak kullanılmamaktadır (TÜİK, 2017c). Hâlihazırda mera hayvancılığının yaygın olmadığı şartlarda mevcut mera alanlarının %30’unun kaybı hayvancılık için ciddi bir olumsuzluk teşkil etmektedir.

Çalışmamızın hazırlık sürecinde Türkiye kırmızı et piyasasının durumu ve güncel fiyat artışlarının kaynağıyla ilgili olarak görüşlerini istediğimiz Gerdan Et Yönetim Kurulu Başkanı Latif Oğuzbey ve Kırmızı Et Sanayicileri ve Üreticileri Birliği Derneği (ETBİR) Yönetim Kurulu Başkanı Vet. Dr. Ahmet Yücesan’ın konuyla alakalı görüşleri şöyledir: Oğuzbey ve Yücesan, fiyat artışlarını arz yetersizliğine bağlarken Oğuzbey, et ithalatı politikasının yanlış pratik üzerinden uygulandığını ifade etmektedir. Bu nokta doğrudan kesime

gidecek hayvanın ithal edilmemesi gerektiğini, ithal edilecek hayvanın verimi yüksek damızlık hayvan olması gerektiğini ifade ederken bunu hem iç piyasada arzı arttıracak hem hayvan varlığına doğrudan olumlu etki edecek bir yöntem olarak sunmaktadır. Yücesan ise kamu yönetiminin piyasadaki rolünün düzenleyici ve denetleyici faaliyetler ile sınırlı kalması gerektiğini savunmaktadır. Destek ve teşvik programları ile ilgili olarak ise Oğuzbey bir politika önerisi olarak, Türkiye'nin kırsal kesimlerinde yer alan, merkezi yerleşim birimlerinden uzak olduğu için sütünü pazarlayamayan dağ köyünün sakini "Ayşe teyze"nin de kırmızı et üretim sürecine dahil edilmesini sağlayacak geniş kapsamlı buzağı desteği programını ifade etmiştir.

3.3. Kamu Yönetiminin Rolü

Türkiye kırmızı et piyasasının 2008 yılındaki fiyat artışları sonrasındaki seyri izlendiğinde süreç içerisinde kamu yönetiminin piyasaya müdahale aracı olarak kullandığı enstrümanlar teşvik, destek programları ve ithalat izinleri olarak ifade edilebilir. 2008 yılında başlayan fiyat artışlarına yapılan ilk kamu müdahaleleri, 2010 yılında ithalat izinlerinin verilmesi, TAR-ET kapsamında verilen kesim desteğinin kaldırılması ve yatırım ve işletme giderleri faizlerinin düşürülmesi şeklinde olmuştur. Daha sonra iç piyasada kırmızı et arzının artmasıyla ters orantılı olarak düşürülen ithal et miktarıyla birlikte verilen teşvikte birlikte düşünüldüğünde konu dahilinde izlenen kamu politikalarının fiyat düşürme odaklı olduğunu söylemek mümkün değildir. Burada kontrollü, gıda güvencesini sağlamaya yönelik kamu müdahalesinden söz edilebilir. Verilen ithalat izinleri belirli tedarikçilere belirli miktarlarda kırmızı etin ithali için izin vermektedir. Kontrollü olarak nitelenebilecek ithalat hamlesinin, yatırımı teşvik edici hibe kredilerle ve diğer teşvik programları ile desteklenmesi ve iç arz arttığı ölçüde ithalatın azaltılması, kamu politikalarının odağının gıda güvencesini sağlarken piyasada fiyat artışları ile oluşan kar fırsatlarının korunması dolayısı ile iç hayvan varlığının artırılması olduğunu ortaya koymaktadır.

