

# KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI DERGİSİ

YIL / YEAR: 2021 / CİLT / VOL.: 2 / SAYI / NO: 1

**Muhittin ACAR**

**Kamu Personel Sisteminde Değişim Tartışmalarına Bir Katkı: '5-S Reform Çerçevesi'/A Contribution to the Debates on Changing Public Personnel System: '5-S Reform Framework'**

**Sultan Ahmed ALBALOOSHIA · Md Moynul AHSAN  
Mohammad Habibur RAHMAN**

**Deployment of 5G Technology in The United Arab Emirates: Perspectives and Insights/Birleşik Arap Emirlikleri'nde 5g Teknolojisine Geçilmesi: Perspektifler ve Öngörüler**

**Zuhal ÖNEZ ÇETİN**

**Ülke Örnekleri Üzerinden Covid-19 Sürecinde Yerel Yönetim Uygulamaları ve Önlemleri/Local Government Practices and Measures during Covid-19 Process Through Country Samples**

**Hasan Alpay KARASOY**

**Yönetim Fonksiyonları Ekseninde Örgütsel İletişimin Önemi/Importance of Organizational Communication within the Scope of Management Functions**

**Hakkı ŞİMŞEK**

**Suç Yönetimi Bağlamında Çocuk Suçluluğu, Cezalandırma Sistemi ve Eğitim/Juvenile Delinquency, Penalty System and Education in the Context of Crime Management**







JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY

# KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI DERGİSİ

YIL / YEAR: 2021 / CİLT / VOL.: 2 / SAYI / NO: 1

**ULUSLARARASI  
HAKEMLİ DERGİ**

# KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI DERGİSİ

JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY

YIL / YEAR: 2021 CİLT / VOL.: 2 / SAYI / NO: 1

ISSN: 2717-9729

**Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi Adına Sahibi/Owner**

Doç. Dr. Cenay Babaoğlu / Selçuk Üniversitesi

**Editörler/Editors**

Doç. Dr. Cenay Babaoğlu - Doç. Dr. Elvettin Akman  
Doç. Dr. Oğuzhan Erdoğan - Dr. Öğr. Üyesi Onur Kulaç

**Dergi Sekreteryası/Journal Secretariat**

Arş. Gör. Fırat Harun Yılmaz

**Yazım ve Dil Editörü/Spelling and Language Editor**

Arş. Gör. Dr. Dilek Dede

**İletişim/Contact**

kaypoddergi@gmail.com

**E-posta/E-mail:** kaypoddergi@gmail.com

**Genel Ağ/Web:** <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kaypod>

**Yayın Türü/Publication Type**

Elektronik

**Yapım/By Production**

**Ajans Düş Pınarı**

Birlik Mh. 465. Cd. No: 1/5 Çankaya/ANKARA

**Tasarım/Design:** Bekir Kenan COŞGUN

**E-posta/E-mail:** bilgi@duspinari.com

**Genel Ağ/Web:** www.duspinari.com

**e-yayın/e-publication**

© Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi yayınlarının her hakkı saklıdır. Bu yayınlar izin alınmaksızın, ticari amaçlarla kısmen veya tamamen çoğaltılamaz, dağıtılamaz ve yayınlanamaz. Ancak ticari amaçlar dışında, kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'nde yayınlanan makalelerde görüş ve fikirler yazarına aittir. Resmî görüşü yansıtmaz.

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi Yılda 3 (üç) sayı yayımlanır.

Uluslararası hakemli bir dergidir.

**Dergi İndeksleri/Indexes**



Dergimize gönderilen makaleler benzerlik analizi programları yoluyla intihal riskine karşı kontrol edilmektedir.

JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY

# KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI DERGİSİ

YIL / YEAR: 2021 / CİLT / VOL.: 2 / SAYI / NO: 1



## **Editör Kurulu / Editorial Board**

- Prof. Dr. Alexey G. Barabashev, National Research University, Rusya  
Prof. Dr. Todor A. Tanev, Sofia University St. Kliment Ohridski, Bulgaristan  
Prof. Dr. Mete Yıldız, Hacettepe Üniversitesi, Türkiye  
Prof. Dr. Paul Leonard Gallina, Bishop's University, Kanada  
Prof. Dr. Dimitris Gouscos, University of Athens, Yunanistan  
Doç. Dr. Teona Mataradze, Tbilisi State University, Gürcistan  
Doç. Dr. Murteza Hasanoglu, The Academy of Public Administration, Azerbaycan  
Doç. Dr. Tekin Avaner, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Türkiye  
Dr. Athanasios Podaras, Technical University of Liberec, Çekya  
Dr. Dejan Maralov, Goce Delchev University, Kuzey Makedonya  
Dr. Karol Bieniek, Pedagogical University of Cracow, Polonya  
Dr. Veronika Linhartova, University of Pardubice, Çekya
- 

## **Uluslararası Danışma Kurulu / International Advisory Board**

- Prof. Dr. Tamar Dolbaia, Tbilisi State University, Gürcistan  
Prof. Dr. Wolfgang Drechsler, Tallinn University of Technology, Estonya  
Prof. Dr. Gülise Gökçe, Selçuk Üniversitesi, Türkiye  
Prof. Dr. Hüseyin Gül, Süleyman Demirel Üniversitesi, Türkiye  
Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici, Hacettepe Üniversitesi, Türkiye  
Prof. Dr. Yusuf Şahin, Aksaray Üniversitesi, Türkiye  
Prof. Dr. William Webster, University of Stirling, İngiltere  
Dr. Martin Sobotka, University of Pardubice, Çekya  
Dr. Perfecto G. Aquino, Duy Tan University, Vietnam  
Dr. Florin Constantin Mihai, Alexandru Ioan Cuza University, Romanya  
Dr. Lucie Sobotkova, University of Pardubice, Çekya  
Dr. David de Gennaro, Italian National School of Administration, İtalya  
Dr. Cecep Mustafa, University of Stirling, Birleşik Krallık

**Bu Sayının Hakemleri / List of the Referees of the Current Issue**

Prof. Dr. Syed Md. Galib, Jashore Universitesi

Prof. Dr. Bekir Parlak, Bursa Uludağ Üniversitesi

Prof. Dr. Özcan Sezer, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi

Doç. Dr. Levent Memiş, Giresun Üniversitesi

Doç. Dr. Alper Özmen, Osmangazi Üniversitesi

Doç. Dr. Abu Elias Sarker, Sharjah Üniversitesi

Doç. Dr. Ferruh Tuzcuoğlu, Sakarya Üniversitesi

Doç. Dr. Pınar Savaş Yavuzçehre, Pamukkale Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Abdulkadir Aksoy, Gaziantep Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Esmeray Alacadağlı, Bayburt Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Nahide Işıl Çetinkaya İstikbal, İstanbul Medeniyet Üniversitesi





# TAKDİM

Kıymetli Okuyucularımız, Değerli Araştırmacılar;

2020 yılında büyük bir heyecanla yayın hayatına başlayan Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, sizlerin desteği ve katkısı ile üç sayı yayımlayarak ilk yılını tamamlamış bulunmaktadır. İkinci yılın yılmızın ilk sayısı dergimizin ise dördüncü sayısı ile değerli araştırmacıların ve bilim insanlarının huzuruna çıkmanın heyecanını ve mutluluğunu yaşamaktayız.

Dergimizde yayımlanan her bir yazının büyük bir emeğin ve uğraşımın sonucu olarak meydana geldiğinden okuyucularımıza en güzel şekilde ulaşmasını istemektediriz. Bu yüzden ki daha dinamik ve düzenli yapımız ile dördüncü sayımızı siz değerli okuyucularımıza sunuyoruz.

Dördüncü sayımızda ulusal ve uluslararası kıymetli akademisyenler ve araştırmacılar dergimize katkı sundular. Bu sayıda yer alan ilk çalışma, **Prof. Dr. Muhittin Acar** tarafından kaleme alınan “*Kamu Personel Sisteminde Değişim Tartışmalarına Bir Katkı: ‘5-S Reform Çerçevesi’*” isimli makaledir. Bu makalede yazar, kamu personel reformlarının tasarımı ve tartışılmasında kullanılabilir bir çerçeve ortaya koymaya çalışmıştır.

Dördüncü sayımızda yer alan ikinci makale ise **Sultan Ahmed Albalooshia, Dr. Öğr. Üyesi Md. Moynul Ahsan ve Prof. Dr. Mohammed Bin Rashid**’in kaleme aldığı “*Deployment of 5G Technology in The United Arab Emirates: Perspectives and Insights*” başlıklı çalışmadır. Yazarlar makalede 5G teknolojisini ana hatlarını ortaya koyarak Birleşik Arap Emirlikleri’ndeki (BAE) 5G teknolojisi anlayışı ve politikalarını ele almışlardır.

Sayının üçüncü çalışmasında **Dr. Öğr. Üyesi Zuhul Önez Çetin**’in hazırlamış olduğu “*Ülke Örnekleri Üzerinden Covid-19 Sürecinde Yerel Yönetim Uygulamaları ve Önlemleri*” başlıklı makale çalışmasına yer verilmiştir. Önez Çetin, Covid-19’un kentlerde ortaya çıkardığı olumsuz durumlara ilişkin yerel yönetimlerin uyguladığı politikaları farklı ülke örnekleri ile açıklamaya çalışmıştır.

Sayının dördüncü çalışması “*Yönetim Fonksiyonları Ekseninde Örgütsel İletişimin Önemi*” ismiyle **Doç. Dr. Hasan Alpay Karasoy** tarafından hazırlanmıştır. Yazar makalede iletişim unsurunu “yönetim fonksiyonları” çerçevesinde doküman incelemesi yöntemiyle ele almıştır. Bu sayının son çalışması **Hakkı Şimşek** tarafından hazırlanmıştır. “*Suç Yönetimi Bağlamında Çocuk Suçluluğu, Cezalandırma Sistemi ve Eğitim*” başlıklı makalede çocuk suçluluğunun önlenmesinde, suça sürüklenen çocuğa yönelik uygulamadaki yeniden eğitim faaliyetleri değerlendirilmiştir.

Bu sayımızda emeği geçen bütün editöryal ekibimize, değerli vakitlerini ve birikimlerini dergimiz ile paylaşan saygıdeğer hakemlerimize, bilime katkı sunacağı düşüncesi ile yazılarını bizimle paylaşan yazarlarımıza ve tabii ki siz değerli okurlarımıza sonsuz teşekkürlerimizi sunuyoruz.

2021 Temmuz sayısında buluşmak üzere....

## Editörler

Doç. Dr. Cenay Babaoğlu  
Doç. Dr. Elvettin Akman  
Doç. Dr. Oğuzhan Erdoğan  
Dr. Öğr. Üyesi Onur Kulaç

# FOREWORD

Dear Readers and Researchers,

**T**he Journal of Public Administration and Policy, which started its publication life with great enthusiasm in 2020, has completed its first year by publishing three issues with your support and contribution. In the presence of valuable researchers and scientists, we are excited and happy to come out with the first issue of our second publication year and the fourth issue of our journal.

Since each article published in our journal is the output of a great effort and work, we want it to reach our readers in the best way possible. To this end, we present our fourth issue to our valuable readers with our more dynamic and regular structure.

In our fourth issue, esteemed national and international academicians and researchers contributed to our journal. The first study of the issue titled “A Contribution to the Debates on Changing Public Personnel System: 5-S Reform Framework’ was written by Prof. Dr. Muhittin Acar. In this article, the author sought to establish a framework that could be used in the design and discussion of public personnel reforms.

The second study of the issue titled “Deployment of 5G Technology in The United Arab Emirates: Perspectives and Insights” was written by Sultan Ahmed Albaloochia, Asst. Prof. Dr. Md. Moynul Ahsan and Prof. Dr. Mohammed Bin Rashid. The authors outlined 5G technology in the article and discussed 5G technology understanding and policies in the United Arab Emirates (UAE).

The third study of the issue titled “Local Government Practices and Measures During COVID-19 Process Through Country Samples” was prepared by Asst. Prof. Dr. Zuhail Önez Çetin. Önez Cetin tried to explain the policies applied by local governments regarding the negative situations caused by Covid-19 in cities with different examples of countries.

The fourth study of the issues titled “Importance of Organizational Communication Within the Scope of Management Functions” was prepared by Assoc. Prof. Dr. Hasan Alpay Karasoy. In the article, the author handles the communication element within the framework of “management functions” using the method of document analysis. The last study of the issue was prepared by Hakkı Şimşek. In the article titled “Juvenile Delinquency, Penalty System And Education in the Context of Crime Management” retraining activities in the practice of child delinquency are evaluated in the prevention of juvenile delinquency.

We would like to express our endless thanks to all our editorial team who contributed to this issue, to our esteemed referees who shared their valuable time and experience with our journal, to our authors who shared their articles with us with the thought of contributing to science, and of course to you, our valuable readers.

Hope to meet in the July 2021 issue....

## **Editors**

Assoc. Prof. Dr. Cenay Babaoğlu  
Assoc. Prof. Dr. Elvettin Akman  
Assoc. Prof. Dr. Oğuzhan Erdoğan  
Asst. Prof. Dr. Üyesi Onur Kulaç

# İÇİNDEKİLER / CONTENTS

**Takdim**

**Foreword**

**Kamu Personel Sisteminde Değişim Tartışmalarına Bir Katkı: '5-S Reform Çerçevesi'/**  
A Contribution to the Debates on Changing Public Personnel System: '5-S Reform  
Framework' .....11  
**Muhittin ACAR**

**Deployment of 5G Technology in The United Arab Emirates: Perspectives and**  
**Insights/Birleşik Arap Emirlikleri'nde 5g Teknolojisine Geçilmesi: Perspektifler ve**  
**Öngörüler.....35**  
**Sultan Ahmed Albalooshia - Md Moynul Ahsan - Mohammad Habibur Rahman**

**Ülke Örnekleri Üzerinden Covid-19 Sürecinde Yerel Yönetim Uygulamaları ve**  
**Önlemleri/Local Government Practices and Measures during Covid-19 Process Through**  
**Country Samples.....55**  
**Zuhal ÖNEZ ÇETİN**

**Yönetim Fonksiyonları Ekseninde Örgütsel İletişimin Önemi/Importance of**  
**Organizational Communication within the Scope of Management Functions.....81**  
**Hasan Alpay KARASOY**

**Suç Yönetimi Bağlamında Çocuk Suçluluğu, Cezalandırma Sistemi ve Eğitim/Juvenile**  
**Delinquency, Penalty System and Education in the Context of Crime Management .....93**  
**Hakkı ŞİMŞEK**



# KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE DEĞİŞİM TARTIŞMALARINA BİR KATKI: '5-S REFORM ÇERÇEVESİ'

A Contribution to the Debates on Changing Public Personnel System:  
'5-S Reform Framework'

Muhittin ACAR\*

## Öz

Türkiye'de kamu personel sistemine yönelik çalışmaların kayda değer bir kısmı personel reformlarıyla ilgilidir. Dolayısıyla, reformları konu edinen literatürün sistematik bir biçimde incelenmesine ihtiyaç vardır. Sözü edilen türden bir incelemede yararlanılabilecek bazı fikirlere ve örneklerle bu çalışmanın ilk kısmında yer verilmektedir. Belki daha da önemlisi, çalışmada geçmişteki reform girişimlerine ilişkin literatürde yer verilen gözlem ve eleştirilerden gelecekteki reformlara yönelik bazı çıkarımlar yapılmaktadır. Çalışmada kamu personel reformlarının başarısı için, süreçlerin bütüncül bir tarzda planlanmasının ve etkili biçimde yönetilmesinin önemine vurgu yapılmaktadır. Çalışmanın temel amacı, kamu personel reformlarının tasarımı ve tartışılmasında kullanılabilecek bir çerçeve ortaya koymak suretiyle alana katkıda bulunmaktır. Çalışmada önerilen '5-S Reform Çerçevesi' beş bileşenden oluşmaktadır: strateji, standardizasyon, senkronizasyon, sahiplenme ve sürdürülebilirlik.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye, Kamu Yönetimi, İdari Reformlar, Kamu Personel Rejimi, Kamu Personel Sistemi, Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi, Kamu Personel Politikaları, Kamu Personel Reformu.

## ABSTRACT

A significant portion of the studies on public personnel system in Turkey are somewhat related to personnel reforms. As such, there is a need to conduct a comprehensive and systematic review of the existing literature on public personnel reforms. At the beginning of this study some ideas and samples are offered for possible utilization in such a review. Perhaps more importantly, the study draws some key inferences from observations and criticism available in the existing literature about the past reforms in order for them to be useful for future reforms. The study emphasizes the importance of an integrated planning and effective management of the processes for success of public personnel reforms. The chief purpose of this study is to contribute to the field by offering a new framework to be employed in designing and discussing public personnel reforms. The proposed '5-S Reform Framework' consists of five main components: strategy, standardization, synchronizing, owning, and sustainability.

**Keywords:** Turkey, Public Administration, Administrative Reforms, Public Personnel Regime, Public Personnel System, Human Resources Management in Public Sector, Public Personnel Policies, Public Personnel Reform.

\* Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, acar42@yahoo.com, ORCID: 0000-0002-0422-5034

*“Son yıllarda ülkemizde ‘reform’ sözcüğü, semeresiz girişimlerin, gerçekleştirilmeyen özelemlerin bir adı oldu. Gerçekten bugün, toplumsal hayatımızın her alanında rastlanan türlü düzensizlik ve eksikliklerin giderilmesi için reform adı altında girilen birtakım çabaların bir sonuca ulaştırılmaması reform sözcüğüne özel bir anlam kazandırmıştır. Aslında reform, amacı, doğrultusu ve aşamaları önceden belirlenen ve sonuçları kestirilebilen sistemli değişim çabalarıdır. Oysa bizde reform çabaları, günlük yaşantımızda karşılaştığımız sıkıntıları hafifletmek amacıyla girilen ve çoğu kez bir ‘mevzuat düzenlemesi’ olarak ortaya çıkan ve genellikle hayal kırıklığı ile sonuçlanan girişimler olmuştur. Başarılı olmayan bu tür girişimlere belki en iyi örnek personel reformudur.”*

Cahit Tutum, “Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu”, 1973: 3.<sup>1</sup>

## 1. GİRİŞ

Türkiye’de kamu personel sistemine yönelik akademik çalışmaların önemli bir bölümü—dolaylı biçimde de olsa—bu alanda gündeme getirilen veya getirilmesi gereken, gerçekleştirilen veya gerçekleştirilemeyen reformlara ilişkin tespit, tenkit ve/veya teklifler içermektedir. Geçmişteki değişim çabalarına ilişkin literatürde ortaya konulan gözlem ve eleştiriler bir yeniden okumaya tabi tutulduğunda, reform girişimlerinde başarı için bütüncül bir bakışın ve planlamanın çok önemli olduğu anlaşılmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, Türkiye’de kamu personel sisteminde girilecek bir reformun; geçmiş tecrübelerden ders alması, güncel sorunları çözmeyi başarabilmesi ve geleceğin kamu yönetiminde ihtiyaç duyulacak insan kaynakları politikaları ve pratiklerini hedeflemesi gerekmektedir. Bunun için ise, istikbaldeki reform teşebbüslerinde, ‘ne değişmeli?’ sorusuyla yetinilmeyip, ‘nasıl değişmeli?’ sorusuna da odaklanılmalıdır. Başka bir söyleyişle, kamu personel sisteminde reform bahsinde, mevzuatta ve politikalarda spesifik olarak nelerin değişmesi gerektiği kadar, bunların nasıl belirlenmesi, ilişkilendirilmesi, paylaşılması ve tartışılması gerektiği hususlarının da gündeme getirilip, sorgulanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Çünkü herhangi bir reformun öngördüğü politikalar ve düzenlemelerin içeriği ve isabeti kadar, reform sürecinin bütüncül bir tarzda planlanması ve etkili bir şekilde yönetilmesi de nihai başarı açısından önemlidir. Nitekim bu yazının ana fikri ve temel motivasyonu burada saklıdır.

Çalışmanın temel amacı, Türkiye’de kamu personel sisteminde reform tartışmalarına katkı sunmaktır. Bu doğrultuda, kamuda personel reformlarının tasarımı ve

<sup>1</sup> Bu yazının hazırlıkları esnasında vefat haberini aldığımız kamu personel alanın duayenlerinden Prof. Dr. Cahit Tutum’un anısına saygıyla ithaf olunur.

tartışılmasında yararlı olacağı düşünülen ‘5-S Reform Çerçevesi’ çalışmanın üçüncü bölümünde ortaya konulmaktadır. Öncesinde ise, ilk olarak kamu personel rejiminde reform konulu araştırma ve tartışmalara değinilerek, bunların tematik tasnif ve tahlilinde kullanılabilir bazı örnekler aktarılmakta, ardından ilgili literatürün geçmişteki reformlara ilişkin tespit ve tenkitleri bir yeniden okumaya tabi tutularak, personel reformunun tasarımı ve tartışılmasında yeni, daha bütüncül bir yaklaşıma duyulan ihtiyaç ortaya konulmaktadır.

## 2. KAMU PERSONEL REFORMUNA İLİŞKİN LİTERATÜRDEN ÖRNEKLER VE ÇIKARIMLAR

Türkiye’de kamu personel sisteminin yapılanma ve işleyişini, kamu kurumlarında insan kaynakları yönetiminin durumunu ve sorunlarını ele alan literatür yıllar içinde farklı disiplinlerden ve kurumlardan araştırmacıların ve uzmanların katkılarıyla giderek genişleyen bir görünüm arz etmektedir. Çalışmanın başlangıcında belirtildiği gibi, söz konusu literatürü oluşturan çalışmaların azımsanmayacak bir kısmını kamu personel reformları ile ilişkilendirmek mümkündür. Örneğin, Türkiye’de yayınlanan dört akademik derginin 1972-1999 yılları arasında çıkan sayılarında yer alan personel/insan kaynakları konulu 94 makaleyi içerik analizine tabi tutan Üsdiken ve Wasti (2002), incelenen yazılarda personel alanında ‘sistemleştirme’ yaklaşımını benimseyen ve uygulamaları ele alan çalışmaların büyük bir ağırlık taşıdığını bildirmektedirler. Fedai (2017: 1174) ise, ‘kamu personel yönetiminde reform pratiklerinin analizi’ amacıyla izlediği *Amme İdaresi Dergisi*’nde “1968-1980 yılları arasında yayınlanan çalışmalar[ın] genellikle personel kanunu ve idari personel reformu üzerine yoğunlaş[tığı]” tespitinde bulunmaktadır.

Bununla birlikte, Türkiye’de kamu personel reformu ile ilişkilendirilebilecek akademik çalışmaların türdeş bir küme olmadığı, bilakis tematik, metodolojik ve/veya analitik açılarından farklılıklar içeren geniş bir yelpaze oluşturduğu belirtilmelidir. Dolayısıyla, kamu personel reformuna dair araştırmaları ve tartışmaları kapsamlı ve sistematik biçimde inceleyip tasnif ve tahlil edecek çalışmalara duyulan ihtiyaç sürmektedir. Bu tür bir çalışmaya girişecek olanlara fikir vermesi açısından, ‘personel reformu literatürünün’ analizinde tematik olarak seçilebilecek alt kategorilere dair kimi örnekler aşağıda kısaca değinilmektedir. Ancak, bu yazının kamu personel reformuna ilişkin kuşatıcı ve tüketici bir literatür incelemesi ve çözümlemesi sunma gibi bir hedefinin ve iddiasının bulunmadığı not edilmelidir.

Geçmişteki reform girişimlerini yönlendiren temel sebepleri, teorik modelleri ve/veya uluslararası etkileri ele alan kimi çalışmalar (Altan, 2016; Ayman-Güler,

2003; Eren, 2006; Eren ve Eken, 2007; Eroğlu, 2010), gelecekteki reform girişimlerinin nasıl gerçekleştirilebileceği kadar, siyasi-ideolojik kökenleri itibarıyla nasıl tartışılabileceğine ilişkin olarak da ipuçları ihtiva etmektedir.

Cumhuriyet Döneminde kamu personel sisteminin ve politikalarının gelişimini ele alan bazı incelemeler ise reform arayışlarının tarihsel süreçteki seyrini öğrenmek isteyenlerin başvurabileceği kaynaklara örnek olarak sıralanabilir (Acar, 2019; Altunok, 2018; Güler, 1988b; Öktem, 1992; Şener, 2013).

İlk ismi Devlet Personel Dairesi olan, bilahare Devlet Personel Başkanlığı adını alan ve 2019'da tüzel kişiliği sona erdirilen merkezi idare örgütünün kuruluş yıllarına dair tanıklıklar (Mihçioğlu, 1987) ile yıllar içinde geçirdiği örgütsel-işlevsel değişimlerin tahliline odaklanan incelemelerin (Güler, 1988) yanı sıra, personel hizmetlerinin merkezi düzeyde örgütlenmesinin farklı ülkelerdeki (Aslan vd, 2016) ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında Türkiye'deki (Albayrak, 2020; Kılıç, 2020; Saylam ve Arslan, 2019) durumunun değerlendirildiği çalışmalar müstakbel reformculara merkezi düzeyde yönlendirme-eşgüdüm hususunda faydalı olabilecek gözlem ve değerlendirmeler sunmaktadır.

Kamu personel sistemine yön veren/vermesi gereken anayasal-yasal ilkelere odaklanarak mevcut durumu ve sorunları ele alan çalışmalar (Acar, 2020; Mihçioğlu, 1958; Şen, 2020; Uz, 2011; Yıldız, 2016) ise, söz konusu ilkelerin geçmişteki ve günümüzdeki durumunu anlamının yanında, gelecekteki reform girişimlerinde nasıl ele alınabileceğine ilişkin kestirimlerde bulunmak isteyenlere yol gösterici niteliktedir.

Kamu personel rejimiyle ilgili olarak hükümet programlarında ve kalkınma planlarında yer verilen tespitler ile öngörülen tedbirlerin yanı sıra, alandaki gelişmeleri ve sorunları belli dönemler itibarıyla ele alan akademik çalışmalar da (Acar, 1991; Albayrak, 2017; Canman, 1998; Özkal-Sayan, 2016; Şaylan, 2000; Tutum, 1980), müstakbel reformculara konu ve kapsam bakımından yapacakları seçimlerde yardımcı olabilecek mahiyettedir.

Bu minvalde son olarak, odağında reformlar bulunmamakla birlikte, Türkiye'de kamu personel sisteminin yapılanma ve işleyişini farklı yönleriyle inceleyen bir dizi makale zikredilmelidir (Acar ve Özgür, 2004; Aslan, 2011; Dulkadiroğlu, 2019; Ergun, 1983; Karlı, 2020; Özgür ve Aydın, 2020; Özkal-Sayan, 2009; Özkal-Sayan ve Albayrak, 2011).

Öte yandan, mevcut literatürde Türkiye'de kamu personeli alanında geçmişte girilen reformlara yönelik eleştiriler ortaya koyan, yapılan düzenlemelerden



umulan sonuçların elde edilememesinin sebeplerine dair değerlendirmeler sunan yazılar bu çalışma bakımından ayrı bir öneme sahiptir. Zira farklı araştırmacılar tarafından yıllar içinde kayda geçirilen tespit ve tenkitler, personel reformu girişimlerinde spesifik mevzuat ya da siyasa değişikliklerinin içeriği ve isabetliliği kadar, reformların nasıl tasarlandığı, tartışıldığı ve tatbik edildiği meselesi üzerinde de ciddiyetle durulması gerektiğini ortaya koymaktadır. Kamu personel sistemine yönelik değişim çabalarında, konu ve içerik kadar, yaklaşım ve yöntemin de önemli olduğunu göstermektedir. Münferit mevzuat hükümlerine ve siyasa maddelerine odaklanmakla yetinmektense, metotların ve süreçlerin de etraflı biçimde sorgulanması ihtiyacına işaret etmektedir.

Bu noktada, geçmişte ve günümüzde kamu personeli sistemine yönelik reform girişimlerinin neredeyse tüm ülkelerde bir dizi karmaşıklık ve güçlüklerle karşılaştığı, ayrıca personel reformlarının başarısını belirleyen etmenlerin çok ve çeşitli olduğu hususunun altı çizilmelidir (Dulkadiroğlu ve Albayrak, 2018). Nitekim Türkiye’de personel reformlarının akim kalması; ekonomik ve siyasi istikrarsızlıktan, yüksek işsizlik ve enflasyona, uzman personel ve mali kaynak yetersizliğinden, ihtiyaçlara ve bünyeye uygun olmayan fikir ve modellerin esas alınmasına kadar bir dizi farklı faktöre referansla tartışılmıştır. Dolayısıyla, kamu personel sisteminde yaşanan her olumsuzluğu reformların/reformcuların başarısızlık hanesine yazmak da, geçmişte girişilen reformların başarısızlıklarının tamamen yaklaşım-yöntem ile ilgili yetersizliklerden kaynaklandığını söylemek de doğru olmayacaktır.

Bununla birlikte, alanın duayen isimlerden Cahit Tutum’un muhtelif makaleleri başta olmak üzere, Türkiye’de kamu personel sisteminde reformları konu edinen yazıların yeni bir okumaya tabi tutulmasıyla, geçmişte ortaya konulan reform yaklaşımlarına ve süreçlerine yöneltilen eleştirileri belli başlıklar altında toplamak ve bunlardan gelecekteki reformların planlanması ve yönetilmesine ilişkin bazı çıkarımlar yapmak mümkündür.

Geçmişteki reform çalışmalarına yöneltilen ve kabaca beş alt başlıkta toparlanabilecek eleştiriler arasında ilk sırada, personel rejimini ilgilendiren ya da etkileyen değişiklik ve düzenlemelerin temel istikametinin ve tercihlerinin belirsizliği bulunmaktadır. Örneğin, Tutum (1973: 23), “reform ihtiyacının nitelik ve yönünün saptanmamış olmasını” eleştirmekte, “reformların niteliği ve genel doğrultusu konusunda yeni sosyal güçlerin temel tercihlerinin ne olduğunun kesinlikle belli” olmadığı görüşünü savunmaktadır. Aynı yazar, devamında şunları kaydetmektedir: “Memur güvenliği konusunda genel tutum ve eğilim ne olacaktır? Personel sistemi işe ağırlık veren, dikey ve yatay hareketliliği ve özel kesimle personel alışverişini teşvik eden açık bir sistem mi olacak yoksa meslek unsurunun ağır bastığı kapalı bir rejimi olacaktır? Bütün bu

*ve buna benzer sorular bugüne kadar yeteri açıklıkla cevaplandırılmamıştır.” (1973: 24-25). Benzer biçimde, Canman (1985: 25), “Kararnamelerle personel rejimimize bir sistem, bir felsefe getirilmemiştir. Düzenlemeler, bu yüzden yüzeyde kalmış, yeni sorunlar ortaya çıkarmıştır.” değerlendirmesinde bulunmaktadır.*

Kısacası, ‘kadro’ ve ‘rütbe’ sistemlerinden hangisine ağırlık verileceği hususu dâhil olmak üzere personel sisteminin başat niteliklerinin belirlenmemiş olması (Canman, 1992; Şen, 2020; Tutum, 1980), temel yönelimler, hedefler ve tercihlerin açık bir biçimde ortaya konulmamış bulunması, geçmişteki reform girişimlerine dair eleştirilerin başında gelmektedir. Hâlbuki deneyimler ve araştırmalar, kamu personel sisteminde reformun ana amaç ve hedeflerinin, önceliklerinin ve odağının belirlenmesi gerektiğine, başarı için kapsamlı bir stratejiye ve iyi bir süreç yönetimine ihtiyaç bulunduğuna işaret etmektedir (Dulkadiroğlu ve Albayrak, 2018).

İkinci gruptaki eleştiriler, kamu personeli alanındaki değişikliklerin kapsamlı bir stratejinin rehberliğinden yoksun ve sistematiklikten uzak bir şekilde yürütülmesi neticesinde oluşan parçalı ve karmaşık yapıya, öngörülebilirlik ve tutarlılıktan uzak mevzuata ilişkindir. Tutum (1990: 35) ‘Cumhuriyet döneminde yapılan personel düzenlemelerinin dikkate değer özelliklerini’ sıralarken bunların çoğunun ‘ücret yasaları’ oluşuna ve ‘tevhid ve teadül kanunları’ niteliği taşımalarına vurgu yapmakta ve sözlerini şöyle sürdürmektedir: “Bunun anlamı ise açıktır: parçalanmış, dağılmış bir sistemi yeniden bütünleştirmek ve çeşitli personel kategorileri arasında ‘tevhid’ ve ‘teadül’ sağlamak. Bu çembersel döngü yıllar boyu sürüp gitmiştir”. Anılan yazar, ortaya çıkan durumu kamu personeliyle ilgili düzenlemelerin kanunla değil KHK’lar ile gerçekleştirilmesine, çoğu kez güncel dürtülerle hareket edilmesine ve münferit çözüm arayışlarının yaygınlığına atfetmektedir (1990: 36-37). Personel rejimine ilişkin düzenleme ve uygulama yetkisini paylaşan merkezi idare kuruluşları arasında etkili bir iş birliği ve eşgüdümün tesis edilememiş olması ile farklı statülere ve kurumlara tabi olarak çalışan kamu personeli arasındaki ücret dengelerinde tutarsızlıklar ve bozulmalar yaşanması da bu minvalde not edilmelidir (Canman, 1985; Şaylan, 2000; Tutum, 1973).

Kamu personel sisteminde reform çabalarına yönelik üçüncü grup eleştiriler, ‘ilişkilendirme ve uyum’ ile ilgilidir. Öncelikle belirtilmelidir ki, stratejik insan kaynakları yönetimiyle ilgili literatürde, bir yandan kurumsal stratejiler ile insan kaynakları stratejilerinin uyumunun (dikey entegrasyon), diğer yandan da kurumsal insan kaynakları politikaları ve uygulamalarının birbirleriyle uyumunun (yatay entegrasyon) sağlanmasının önemine giderek daha fazla vurgu yapılmaktadır (Coşkun ve Kayar, 2011). Benzer biçimde, kamu personel sistemine yönelik değişikliklerin idari reformların bir parçası olarak tasarlanması, kamu yönetimi alanındaki

düzenleme ve değişikliklerle uyumlu bir biçimde ele alınması da gerekmektedir. Nitekim Erkin (1971: 50), 1327 sayılı Kanunun gerekçesinde; personel rejiminde yapılacak düzenlemelerin 'kamu yönetimi alanındaki düzenleme ve iyileştirmelerin başlangıcı, belki de temeli olacağı' ve 'bütçe reformu, emeklilik sistemi ve idari reform ile organik bir bütün olarak ele alınacağı' ifadelerine yer verildiğini bildirmektedir. Köksal (1968: 102) ise, 'personelle ilişkin bütün sorunların birbiriyle yakından ilgili olduğuna' dikkat çekerek, bunlara 'birlikte, personel idaresinin bütünlüğü içinde çözüm aranması' gerektiğini vurgulamaktadır.

Buna karşın, kamu personel sisteminde reform çabalarına ilişkin değerlendirmeler içeren yazılarda, 'ilişkilendirme ve uyum' konusuna Türkiye'de yeterince hassasiyet gösterilmediği sıklıkla dile getirilmektedir. Örneğin, Coşkun ve Kayar'a (2011: 82-83) göre: "*Türk kamu yönetiminde stratejik plan uygulamalarına ilişkin yasal mevzuatın büyük ölçüde tamamlandığı söylenebilir. Bununla birlikte, mevzuatta ve uygulamada stratejik planlama ile kamu personel sistemi arasında bir ilişki kurulmamıştır.*" Tutum'a (1973: 25) göre: "*Personel reformu, tek başına ele alınıp gerçekleştirilecek bir sorun gibi gözüküyordu. Örgüt ve yöntemi de içine alacak biçimde ele alınması gerekirken sorunun bu yönü bütünü ile ihmal edilmiştir.*" Benzer biçimde, Canman (1985: 25), personel rejimi ile teşkilat yapısı arasındaki ilişkiye önem verilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Yine Tutum (1980: 105), geçmiş reform girişimlerinde personel sorunlarının örgütsel sorunlardan ayrı tutulması nedeniyle personel alanındaki düzenlemelerin adeta salt ücret düzenlemesine dönüştüğünden (ve biraz da bu yüzden başarısızlıkla sonuçlandığından) bahisle, şu görüşü savunmaktadır: "*Reformun en son amacı, hizmetle personel arasındaki kopukluğu gidermek olduğuna göre, personel sorunlarının örgüt sorunları ile birlikte ele alınması bir zorunluluktur.*" Aykaç'a (1990: 107) göre ise:

*Türkiye'de bugüne kadar, personel yönetimi alanında meydana gelen aksaklıkların giderilmesi için yapılan bütün çalışmalar[ın] ve düzenlemeler[in] personel yönetimi sisteminin bir alt sistemine büyük önem atfederek, o alt sistemdeki aksaklığın giderilmesi halinde her şeyin düzeleceğini sanmak yanlıgisına kapıldıklarını veya alt sistemler arasındaki ilişkilerin özellikleri[ni] dikkate [almaksızın], sorunların tek tek çözümlenebileceği varsayımından hareket ettiklerini görüyoruz.*

Aksu (2007: 38-39), 2011 yılında 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan KHK'lar marifetiyle gerçekleştirilen düzenlemelerin hem birbiriyle uyumunun hem de devlet teşkilatlanmasına ve kamu personel rejimine temel teşkil eden hukukî düzenlemelerle uyumunun sağlanamadığı görüşündedir. Personel

reformları bağlamında uyum konusunu ve daha fazlasını içeren ve aşağıda aynen alıntılanan eleştirisi ise Dülğar'a (2017: 1) aittir:

*Personel yönetiminin nasıllığına ilişkin normatif cevaplar sunan bir çerçeve belirlemek için öncelikle alandaki sorunların saptanması gerektiği düşünülmektedir. Saptanan sorunların tek tek reforma tâbi tutulmasıyla aşılabacağı varsayımı üzerine kurulan bu düşünce, Türkiye'nin idari reform pratiğinde de somutlaşmıştır. Ancak bu, sorunları teknik boyuta indirgeme riskini beraberinde getirdiği gibi resmin bütününe görmeye engel oluşturmaktadır. Çünkü bir yandan personel yönetimini devlet mekanizmasından ayrı işleyen bir makine[gibi] algılamaya diğer yandan personel sisteminin kendi içerisinde yer alan unsurların birbiriyle olan ilişkisini gözden kaçırmaya sebep olmaktadır.*

Dördüncü olarak, personel reformlarının tasarlanması ve tartışılmasında farklı kesimlerin katkı ve katılımlarının talep ve temin edilmesine dair konuların, ilgili literatürde önemli bir yer tuttuğuna dikkat çekilmelidir. Kamu yönetimi alanındaki reform çalışmalarının başarısını etkileyen faktörler arasında sıklıkla dile getirilen bu husus, kamu personel sisteminde reform söz konusu olduğunda daha da önemli ve öncelikli bir hale gelebilmektedir. Zira sorunların ve ihtiyaçların ulaştığı boyutların yanı sıra, sistemi etkileyen faktörlerin çeşitliliği ve sistemden etkilenen aktörlerin çokluğu, reformların geniş bir katılım ve uzlaşa çerçevesinde hazırlanmasını gerektirmektedir. Bu meyanda, örneğin, personel reformlarının öncelikle karar verme ve kaynak tahsisi yetkisine sahip politikacılar ve idareciler tarafından benimsenmesi ve savunulması gerektiği, iç ve dış paydaşların planlanan değişikliklere ilişkin desteğinin sağlanması için ise karmaşık bir dizi sürecin iyi yönetilmesine ihtiyaç duyulduğu dile getirilmektedir (Dulkadiroğlu ve Albayrak, 2018).

Buna karşın, geçmişten günümüze farklı yazarlarca ortaya konulan değerlendirmelere bakılırsa, Türkiye'de personel reformlarının planlanması ve yürürlüğe konulması süreçlerinde ilgili tüm kesimlerin ve kurumların katılım ve desteğini sağlamaya yönelik tutarlı yaklaşımların ve sistematik çabaların varlığından söz etmek pek mümkün gözükmemektedir. Örneğin, Tutum'a (1973: 25) göre: "(B)ir yandan memur kamuoyunun öte yandan siyasal çevrelerin ve halk oyunun kazanılması doğrultusunda bir çaba sarfedilmemesi de reform çabaları açısından olumsuz etkiler doğurmuştur." Keza, Tutum (1990: 37) meseleyi kamu personelinin sürece katılımı açısından değerlendirip, düzenlemelerin 'tepeden inme ve tek yönlü' olduğunu belirterek şu görüşleri ifade etmektedir: "(K)amu görevlileri kendileriyle ilgili düzenlemelerde söz sahibi değildir. Düzenlemeler, tepeden inme, katılımsız ve tek yönlü yapılmaktadır. Örgütsel temsil olmadığı için hükümetlerin etkili biçimde uyarılma olanağı bulunmamaktadır. Bu koşullarda kimi gruplar, hatta kişiler için özel düzenlemeler yapılabilmektedir." Aynı yazarın farklı bir çalışmasında (Tutum,

1970: 11-12) ortaya koyduğu gözlemler ise reform süreçlerinde şeffaflık ve katılım noksanlığına ve bunun olası sonuçlarına dikkat çekmesi nedeniyle önemlidir:

*Bugüne kadar yapılan tadil çalışmalarının ortak bir özelliği bu çalışmaların daima gizli, kapalı kapılar ardında ve masa başı çalışmaları şeklinde yürütülmüş olmasıdır. (...) Bu tip bir yöntem genellikle kısa sürede sonuç alma isteğinden güç alır. Bu ise ilgilileri ister istemez yüzeyde görülen belirtilere göre acele yargılara ve tedbirlere sürükler. Kısa ömürlü formüller öncelik kazanır. Bütün bunlar köklü çözüm yollarının ertelenmesi sonucunu doğurur.(...) Sonuncu bir sakınca da gizli yürütülen masa başı çalışmalarının bir bakıma faydalı eleştirilerden peşinen vazgeçilmesi anlamına gelmesidir.*

Konuya ilişkin yakın tarihli bir örnek olarak, Aksu'nun (2017: 40) 2011'de yürürlüğe konulan KHK'lar ile ilgili değerlendirmesi verilebilir. Anılan yazara göre: "Kamu yönetimine ve kamu personeline ilişkin oldukça kapsamlı düzenlemeler içeren ve hızlı bir değişim öngören kanun hükmünde kararname taslaklarının hazırlanması sırasında gerek bu konuda çalışan kamu kurum ve kuruluşlarının gerekse yapılacak değişiklik ve düzenlemelerden etkilenecek olanların görüşlerinin alınması yoluna gidilmemiştir."