2013 yılı Aralık ayı sonrasında kırmızı et ithalatının artan iç arzla birlikte kontrollü olarak düşürülmesi kırmızı et fiyatlarını tekrar arttırmıştır. Bu fiyat artışından sonra kullanılan kamu politikası enstrümanları önceki dönemle aynı olmuştur. 2017 yılında Et ve Süt Kurumu vasıtası ile anlaşmalı marketlere ithal ucuz et arzı sağlanmıştır. Burada 2017 yılında yapılan ithal et hamlesinin 2010 yılında yapılan ile benzer nitelikler taşıdığını söylemek mümkündür. Anlaşmalı marketlere sağlanan ucuz ithal et arzı daha önce 2010 yılında olduğu gibi belirli tedarikçiler tarafından belirli miktarlarda sağlanmaktadır. Et fiyatlarının 2017 yılında yapılan ithalat müdahalesi sonrasında izlediği seyre bakıldığında ithal et miktarının fiyatları düşürmediği, artış ivmesini düşürdüğü söylenebilir. Bu anlamda ithal et müdahaleleri gıda güvencesini sağlamaya yönelik politikalar olarak uygulamaya konulmuştur.

SONUÇ

Piyasalarda meydana gelen etkin olmayan üretim düzeyi olarak ifade edilen piyasa başarısızlıkları sonrası etkin üretim düzeyi arayışlarının başarıya ulaşması, daha çabuk sonuçlanması amacıyla yapılan devlet müdahaleleri gıda piyasalarında meydana gelen başarısızlıklar için daha erken olabilmektedir. Bu açıdan gıda piyasaları için devlet müdahalesi eşiği daha düşüktür. Gıda piyasalarında müdahale eşiğinin düşüklüğü piyasada etkin üretim düzeyi arayışının hedefine ulaşamaması veya başarısız olması durumunda ortaya çıkacak gıda güvensizliğinin sosyal ve ekonomik maliyetlerden kaynaklanmaktadır. Gıdaya ulaşımı, kullanımı, yeterli arzı ve bunların tümünün sürdürülebilirliğini kapsayan gıda güvencesi bir birey hakkı olarak görülürken gıda piyasalarındaki etkin olmayan üretim düzeyi ve dahilinde etkin üretim düzeyi arayışları sürecinde bu hakkın sağlanması güçleşmektedir. Bu noktada etkin üretim düzeyinin sağlanmasını kolaylaştıracak bir etken olarak devlet müdahalesini meşrulaştıran gıda güvencesizliğinin yanında bir diğer unsur da gıda güvencesinin kamusal mal özelliğine sahip olmasıdır.

Gıda güvenesi boyutuyla gelişmişlikten bağımsız olarak her ülke için önemli bir alan olarak tarım ve hayvancılık Türkiye özelinde de kuruluşundan itibaren desteklenen ve önem atfedilen bir sektör olagelmıştır. Kuruluşun ilk yıllarında üreticilerin bilinç düzeyini ve imkanları artırılması öncelikler arasında bulunurken 1950 sonrası yerli ırkların verimsizliğinin oluşturduğu handikabı aşmak için hayvan ırklarının ıslahını önceleyen politikalar izlenmiştir. 1980 yılı sonrasında gelen liberalleşme dalgasıyla birlikte hayvancılık alanında verilen teşvik uygulamalarının büyük çoğunluğuna sahip olan Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu, Et Balık Kurumu, Yem Sanayi gibi Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesi ile birlikte hayvancılık sektöründe artan fiyatların oluşturduğu baskının ithal et ile giderildiği bir döneme girilmiştir. Bu dönem 1997 yılına kadar devam etmiş sonrasında büyükbaş hayvanlarda baş gösteren deli dana hastalığı nedeniyle ithalat sadece hayvan popülasyonunun kültür ırklarına dönüşümüne yönelik damızlık hayvan ithalatı ile sınırlı tutulmuştur. 2010 yılına kadar ithalat damızlık büyükbaş ithalatı olarak sürmüş kasaplık karkas ve canlı hayvan alımı 2010 yılı itibarıyla başlamıştır.