Beşinci ve son olarak, personel sisteminde değişimin devamlılığını ve derinleşmesini konu edinen eleştiri ve önerilere değinmek gerekmektedir. Genel olarak idari reformların, özel olarak da kamu personel sisteminde reform girişimlerinin başarısı için büyük önem taşıyan, buna karşın hazırlık ve planlama aşamasında genellikle göz ardı edilen, üzerinde yeterince durulmayan hususlar arasında değişim süreçlerinin izlenmesi-değerlendirilmesi ile değişimi destekleyici politikalar ve araçların etkili biçimde mobilize edilmesi de yer almaktadır. Ayrıca, beklentilerin gerçekçi bir biçimde çözümlenmesine ve dürüstlüğü esas olarak yönlendirilmesine, reformlara ilişkin iletişim ve eşgüdüm süreçlerinin niteliğinin geliştirilmesine, bilhassa rehberlik ve kapasite geliştirme faaliyetlerinin iyileştirilmesine önem verilmesi gerekmektedir (Dulkadiroğlu ve Albayrak, 2018). Türkiye'de kamu personel sistemine yönelik değişim çabalarında bu hususların yeterince dikkate alınmadığı, özellikle reform süreçlerine rehberlik ve liderlik etme, kurumlar arası iletişim ve eşgüdümü geliştirme, değerlendirme ve destek sunma gibi hususlarda merkezi idarenin ilgili kurumlarının geçmiş yıllarda pek de başarılı bir performans sergilemediği değerlendirilmektedir (Örneğin bkz. Erkin, 1969: 102-103; Tutum, 1980: 104; 1973: 21).

Bu bahiste sözü bir kez daha Cahit Tutum'a bırakmak, yaklaşık yarım asır önce dile getirilen kimi hususların halen kıymetini ve güncelliğini koruduğunu müstakbel reformculara duyurmak yerinde olacaktır.

*İdari reform, personel reformu gibi deyimlere karşı memurlar arasında genel bir ilgisizlik, ya da yaygın bir şüphe göze çarpmaktadır. Reformun zorunluluğu üzerinde genel bir anlaşma olduğu halde reform çabalarına karşı bu ilgisizlik ya da şüphe nereden ileri gelmektedir? (...) Akla ilk gelen sebepler arasında geniş memur kitlesinin bu tür teşebbüslerden bugüne kadar kendi açısından fazla bir yarar sağlamamış olması, reformun ciddiyetle uygulanabileceğine olan güvensizliği ve inançsızlığı sayılabilir (Tutum, 1970: 14).*

*Yaygın anlayışa göre, 'kanun' ve reform' kelimeleri eşdeğerlidir. Hâlbuki hukuki düzenleme için sadece bir yönüdür. Şüphesiz çok önemli bir yönüdür. Ama şurası bir gerçektir ki kanunla reform yapmak olanak dışıdır. Tersini doğru olsaydı her gün yeni bir kanun çıkarmak suretiyle bütün reformlar gerçekleştirilebilirdi. (...) Asıl önemli olan reform yapmak istek ve iradesi ve bunu uygulayacak ve yürütecek mekanizmanın varlığı ya da yokluğudur (Tutum, 1970: 14).*

*Bir düzenleme yapıldıktan sonra, sorunlar yığılıp yapılan düzenlemeyi zorlayıcıya kadar bir geliştirme yapılmamakta yeni bir kanunun gelmesi beklenmektedir. Hâlbuki kanunları çıkarmakla iş bitmiş olmamakta belki, işler ondan sonra başlamaktadır. Kanun sadece bir çalışma çerçevesi verebilir. Bu çerçeve içinde çalışmaları sürdürmek yasama da dâhil bütün devlet organlarına düşer. Bu türlü teşebbüslerin en büyük eksikliği getirilen sistemin çoğu zaman kendi kendini yenileme mekanizması ve tedbirlerini beraberinde getirmemekte olmasıdır. 657 ve 1327 sayılı kanunların en büyük zaafı da yine burada yatmaktadır (Tutum, 1970: 28)*

### 3. '5-S REFORM ÇERÇEVESİ'

Bu bölümde, kamu personel reformunun tasarımında ve tartışılmasında kilit önem taşıdığı düşünülen hususlar, '5-S Reform Çerçevesi' kapsamında, beş alt başlıkta ele alınmaktadır. Bu noktada, önerilen üst başlığın, yeni bir 'model' ortaya koyma iddiası taşımadığı, Türkiye'de kamu personel reformlarına ilişkin literatürden derlenen ve önceki sayfalarda, planlama ve süreç yönetimiyle ilgili olanlara ağırlık ve müelliflerine atıf vermek suretiyle değinilen temel meselelerin biraz daha derli-toplu biçimde tartışılması amacına yönelik olduğu özenle vurgulanmalıdır.

#### 3.1. Strateji

Kamu personel sistemiyle ilgili araştırma ve tartışmalarda strateji kavramının son yıllarda daha sık kullanılır olduğundan, bu bağlamda ise hem kurumsal stratejik planlama süreçleri ile personel politikalarının, hem de insan kaynakları politika

ve uygulamalarının birbirleriyle uyumunun artırılması hedefinin öne çıkarıldığından önceki sayfalarda söz edilmişti. Burada vurgulanmak istenen husus ise yukarıda kabaca özetlenenin ötesinde bir şeydir; kamu personel rejiminde kapsamlı bir reform çalışmasının başarıya ulaşabilmesi için sağlam bir stratejiye dayanması, kamu personel sisteminde yapılacak değişikliklerin stratejik bir perspektifle ele alınması, stratejik bir mantık ve mimari üzerinde yükselmesidir.

Bu minvalde, evvela kamu personel reformunun dayandığı başlıca ilkelerin ve değerlerin, reform sonucunda ulaşılmak istenen temel amaçların ve hedeflerin neler olduğu açık ve anlaşılır şekilde ortaya konulmalıdır. Ayrıca, bu süreçte kullanılacak yöntemlerin ve araçların yanında, öngörülen değişikliklerin gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulacak kaynak ve kapasitenin nasıl harekete geçirileceği hususlarının da vuzuha kavuşturulması lazımdır. Nihayet, reform stratejisinde süreçlere ve sonuçlara dair izleme ve değerlendirmenin hangi mekanizmalarla ve aralıklarla gerçekleştirileceğinin de belirlenmesi gerekmektedir.

Her halükârda, kamu personel rejiminde reform çabalarını yönlendirecek ve yetkilendirecek bir stratejinin, kamu personel yönetimine ilişkin temel ilkelerin ve değerlerin yanı sıra, yıllardır bu alanda yürütülen araştırma ve tartışmalarda öne çıkan ve bazılarında yukarıda değinilen kritik hususlardaki tercihleri sarih ve saydam şekilde ortaya koyması elzemdir. Dolayısıyla, Türkiye bağlamında kapsamlı bir kamu personel reformu stratejisinin aşağıda sıralanan sorulara mebzul miktarda değilse de makul seviyede karşılıklar üretmesi, bunlara ilişkin temel tercihleri ve politikaları içermesi gerekecektir:

- Kamu personel rejiminin düzenlenmesi ve denetlenmesinde devletin temel organları yasama, yargı ve yürütme arasındaki ve dahi yürütmenin farklı birleşenleri ve birimleri arasındaki iş bölümü ve denge nasıl kurgulanacaktır?
- Kamuda insan kaynakları yönetimi merkeziyetçi bir anlayışla mı, yoksa desantralize bir tarzda mı tasarlanıp tatbik edilecektir? Kamu personel politikalarının belirlenmesinde ve uygulamasında merkezin rolü ve işlevi ne olacaktır ve ne tür bir yönetsel yaklaşım ve kurumsal mimari ile yerine getirilecektir? Personel politikalarının geliştirilmesinden/gözetilmesinden sorumlu merkezi kurum ya da kurumlar ile diğer merkezi idare kuruluşları ve yerinden yönetim kuruluşları arasında tahsis, izin, onay ve denetim gibi süreçlere ilişkin nasıl bir görev ve yetki paylaşımı öngörülmeyecektir?
- Kamu personel reformunun temel amaçları ve hedefleri neler olacaktır? Bunları gerçekleştirmek için planlanan çalışmalar nasıl bir öncelik sıralamasına ve takvime bağlanacak, hangi ilkeler esas alınarak yürütülecektir? Re-

formun öngördüğü hedeflerin ve benimsediği ilkelerin birbirleriyle ilişkileri nasıl kurgulanacak, politikalara ve uygulamaya yansıtılmaları nasıl sağlanacak ve izlenecektir?

- Genel insan gücü planlaması ve istihdam politikaları ile kamudaki işgücü planlaması ve istihdam politikaları arasında nasıl bir bağ kurulacaktır? 'Kadro sistemi' (veya 'açık sistem') mi, yoksa 'rütbe sistemi' (veya 'kapalı sistem') mi esas alınacaktır? Ya da yeni ve özgün bir sistem denemesine mi girişilecektir? Her halükarda, sektörler arası ve kurumlar arası politika etkileşimi ve personel hareketliliği hangi esaslara göre düzenlenecek ve yönlendirilecektir?
- Kamu personel sistemindeki askeri, akademik, adli ve idari personel ayrımı aynen muhafaza mı edilecektir? Yargının bağımsızlığını, üniversitelerin özerkliğini ve askeri alanın özelliklerini dikkate alan kısmi bazı düzenlemeler ve güncellemelerle yetinilmek suretiyle büyük ölçüde aynı mı kalacaktır? Genel ilkeler, mali ve sosyal haklar başta olmak üzere birçok alanda ortak esaslar ve kurallar geliştirme amacına matuf olarak yeni ve çok farklı bir hal mi alacaktır?
- Kamuda temel istihdam biçimi ne olacaktır? Devletin asli ve sürekli hizmetlerini yürütmekle yükümlü kurumlarda ve pozisyonlarda daimî statüde, güvenceli memur istihdamına mı, yoksa sözleşmeli personel istihdamına mı öncelik verilecektir? Farklı istihdam biçimleri arasında denge ve geçişkenlik nasıl düzenlenecektir?
- Kamuda işe alımlarda, görevde yükselmelerde, üst düzey yönetici atamalarında, kurum ve görev yeri değiştirme gibi süreçlerde hangi ilke, politika ve yaklaşımlara öncelik verilecektir? Özellikle kamu hizmetlerine girişte ne tür seçme-yerleştirme yöntemlerine ağırlık verilecektir ve bunlara ilişkin gözetim ve denetim nasıl sağlanacaktır?
- Kamu görevlilerinin hakları ile yükümlülükleri, güvenlik ihtiyaçları ile hesapverebilirlikleri arasında nasıl bir denge kurulacaktır? Kamu personelinin anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmaları, görevlerini kamu hizmetlerinin gereklerine ve etik ilkelere uygun olarak yürütmeleri hangi politikalara ve süreçlere öncelik verilmek suretiyle sağlanacaktır?
- Kamudaki personel birimlerinin insan kaynakları süreçlerindeki rol ve işlevleri nasıl kurgulanacak ve geliştirilecektir? Kamu görevlilerinin eğitim ve yetiştirilmeleri ile ilgili temel ilkeler, politikalar ve öncelikler neler olacaktır?



- Kamu görevlileri ile bunların üye olduğu sendikaların, kamuda insan kaynakları politikaları ve uygulamalarına katkı ve katılımları ne ölçüde önemsenerek ve nasıl sağlanacaktır?

### 3.2. Standardizasyon

Kamu personel rejiminde reform bağlamında kilit önem taşıyan hususların ikincisi olan standardizasyon, reform stratejisinin benimsediği temel tercihlerin ve yönlendirici ilkelerin bunları en iyi şekilde yansıtacak ve yaşatacak kurallara ve kriterlere dönüştürülmesi, stratejik seçimlerin ve çözümlerin bilimsel ve rasyonel yöntemlerle düzenlemelere ve standartlara tahvil edilmesidir. Bu suretle, kamuda insan kaynakları politikalarının hem ana bileşenleri hem de alt kırılımları itibariyle karşılaştırmalı olarak izlenmesi de kolaylaşacaktır.

Kuşkusuz, standardizasyona ilişkin tartışmalar ve çalışmalar farklı yaklaşımlar ve yöntemler kullanılarak geliştirilebilir. Örneğin, daha genel bir çerçevede yukarıda strateji alt başlığında ortaya atılan (temel ilkeler, devletin ana organları arasında iş bölümü ve denge, merkeziyetçilik-yerindenlik denklemi ile ilgili) sorular/konular etrafında yürütülebilir. Alternatif olarak, insan kaynakları yönetiminin dert edindiği (işe alma-yerleştirme, eğitim-yetiştirme, yükselme vb.) temel süreçleri esas alan bir program dâhilinde sürdürülebilir. Ayrıca, genel ve ortak standartlara mı, yoksa hizmetlere, kurumlara ve mesleklere vb. özgü spesifik standartlara mı öncelik verileceği, bunlar arasında ne ölçüde ve nasıl bir ilişki kurulacağı, bu konuda kararları kimin vereceği gibi hususlar öncelikle gündeme getirilebilir.

Her halükârda, geliştirilecek standartların, bir yandan kamu yönetiminin kuruluşuna ve kamu hizmetlerinin örgütlenmesine ilişkin genel ilkelere aykırı olmaması, diğer yandan kamu personel yönetiminin temel ilkelerine ve amaçlarına ilişkin stratejik seçimleri ve çözümleri yeterli ve yaygın şekilde yansıtmayı gerekmektedir.

Stratejinin bağlayıcı kural ve kriterlere tahvil edilmesi, birbiriyle uyumlu standartlar marifetiyle operasyonel hale getirilmesi bahsinde gündeme gelmesi muhtemel bazı konu başlıkları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Kamu hizmetine girme hakkını, kamuda istidam edilebilirliği düzenleyen genel ve ortak şartları içerenlerin yanı sıra, kamu hizmetine ilk defa gireceklerin tabi olacağı ölçme, seçme ve yerleştirme işlemleri ve süreçleriyle ilgili standartlar,

- Görev yeri seçimi ve değişimiyle, görevde yükselme ve unvan değişikliğiyle, vekâleten görevlendirmelerle, kurum-İçi, kurum-dışı, il-dışı ve yurt-dışı geçici görevlendirmelerle ilgili süreleri ve süreçleri gösteren ortak kurallar,
- Üst yöneticilerin niteliklerinin, seçim, atanma, yetiştirilme ve görevden alınma usullerinin düzenlenmesiyle, görev başındaki performanslarının değerlendirilmesi ve denetlenmesiyle ilgili standartlar,
- İş analizleri, iş tanımları ve norm kadro belirleme gibi konular ile kadroların kurumlar, meslekler ve unvanlar arasındaki dağılımına ilişkin standartlar,
- Maaş ve ücretler başta olmak üzere, mali ve sosyal haklara ilişkin temel kurallar, ölçütler ve göstergeler ile kamu görevlilerinin, örgütlenme (sendika kurma, toplu sözleşme ve grev) hakkının kullanımıyla ilgili düzenlemeler,
- Kamu görevlilerinin eğitimi, yetiştirilmesi ve başarımıyla ilgili bağlayıcı ve/veya yönlendirici kaideler ve kriterlerin yanı sıra, kariyer uzmanlıkların kuruluşu ve nitelikleriyle, kariyer uzmanların yetiştirilmeleri ve üst görevlere hazırlanmalarıyla ilgili standartlar,
- Kamu personelinin uygulamayı isteme hakkı, iç ve dış başvuru yollarını kullanmaya dair haklarının kullanımıyla ilgili olanların yanı sıra, disiplin hukukunun inceleme, soruşturma ve itiraz süreçleri ile ilgili kurallar ve ölçütler,
- Kamu görevlilerinin ve üst düzey yöneticilerin tabi olduğu yasaklar ve kısıtlar ile gözetmesi gereken etik ilke ve değerlere, bunlara uyumun izlenmesine ve denetlenmesine ilişkin standartlar,
- Kamudaki personel birimlerinin yapılanmaları ve yetkilerine, buralarda görev yapacak yöneticilerin ve uzmanların niteliklerine ilişkin standartlar,
- Kamu personel süreçlerinin her birinin izlenmesiyle, kamu personeline ilişkin bilgilerin derlenmesi ve paylaşımıyla, kamu istihdamına dair istatistiklerin üretilmesi, analizi ve paylaşımıyla ilgili prosedürler ve standartlar.

### 3.3. Senkronizasyon

Kamuda insan kaynaklarıyla ilgili stratejinin ortaya konulması ve standartların belirlenmesiyle birlikte ele alınması kritik önem taşıyan bir başka husus, azami derecede uyumu amaç edinen bütüncül ve bütünlük bir yaklaşım geliştirilmesidir. Kamuda personel reformu bağlamında senkronizasyon en az beş farklı düzeyde ele alınabilir.

İlk olarak, kamu personel rejimine ilişkin değişikliklerin kamu yönetimi reformlarıyla eş-anlı ve eş-yönlü olarak tasarlanmasına ve takvime bağlanmasına ihtiyaç vardır. Bu sayede, kamu yönetimi sisteminin farklı yönlerine ilişkin reformların kapsam ve zamanlama bakımından uyumunu sağlama imkân ve ihtimali artacaktır. Ayrıca, kamu personel rejiminde gerçekleştirilecek reformların diğer alanlardaki reform çabalarını destekleme potansiyeli de harekete geçirilebilecektir.

İkinci olarak, kamuda personel reformu kamu kurumlarının tamamını içerecek ve kamu görevlilerinin tümünü kapsayacak şekilde ele alınmalı ve yapılacak değişikliklerin eşzamanlı olarak yürürlüğe konulması sağlanmalıdır. Bu suretle, kamu personelini ilgilendiren mevzuatın bütüncül bir yaklaşımla güncellenmesi ve uyumlaştırılması mümkün hale gelecek, personel reformunun nimet ve külfetlerinin kurum, statü, meslek, eğitim düzeyi, kıdem vb. bazında kapsamlı ve karşılaştırmalı bir biçimde izlenmesi ve değerlendirilmesi kolaylaşacaktır. Ayrıca, kurumlar-arası ve kümeler-arası negatif rekabetin ve istisna-muafiyet arayışlarının dengelenip denetlenmesi de daha fazla imkân dairesine girecektir.

Üçüncü olarak, kamu personel rejiminde reform girişimlerinin ulusal ve bölgesel kalkınma planlarıyla, kamusal ve kurumsal düzeyde geliştirilen insan gücü ve istihdam stratejileriyle uyumu gözetilmelidir. Bu yolla, ülke çapında belirlenen öncelik ve hedeflerin meso ve mikro düzlemlere ne ölçüde yansıtıldığını izlemek nispeten daha kolay hale gelecektir. Ayrıca, ülke, bölge ve kurum düzeyindeki politikaların yakınsamasına yönelik çalışmaların başarı şansı artabilecektir.

Dördüncü olarak, kamu personel sisteminin işe alma, görevde yükselme, eğitim, disiplin gibi farklı boyutlarının benzer bir ciddiyet ve zamanlama ile ele alınması gerekmektedir. Böyle bir yaklaşımla, kamuda insan kaynakları yönetimi süreçlerinin farklı yönlerine dair değişikliklerin eşgüdüm içinde tasarlanması ve uygulamaya aktarılması olasılığı artacaktır. Ayrıca, reform tartışmalarında kamuda insan kaynakları yönetimi süreçlerinin bir ya da birkaçına odaklanılarak, diğerlerine yerince özen gösterilmemesi riski de azaltılacaktır.

Beşinci ve son olarak, kamu personel rejimindeki değişim çabaları kamudaki personel birimlerine ilişkin dönüşümle senkronize bir tarzda düşünülmeli ve tasarlanmalıdır. Bu tür bir bakış açısı, kamuda personel yönetiminden sorumlu birimlerin insan kaynakları alanındaki reform girişimlerinde öncülük yapmalarını, en azından reformun uygulamaya yansıtılmasında aktif bir rol üstlenmelerini kolaylaştıracaktır. Ayrıca, söz konusu birimlerin yetki, kaynak ve kapasitelerinin geliştirilmesine de vesile olacaktır.

### 3.4. Sahiplenme

Önceki sayfalarda değinildiği gibi, kamuda personel reformu ihtiyacı kalkınma planları ve hükümet programları gibi resmî belgelerde dile getirilmiş, bu yönde geçmişte kimi adımlar da atılmış, ancak bütün bunlar mevcut sistemin temel kurgusunu ve işleyişini köklü ve rasyonel biçimde değiştirebilecek kapsamda ve kalıcılıkta olmamıştır. Böyle bir tablonun ortaya çıkmasında, başka etmenlerin yanı sıra, 'sahiplenme' meselesinin reform hazırlıklarında ilgililer tarafından yeterince ciddiye alınmamasının da rolü vardır.

Dolayısıyla, gelecekteki çalışmalarda geçilmesi gereken ilk kritik eşik, personel reformunun siyaseten sahiplenilmesi ve savunulmasıdır. Daha açık bir anlatımla, 'siyasi sahiplik' meselesi halledilmeden, bilhassa iktidar erkini kullanan seçilmişler ikna olmadan/edilmeden kapsamlı bir personel reformunun ülke siyasetinin hayli değişken gündeminde kendine yer bulabilmesi, gündeme bir biçimde eklenmesi bile kapsamlı ve kalıcı bir düzenleme setine dönüştürülerek uygulamaya aktarılması bir hayli güçtür.

Öte yandan, olası bir personel reformunun kamu görevlilerinin geniş bir kesimi tarafından benimsenmesi ve desteklenmesinin nasıl sağlanacağı hususunun da müstakbel reformcular tarafından etraflıca düşünülmesi gerekmektedir. Bu yönde atılacak adımlardan ilki, kamu görevlilerinin mevcut sistemin sorunlarına ilişkin tespitlerinin ve personel rejiminin iyileştirilmesi için önerilerinin sistematik bir biçimde derlenmesi ve reform hazırlıklarında değerlendirilmesidir. Kamu görevlileri sendikalarının kamu personel sistemine ilişkin değişikliklerde aktif ve yapıcı bir rol üstlenmeleri için ise, açıklık ve katılımı esas alan yeni danışma ve katılım mekanizmalarının geliştirilmesi ve mevcutların bu yönde iyileştirilmesi sağlanmalıdır.

Bununla birlikte, sahiplenme meselesinin sektörel, mesleki ve kurumsal dengeler açısından da titizlikle ele alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu meyanda, örneğin, reform hazırlıklarının belli meslek gruplarından ya da benzer yapıda kurumlardan gelen sınırlı sayıda kişiyle değil, sektörel, mesleki ve kurumsal temsili en geniş şekilde sağlayan uzman ekiplerle yürütülmesi, reformlara yönelik olarak farklı kümelerden katkı ve destek sağlanması imkân ve ihtimalini artıracaktır.

Son olarak, kamu personel reformuyla ilgili olarak genel kamuoyuna dönük iletişim ve istişare mekanizmalarının başarılı bir biçimde kurgulanması ve kullanılması, kamu hizmetlerinin ana yararlanıcıları ve finansman sağlayıcıları olan vatandaşların reform tasarımları hakkında doğru ve düzenli şekilde bilgilendirilmeleri, saydamlığın bir gereği olmanın ötesinde, reformların sahiplenilmesi bakımından

da katkı sağlayacaktır. Aynı minvalde, sivil toplum örgütlerinin ve medyanın reformlara dair ilgisini ve bilgisini artıracak, kamusal danışma ve denetim işlevini etkinleştirecek politikalar geliştirilmesi ve uygulanması gerekmektedir.

### 3.5. Sürdürülebilirlik

Bu meyanda, evvela kamuda insan kaynakları reformunun ne kadar detaylı olursa olsun herhangi bir yasanın ya da kararnamenin çıkmasıyla bitmediği, bir karar ya da işlemde ibaret olmadığı gerçeğinin kilit karar vericiler ve uygulamacılar nezdinde doğru anlaşılmasına gereksinim vardır.

İkinci ve ilintili bir husus, reform stratejisinde eşgüdüm ve izlemeye dair mekanizmaların ne ölçüde yer bulabildiğiyle ve sonrasında ne kadar etkin işletilebildiğiyle ilgilidir. Reformun sahipliği ve sözcülüğü yanında, sürdürülebilirliği açısından da önem taşıyan kurumsal koordinasyon ve takip mekanizmalarının sürecin en başından itibaren kurgulanması ve ilerleyen aşamalarda etkili bir biçimde kullanılması gerekmektedir.

Üçüncü bir mesele, reformların değerlendirilmesi ve denetlenmesinin hangi aralıklarla, ne tür yöntemlerle ve kimler tarafından yapılacağıdır. Farklı dönemlerde ve ülkelerde yaşanan deneyimlerin ortaya koyduğu en önemli hususlardan biri, personel reformlarının sahaya yansımalarının makul aralıklarla ve uygun araçlarla araştırılmasının başarı için kritik bir önem taşıdığıdır. Bu bağlamda, kurum-ıçi izleme ve incelemenin yanı sıra, nesnelliği sağlamak açısından bağımsız ve bilimsel gözlem ve değerlendirme seçeneklerinin de dikkate alınmasında yarar bulunmaktadır.

Kamuda personel reformlarının sürdürülebilirliği bahsinde altı çizilmesi gereken dördüncü husus, reform destek mekanizmalarının etraflıca düşünülmesi ve etkili biçimde kullanılmasıyla ilgilidir. İnsan kaynaklarıyla ilgili birimler başta olmak üzere, kamu kurumlarına ve görevlilerine reform süreçlerinde destek olacak rehberlik ve danışmanlık mekanizmalarının ve unsurlarının detaylı olarak planlanması ve duyarlı bir şekilde harekete geçirilmesi reformların başarısı bakımından büyük önem taşımaktadır. Uzun erimli kapasite geliştirme çalışmalarının yanı sıra, kısa vadede ihtiyaç duyulabilecek idari ve mali desteklerin hazırlanması ve sunulmasını da bu minvalde zikretmek lazımdır.

Sürdürülebilirlik konusunda son olarak, personel reformuna ilişkin beklenti ve belirsizliklerin tetikleyebileceği ya da büyütebileceği bazı risklere dikkat çekmekte fayda vardır. Öncelikle belirtilmelidir ki, kamuoyunda belli aralıklarla tedavüle

sokulan ve fakat bir müddet sonra gündemden düşen 'reform paketleri', sanallık ve geçicilik hissiyle bezenmiş bir tür 'reform yorgunluğu' doğurma riski taşımaktadır. Bunların kamu görevlileri arasında tedirginlik ve güvensizlik artışına sebebiyet verme ihtimali de yüksektir. İkinci olarak, kamu personel rejiminde reform söylentilerinin bürokrasi koridorlarında daimi surette dolaşımının, mevcut mevzuatın uygulamaya en iyi şekilde yansıtılmasına yönelik gayretlere ket vurabileceği hesaba katılmalıdır. Yeni düzenlemelere ve değişikliklere dair yaygın ve yüksek beklentiler, kamu yöneticilerinin inisiyatif olarak halledebilecekleri kimi meselelerde karar vermeyi ertelemelerine ve bunların adeta bir sorun yığınınına dönüşmelerine yol açabilir.

Netice itibarıyla, reformlara dair beklenti ve belirsizliklerin doğurabileceği yukarıda sıralanan risklerin öngörülebilirlik ve saydamlık ihtiyacıyla birlikte düşünülmesinde, mevcut meseleleri daha da büyütecek açıklamalardan ve adımlardan kaçınılmasında yarar vardır. Nitekim kamu personel rejiminde reform söz konusu olduğunda, söylenti ve spekülasyon yerine, sahicilik ve samimiyet herkese iyi gelecektir.

## 4. SONUÇ

Bu çalışmanın çıkış noktası ve temel motivasyon kaynağı, Türkiye'de kamu personel sistemini geliştirmeye-iyileştirmeye dönük çabaların başarısı için, diğer hususlara ek olarak, reform süreçlerinin daha bütüncül bir tarzda planlanmasına ve etkili bir biçimde yönetilmesine gereksinim bulunduğu düşüncesidir. Çalışmada öncelikle Türkiye'de kamu personeli alanındaki literatürün kayda değer bir kısmının dolaylı bir biçimde de olsa, alana ilişkin düzenlemeleri ve değişiklikleri ele aldığına değinilerek, 'personel reformu' konulu araştırma ve tartışmaları içeren literatürün kapsamlı ve sistematik bir şekilde tasnif ve tahliline ilişkin incelemelerin önemine vurgu yapılmış ve bu konuda çalışma yapacak araştırmacılara konu ve kaynak seçiminde yardımcı olabilecek bazı örnekler sıralanmıştır. Ardından mevcut literatürde Türkiye'de kamu personeli alanında geçmişte girişilen reformlara yönelik tespit ve tenkitlere yer veren yazıların yeni bir okumaya tabi tutularak, farklı bir açıdan incelenmesi bahsine geçilmiştir. Bu bağlamda, geçmişte ortaya konulan reformlara yönelik eleştirilerden yalnızca muhtemel düzenlemeler ve siyasetlerin konu ve içeriğinin belirlenmesiyle ilgili olarak değil, gelecekteki reformların planlanması ve yönetilmesine ilişkin olarak da dersler çıkarılmasına ihtiyaç bulunduğu savunulmuştur. Nitekim ilgili bölümde bunlardan başlıcaları beş alt başlıkta ilgili literatürden aktarımlarla ele alınıp, tartışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, farklı araştırmacılar tarafından yapılan ve örnekleri daha önce aktarılan tespit ve tenkitlerin yanı sıra, konuya dair inceleme ve sorgulama neticesinde oluşan düşüncelerin bir yansıması olarak '5-S Reform Çerçe-

vesi' tanıtılıp, tartışılmıştır. Burada bir kez daha vurgulanmalıdır ki, ortada yeni bir 'model' iddiası değil, mevcut literatürden de yararlanmak suretiyle Türkiye'de kamu personel reformlarının tasarımı ve tartışılmasında yararlı olabileceği düşünülerek ilgililerin dikkatine sunulan bir çerçeve mevcuttur. Bu minvalde ortaya konulan önerilerin ve önerilerin, kamu personel sistemiyle ilgili düzenleme ve değişikliklerin planlanması ve yönetilmesi süreçlerinde bir tür 'kontrol listesi', 'izleme ve inceleme aracı' olarak kullanılması mümkündür.

Amma velâkin, 'kuramsal' açıdan 'yeni' bir şey söyleme iddiasından çok daha önce, ortaya konulan çerçevenin 'pratik' fayda potansiyelinin de esaslı biçimde sorgulanması lazımdır. Örneğin, beş kilit reform unsurunun önceki sayfalardaki konumlanışının reformların kurgusu ve işleyişine dair geçerli bir kabulden hareketle hazırlandığını söyleyebilmek için, söz konusu bileşenlerin birbirlerine nazaran önem ve öncelik sıralamasının, karşılıklı ilişki ve etkileşimlerinin etraflıca ifade ve izah edilmesi lazımdır. Ayrıca, kamu personel reformlarının tasarımı ve tartışılması bağlamında önerilen çerçevenin başka alanlardaki reform çalışmalarından derlenen çıkarım ve örneklerle geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Diğer taraftan, eldeki çerçevenin temel mantığı ve bileşenlerinin genel olarak idari reformlara uyarlanabilirliğinin yanı sıra, başka alanlardaki/ sektörlerdeki reform odaklı incelemelerde bir başlangıç noktası olarak kullanılabilirliğinin de masaya yatırılması gerekecektir.

Şimdilik, önerilen çerçevenin bileşenlerini özetleyen birkaç cümle ile çalışmayı sonlandırmakta yarar vardır. Kamu personel rejiminde gelecekte yapılacak değişiklikler;

- Kamuda istihdam ve personel yönetimine ilişkin temel tercihleri, ilkeleri ve hedefleri net ve açık bir biçimde gösteren sağlam bir stratejiye dayandırılmalıdır.
- Reform stratejisinin ana unsurlarının bağlayıcı kurallara ve kriterlere yansıtılmasına, bağdaşık standartlara dönüştürülmesine odaklanmalıdır.
- Kamu yönetimi reformlarıyla eş yönlü ve eşzamanlı olarak, kamu kurumlarının ve görevlilerinin, insan kaynakları yönetimi süreçlerinin tümünü içerecek ve iyileştirecek şekilde, bütüncül bir yaklaşımla tasarlanmalıdır.
- Siyasetçiler, kamu görevlileri ve memur sendikaları başta olmak üzere, ilgili tüm kesimlerin ve kurumların reformları sahiplenmesini önemseyen, katılım ve katkılarının sağlanmasını önceleyen bir süreçle hazırlanmalıdır.
- Kurumsallaşmayı ve sürdürülebilirliği kolaylaştıracak izleme-değerlendirme, eşgüdüm ve destek mekanizmalarıyla donatılmalıdır.

---

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

**Yazar Katkıları:** Muhittin Acar, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

**Çıkar Beyanı:** Yazar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

**Ethics Statement:** The author declares that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

**Author Contributions:** Muhittin Acar has contributed to all parts and stages of the study.

**Conflict of Interest:** There is no conflict of interest among the author and/or any institution.



## KAYNAKÇA

- Acar, M. (1991) Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Yaklaşımları, Ankara: DPT.
- Acar, M. (2020) Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı, Liberal Perspektif Rapor, Sayı: 15. Ankara: Özgürlük Araştırmaları Derneği.
- Acar, O. K. (2019) Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24 (1), 119-146.
- Acar, M. ve Özgür, H. (2004) Training of Public Servants in Turkey: Progress, Problems and Prospects, International Journal of Public Administration, 27 (3), 19-218.
- Aksu, S. (2017) 2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ile Yapılan Düzenlemelere İlişkin Genel Bir Değerlendirme, Yasama Dergisi, 35, 26-44.
- Albayrak, S. O. (2017) Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi, Memleket Siyaset Yönetim (MSY), 12 (27), 1-18.
- Albayrak, S. O. (2020) Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 75 (4), 1517-1549.
- Altan, Y. (2016) Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8 (15), 381-398.
- Altunok, H. (2018) Türkiye’de Personel Reform Politikalarının Başlangıç Dönemi, Yasama Dergisi, 38, 48-69.
- Aslan, O. E. (2011) Maaş İlişkisi ve Türkiye’de Memur Maaşları (1970-2008), Amme İdaresi Dergisi, 44 (3), 109-140.
- Aslan, O. E., Kavruk, H., Yıldız, M., Üstüner, Y., Özkal Sayan, İ., Şener, H. E. ve Urhan, V. F. (2016) Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi, Ankara: TODAİE.
- Aykaç, B. (1990) Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi, Amme İdaresi Dergisi, 23 (4), 91-109.
- Ayman Güler, B. (2003) Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları, Amme İdaresi Dergisi, 36 (4), 17-34.
- Canman, D. (1985) Yirminci Yılında Devlet Memurları Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme, Amme İdaresi Dergisi, 18 (2), 3-26.

- Canman, D. (1992) Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler, *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (3), 3-11.
- Canman, D. (1998) Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Personel Rejimi, *Sayıştay Dergisi*, (31), 3-9.
- Coşkun, S. ve Kayar, N. (2011) Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi: Kamuda Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimi İçin Öneriler, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7 (2), 69-95.
- Dulkadiroğlu, H. (2019) Dijital Çağda Devlet Memurlarının Eğitimini Yeniden Düşünmek, *Amme İdaresi Dergisi*, 52 (2), 115-148.
- Dulkadiroğlu, H. ve Albayrak, S. O. (2018) Bitmeyen Senfoni: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73 (1), 189-221.
- Dülger, İ. P. (2017) Personel Reformunun Yöntemi Üzerine: Mercek Açısını Genişletmek, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı 4),
- Eren, V. (2006) Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6 (11), 131-153.
- Eren, V. ve Eken, M. (2007) Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları—Bürokratik Başarı İlkeleri ve İşletmeci Ücretlendirme Anlayışı Bağlamında Bir Değerlendirme, Aksoy, Ş. Üstüner, Y (Ed.) *Kamu Yönetimi—Yöntem ve Sorunlar içinde* (173-193), Ankara: Nobel.
- Ergun, T. (1983) Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (2), 23-36.
- Erkin, V. (1969) Personel Reformu Çalışmaları, *Amme İdaresi Dergisi*, 2 (2), 89-104.
- Erkin, V. (1971) Personel Rejimini Geliştirme Çalışmaları, *Amme İdaresi Dergisi*, 4 (1), 41-55.
- Fedai, R. (2017) Kamu Personel Yönetimi Alanında Yaşanan Reform Pratiklerinin Amme İdaresi Dergisi Üzerinden Analizi (1968-2015), *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 31 (5), 1163-1180.
- Güler, B. (1988a) Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme-I, *Amme İdaresi Dergisi*, 21 (1), 79-99.
- Güler, B. (1988b) Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme-II, *Amme İdaresi Dergisi*, 22 (2), 63-83.

- Karlı, M. R. (2020) Üst Kademe Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine bir İnceleme, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28 (1), 187-208.
- Kılıç, E. İ. (2020) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Sisteminin Kurumsal Görünümü, Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, 1 (2), 50-65.
- Köksal, Ü. A. (1968) İktisadi Devlet Teşekkülleri Personel İdaresi ve Personeli İle İlgili Bazı Sorunlar, Amme İdaresi Dergisi, 1 (2), 86-102.
- Mihçioğlu, C. (1958) Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 13 (1), 109-116.
- Mihçioğlu, C. (1987) Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 42 (1), 75-114.
- Öktem, M. K. (1992) Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi, Amme İdaresi Dergisi, 25 (2), 85-105.
- Özgür, H. ve Aydın, G. (2020) Türk Kamu Sektörü Bireysel ve Kurumsal Performans Değerlendirme Politikasının Uygulama Aşamasının Analizi: 1965-2018, Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, 1 (3), 6-35.
- Özkal Sayan, İ. (2009) Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayırımı, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 64 (1), 201-245.
- Özkal Sayan, İ. (2016) Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 71 (3), 669-691.
- Özkal Sayan, İ. ve Albayrak, S. O. (2011) İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı, Amme İdaresi Dergisi, 44 (3), 141-172.
- Saylam, A. ve Arslan, Ü. (2019) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Yapılanmanın Kurumsal Mantığının Kurumlara Etkisi: Devlet Personel Başkanlığı Örneği, Oktay, E., Pekküçükşen, Ş. ve Yıldırım, A. (Ed.) 17. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR17) Bildiriler Kitabı içinde, (721-742), Karaman: Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.
- Şaylan, G. (2000) Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş—Kritik ve Reform Önerileri. İstanbul: TESEV.
- Şen, M. L. (2020) Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Sistemsel Sorunları, Strategic Public Management Journal, 6 (12), 70-85.
- Şener, H. E. (2013) Türkiye'deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Ed.) Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama içinde (566-603), Ankara: Adres.

- Tutum, C. (1970) Yeni Personel Rejimi Üzerine, *Amme İdaresi Dergisi*, 3 (3), 11-29.
- Tutum, C. (1973) Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu, *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (3), 3-26.
- Tutum, C. (1980) Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım, *Amme İdaresi Dergisi*, 13 (3), 95-107.
- Tutum, C. (1990) Kamu Personeli Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (3), 31-45.
- Uz, A. (2011) Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (1), 59-94.
- Üsdiken, B. ve Wasti, S. A. (2002) Türkiye'de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya 'İnsan Kaynakları' Yönetimi 1972-1999. *Amme İdaresi Dergisi*, 35 (3), 1-37.
- Yıldız, G. (2016) Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (Aralık), 140-180.

# DEPLOYMENT OF 5G TECHNOLOGY IN THE UNITED ARAB EMIRATES: PERSPECTIVES AND INSIGHTS

Birleşik Arap Emirlikleri'nde 5G Teknolojisine Geçilmesi: Perspektifler ve Öngörüler

Sultan Ahmed ALBALOOSHIA\* - Md Moynul AHSAN\*\* - Mohammad Habibur RAHMAN\*\*\*

## ABSTRACT

This study outlines the 5G technology from the evolving global perspectives and provides a special focus on its insights and policy landscape in the United Arab Emirates (UAE) that includes state functionaries and other relevant stakeholders. Based on primary data through Key Informant Interviews of seven top-level policy makers and relevant secondary data, this study highlights the deployment experiences of 5G technology in various leading and developed countries in the world, as well as findings and analysis from the secondary resources towards the deployment activities performed by the UAE. The study finds that urgency of 5G in the UAE is high and successful deployment of 5G technology shall contribute to significant changes in various sectors and industries in the UAE.

**Anahtar Kelimeler:** 5G technology, Network, Deployment, Stakeholders, TRA, UAE

## Öz

Bu çalışma, gelişen küresel perspektif üzerinden 5G teknolojisini ana hatları ile özetlemek, devlet görevlileri ve diğer ilgili paydaşları dahil Birleşik Arap Emirlikleri'ndeki (BAE) 5G teknolojisi anlayışı ve politikalarına özel olarak odaklanmaktadır. Yedi üst düzey politika belirleyicisi ile Anahtar Kişi Görüşmeleri yoluyla elde edilen birincil verilere ve ilgili ikincil verilere dayanan bu çalışma, dünyanın çeşitli önde gelen ve gelişmiş ülkelerindeki 5G teknolojisi deneyimlerinin yanı sıra ikincil kaynaklardan BAE tarafından gerçekleştirilen geçiş faaliyetlerine yönelik bulguları ve analizleri içermektedir. Çalışma, BAE'de 5G teknolojisine geçme zorunluluğunun yüksek olduğunu ve 5G teknolojisinin başarılı bir şekilde kullanılmasının BAE'deki çeşitli sektörlerde ve endüstrilerde önemli değişikliklere katkıda bulunacağını vurgulamaktadır.