2008 yılında önce küçükbaş hayvan fiyatlarında meydana gelen fiyat artışı daha sonra büyükbaş hayvan fiyatlarını da etkilemiş kırmızı et fiyatlarında ana nedeni talebin artmasına karşın arzın düşmesi olan artışlar meydana gelmiştir. Bu fiyat artışları sonrası kırmızı et ithalatının önündeki engeller kaldırılmış ithalat teşvik edilmiştir. Bu noktada gıda güvenliğini sağlamak için alınan bir tedbir olarak ithal kırmızı et arzı ile beraber hayvancılık alanında yapılacak yatırımlar için sıfır faizli krediler verilmiştir. Kontrollü ithalatın önemi burada ortaya çıkmaktadır. Kamu müdahalesinin piyasa aksaklıkları ile ortaya çıkan kar fırsatlarını önleyici etkisi, ithalat rakamları iç piyasada artan arzla ters orantılı olarak azaltılarak bertaraf edilmiştir. İthal et arzına rağmen bu dönemde hayvan varlığının ve iç arzın artması bunun göstergesidir.

2010 yılında başlayan kırmızı et ithalatı sonrası kırmızı et fiyatları 2015 yılında kadar nispeten düşük bir seyir izlese de 2015 yılında tekrar yükseliş trendine girmiştir. Ancak 2015 sonrası fiyatların yükseliş nedeni 2008 yılında meydana gelen yükselişten farklı olarak girdi maliyetlerinin artmasından kaynaklanmamaktadır. 2008 yılından sonra kırmızı et arzında meydana gelen artışa rağmen fiyat artışları meydana gelmiştir. 2008 yılı sonrasında olduğu gibi 2017 yılında da kırmızı et fiyatlarında meydana gelen artışlardan sonra kamusal mal niteliği taşıyan gıda güvenliğini sağlanması amacıyla piyasada nispeten ucuz ithal kırmızı et arzı gerçekleştirilmiştir. Yapılan ithal et müdahalelerinin kontrollü oluşu ve iç arzın artmasıyla birlikte ithal et miktarının düşürülmesi, ithal et arzının fiyatları düşürmekten ziyade gıda güvenliğini sağlama amacı ile gerçekleştirildiğini göstermektedir. Bu noktada hayvancılık sektörünün yapısal sorunlarının etkisinden ve piyasa manipülasyonlarından bahsedilebilir. Türkiye’de hayvancılık düşük hayvan yoğunluklu olarak endüstrileşmeyen sektörde yapılmaktadır. Sektör için önemli gider kalemlerinden olan yem giderlerinin azaltılması için önemli olan mera hayvancılığının yaygın olmamasıyla birlikte son 15 yılda mera alanlarının %30 oranında azalması sektörü olumsuz etkilemiştir.

Serbest piyasa ekonomisinin işleyişi ile piyasada optimum etkinlik düzeyinin kendiliğinden sağlanacağı varsayımı Türkiye’de kırmızı et piyasası incelendiğinde gıda güvenliğine götüren bir sürece işaret etmektedir. Türkiye kırmızı et piyasasında süreç içerisinde ithalattan bağımsız olarak yeterli arz sağlanamamıştır. Burada kırmızı et piyasası devlet müdahalesi olmaksızın etkin üretim düzeyini sağlayamamıştır. Kırmızı et piyasasının 2008 yılı sonrasındaki seyri izlendiğinde ithal et ile yapılan devlet müdahalelerinin olmadığı kesitlerde fiyatların artma eğiliminde olduğu görülmüştür. Gıda güvenliğinin bir göstergesi olarak önceki yıla göre artan gıda ithalatı kırmızı et sektöründe bu süreçte sürekli tekrarlayan bir durum olmuştur. Talep esnekliği düşük mallar olarak gıda fiyatlarında meydana gelen fiyat artışlarının gelir dağılımını olumsuz etkilediği göz önünde bulundurulduğunda kırmızı et fiyatlarındaki artış piyasa içerisinde optimum etkinlik düzeyini sağlayacak kaynak dağılımının sağlanmasını güçleştirmektedir.