**Keywords:** 5G Teknoloji, Ağ, Teknoloji, Geçmesi, Paydaşlar, TRA, BAE

\* Director, Spectrum Policy, Telecommunications Regulatory Authority, Dubai, Birleşik Arap Emirlikleri, sultan85@icloud.com, ORCID: 0000-0002-6453-6029

\*\* Asst. Prof. Dr., Department of Real Estate Development and Management, Faculty of Applied Sciences, Ankara University, moynulurp01@gmail.com, ORCID ID: 0000-0003-0822-3850

\*\*\* Prof. Dr., School of Government, Dubai, United Arab Emirates, mohammad.habibur@mbrsg.ac.ae, ORCID: 0000-0002-1046-5130

# 1. INTRODUCTION

Introducing modern state-of-art means of communication is characterised by how fast the technology is and how reliable for customer use. High-speed computerised technologies provide an opportunity in practical work with the progress achievements (Tu, Wang & Wu, 2018). The Fifth Generation (called as 5G) wireless connection is determined its vision by the International Telecommunication Union-Radiocommunication Sector (ITU-R) in 2012 (Rommer, 2019). It is the latest mobile internet technology that can connect around 10 times more devices than 4G as per square kilometer. It uses high radio frequencies (mostly between 2 and 4 gigahertz) by transmitting data more or less 1Gbps that means 100 times faster than current speeds. Ahmed et. al. cited from Qualcomm's prediction in 2013 that the 5G will provide 1000 times higher capacity than system in 2013 (Ahmed et al., 2018). This new way of high-speed technology offers new ways of communication, data transfer and advanced works.

Previous versions such as 3G or 4G had undeniable merits; however, the updated speedy system, so-called "superfast" system containing better performance with more advanced features. Therefore, the comprehensive implementation covering socio-economic, political, environmental, technological aspects of 5G technology requires proper optimisation strategies (Basharat et al., 2018). The network also facing some significant complexities to meet all the modern requirements and satisfy the needs of the people and governing boards (Huawei Technologies, 2013). Generally, the introduction of new technologies in the world is attention is paid to the development of the technology industry and updating the digital base, focusing on several peculiarities, threats, challenges, and opportunities. In respect of 5G technologies, countries in the world are much attention is paid to deploy 5G technology due to its threats, challenges, and opportunities. In respect of UAE, the digital competitiveness success in the past years is admirable, and for instance, according to the IMD World Digital Competitiveness Ranking 2019, the UAE ranked 1<sup>st</sup> in the Arab Region and 12<sup>th</sup> in the globe (IMD, 2019). In particular, the UAE government, spearheaded by the Telecommunications Regulatory Authority (TRA) as ICT sector regulator. The TRA established a number of relevant committees that are responsible for the planning, management, and implementation of 5G in various sectors. A specific roadmap has also drawn where planning, implementation has delineated according to various programs in order to gradual introduction of this new, innovative communication system.

This study attempts to explain the factors that affect the deployment of 5G technology in the world and, more specifically, in the UAE. The purpose of this study is to evaluate the existing practices adopted by the UAE to support policies and strategies towards modernising the digital sphere and introducing a new state-of-art communication system. With literature support and empirical investigation amongst the key policy stakeholders, the study describes the government strategies on 5G, assess the status of implementation, evaluate the problems, prospects, and challenges of the 5G initiative by the UAE government, and provide recommendations from the standpoint of development and readiness for deploying the new technology in the UAE. This study attempts to provide insights from the UAE perspectives when some developed and developing countries alike have started fully or partially deploying the 5G technology.

## 2. RESEARCH METHODOLOGY

The study attempts to explore the deployment of 5G technology within the perspective of the UAE's efforts led by the TRA and how these efforts are felt and evaluated by the key stakeholders. Its data sources stem from secondary (i.e. literature) and primary (interviews with the key stakeholders). Consequently, findings and analysis are drawn from the secondary information from peer-reviewed journal articles, government policy and strategy documents, government, and non-governmental reports, newspaper documents etc., covering a brief perspective from the world and UAE in particular. Primary data from the perspectives and experiences of policy stakeholders, obtained through seven interviews. Both sources of data aim at discussing the potentials, possible challenges and opportunities related to the deployment of 5G technology in the country.

The primary sources of data, providing qualitative analysis, is the main pillar of the research method in this study that helped obtain reliable facts, experiences, and opinions directly from the stakeholders. To this end, a questionnaire containing 7 questions in semi-structured format was prepared to conduct interviews with those stakeholders. The interview protocol included questions that are related to the aim of the study. The questions are: (i) Does an innovative 5G technology support program/initiative have an impact on various sectors of life, or will only mobile communications be affected? (ii) Are the roadmap and the mandates of the UAE's 5G committee and working groups appropriately comprehensive to be proactive for technology deployment? (iii) Is the country well prepared for upgrading the main wireless network (cellular network) or is there much to do to achieve the desired level? (iv) What are the most likely prospects for the introduction and development

of the 5G technology in the UAE, and what recommendations can be given to its developers at this stage? (v) In your opinion, what are the main challenges faced when working on the UAE 5G initiative? (vi) What are the existing/anticipated impediments in fulfilling the technical and other requirements impinging on the 5G networks' early deployment? (vii) Please make recommendations to overcome such challenges as listed in question 5 and 6.

Accordingly, the UAE 5G committee representing three main players of the sector (regulator, service provider and 5G technology vendor) were selected for interviews. Consequently, the study interviewed seven selected respondents - two representing the regulator (i.e., TRA), four from service providers and a technology vendor. The informants were: (1) the Executive Director of Spectrum Affairs Department at the TRA, who is also the member of UAE 5G Initiative Steering Committee, (2) UAE 5G Initiative Manager at the TRA (3) Director of Technology Standardization & Spectrum Management at Emirates Telecommunications Group Company (Etisalat), (4) Manager Technology Development at Etisalat, (5) Engineer Technology and Spectrum Management at Etisalat, (6) Manager Technology Planning at Emirates Integrated Telecommunications Company (EITC) and (7) Regional Manager of Government and Industry Relations at Ericsson. These interviewees are closely engaged in the development and deployment process of the 5G technology in the UAE. After the interviews were undertaken, the respondent's answers were summarised and thematically presented in the Findings and Analysis section of this paper.

### 3. FINDINGS AND ANALYSIS

The findings and analysis have provided two significant parts of this study. In the first part, a literature review is performed on the deployment of 5G technology in the global perspectives and the aspects related to challenges in the implementation process which are followed by the UAE's perspectives and the governmental activities towards the pathway of deployment have focused. The second part of the findings and analysis is to highlight the interview session with Key Informants. In this respect, the opinion, experiences and insights of the 5G policy stakeholders are focused.



## 3.1 Perspectives from Literature Review

### 3.1.1 5G Deployment in the World

Technological innovations are a critical driver of a government which impacts the context of how government operates, works and possible actions are taken in a timely manner, can operate and function their technologies (Stephens et al., 2019). Of late, more than 30 countries, from the developed and developing countries alike, have started fully or partially deploying the 5G technology. But the transition process is different in some countries and the required work is distinctive, as seen in the USA, Germany, China, and Japan (Deloitte, 2018). Some countries such as South Korea, the USA, and China have begun robust deployment, while other countries (including those in European Union) have been moving slowly. This section provides a brief on how some of the world's leading and advanced countries such as USA, South Korea, Japan and China have deployed 5G in their respective spheres.

South Korea has witnessed the world's first widespread deployment of 5G technology as early as 3 April 2019 (Al-Absi, Al-Absi, Sain & Lee, 2020) to accelerate economic growth, faster service delivers, change in economic and industrial structure, advancement of national infrastructure, increase quality of life, creation of large market and so on (Ministry of Science, ICT and Future Planning, 2020). Three South Korean mobile carriers such as SK Telecom, KT and LGU+ actively have participated in 5G deployment. The Korean government had formed 5G Strategy Promotion Committee, formulated in 2015, did early spectrum auction, completed the tender process in June 2018 in 3.5 GHz and 28 GHz bands (Rommer, 2019). The key success factors behind the 5G launching in South Korea attributed to the close tripartite cooperation among government, carriers and vendors.

China started its journey in 2015 through three state-owned mobile operators including China Mobile, China Unicom and China Telecom, seeking to become a global technology leader in the current competitive world. These companies rolled out 5G services to consumers on 31 October 2019 (Blackman & Forge, 2019). To gain extraordinary and new services, revolutionary applications, endless business opportunities, China and the USA have been fighting for leadership in the technology sector. The US has blacklisted Huawei Technologies Co. Ltd. (Chla, 2019) arguing national security risk and has lobbied allies to shun Huawei from their 5G networks. However, Huawei refused this, which can be seen as a result of trade war between the US and China. Japan has started its pilot trials of 5G in 2014 and adopted a 5G roadmap in 2016. Japan government started to accept applications

for licenses to operate 'local 5G' services in December 2019. The Mobile Network Operators are focused on widespread deployment ahead of the 2020 Olympics in July (Milne, 2019). Japan approved a bill to support companies to develop secure 5G networks. Boosting international competitiveness and taking a step further, Japan is preparing a detailed blueprint focusing on 6G wireless communications network and expects to have 6G up and running by 2030 (Wray, 2020).

The USA started limited 5G service in selected cities began rolling out in 2018, despite a group of anti-5G activists campaigning its negative effects (Decker, 2019) but it has fully adopted 5G wireless networks in early February 2020. The four Mobile Network Operators (AT&T, Sprint, T-Mobile and Verizon) work on determining the USA's progress in 5G for the next five years by gaining its faster speed services, reduced response times allowing for new services, and cloud computing not previously available (Blackman & Forge, 2019, Rommer et al., 2019). However, UK is moving unsteadily and collaborating with South Korea for progressing growth of 5G technologies to create new opportunities in business and investment. It has launched Enhanced Mobile Broadband (eMBB) services in the first half of 2019 (Rommer et al., 2019).

The European Union formed 'European 5G Observatory' for providing updates of latest market developments, including actions undertaken in 5G field by the private and public sectors. The European Commission launched its "5G Action Plan" in September 2016 to boost investments and rollout efforts for 5G infrastructure and services by 2020 (European Union, 2020). Only nine member states (Austria, France, Finland, Germany, Luxembourg, Netherlands, Spain, Sweden, and the UK) have published their 5G action plans (European Union, 2020). Europe has been prominent in the number of 5G trials, some 138 trials across all member states were recorded by early 2019 and some countries are planning to roll out from 2021.

### 3.1.2. Perspectives from UAE

The UAE's role is considered the position of one of the Middle Eastern flagships in the process of introducing current changes. The UAE's capacity to avail digital equipment, willingness of the competent authorities, availability of supporting resources all make favourable 5G technology deployment (GSMA, 2018a). According to the roadmap of 5G technology and the mandates of the committee, significant progress has been made not only in the Middle East and North Africa (MENA) region but also in the world. The TRA infographic and roadmap in

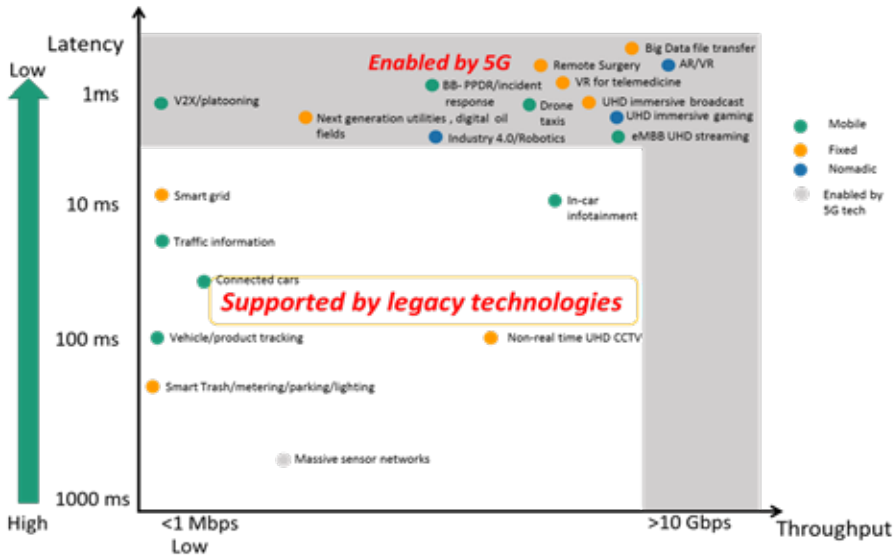
2018 confirms that the UAE is the leading country of the GCC region in terms of the favourable environment for the implementation of 5G, and this fact proves that the correct preparatory work has been performed in the state (Telecommunications Regulatory Authority, 2018). As per WAM in 2019, the UAE is making top position in the world and ranked 1<sup>st</sup> in the MENA Region and 4<sup>th</sup> in the globe in terms of 5G deployment (WAM, 2019). Presently 80% of in the populated areas of main cities are under coverage in UAE. As per development roadmap network expansion is a mature stage now. But still the coverage of availability depending on a number of factors, such as device compatibility, subscription plan and so on. With partnership of Huawei, TRA is trying to create new digital age; therefore, they launched the 5G & IoT OpenLab in Dubai in partnership with Huawei in December 2019 as well as collaborative effort with the government, non-government and academic institutions that will help to serve the community, grow awareness, expand competencies through joint projects and implement future plans in order to contribute to achieve the UAE vision 2021 (WAM, 2019a). By this way a joint platform of operators, parties and vertical industries to innovate 5G arena will bring sustainable and happy future for the society through the development and deployment of 5G technology.

With mobile phone penetration in excess of 200% (WAM, 2018) and smartphone use driving increasing mobile data consumption (GSMA, 2018), the UAE mirrors and in part exceeds the trends of other leading nations globally and current 4G networks are starting to become congested particularly in dense urban areas. Further, the increasing demand for low latency services and emerging demand for massive connectivity across various business and vertical sectors is also beyond the capabilities of existing 4G networks. These, in turn, present major drivers for the emergence of 5G technology and raised the requirement for a national 5G strategy which responds to and recognizes:

1. The growing demand for mobile data everywhere;
2. User expectations for increased mobile data speeds;
3. The increasing need for low latency services across multiple applications;
4. The growing demand for massive device connectivity;
5. The requirement to deliver more services and to do so efficiently and cost-effectively; and

- That 5G will evolve and future technologies (e.g., 6G) will start to be developed

The figure 1 below maps the use cases that will require 5G technology and those which can be supported by legacy networks. 5G networks will need to evolve in such a way that the required throughput and latency are available – with the appropriate level of coverage – so that the various use cases are enabled.



**Figure 1:** Technical mapping of legacy network and 5G characteristics against use case

The TRA has therefore produced this 5G strategy and launched it as “UAE Strategy for 5G and beyond (2020-2025)” (Telecommunications Regulatory Authority, 2020) during UAE 5G Forum in December 2019. Currently, 5G network is covering 14% of the UAE populated areas with more than 3000 sites by the two service providers in the UAE as of the end of Quarter 1 in 2020. This network provides the capabilities of deploying several use cases, the current use cases are: Ultra-High speed data throughput, high-resolution camera surveillance, and drones. As for the short-term use cases, the examples include 5G in-car entertainment, Holograms, diorama and events, AR/VR gaming, health wearables and sensor devices, etc. Those use cases fall under different sectors such as Automotive, Health, Retail, Smart Homes, and Entertainment.

The TRA, in collaboration with their partners and stakeholders, is currently aiming to undertake the following initiatives to achieve the 5G aspirations:

- a. Develop an innovation sandbox and support engagement between innovators and the telecommunications industry;
- b. Develop new use case focused clusters based on existing 5G committees, government, industry related verticals, and academia
- c. Support the ICT sector to use the UAE Lab for relevant 5G testbeds and trials;
- d. Set out fresh roadmap of actions for the new use case clusters;
- e. Review and learn lessons from new and emerging use cases and 5G related projects around the world that could benefit UAE
- f. Participate and contribute to testing and trials of 5G

In summary, a small number of Asian countries such as China, Japan and South Korea; as well as USA are championing the 5G technology while the rest of the world including European Union member countries are moving somewhat slowly. As the competitiveness is increasing in the contemporary globalised world, adopting 5G technology seems highly important in a developed Middle Eastern country like the UAE because increased digital opportunities in the UAE will enhance various sector more specifically tourism, health care, education, transport, logistics etc. Therefore, preparing a development plan and setting a pre-infrastructure of each country requires for the updated version of the wireless connection to interoperate with other platforms, in particular, the Internet of Things (IoT) (GSMA, 2017).

### 3.2 Interview Results and Analysis

During each interview session with selected respondents, this study attempted to understand the opinion, experiences and insights of 5G policy stakeholders. A semi-structured interview protocol, with seven questions, was used. The synopsis of answers with analytical discussion to each of the seven question areas is presented below:

#### *Impact of 5G technology on multiple sectors of life vis-à-vis mobile communications*

There is no doubt among the seven informants that the introduction of the 5G technology, with secured connections, will be the facilitate industry usage and usage of technology beyond standard mobile communication. It will have impact on sectors such as health, education, industry, transportation, games, manufacturing,

media and entertainment, AR/VR, insurance etc. The respondents also observe that the 5G will make life easier, safer, and healthier, facilitating the existing smart cities program. It has different business plan than previous version of mobile technology such as 3G, 4G and it will enhance other business sectors too.

#### *The effectiveness of 5G roadmap and the 5G Committee*

The informants positively responded that the UAE has developed a roadmap for 5G together with all stakeholders such as government regulatory authority, operators (telecom and satellite), vendors, mobile industry etc. who are involved in this committee. This roadmap has been approved by high level management at the TRA and it helped achieve a number of milestones and pioneering the 5G commercially in the region. They also informed that the progress is remarkable and can be considered as a “model” in the MENA region. The respondent from Ericsson added that the 5G technology, by its nature, is collaborative and not operator-centric.

#### *Preparedness for upgrading the wireless network*

All interviewees emphasized that the UAE, as the most advanced country in the GCC region and with its digital database, will successfully implement the 5G network. As the global mobile data traffic is growing therefore there is a need for more efficient networks, higher data rates, and improved spectrum utilization and in that context the UAE operators are always ahead of the competition in upgrading the networks. The TRA informants viewed that the UAE telecom operators are always upgrading their networks in order to meet the new technology and the demand for having high traffic. The Manager of Technology Development at Etisalat observed that an area that needs more focus is allocation and usage of mm Wave spectrum for 5G deployments. Again, the Engineer of Technology and Spectrum Management at Etisalat added that UAE had proven 5G role in the current COVID-19 situation also. The Manager of Technology Planning at EITC emphasized some preparedness for upgrading the main wireless network are required and highlighted that the main cellular network has somewhat peaked in its capabilities and has become mainstream enough to become a normal aspect of consumers' daily lives.

#### *Future prospects for 5G technology*

There was a consensus by all respondents that if all the provisions of the implementation plan are realised, wireless communication in the UAE will reach a new level of development and a significant number of areas will benefit from increased

productivity. The UAE 5G Initiative Manager at the TRA mentioned that that a study which forecasts that the 5G-enabled solutions will present a 10-year cumulative USD60 billion revenue opportunity for ICT providers in the UAE. The biggest potential support will go to the “smart city” where monitoring real-time data to monitor events and facilities in public services such as road accident in a part of the city, the data could be used to control traffic lights and divert cars, enabling emergency management more quickly.

As different 5G services will improve people’s lifestyles and contribute to the UAE economy, therefore, successive improvement is necessary in order to expand across all key verticals, avoid fragmentation and achieve consolidation through collaboration and coherent communication among all players. Again, the first introduction of 5G will be for eMBB and fixed wireless and then immediately will come the virtual reality. Transportation, education and health sector will need to approach with Artificial Intelligence. It was mentioned by one of the respondents representing service providers that the 5G technology will be initially used for “traditional” use cases as mobile broadband and fixed wireless access. However, main focus should be on next stage where 5G technology should be seen as one of engines for industry digitalization, i.e. 4th Industrial Revolution.

### *Main challenges*

There was a shared view that the main challenge is that not many 5G business cases and revenue streams are there yet. Convincing the stakeholders to plan their applications on a network that is projected to bring certain features is the key challenge. There are many challenges for introducing 5G e.g. installing new base stations, international standard for the devices, backbone availability for handling big data, legislations and regulations for data protection when it will be used at other sector, data privacy and cyber security attack and spectrum availability and cross boarder compatibility etc. One respondent see the need for effective bridge between industry needs and 5G offerings. The 5G offerings need to meet industry needs and take advantages. Therefore, creating an environment where mobile industry and other industries that are potential technology user will meet and drive 5G enabled invocations is an important step in right direction. It was also specified that harmonization for spectrum, standards and certifications will impact the economies of scale. It is indicated that the decision makers in the UAE are eager to fulfil the vision for being in the lead for 5G deployment.

There is a strong dilemma arises in the deployment of 5G technology due to potential human health security and environment. It has an impact on various se-

ctors of life assuming that IoT in UAE will make human future smarter and new window will open for existing and potential customers through enhanced mobile AI, visualisation, edge computing and and virtual reality. Comments from the Executive Director of Spectrum at TRA addressed that the term '5G' has now become the source of many scenarios, warnings, opportunities. The exiting corona virus outbreak is causing delay in equipment delivery, handsets availability and site installations. The respondent from EITC is worried about the present global pandemic issue. He added that the rollout of 5G will be slow due to rising concerns that the technology is responsible for certain health issues from the public, as well as the COVID-19 which has been a major obstacle to all industries worldwide. Therefore, the public's lack of acceptance and low current demand for a 5G technology may pose a significant challenge.

#### *Other impediments in technical requirements*

Interviewees have indicated that complexities would always arise, in particular, the difficulty of combining all the spectra into a single whole and a prerequisite for avoiding fragmentation in order to do a smooth implementation. The views from representatives from operators and vendor was that these challenges would differ from one market to another due to the different aspect such as availability of resources, costs of building the network and technical challenges associated with small cells and backhauling as well as the current COVID-19 issue which is causing multiple challenges to operators such as the availability of resources and delay in site installation due to access limitation. Operators are facing other challenges such as costs of building the network, the number of connected devices and finding optimum use cases. Respondent from EITC added that the 5G at the moment seems to be more of a premium service, with the high cost of 5G phones, the need for a plethora of "smart" devices within one's immediate day-to-day vicinity to truly take advantage of the possibilities, as well as the limited number of areas which have a deployed 5G RAN. Until the technology becomes more widespread and the price of equipment drops with greater production and demand, it seems that the starting road for 5G will be slow in any case. Again, handset availability, number of connected devices, cybersecurity and data privacy are remains challenges for the UAE but major challenges identified that devices are not ready except CPE for MBB only though telecom operators have already deployed their network.

However, the informants mentioned that partnership with Ericsson and Etisalat will further extend 5G opportunities and expand 5G coverage, both mobile and fixed wireless, and market to gain benefits to UAE businesses and consumers where UAE businesses man can explore automation and artificial intelligence to



improve productivity and service provision. The respondents from Etisalat added that Etisalat are now constructing more than 1,000 5G towers in the UAE in order to support all 5G devices launched by renowned mobile device manufacturers such as ZTE, Huawei, Ericsson, Nokia and Samsung. It plans to spend Dh4 billion on “digital transformation” and improving the mobile and fiber network this year and claimed that Etisalat Metro Station in Dubai is the first 5G-enabled metro in the MENA region. They are optimistic that there are no major obstructions in deploying 5G technology for “traditional” use cases i.e. mobile broadband and fixed wireless access. However, the goal is usage of 5G technologies for new industry related use cases. This is new area for mobile industry and number of, primarily organizational and goes to market, hurdles need to be overcome.

#### *Recommendations to overcome challenges*

A list of recommendations has been provided by the respondents. These include (a) adopting a pro-active approach, (b) institutional and stakeholder collaborate to bring all stakeholders together, (c) educating people on the benefits of 5G, (d) finding the optimum use cases, new business models through network slicing, (e) updating regulatory frameworks, (f) accelerating standards development, (g) regional harmonization for economies of scale and (g) incentivise deployments. They also added that the current initiative of introducing the 5G technology as a key wireless network in the UAE is successful at this stage of implementation with enormous anticipated impacts on various sectors and life.

The TRA informants recommended that venders have to expedite their work at those international organizations (ITU, 3GPP) for finalizing the standard for 5G devices, vacating the spectrum from other radio services for 5G; develop policies, regulations and other for Data Protection and should be done in collaboration with the government, regulator, telecom operators, and the relevant sector and give support to telecom operators to install their stations. The Etisalat representatives recommended that creating channels for the creative interaction between mobile and other industries and stimulating innovation would use more benefits of 5G technology.

From the literature review from a number of countries in the world and UAE perspectives and the interviews with key stakeholders, it can be summarised that the since the launch date, strategic initiatives, key players were able to participate with their inputs to the works of the UAE 5G Committee. This proactive approach of the UAE helped increase the country’s readiness by providing the necessary resources. The stakeholders are aware of the problems and prospects for introdu-

ction, and possible consequences are proposed in order to fulfil the roadmap successfully. The deployment of 5G technology will make positive impact on various sectors of life in the UAE. It will make life easier, safer, and healthier including connecting 5G will make smart cities, smart buildings, smart metro stations and so on. The UAE government has prepared a roadmap and the mandates of the UAE's 5G committee and working groups show comprehensive and proactive technology deployment for a smooth 5G implementation. In many respect, the UAE is playing as a 'role model' among the MENA countries as well as making a mark in digital world. All respondents made a positive opinion that that the present plans and actions will bring a new level of development in the UAE and improve people's lifestyles and contribute to the country's economy. However, there are still rooms for improvement in various areas including the aspects of business cases and flexibility in regulations.

## 4. RECOMMENDATIONS AND CONCLUSION

From the global perspective, more than 30 countries have deployed or started to deploy 5G technology to gain technological benefits. The North-East Asian countries are more active but Middle East Asian Countries like the UAE is measuring it as a relevant task and preparing it for the launch. The other Arabian countries such as Bahrain, Kuwait, Saudi Arabia and United Arab Emirates who lunched their initial 5G services in 2019 but among them UAE is more active and both national and local level are taking proactive approaches to implement 5G technology comprehensively. The UAE's movement can be considered one of the Middle Eastern flagships in the development and deployment process of introducing on 5G technology. Continuing the successful implementation of the 5G technology in the UAE it has been noted that various sectors such as healthcare, transportation, tourism etc. will benefit remarkably. To make the 5G strategy more effective, there is a need to further develop the 5G approach in different areas, including new business models. Updating the regulatory frameworks and harmonization of economies of scale are also critical success factors.

This study also recommends the following:

1. Though UAE has prepared 5G strategy (a roadmap) for the next 5 years, action plans are needed to prepare the country to perform better in a competitive world and a risk plan is needed to tackle possible threats and uncertainties.

2. Implementation initiatives should take into account potential challenges – more specifically health and environmental risks.
3. More base stations are inevitable in order to develop speed and to enhance greater network availability as a leader in the MENA region.
4. From a short-term perspective, more attention should be given to strengthen network virtualisation and to enhance digital experience of the leading developed countries who have already deployed 5G.
5. Develop an innovation sandbox and support engagement between the innovators and the telecommunications industry.
6. Develop new use case focused clusters based on existing 5G committees, government, industry related verticals and the academia in a quadruple-helix nexus.
7. Review and learn lessons from new and emerging use cases and 5G related projects around the world to draw lessons for the UAE.

In this study, various notions have underpinned on this 5G wireless network, described the stakeholders involvement, and highlighted the deployment experience of 5G Technology briefly in different countries of the world. A primary potential limitation of this study is the use of a large number of sampling and focus group discussions, which may lead to self-selection bias that limits the generalization of our research to all citizens. However, based on the literature review and KII, it can be concluded that following specific strategies and principles of implementation may help to realise the potential of the innovation and deployment program. It is also found that the readiness of the UAE government to implement 5G is at a high level. The UAE Strategy for 5G and beyond (2020-2025) provides the framework for the TRA's support of the continued development and successful uptake of 5G in the UAE. It also results in the proactive approach taken by the relevant organizations aiming to make the 5G network ready in 2020. The TRA and in collaboration with their partners and stakeholders are aiming to undertake the following to achieve the 5G aspirations for partnerships and collaboration such as: Develop new use case focused clusters based on existing 5G committees, government, industry-related verticals, and academia (Telecommunications Regulatory Authority, 2020).

## Acknowledgement

This research received no specific grant from any funding agency in the public, commercial, or not-for-profit sectors. This paper is a revised and expanded version of a conference paper entitled "Proactive Approach to the Deployment of 5G Technology: Insights from the UAE" presented at "The 2nd Europe – Middle East – North African Regional Conference of the International Telecommunications Society: "Leveraging Technologies For Growth", February 18-21, 2019, Aswan, Egypt. The authors would like to thank conference reviewers and organizational committee members and the anonymous reviewers for their valuable comments.

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

**Yazar Katkıları:** Md Moynul Ahsan, Sultan Ahmed Albalooshia ve Mohammad Habibur Rahman çalışmanın tüm bölümlerinde ve aşamalarında katkı sağlamışlardır. Yazarlar esere eşit oranda katkı sunmuştur..

**Çıkar Beyanı:** Yazarlar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

**Teşekkür:** Yayın sürecinde katkısı olan hakemler ile editör kuruluna teşekkür ederiz.

**Ethics Statement:** The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the authors of the study.

**Author Contributions:** Md Moynul Ahsan, Sultan Ahmed Albalooshia ve Mohammad Habibur Rahman have contributed to all parts and stages of the study. The authors contributed equally to the study

**Conflict of Interest:** There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.

**Acknowledgement:** We would like to thank the referees and the editorial board who contributed to the publication process.

## KAYNAKÇA

- Ahmed, I., Khammari, H., Shahid, A., Musa, A., Kim, K. S., De Poorter, E., & Moerman, I. (2018). A survey on hybrid beamforming techniques in 5G: Architecture and system model perspectives. *IEEE Communications Surveys & Tutorials*, 20(4), 3060-3097. doi:10.1109/COMST.2018.2843719
- Al-Absi, M. A., Al-Absi, A.A., Sain, M., & Lee, H J. (2020). A State of the Art: Future Possibility of 5G with IoT and Other Challenges”. In Pattnaik P., Mohanty S., and Mohanty S. (Ed.), *Smart Healthcare Analytics in IoT Enabled Environment. Intelligent Systems*, 17, 35-65. Reference Library.
- Basharat, M., Ejaz, W., Naeem, M., Khattak, A. M., & Anpalagan, A. (2018). A survey and taxonomy on nonorthogonal multiple – Access schemes for 5G networks. *Transactions on Emerging Telecommunications Technologies*, 29 (1).
- Blackman, C. & Forge, S. (2019, April). 5G Deployment State of Play in Europe, USA and Asia. Study for the Committee on Industry, Research and Energy, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg. Accessed 12 February 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631060/IPOL\\_IDA\(2019\)631060\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631060/IPOL_IDA(2019)631060_EN.pdf).
- Chla, R. C. (2019). Huawei’s new 5G phone chip will give you the world’s fastest wireless connection – and promote ‘pervasive intelligence’, *Business Insider*. Accessed 25 January 2019, <https://www.businessinsider.my/huawei-new-5g-phone-chip-will-give-you-the-worlds-fastest-wireless-connection-and-promote-pervasive-intelligence>.
- Decker, B. (2019). *Adversarial Narratives: A New Model for Disinformation*, The Global Disinformation Index, UK. Accessed 12 December 2019, [https://disinformationindex.org/wp-content/uploads/2019/11/GDI\\_AdversNar\\_Report\\_Screen\\_AW2.pdf](https://disinformationindex.org/wp-content/uploads/2019/11/GDI_AdversNar_Report_Screen_AW2.pdf).
- Deloitte. (2018). *5G: The chance to lead for a decade*. Accessed 10 January 2019, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/technology-media-telecommunications/us-tmt-5g-deployment-imperative.pdf>.
- European Union. (2020). *5G Observatory Quarterly Report 6 Up to December 2019*. IDA-TE DigiWorld. Accessed 18 February 2020, [http://5gobservatory.eu/wp-content/uploads/2020/01/90013-5G-Observatory-Quarterly-report6\\_v16-01-2020.pdf](http://5gobservatory.eu/wp-content/uploads/2020/01/90013-5G-Observatory-Quarterly-report6_v16-01-2020.pdf).

- GSMA. (2017). The 5G era: Age of boundless connectivity and intelligent automation. Accessed 18 December 2017, <https://www.gsmainelligence.com/research/?file=0efdd9e7b6eb1c4ad9aa5d4c0c971e62&download>.
- GSMA. (2018). GSMA Intelligence MENA 2018. Accessed 20 November 2018, <https://www.gsmainelligence.com/research/?file=4341c31bb1650dd595909a6761ffd9f0&download>
- GSMA. (2018a). Road to 5G: Introduction and migration. Accessed 20 November 2018, [https://www.gsma.com/futurenetworks/wp-content/uploads/2018/04/Road-to-5G-Introduction-and-Migration\\_FINAL.pdf](https://www.gsma.com/futurenetworks/wp-content/uploads/2018/04/Road-to-5G-Introduction-and-Migration_FINAL.pdf).
- Huawei Technologies. (2013). 5G: A technology vision. Accessed 2 January 2020, <https://ru.scribd.com/document/207108094/Huawei-5G-a-Technology-Vision-2013>.
- IMD (2019). IMD World Digital Competitiveness Ranking, IMD World Competitiveness Center, Switzerland.
- Ministry of Science, ICT and Future Planning (2020). 5G+Strategy to Realize Innovative Growth, The Ministry of Science, ICT and Future Planning, Korea.
- Milne, R. (2019, February 1). Nokia kept waiting for profits from Huawei's woes, Financial Times. <https://www.ft.com/>.
- Rommer, S, et al. (2020). 5G Core Networks: Powering Digitalization, 1st Edition, Academic Press, USA
- Stephens, M., El-Sholkamy, M M., Moonesar, I.A. & Awamleh, R. (2019). Future Governments: Actions and Insights – Middle East North Africa. 7, Emerald.
- Telecommunications Regulatory Authority. (2018). UAE 5G. Accessed 15 December 2018, <https://www.tra.gov.ae/en/uae-5g.aspx>.
- Telecommunications Regulatory Authority. (2020). UAE Spectrum Outlook (2020–2025). Abu Dhabi, United Arab Emirates (UAE).
- Tu, J., Wang, C. & Wu, S. (2018). Using technological innovation to improve health care utilization in China's hospitals: the emerging 'online' health service delivery, *Journal of Asian Public Policy*, 11(3), 316-333.
- WAM. (2018, July 20). Number of telecommunications subscribers in UAE rises to 24 million Emirates News Agency. Accessed 01 April 2020, <https://www.wam.ae/>.

- WAM. (2019, October 3). UAE first in Arab region and fourth globally in launching 5G. Emirates News Agency. Accessed 10 March 2020, <https://www.wam.ae/>.
- WAM., (2019a, December 9). TRA, Huawei jointly release '5G and IoT OpenLab' in UAE, Emirates News Agency. Accessed 10 March 2020, <https://www.wam.ae/>
- Wray, S., (2020, January 23). Japan sets its sights on 6G., Accessed 25 January 2020 <https://www.smartcitiesworld.net/news/news/japan-sets-its-sights-on-6g--4961>.





# ÜLKE ÖRNEKLERİ ÜZERİNDEN COVID-19 SÜRECİNDE YEREL YÖNETİM UYGULAMALARI VE ÖNLEMLERİ

Local Government Practices and Measures during COVID-19 Process  
Through Country Samples

Zuhal ÖNEZ ÇETİN\*

## Öz

COVID-19 pandemisinin ortaya çıkışı ile birlikte ulusal ve uluslararası ölçekte ülkeler, sürecin olumsuz etkilerini hafifletebilmek adına mücadelesinde bulunmaktadır. Bu kapsamda, ülkeler sadece ulusal ölçekte politika girişimleri ile sürece müdahalede bulunmamakta, yerel ölçekte de yerel yönetimler vasıtasıyla çok sayıda girişim ve uygulamada yer almaktadır. Çalışmada, ilk olarak COVID-19 sürecinin kentler üzerindeki olumsuz etkisi üzerinde durulacak ve kentlerdeki hafifletici önlemler açıklanacaktır. İkincil olarak, yerel yönetimlerin COVID-19 sürecindeki sorumluluk ve temel önlem alanları incelenecektir. Buna ek olarak, çalışmada COVID-19 sürecinde uluslararası ölçekteki yerel yönetimlerin uygulamaları ve önlemleri İngiltere, Almanya, İtalya ve İspanya'da ülkelerinin yerel yönetim uygulamaları kapsamında açıklanacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** COVID-19, yerel yönetimler, İngiltere, Almanya, İtalya, İspanya

## ABSTRACT

With the coming out of the COVID-19 pandemic, countries at the national and international scale have been struggling to mitigate the negative effects of the process. In this context, countries do not only intervene in the process with policy initiatives on the national scale, but also there are also many initiatives and practices at the local level through local governments. In the study, firstly, the negative effect of the COVID-19 process on cities will be focused on and mitigation measures in cities will be explained. Secondly, local governments' areas of responsibility and main measures in the COVID-19 process will be examined. In addition, at the study, the practices and measures of local governments at the international scale during the COVID-19 process will be explained within the scope of the local government practices of the countries in England, Germany, Italy and Spain.

**Keywords:** COVID-19, local governments, England, Germany, Italy, Spain

\* Dr. Öğr. Üyesi, Uşak Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, zuhal.cetin@usak.edu.tr,  
ORCID: 0000-0002-4241-1487

# 1. GİRİŞ

COVID-19 yayılımını sürdürmekte ve dünya bir kriz durumunda bulunmakta, krizle birlikte on binlerce can kaybı meydana gelmiştir ve iki yüzü aşkın ülke bu süreçten etkilenmiş durumdadır; pandemi insanların yaşama, çalışma, seyahat etme ve sosyalleşme şekillerini değişime uğratmaktayken, 210 ülkede 1430'ı aşan kent COVID-19 sürecinin etkisine maruz kalmış ve toplam vakaların %95'inden fazla bir oranı kentsel alanlarda görülmüştür (UN-Habitat, 2020, s. 2). Dünyadaki krizin özü bir yüzyıldır görülmeyen bir küresel halk sağlığı aciliyeti durumudur ve krizde öncelik hayat kurtarmak olduğu gibi ekonomik, sosyal ve politik alanlar için geniş boyutlu sonuçları olan bir küresel yanıt gereksinimini barındırmaktadır (UN, 2020a, s. 2).

COVID-19, yerel toplulukların ve vatandaşların gönençine ilişkin olarak olumsuz etkisi bulunmakta ve dünya genelinde kentlere yayılımını sürdürürken, salgın ile mücadele kapsamında yerel yönetimler ön sıralarda yerlerini almaktadırlar (OECD, 2020a, s. 3). Bu kapsamda, COVID-19 özellikle yoksul ve yoğun nüfusa sahip kentsel alanlarda, gayri-resmi yerleşim alanlarında ve gecekondulu mahallelerinde yaşamlarını sürdürmekte olan dünya genelinde bir milyar insan için olumsuz bir etki yaratacaktır (UN-Habitat, 2020, s. 3). Küresel nüfus rakamlarına bakıldığında kentsel nüfusun yarısından daha yüksek bir oranı şehirlerde yaşamaktadır ve bu oranın 2050 yılına kadar %70'lere çıkması beklentisi mevcut bulunmaktadır; şehirlerin gelişmiş sağlık bakım tesisleri açısından değerlendirildiğinde COVID-19 krizine cevap verme konusunda ülkelerinin geri kalanına kıyasla daha donanımlı olduğu söylenebilir, ancak kentler insanların yaşamlarını sürdürdükleri ve bir araya geldikleri yoğun nüfuslu alanlar olduğundan şehrin sakinleri arasında yakınlık sözü konusu olmakta ve sosyal mesafeyi uygulamak zor bir hal almaktadır; böylelikle kentler virüsün yayılma riski ile karşı karşıya bulunmaktadır (OECD, 2020a, s. 2).

Birçok ülke COVID-19'un ülkelerinin nüfusu üzerinde oluşturduğu olumsuz durumu düşük seviyeye indirebilmek amacıyla ellerinde bulunan kaynaklar çerçevesinde mali, finansal ve ekonomik tedbirler almaktadırlar, bu kapsamda, bazı önlemler şu şekilde sıralanmaktadır; gecekondulu bölgelerine acil su kaynaklarının temini, kriz döneminde ödenmemiş kira sebebiyle ev tahliyelerinin ertelenmesi, hedeflenen ekonomik önlemler vasıtasıyla işlerin ve ücretlerin korunmasının sağlanması, işveren ve işletmelere destek imkânı yaratılması, işçilere ücretli hastalık izni veya işsizlik yardımı sunulması veya uzatılması, evsizlere acil durum kalacak yer imkânı sunulması, temel hizmet çalışanları için çocuk bakımı olanağı sunulması (UN, 2020a, s. 9). Bu kapsamda, OECD yerel yönetimlerin pandemi sürecindeki

rolüne değinmekte ve salgının yaşanmakta olduğu kentlerdeki politika yanıtlarını bir araya getirmektedir; buradaki amaç diğer şehirlerin virüsün yayılmasına karşı hazırlanmasına yardımcı olabilmektir, birkaç düzine şehirden örnekler toplanmış, pandeminin ilerleme düzeyine ilişkin olarak farklı derecelerde uygulanan altı politika tepkisi kategorisi: “İletişim ve farkındalık yaratma, İşyeri uygulamaları ve işe gidip gelme kalıpları, Sosyal mesafe ve kapatılma, Hassas gruplar için hedeflenen önlemler, Yerel hizmet sunumu, özellikle su ve atık, İş ve ekonomik iyileşmeye destek” olarak ifade edilmektedir (OECD, 2020a, s. 3). Ayrıca, EUROCITIES (2020a, s. 1), 1 Temmuz 2020 tarihli, ‘COVID-19’ un Sosyo-ekonomik Etkisini Hafifletmek İçin Şehir Önlemlerine Ön Genel Bakış’ isimli Politika Notunda, pandemi sürecinde kentlerdeki en yaygın hafifletici önlemlerden bazıları şu şekilde sıralanmaktadır; COVID-19 krizinden en çok etkilenmiş bulunan yerel işletmeler ve kişilere finansal yardım imkânı sunmak, işletmeler için koşulların ve kredilere erişimin daha iyi hale getirilmesi, kira ödemelerinde duraklatma sağlamak, vergi ve ücret ödemelerinde esneklik ve muafiyet sağlamak, ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi, yeni çevrimiçi pazar yerleri oluşturulmasını sağlanması, girişimcilere bilgi ve danışmanlık hizmetleri imkânı sunmak, iyileşme için planlama: uzman ekipler kurmak, vatandaş katılımı talebi veya dijital yenilikleri teşvik etme önlemleri.