Mevcut şartlar altında kırmızı et piyasasının devlet müdahalesinden bağımsız olarak etkin üretim düzeyini gerçekleştirmesi mümkün gözükmemektedir. Sektörün dezavantajlı yapısı bu duruma sebep olmaktadır. Hayvan refahı ve gıda güvenliği kamusal mal niteliğine sahip dışsallıkları fiyatlandırılmayan mallardır. Bu malların Devlet tarafından sağlanması veya fiyatlandırılmayan dışsallıkların piyasa başarısızlıklarına sebep olmasının önüne geçilmesi için devlet desteğinin sağlanması bu noktada büyük önem taşımaktadır. Kırmızı et piyasası içerisinde fiyatlandırılmayan dışsallıklara sahip gıda güvenliği ve hayvan refahı bu sektörde teşvik ve sübvansiyonları zorunlu kılmaktadır. 2008 sonrası süreç incelendiğinde de piyasaya devlet müdahalesinin ithal et izinleri, Süt ve buzağı destek programları yoluyla olduğu görülmektedir.

Türkiye kırmızı et piyasasında mevcut aksaklıkların aşılması için sektörün kronik sorunları olarak ifade edilebilecek olan mevcut hayvan popülasyonunun verimsizliği, mera hayvancılığının yetersizliği, endüstriyel hayvancılığın azlığı gibi sorunların çözülmesi öncelikli olmalıdır. Mevcut hayvan popülasyonunda alınan et ve süt verimi Kuzey Amerika ve Avrupa kıtalarının çok altındadır. Girdi maliyetlerinin azaltılması sektörde fiyatlara doğrudan olumlu etki edeceğinden mera hayvancılığı teşvik edilmelidir. Türkiye’de yapılan hayvancılığın düşük hayvan yoğunluklu işletmeler tarafından yapılıyor oluşu bu işletmeleri dış etkenlere karşı savunmasız kılmaktadır. Piyasanın bu yapısı nedeniyle destekler ve verilen teşvikler daha çok büyük çaplı işletmelere hitap etmektedir. Hayvan yoğunluğunu arttırmak bu anlamda uygulanacak politikaların etki alanını da arttıran sonuçlar doğuracaktır.

Uygulanan politikalar ile hayvan varlığının ve et arzının arttırılması nispeten kısa vadeli bir sonuç sağlarken hayvancılık sektörünün, yapısal reformlar yapılarak dezavantajlı yönlerinden arındırılması, güvenleştirilmesi gerekmektedir. Bu noktada irdelenmesi gereken hangi yönetsel araçların etkili müdahale imkanı sağlayacağı olmalıdır. Teoride çizilen çerçeveye ve pratikte tecrübelerle edilenlere bakıldığında gıda piyasaları daha özelinde kırmızı et piyasası yapısı itibariyle destek ve sübvansiyonlara ihtiyaç duymaktadır.