Kentler, COVID-19 sürecine yanıt vermede veya müdahalede ülkelerin kendi içlerinde ya da ülkeler arasında eşit kapasiteye sahip bulunmamaktadır; bu eşitsiz kapasitenin bağlı olduğu unsurlar nüfus boyutu, kamu hizmet sunumu tahsisi, düzenleyici çerçeveler, yönetim yapısı, mali kapasite veya mevcut altyapıdır (World Bank Group, 2020a, s. 1). Ayrıca, kentlerin COVID-19 sürecine karşılık vermeye ilişkin yeteneklerini belirleyen belirli etmenler söz konusu bulunmaktadır; bu etmenleri şu şekilde sıralamak mümkündür, mevcut durumdaki hizmet sunumu ve altyapı sistemleri ile risk azaltmaya ilişkin yatırımlar ve afetlerle mücadelede hazır olma durumu (World Bank Group, 2020b, s. 2).

Bu kapsamda, yerel yönetimler COVID-19 sürecinde önemli sorumluluklara sahiptir; bu sorumlulukları şu şekilde sıralamak mümkündür: etkilenen kişilerin bakımı ve bulaşmanın önlenmesi için şehir çapında acil durum eylemleri; sağlık ve geçim perspektifinden en savunmasız kişilere yönelik acil durum desteği; firmaları, toplulukları ve geçim kaynaklarını hedeflemekte olan ekonomik iyileştirme programları ve yatırımların gerçekleştirilmesi vasıtasıyla iyileştirme çabaları (World Bank Group, 2020a, 1). COVID-19 krizinin bölgesel ve yerel etkisi heterojen bir niteliğe sahiptir ve kriz yönetimi ve politika müdahalelerine ilişkin olarak önemli sonuçlara sahip bulunan bir bölgesel boyuta sahip bulunmakla beraber, bu etkiler

sağlık/ sosyal etki, ekonomik etki ve mali etki olarak ifade edilmektedir (OECD, 2020b, s. 2).

Bu noktada, ulusal hükümetlere önemli sorumluluklar düşmektedir, ulusal hükümetlerin önemle üzerinde durması gerekli konular; hükümetler arası mali transferleri erken iyileştirme programlarını uygulamak için şehirlere kaynak akışında artış sağlamak adına düzenlemek, şehirlerin yetki alanını, hazırlık ve salgın hastalıklarla, felaketlerle başa çıkabilmek amacıyla kaynaklarını daha iyi duruma getirmek için ademi-merkeziyet politikalarını ve kurumsal sistemlerini yeniden gözden geçirmek olarak sıralanmaktadır (World Bank Group, 2020b, s. 2).

## 2. COVID-19 SÜRECİNDE YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler vatandaş katılımı, hizmet sunumu ve kamusal alan yönetimi konularında ilk sıralarda yer almaktadır ve yerel yönetimler dünya çapında COVID-19 müdahalelerine ilişkin olarak da liderlik vazifesi görmektedir; Dünya genelindeki yapılan araştırmalar ve hükümet müdahalelerine bakıldığında yerel yönetimlerin hazırlık, altyapı, insan sermayesi yetenekleri, acil fonlara ulaşabilme, merkezi yönetimle koordinasyon ve iletişimleri gibi konuların virüsün yayılımında kontrolü sağlama ve düzelmenin hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi adına önemli önlemler olduğu ifade edilmektedir (UNCDF, 2020, s. 2). COVID-19 süreci yerel yönetimlerin krize müdahale, iyileşme ve yeniden inşa konularında ön sıralarda yer alan müdahale birimleri olarak önemlerini ortaya koymuştur, yerel yönetimlerin önemli role sahip bulunması hizmet sunumunda, ekonomik kalkınmada ve altyapı yatırımları gibi konulardaki rollerine ilişkin bulunmaktadır; bunun yanı sıra, kriz döneminde işletmelerin kapanması, iş kayıpları ve diğer ekonomik etkilerden dolayı vergi gelirlerinde düşüş yaşanmakta ve bu nedenle de yerel yönetimler mali yüklerle karşı karşıya kalmaktadır (UN, 2020b, s. 2). Yerel yönetimlerin COVID-19 sürecindeki liderliği ve diğer kuş gribi, SARS ve Ebola virüsü hastalıklarına karşı koyamadığı gibi iki nedenden dolayı uygun bulunmaktadır; bunlardan birincisi bu tür salgınların etkilerinin yerelleştirilmiş olmasına ilişkin bulunmaktadır, ikinci olarak bu tür etkilerin yerel olarak üretilmesi ve yerel yönetimlerin halka yakın olması ile alakalıdır (UNCDF, 2020, s. 3).

Birleşmiş Milletlerin 2020 yılı tarihli 'Kentsel Bir Dünya'da COVID-19' başlıklı politika özeti belgesinde, ulusal hükümetlerin hükümet düzeyleri ve yetki alanları arasında daha kapsayıcı, işbirliğine dayalı ve duyarlı yönetişimi destekleyebileceği belirtilmekte ve bu kapsamdaki öncelikli eylem alanları şu şekilde sıralanmaktadır; devlet düzeylerinde ve ulusaltı (yerel) yetki alanları arasında işbirliğini müm-

kün kılmak, politika önlemleri ve teşvik paketlerindeki özel fonlar vasıtasıyla yerel yönetim bütçe kapasitesinde artış sağlamak, hesap verebilirliği ve şeffaflığı desteklemek, iletişim kampanyalarının tüm kentsel topluluklara erişimini mümkün kılmak, temel kamu hizmetlerinde aksaklığı önlemek amacıyla yerel yönetimlere destek sağlamak (UN, 2020b, s. 6-7). Buna ek olarak, 'Kapsayıcı Pandemi Müdahale Konusunda Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi (*Empowering Local Governments on Inclusive Pandemic Response*) Belgesi', çok paydaşlı platform olan 'Herkes için Şehirler (Cities for All)' aracılığıyla bir araya gelenlerin deneyimlerini ve görüşlerini aktarmaktadır; ayrıca ilgili belge engelli kapsama ve erişilebilir pandemi müdahalesine ilişkin koordineli bir çaba sonucu edinilen bilgiyi içermektedir (World Enabled, 2020, s. 8). İlgili belgede ortaya konulan öneriler şu şekilde ifade edilmektedir (World Enabled, 2020, s. 9-10);

- Ulusal hükümetlere ve ulusal kurumlara, şehirlerin pandemilere, afetlere ve acil durumlara karşı direncini desteklemek için yerel yönetimleri güçlendirmek adına gereken tüm gerekli önlemleri almaları önerilmekte, bu amaca hizmet eden herhangi bir normatif ve düzenleyici çerçeveyi, bilinçlendirme ve kapasite geliştirme programlarını, bütçe tahsislerini ve katılımcı ve kapsayıcı planlama süreçlerini yerleştirerek gerekli önlemlerin alınması belirtilmekte;
- Yerel ve bölgesel hükümetlere ve ilgili tüm paydaşlara, COVID-19 pandemisinden sonra daha iyi inşa olmaları ve daha kapsayıcı, güvenli ve sürdürülebilir bir kentsel geleceğe öncülük etmeleri için uygulanacak müdahalelerin tanıtılması önlemleri ifade edilmektedir.

Yerel yönetimler krizin ilk sıralarında konumlarını almış durumdadırlar; yerel yönetimler kamu hizmetlerinin bölgelerinde düzenli bir şekilde işleyişinden sorumlu durumda bulunmakta ve yine COVID-19 salgının azaltılması adına da sağlık kuruluşları ve topluluklarla beraber çalışma içerisindedirler (VGN, 2020, s. 3). Krizin yerel yönetimleri etkilediği bazı temel alanları şu şekilde sıralamak mümkündür: salgının yerel halk sağlığı üzerinde önemli etkisi mevcut bulunmaktadır, Alınan tedbirlerin dünyada yerel ekonomiler üzerinde çok büyük bir etkisi vardır, COVID-19 salgını mevcut sosyal sorunların artmasına yol açmaktadır, Kriz yerel kamu düzenine olumsuz etkide bulunabilir (VGN, 2020, s. 3-5).

Ayrıca, Birleşmiş Milletler-Habitat, COVID-19 ve COVID-19'un değişik kentsel bağlamlarda ve topluluk tiplerindeki etkisi ile başa çıkabilmek için üç temel müdahale alanı üzerinde durmaktadır, yerel yönetimleri içerisinde barındıran başlıca eylem alanları şu şekilde açıklamaktadır (UN-Habitat, 2020, s. 5);

1. Gayri-resmi yerleşkelerdeki yerel yönetimleri ve topluluk odaklı çözümleri destekleyin,
  - b. herkes için suya ve sanitasyona ekonomik olarak erişim için yerel yönetimler, hizmet sağlayıcıları ve topluluk grupları arasındaki iş birliğini kolaylaştırmak,
  - e. yerel yönetimleri güvenli kentsel hareketlilik ve ulaşım için desteklemek...,
2. Bilinçli karar verme için kanıta dayalı kentsel veri, haritalama ve bilgi sağlayın,
3. Ekonomik etkiyi azaltın ve iyileşmeyi başlatın.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, yerel yönetimler COVID-19 pandemisi sürecinde COVID-19 müdahaleleri ile ilgili olarak ön plana çıkmaktadırlar.

### 3. ULUSLARARASI ÜLKE ÖRNEKLERİ: İNGİLTERE, ALMANYA, İTALYA VE İSPANYA YEREL YÖNETİMLERİNİN COVID-19 ÖNLEM VE UYGULAMALARI

Çalışma kapsamında, ülkelerin COVID-19'a dair önlem ve uygulamaları belirlenirken Avrupa'da COVID-19 sürecinde vaka sayılarının yüksek olduğu Avrupa ülkeleri ve yine bu ülkelerin COVID vaka sayısı yüksek yerleşim yerlerinde yerel hizmet sunmakta olan belediye yönetimleri seçilmeye çalışılmıştır. Avrupa'da Birleşik Krallık' ta onaylanmış vaka sayısı 4.194.798, Almanya 2.471.942, İtalya 2.976.274 ve İspanya 3.136.321'dir (WHO, 2021).<sup>1</sup> Çalışmada; İngiltere, Almanya, İtalya ve İspanya'dan bazı belediye yönetimlerinin önlem ve uygulamaları incelenmiştir. Bu kapsamda, İngiltere'de çok sayıda yerel meclisin uygulama örnekleri üzerinde durulmuştur. Buna ek olarak, Almanya, İtalya ve İspanya'da ise vaka sayılarının en yüksek olduğu Düsseldorf (Almanya), Milano (İtalya) ve Madrid (İspanya) belediye yönetimlerine ek olarak vaka sayılarının ortalama seyrettiği: Lutherstadt Wittenberg (Almanya), Bologna (İtalya) ve Bilbao (İspanya) kentlerinin belediye yönetimlerinin önlem ve uygulamaları incelenmiştir.<sup>2</sup> Bu bağlamda, çalışmada İngiltere yerel meclislerinin uygulamaları genel olarak değerlendirme ko-

<sup>1</sup> Daha detaylı bilgi için, bakınız, <<https://covid19.who.int/table>>

<sup>2</sup> Covid-19 istatistikleri: Birleşik Krallık: İngiltere: (3,68 Milyon Vaka Sayısı); Almanya: Düsseldorf (Kuzey Ren-Vestfalya: 540 Bin Vaka sayısı), Lutherstadt Wittenberg (Saksonya Anhalt: 62.090 Bin Vaka Sayısı); İtalya: Milano (Lombardiya: 619 Bin Vaka Sayısı), Bologna (Emilia-Romagna: 270 Bin Vaka Sayısı); İspanya: Madrid (592 Bin Vaka Sayısı), Bilbao (Bask Bölgesi: 152 Bin Vaka Sayısı) (Wikipedia ve JHU CSSE COVID-19 Data, 2021). Erişim Tarihi (05.03.2021).

nusu edilmiştir; Almanya, İtalya ve İspanya'da ise vaka sayılarının yüksek ve orta düzeyde bulunduğu kentlerdeki belediyelerin önlem ve uygulamaları karşılaştırılmalı olarak açıklanmıştır.

### 3.1. İngiltere'de Yerel Yönetimlerin COVID-19 Önlem ve Uygulamaları

İngiltere'de 343 adet yerel yönetim yer almakta ve iki kademeli alanlarda yetkili otoriteler yerel yönetim işlevlerini paylaşmaktadır, bu alanlar il (*county*) ve bölge (*districts*) meclislerini kapsamaktadır; bu doğrultuda 26 il meclisi sosyal bakım, ulaşım ve eğitimin bazı alanlarını kapsamaktayken, iller mahalle hizmetlerini yürütmekten sorumlu olan 192 ilçe meclisine bölünmüş durumdadır (Institute for Government, 2020). Tek kademeli alanlarda tek bir otorite bütün yerel yönetim işlevlerini yerine getirmekten sorumlu bulunmaktadır ve bu alanlar 32 Londra belediyesi (*borough*), 36 büyükşehir bölgesini ve Bristol ve Kuzey Doğu Lincolnshire gibi 55 üniter otoriteyi barındırmaktadır (Institute for Government, 2020).

İngiltere tek katmanlı ve iki katmanlı yerel yönetim olmak üzere karma bir sisteme sahip bulunmaktadır; tek katmanlı olarak üniter makamlar, Londra belediyeleri ve büyükşehir bölge meclislerinden; iki kademeli yerel yönetim olarak üst kademede il meclisleri ve alt kademe olarak da bölge ve belediye meclisleri yer almaktadır (CLGF, 2017-2018, s. 266). Buna ek olarak, İngiltere'de 5 tür yerel yönetim olduğu belirtilmekte ve bu yerel yönetim türleri şu şekilde ifade edilmektedir (Local Government Group, 2010, s. 4);

- a. İl Meclisleri; tüm ili kapsamaktadır,
- b. Bölge Meclisleri; bölge, belediye ya da kent meclisleri olarak adlandırılabilenkte,
- c. Üniter makamlar; meclis, kent meclisi ya da belediye meclisi olarak isimlendirilebilmekte,
- d. Londra belediyeleri; 33 belediyenin her biri üniter bir otorite olarak ifade edilmekte,
- e. Büyükşehir bölgeleri etkili üniter otoriteler olarak belirtilirken, metropoliten belediye ya da kent meclisi olarak adlandırılabilenkte ifade edilmektedir.

**Tablo 1.** İngiltere’de Bazı Yerel Meclislerin COVID-19 Önlem ve Uygulamaları

<b>COVID-19 İletişim Desteği ve Şablonları</b>	İş desteği (Southampton Kent Meclisi) Yerel yönetimlerin rolünü anlamak (Lambeth Meclisi)
<b>Yetişkin Sosyal Bakımı</b>	COVID-19: Portsmouth Yaklaşımı (Portsmouth Kent Meclisi)
<b>Çocuklar, Gençler ve Eğitim</b>	Çocuklar için sanat paketleri ve sanal etkinlikler (Reading Belediye Meclisi) İlkokul çağındaki çocukların evde eğitimini desteklemek için öğrenme kaynakları (Leicestershire İl Konseyi Aile Öğrenim Ekibi)
<b>Kültür, Eğlence ve diğer aktiviteler</b>	Evde Kültür (Craven Bölge Meclisi) Sanata, müzelere, kütüphanelere ve daha fazlasına sanal erişim (Reading Meclisi)
<b>Siber ve Dijital Çözümler</b>	Dijital Olarak Topluluk Desteği Sağlamak-Eğitici Video (Nottinghamshire İl Meclisi)
<b>Acil gıda temini</b>	Gıda Dağıtım Merkezi: Ortaklıklar ve yerel kaynak kullanımı yoluyla işletmeleri ve sakinleri desteklemek (Tower Hamlets) Gıda dağıtım ağı ve stok yönetim sistemi (Oldham Belediye Meclisi)
<b>Finans ve Ekonomi</b>	Çevrimiçi İş Rehberi (Oxford Kent Meclisi)
<b>Sağlık ve Esenlik (refah)</b>	COVID-19 insanları sigarayı bırakmaya teşvik etmekte (Hertfordshire İl Meclisi) Personelin refahını teşvik etmek (Harborough Bölge Meclisi)
<b>Konut ve Evsizlik</b>	Savunmasız insanları barındırmak (Doğu Suffolk Meclisi) İhtiyacı olan insanlara güvenli evler sağlamak (Cornwall Meclisi)
<b>Savunmasız vatandaşları desteklemek</b>	Savunmasız gruplar için risk faktörleri- Personel Kaynağı (Hackney Meclisi)
<b>İşgücü</b>	İşgücünün refahına yönelik önleyici bir yaklaşım (Dorset Meclisi)
	Personelin refahını desteklemek (Rutland İl Meclisi)

**Kaynak:** (Local Government Association, 2021)

İngiltere yerel yönetimlerinin COVID-19 ile mücadelede kullandığı çeşitli önlem ve müdahaleler bulunmaktadır, yukarıda hazırlanan tabloda da görüleceği üzere toplumdaki her gruptaki vatandaşa yönelik farklı hizmet sunumları bulunmaktadır, bu yerel uygulamaları şu şekilde sıralamak mümkündür; iletişim konusunda destek, yetişkinler için sosyal bakım, çocuklar ve gençlere yönelik eğitim hizmetleri, kültür ve eğlence hizmetleri, dijital hizmetler, acil gıda sağlama, finans ve



ekonomi desteği, sağlık ve esenlik hizmetleri, konut ve evsizlik desteği, savunmasız vatandaşlara destek ve işgücüne yönelik destekler (Local Government Association, 2021). Bu doğrultuda, Portsmouth'da, Portsmouth Kent Meclisi (PCC) ve Portsmouth Klinik Görevlendirme Grubu (Clinical Commissioning Group) içinde ortak rollere sahip bir entegre sağlık ve sosyal bakım görevlendirme işlevleri uzun bir geçmişe sahip bulunmaktadır, bu entegrasyonun yararı COVID-19 sürecinde de gözlemlenmiştir; özellikle de faydası bakım konusunun yönetimi ve desteklenmesi ve bunun yanı sıra operasyonel sorunların hızlı ve ortaklaşa bir şekilde çözümlenmesi noktasında ortaya çıkmaktadır (Portsmouth City Council, 2021, s. 1). Buna ek olarak, Leicestershire İl Belediyesi Aile Öğrenim Ekibi, Leicestershire'da pandemi sürecinde izolasyon sırasında evde eğitim gören küçük çocukları bulunan ebeveynler ve bakıcılar için kolaylıkla erişebilen kaynaklar sağlamaktadır, Go-Learn (*Leicestershire Yetişkin Eğitimi Hizmeti*) isimli platformu desteklemek adına Aile Öğrenme Ekibi çevrimiçi sistemi, eğitim ve gelişme arayan yetişkinlere uyarlamış ve platformu genç öğrencilere de açık duruma getirmiştir (Local Government Association, 2021).