KAYNAKÇA

- Aksoy, A, Terin, M. ve Keskin, A. (2012), “Türkiye Süt Sığırcılığında Islah ve Destekleme Politikalarının Bölgesel Etkileri Üzerine Bir Araştırma”, *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fak. Dergisi*, Cilt: 43, S.1, ss. 59 - 64.
- Aral S. (1991), “Yükselen et fiyatları karşısında beslenme sorunu ve hayvancılık politikası” Ankara Ticaret Borsası Dergisi, Cilt 3, Sayı 10, ss. 23-25
- Aydın, E. ve Diğerleri (2010), “Türkiye’de Canlı Hayvan ve Kırmızı Et İthalatı Kararlarının Sığır Besicileri Üzerine Etkileri”, *Veteriner Hekimler Derneği Dergisi*, Cilt: 81, S. 2, ss. 51-57.
- Aydın, E. ve Diğerleri (2011), “Türkiye’de Son 25 Yılda Kırmızı Et Fiyatlarındaki Değişimler ve İthalat Kararlarının Etkilerinin Analizi”, *Veteriner Hekimler Derneği Dergisi*, Cilt: 82, S. 1, ss.3-13.
- Bator, F.M. (1958), “The anatomy of Market Failure” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol: 72 Issue 3, ss.351-379.
- Bayliss Smith, T. (1991), “Food Security and Agricultural Sustainability in the new Guinea Highlands: Vulnerable People, Vulnerable Places”, *IDS Bulletin*, Vol: 22, Issue 3, ss. 5-11.
- Bohle, H.-G. ve Adhikari, J. (1998), “Rural Livelihoods at risk How Nepalese Farmers Cope with Food Insecurity”, *Mountain Research and Development*, Vol. 18, Issue 4, ss.321-332.
- Brown, M. E., Hintermann, B. ve Higgins, N. (2009), “Markets, Climate Change, and Food Security in West Africa”, *Environ Sci Technol*, Vol. 43, Issue. 21, ss.8016-8020.
- Buchanan, J.M. ve Wagner, R.E. (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press.
- Cevger, Y. ve Sakarya, E. (2006), “Meat Prices And Factors Affecting them in Turkey”, *Turkish Journal of Veterinary and Animal Sciences*, Vol: 30, Issue 1, ss.1-6.
- Demir, Nuray (2012), “AB ve Türkiye’de Hayvancılık Politikalarındaki Son Gelişmelerin Uyum Süreci Açısından Karşılaştırılması”, *Alnteri Zirai Bilimler Dergisi*, Vol: 23, Issue 2, ss.58 – 63.
- Dinler, Z. (2015), *İktisada Giriş*, 21. Basım., Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- DPT (2011), 2011 Yılı Programı, http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/yatirim_programlari/YP-2011.pdf (08.10.2018),
- Ercoskun, S. (2017), “Bir Piyasaya Başarısızlığı Nedeni Olarak Asimetrik Bilgi Problemi” *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, ss.443 – 448.
- Eştürk, Ö. ve Ören, M.N. (2014), “Türkiye’de Tarım Politikaları ve Gıda Güvencesi”, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Tarım Bilimleri Dergisi*, Cilt: 24, S. 2, ss.193-200.
- FAO (1996), Rome Declaration on World Food Security, <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>, (13.11.2018),
- FAO (2004), Statistical Database – FAOSTAT, <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx> (10.06.2018)
- FAO (2006), *Food Security*, Policy Brief, Issue 2, ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02.pdf (15.03.2018).
- Goetz, S.J. (1992), “A selectivity Model of Household Food Marketing Behavior in Sub-Saharan Africa”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol: 74, Issue 2, ss.444-452.

- Gorton, M., Dumitrashko, M. ve White, J. (2006), “Overcoming Supply Chain Failure in the Agri-Food Sector: A Case Study from Moldova”, *Food Policy*, Vol: 31, Issue 1, ss.90-103.
- Gundersen, C., Kreider, B.ve Pepper, J. (2011), “The Economics of Food Insecurity in the United States”, *Applied Economic Perspectives and Policy*, Vol: 33, Issue 3, ss.281-303.
- Gül, S. S. (2004), *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa, Etik Yayınları, İstanbul*
- Güvenek, B. (2012), “Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi ve Türkiye Enerji Piyasaları”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 9, S.18, ss.45-62.
- Hadley, C. ve Diğerleri (2012), “Rapidly Rising Food Prices and the Experience of food Insecurity in Urban Ethiopia: Impacts on Health and Well-Being”, *Social Science & Medicine*, Vol: 75, Issue 12, ss.2412-2419.
- Hamelin, A.M., Beaudry, M. ve Habicht, J.P. (2002), “Characterization of Household Food Insecurity in Quebec: Food and Feelings”, *Social Science & Medicine*, Vol: 54, Issue 1, ss.119-132.
- Harvey, D. ve Hubbard, C. (2013), “Reconsidering the political economy of farm animal welfare: An anatomy of market failure”, *Food Policy* Vol: 38, ss. 105-114.
- Hossain, M., DEB, U. ve Dawe, D. (2010), “Volatility in Rice Prices and Policy Responses in Bangladesh”, *The Rice Crisis: Markets, Policies and Food Security* içinde, (Ed: David Dawe), Earthscan, London.
- Jayne, T.S. ve Tschirley, D.L. (2009), “Food Price Spikes and Strategic Interactions between the Public and Private Sectors: Market Failures or Governance Failures”, *Food Security Collaborative Working Papers 97142*, Michigan State University, Department of Agricultural, Food, and Resource Economics.
- Karakuş, K. (2011), “Türkiye’nin Canlı Hayvan ve Kırmızı Et İthaline Genel Bir Bakış”, *Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, S.1, ss.75-79.
- Le Grand, J. (1991), “The Theory of Government Failure”, *British Journal of Political Science*, Vol: 21, Issue 4, ss.423-442.
- Manu, F.A. (1993), “The State and Marketing in African Countries: A Case Study of Ghana”, *Journal of International Food & Agribusiness Marketing*, Vol: 4, Issue 2, ss.67-82.
- Misselhorn, A.A. (2005), “What Drives Food Insecurity in Southern Africa? A Meta-Analysis of Household Economy Studies”, *Global Environmental Change*, Vol: 15, Issue 1, ss.33-43.
- Olsson, L. (1993), “On the Causes of Famine: Drought, Desertification and Market Failure in the Sudan”, *AMBIO*, Vol: 22, Issue 6, ss.395-403.
- Ramakrishna, G. ve Demeke, A. (2002), “An Empirical Analysis of Food Insecurity in Ethiopia: The Case of North Wello”, *Africa Development*, Vol: 27, Issue 1, ss.127-143.
- Rocha, C. (2007), “Food Insecurity as Market Failure: a Contribution from Economics”, *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, Vol: 1, Issue 4, ss.5-22.
- Saygın, Ö. ve Demirbaş, N. (2017), “Türkiye’de Kırmızı Et Sektörünün Mevcut Durumu ve Çözüm Önerileri”, *Hayvansal Üretim*, Cilt: 58, S.1, ss.74-80.
- Siamwalla, A. ve Valdes, A. (1980), “Food Insecurity in Developing Countries”, *Food Policy*, Vol: 5, Issue 4, ss.258-272.

- Smith, L.C., El Obeid, A.E. ve Jensen, H.H. (2000), “The Geography and Causes of Food Insecurity in Developing Countries”, *Agricultural Economics*, Vol: 22, Issue 2, ss.199-215.
- Tan, S. ve Dellal, İ. (2002), Kırmızı Et Üretim ve Tüketim Açığını Kapatmak İçin Alternatif Bir Yaklaşım: Hindi Üretimi ve Sözleşmeli Yetiştiricilik Modeli, Tarım Bakanlığı TEAE Proje Raporu 2002-3. Ankara.
- Terpend, N. (2006), An Assessment of Knowledge about Trade and Markets Related to Food Security in West Africa, United Nations World Food Program, Rome, http://fews.net/sites/default/files/documents/reports/FEWS%20NET_Assessment%20of%20Knowledge%20of%20Trade%20and%20Markets%20Relevant%20to%20Food%20Security%20in%20WA_May%202006_En.pdf (12.08.2018).
- TÜİK (2017a), Hayvansal Üretim İstatistikleri, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1002 (10.06.2018).
- TÜİK (2017b), Büyükbaş ve Küçükbaş Hayvanı Olan İşletmelerin İşletme Büyüklüğüne Göre İşletme Ve Hayvan Varlığı Dağılımı, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=3977> (10.06.2018)
- TÜİK (2017c), Türkiye Tarım Alanları, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (10.06.2018)
- TÜİK (2018a), Tüketici Fiyatları Endeksi, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1014 (7.10.2018).
- TÜİK (2018b), Canlı Hayvan Sayısı, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27704> (18.06.2018).
- TÜİK (2018c), Hayvansal Ürünler, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27704> (18.06.2018).
- Von Braun, J. (2008), Food and Financial Crises: Implications for Agriculture and the Poor, Washington: International Food Policy Research Institute, <https://core.ac.uk/download/pdf/6289061.pdf> (12.08.2018).
- WHO (2012), Food Security, <http://www.who.int/trade/glossary/story028/en/> (07.05.2018).
- Zerbe Jr, R.O. ve McCurdy, H.E. (1999), “The failure of market failure”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol: 18, Issue 4, ss.558-578.
- 2010/158 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (2010), *Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Karar*, Resmi Gazete Tarihi: 02.03.2010, Sayı: 27509