Bunun yanı sıra, Craven Bölge Meclisi 'Evde Kültür' (*Culture at Home*) sloganı ile evde yapılabilecek yaratıcı ve ilham verici şeyler başlığı altında çeşitli kaynaklara erişim imkânı sunmaktadır; vatandaşlara sanal müzeler ve galeri turları, tiyatro, dans, yaratıcı yazım, çizim, okuma grupları, şarkı söyleme, websiteleri gibi alanlarda online erişim kategorileri sunmaktadır (Skipton Town Hall, 2021). Ayrıca, % 100 Dijital Leeds kentte dijital katılımı daha iyi duruma getirmek amacıyla çalışmaktadır ve bu girişimin yönetimi Leeds Kent Meclisince gerçekleştirilmektedir (Digital Leeds, 2021a). % 100 Dijital Leeds Takımı (*Digital Leeds*); dijital olarak dışlanan herkesin mevcut kriz sırasından artan izolasyon riski altında olduğunu ifade etmektedir, bu dışlanma riski ile karşı karşıya olan gruplar; yaşlılar, uzun süreli sağlık sorunları olanlar, zihinsel sağlık sorunları olan kişiler, fiziksel ve öğrenme engelli kişiler, İngilizce bilmeyenler, yoksulluk içinde yaşayanlar ve evsiz kalma riski altında olanlar olarak sıralanmaktadır ve dijital katılımın sağlayacağı faydalar bu girişimde yalnızlıkla mücadeleye destek sağlama, vatandaşların COVID-19 yönergelerinden haberdar olabilmesinin sağlanabilmesi, vatandaşlara yardımcı olabilecek farklı hizmet alanlarına yönlendirme sağlayabilme, vatandaşların sağlık bakımı kendi kendine yönetim araçlarına erişimlerinin sağlanabilmesi olarak ifade edilmektedir (Digital Leeds, 2021b).

Bu kapsamda, Tower Hamlets Gıda Dağıtım Merkezi; koronavirüs salgını sırasında ilçelerin savunmasız olan vatandaşlarına destek olmak ve acil yardıma ihtiyacı olan her vatandaşın yardım alabilmesini sağlamak adına çalışmaktadır; 5.154 den

fazla vatandaşa gıda paketleri teslim edildiği ifade edilmektedir; bu merkezin kurulma amacı savunmasız ve koronavirüsten dolayı hastalık riski en yüksek olarak sınıflandırılan kişilere temel gıda maddeleri sağlamak ve yiyecek bulmakta sıkıntı yaşayabilecek risk altındaki diğer vatandaşlara yardım etmek olarak belirtilmiştir (Tower Hamlets, 2020). Ayrıca, COVID-19'dan etkilenen Harborough bölgesinde 550'den fazla işletme, acil durum desteğinden faydalanmıştır ve daha fazla işletmenin fon alabileceği ifade edilmektedir; bu kapsamda, 1400 işletmenin hibe yardımı almaya hak kazanabileceği ve uluslararası kriz döneminde Harborough Bölge Meclisinin işletmelerin destek alabilmelerini sağlamak adına onlarla iletişime geçmek için çalıştıkları belirtilmektedir (Harborough District Council, 2020).

Diğer bir meclis örneği, Hertfordshire Meclisi COVID-19 sürecinde Sağlık İyileştirme Servisi, vatandaşların sigarayı bırakmasına yönelik olarak ücretsiz telefon desteği sunmaktadır, Hertfordshire Meclisi web-sitesi üzerinden vatandaşlara COVID-19 ve sigaranın olumsuz etkisi üzerine bilgilendirme sunulmaktadır (Hertfordshire County Council, 2020). Buna ek olarak, Doğu Suffolk Meclisi, bölgedeki evsizlerin COVID-19 salgını sırasında güvende kalabilmelerine yönelik uygulamaları bulunmaktadır; halk sağlığına ilişkin acil duruma ve hükümetin talebine bir yanıt şeklinde Doğu Suffolk Belediyesi 26 evsiz vatandaşa acil durum barınaklarında kalacak yer temin etmiştir (East Suffolk Council, 2020).

Son olarak, Dorset'in entegre bakım sistemindeki ortakları, COVID-19 sırasında meslektaşlarını desteklemek için koordineli bir sağlık teklifi oluşturmuşlardır, Halk Sağlığı Dorset (Dorset Meclisi ile Bournemouth, Christchurch ve Poole Meclisi arasındaki bir ortaklık) ve Dorset Healthcare Üniversitesi NHS Vakfı tarafından koordine edilen kuruluşlar, mevcut sağlık tekliflerindeki boşlukları tespit edebilmek ve kaynak ve destek miktarında artış sağlamak adına beraber çalışmışlardır (Local Government Association, 2021).

### 3.2. Almanya'da Yerel Yönetimlerin COVID-19 Önlem ve Uygulamaları

Almanya'da federal yapı çerçevesinde federal devlet ve eyaletlerden sonra yerel yönetimler en alt yönetim kademesi olarak yer almaktadır ve yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler eyaletlerin yetki alanları kapsamında yer aldığından yerel yönetim sistemleri eyaletlere göre değişiklik göstermektedir (Kaplan Mengi, 1997, s. 93). Bu doğrultuda, COVID-19 salgınında, Almanya'da yer alan yerel otoriteler başlıca iki stratejiyi kullanmaktadırlar; birincil olarak yerel otoriteler Federal eyaletlerce "Ulusal Enfeksiyon Koruma Yasası" kapsamında kabul edilen idari düzenlemeleri,

yasaları, yönetmelikleri ve kararnamelemleri uygulamak durumundadır ve ikincil olarak, yerel yönetimlerin kendi önlemlerini almaları da söz konusu bulunmaktadır, bu doğrultuda yerel yönetimler bu önlemleri pandemi ile sahada mücadele etmek adına almaktadırlar (Franzke, 2020, s. 8). Çalışmada, Düsseldorf ve Lutherstadt Wittenberg Yerel Yönetim uygulamaları üzerinde durulacaktır.

#### a) Düsseldorf:

Düsseldorf, 585.000'den fazla nüfusa sahip bulunmakta, Kuzey Ren-Vestfalya eyaletinin başkenti ve siyasi merkezi durumunda bulunmaktadır (City of Düsseldorf, 2011, s. 7). Kuzey Ren-Vestfalya Belediye Yasası çerçevesinde, kentsel bölgelerinin vatandaşları belediye ve belediye başkanı tarafından temsili gerçekleştirilmekte ve bu kapsamda, meclisin temsili meclise başkanlık eden belediye başkanının sorumluluğunda bulunmaktadır; belediye başkanı, şehir idaresinin başı konumunda yer almakta ve idare kurulunun diğer üyeleri olarak yer alan şehir müdürü, sayman ve meclis üyeleri tarafından belediye başkanı desteklenmektedir (Düsseldorf, 2021).

**Tablo 2.** Düsseldorf Kenti Belediye Yönetimi COVID-19 Önlem ve Uygulamaları

<b>Herkes için maske</b>	Düsseldorf şehir personeli ve gönüllüler kentin farklı bölgelerinde maske dağıtmakta, Yaşlılar için maskeye ek olarak, 50.000 hijyen kiti hazırlanmıştır, Çevrimiçi videolarla kentlilere maske dikimi anlatımı mevcuttur,
<b>Daha fazla evsiz barınağı</b>	Yiyecek paketleri ve daha fazla barınak düzenlemesini gerçekleştirmekte,
<b>Evsizler için daha fazla kalacak Yer İmkânı</b>	Evsizler için kriz anında tıbbi ve sosyal bakım olanağı sunabilmek adına tek ve çift kişilik otel odası kiralanmaktadır,
<b>Kadınlar ve çocuklar için koruma</b>	İhtiyaç durumundaki kadın ve çocuklar için barınma olanakları ve koruma hizmetleri arttırılmaktadır, Korona kısıtlamalarından dolayı duygusal olarak etkilenen kişiler için telefon hatları vasıtasıyla psikolojik danışmanlık hizmeti sağlanmaktadır,
<b>Ebeveynleri evde destekleyin</b>	Düsseldorf'un Gençlik Departmanı; çocuklarıyla ilgilenirken online çalışmakta güçlük yaşayan ebeveynlere yardımcı olan ücretsiz bir çevrimiçi ebeveynlik programı sunmaktadır,
<b>Zorluk Fonları</b>	Düsseldorf'ta koronavirüsten dolayı önemli mali sıkıntılar yaşayan çalışanlar, öğrenciler, emekliler veya sanatçılar için bir defaya mahsus olmak kaydıyla 1.000 € 'ya kadar yardım sağlanmaktadır,

<b>Belediye Başkanı ile canlı korona sohbetleri</b>	Düsseldorf belediye başkanı Thomas Geisel, Korona ile alakalı çevrimiçi canlı görüşmeler sağlamaktadır,
<b>Eğitim, destek ve spor</b>	Yaşlıların ve diğer yüksek riskli toplulukların yardım ve tavsiye alabilmeleri hedefiyle yeni bir telefon hattı sunulmaktadır, Yeni bir e-öğrenme platformu ile öğretmenler öğrencilerine öğrenme materyalleri ve çevrimiçi sınıf olanağı sunmaktadır, Düsseldorf'un parklarında ücretsiz açık hava dersleri sunan belediye spor departmanı vatandaşlara çevrimiçi egzersiz programları sunmaktadır,
<b>Hareket halindeyken psikolojik yardım</b>	Walk & Talk hizmeti Düsseldorf'ta yer alan sosyo-psikolojik danışma ofisi tarafından sunulmaktadır, Telsiz kullanımı vasıtasıyla vatandaşlara açık havada gezinti yaparken de danışmanlık hizmeti sunulmaktadır,
<b>Pencere Konserleri</b>	Düsseldorf'ta müzisyenler tarafından huzurelerinin önünde açık hava konserleri düzenlenmektedir,
<b>Kapılar kapalı, gözler ve kulaklar tamamen açık</b>	Düsseldorf'da ücretsiz dijital teklifler çevrimiçi olarak vatandaşlara sunulmaktadır; sanal müze turları, konser kayıtları ve opera performansları, çocuklar ve gençler için uygulamalı etkinlikler ve eğitimler.

**Kaynak:** (Terrain, 2020)

Düsseldorf belediye yönetimi COVID-19 sürecinde çok sayıda hizmet sunumunu gerçekleştirmektedir, bu hizmetler şu şekilde sıralanmaktadır; maske dağıtımı gerçekleştirilmekte, evsiz barınağı düzenlenmekte, kadın ve çocuklara yönelik barınma ve koruma hizmeti sağlanmakta, çevrimiçi ebeveyn programı hizmeti sağlanmakta, mali fon imkânı sunulmakta, eğitim, destek ve spor imkânları sunulmakta, dijital uygulamalar ve etkinlikler sağlanmaktadır (Terrain, 2020).

### **b) Lutherstadt Wittenberg:**

Wittenberg coğrafi alan olarak, Almanya'nın Saksonya-Anhalt bölgesinin doğusunda ve Elbe Nehri üzerinde konumlanmaktadır (Lutherstadt Wittenberg, 2020a, s. 1). Wittenberg Kent Meclisi Ofisi belediye meclisinin, komitelerinin ve yerel meclislerin tüm konularına ilişkin sorumluluğa sahiptir (Lutherstadt Wittenberg, 2020b).

**Tablo 3.** Lutherstadt Wittenberg Kenti Belediye Yönetimi COVID-19 Önlem ve Uygulamaları

<b>KommBi (Lutherstadt Wittenberg Belediye Eğitim Kurumları)</b>	KommBi kurumlarının kreş çocukları için acil bakım uygulaması, işveren sertifikası, maliyet katkılarının geri ödenmesi uygulamaları,
<b>Wittenberg bölgesinden bilgiler-genel kararnamelerle ilgili bilgilendirme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wittenberg bölgesinde hareket aralığını ikamet yeri etrafında 15 km ile sınırlandırmak için SARS-CoV-2'yi içerecek yönetmeliği ve</li> <li>SARS-CoV-2 koronavirüsün yayılmasını korumak veya önlemek için Wittenberg bölgesinin Enfeksiyon Koruma Yasası kapsamında genel kararı çevrim içi olarak yer almaktadır,</li> </ul>
<b>Saksonya-Anhalt eyalet hükümetinin yönetmelik ve kararnameleri ile ilgili bilgilendirme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Çalışma, Sosyal İşler ve Entegrasyon Bakanlığı Kararı: Saksonya-Anhalt eyaletindeki kreşlerde ve kreşlerde acil bakım Kararı çevrim içi olarak yer almaktadır,</li> </ul>
<b>Koronavirüsün yayılmasına karşı federal hükümetten bilgiler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Federal Hükümetin COVID-19 konu sayfası ve federal hükümetten haberler linkleri vatandaşlara sunulmaktadır,</li> </ul>
<b>Erişilebilirlik KommBi: kişisel randevular</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>KommBi'deki çalışanlardan randevu alınmasına ilişkin bilgilendirme yer almaktadır,</li> </ul>
<b>Korona risk grubu için gönüllü yardım</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lutherstadt Wittenberg'deki gönüllü yardımcıları için irtibat noktaları bilgilendirmesi mevcut bulunmaktadır,</li> </ul>
<b>Şirketler ve çalışanlar için bilgiler - Köprü kurma yardımı -vergi önlemlerine genel bakış</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Küçük ve Orta Ölçekli İşletme Hibesi,</li> <li>Kısa süreli iş avantajları hakkında bilgi,</li> <li>Kazanç kaybı tazminatı hakkında bilgi başlıklarıyla vatandaşlara yönelik bilgilendirmeler mevcut bulunmaktadır,</li> </ul>
<b>Çevrimiçi ödünç verme-kütüphaneleri ve şube kütüphaneleri kapatıldı</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lutherstadt Wittenberg şehir kütüphanesi üzerinden isteyen vatandaşlara çevrimiçi kütüphane 'Biblio24.de' ye kayıt olabilme imkânı sağlanmaktadır.</li> </ul>

**Kaynak:** (Lutherstadt Wittenberg, 2021)

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, belediye yönetimi genel kararnameler ve yönetmeliklerle ilgili bilgi sunmakta, federal hükümetten koronavirüse ilişkin bilgiler yayınlamakta, pandemi sürecinde Korona risk gruplarına ilişkin gönüllü yardıma yönelik bilgilendirme sağlamakta, şirketler ve çalışanlar için bilgilendirme, çevrimiçi kütüphane ile alakalı bilgilendirmeler sunulmaktadır (Lutherstadt Wittenberg, 2021).

### 3.3. İtalya'da Yerel Yönetimlerin COVID-19 Önlem ve Uygulamaları

İtalya'da belediyelerin günümüzdeki sınırları 1861 yılı itibariyle tespit edilmiştir, belediyeler nüfus büyüklüğü açısından farklılıklar içermektedir ancak ilgili yönetim birimlerinin benzer yetki ve görevleri bulunmaktadır; belediyeler bir üst yönetim biriminin yetki alanında bulunmayan konulara ilişkin uygulama düzenleme ve konuları ele alabilme durumunda bulunmaktadırlar (Geray, 1997, s. 55). Çalışma kapsamında, Milan ve Bologna kentlerinin yerel yönetimlerinin COVID-19 önlem ve uygulamaları üzerinde durulacaktır.

#### a) Milano:

Milano Belediye Başkanı Giuseppe Sala acil yardım amaçlı "Karşılıklı Yardım Fonu'nu" kurmuştur; fon belediye meclisi tarafından onaylanan 3 Milyon Euro'luk ödeneye eklenmiştir ve ilgili fon ekonomik katkı sağlamak isteyen bireysel vatandaşlara, işletme ve derneklere açık bulunmaktadır; bu kapsamda, kaynak dağıtımı ekonomik yavaşlamadan etkilenen nüfusun en zayıf kesimlerine gerçekleştirileceği ifade edilmekte ve ilk aşamada COVID-19 krizi sebebiyle işsizlere, sözleşmesi yenilenmeyen geçici çalışanlara, geçici çalışanlara, krizde kendi hesabına çalışanlara, aile işbirlikçilerine ve kırılğan durumda olan diğer çalışan kategorilerinin göz önünde bulundurulacağı belirtilmektedir (The Municipality of Milan, 2020a). Milano Şehri, finansal kısıtlılıkları bertaraf edebilmek için girişimlerde bulunmuştur, Belediye Başkanı Sala, özel sektörden ve bireysel bağışçılardan yardım toplamak amacıyla "Karşılıklı Yardım Fonu" uygulamasını başlatmıştır (Zevi, 2020, s. 19). Belediye Başkanı Sala, koronavirüs sonrası sosyo-ekonomik iyileşme ile ilgili planların başlaması girişiminde bulunan Dünya'daki ilk belediye başkanlarından biri olarak ifade edilmektedir (Zevi, 2020, s. 20).

Ayrıca, Milano Belediyesi her gün restoranlardan Milano'ya teslimat yapmakla sorumlu bulunan sürücülerin sağlığını korumak amacı ile 5000 maske ve eldiveni ücretsiz olarak dağıtımını sağlamaktadır; buradaki temel amacın, lokantacıların ve hazır yemek siparişi veren vatandaşların güvenli kalmalarının sağlanması olarak belirtilmektedir (The Mayor. eu, 2020). Milano Belediyesi gıda politikası ve gıda yardım sistemine ilişkin olarak, yaşlılara savunmasız insanlara yardım edebilmek maksadıyla özel gıda yardım eylemleri girişiminde bulunmaktadır; gıda yardım sistemi COVID-19 acil durumunun çözümlenmesine kadar olan süreçte haftalık olarak gıda yardımının dağıtılmasından sorumlu bulunmaktadır (Food Policy Milano, 2021). Sistem tarafından uygulamaya konulan eylemlerin bir parçası niteli-

ğinde 10 adet olarak geçici merkezin kurulumu sağlanmıştır, bu geçici merkezlerde yaşlılara ve kırılğan insanlara yönelik gıda yardım paketleri hazırlanmaktadır; gıda yardım sistemi ile 20.744 kişiye ve 6337 muhtaç aileye ulaşıldığı ve 15 haftalık süreçte yaklaşık 616 ton gıda yardımı yapıldığı belirtilmektedir (Food Policy Milano, 2021). Bu uygulamalara ek olarak, sağlık nedenleriyle evde kimlik kartının verilmesi uygulaması sağlık nedenlerinden dolayı Sicil Müdürlüklerine ulaşmakta zorluk yaşayan vatandaşlara ücretsiz sunulan bir hizmettir (The Municipality of Milan, 2020b).

Son olarak, COVID-19 sürecinde önem arz eden Milano Belediyesi Adaptasyon Stratejisi Belgesinin amacının ikinci aşama olarak ifade edilen evre için strateji oluşturmak olduğu ifade edilmektedir (The Municipality of Milan, 2020c, s. 1). Milano Belediyesi Adaptasyon Stratejisinde şu sıralanan prensipler üzerinde durulmaktadır; a) yönetim, haklar ve içerme, b)ekonomi, kaynaklar ve değerler, c) çalışma, d)zaman çizelgesi, mekânlar ve hizmetler, e) sürdürülebilirlik (The Municipality of Milan, 2020c, s. 5-6).

#### **b) Bologna:**

Bologna Belediyesi, kent ve metropolitan bölgeye sarı posterlerle Bologna'da COVID-19 salgını sonrasında bisiklet sürmeyi teşvik etmektedir; 'Herkes Bisiklete Binecek' kampanya sloganıyla bisikletle seyahat etmenin fiziksel mesafeyi korumayı sağlayacağı, sağlık için iyi olduğu, bağışıklık sistemini güçlendirdiği ve havayı temiz tuttuğu konuları belirtilmektedir (EUROCITIES, 2020b). Ayrıca, Bologna Belediyesi tarafından teşvik edilen sübvansiyonlu kiralari desteklemek amacıyla mutabakat belgesinin imzalanması sonrasında, Virginio Merola başkanlığındaki Meclis kamuya açık bir bildirim kararı onayını gerçekleştirmiştir, kamuoyu bildirimini COVID-19 sürecinde bir defaya mahsus konut kiralama piyasasının desteklenmesi adına katkı sağlanmasını içermektedir; katkılarının bölgesel kararın gerektirdiği doğrultuda talep eden kiracıya atanmakla beraber konut sahiplerine ödeneceği belirtilmektedir (Bolonya Belediyesi, 2020). Ayrıca, İtalya Hükümeti'nin aldığı önemlerin bir sonucu olarak Bologna Belediyesi kültürel aktivitelerin birçoğunu ertelemiş ve kültürel yaz programını da yeniden güncellemiştir; bu kapsamda Bologna Belediyesi üretken ve ticari eylemler için bazı vergilerin ertelenmesi kararı almıştır ve tüm belediye çalışanları için uzaktan çalışma ya da akıllı çalışma yöntemleri uygulanmıştır (EUROCITIES, 2020c).

### 3.4. İspanya'da Yerel Yönetimlerin COVID-19 Önlem ve Uygulamaları

İspanya Anayasası'nın 137. Maddesi kapsamında İspanya ülke toprakları belediyelere, illere ve özerk topluluklara bölünmüş durumdadır; iller, özerk topluluklar ve belediyeler aynı Anayasa kuralı uyarınca kurulmakta olup her üçü de yerinden yönetim ilkesi ile tutarlı bir şekilde yerel toplulukların çıkarlarını dikkate almak ve işlerini idare etme gücünü ellerinde bulundurmaktadırlar (Keleş, 1993, s. 13). Buna ek olarak, belediyelerin sahip oldukları yetkiler 1985 tarihli Yerel Yönetimler Yasası'nda tanımlanmaktadır, yerel yönetimlerin sahip olduğu bazı yetkiler şu şekilde sıralanabilir; yerel polis, itfaiye, çöp toplama, sokak temizliği, arazi kullanım kontrolü, şehir içi ulaşım; büyük belediyeler ise eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin sunumunda yer alabilmektedirler (OECD, 1997, s. 392).

#### a) Madrid:

Madrid Kent Meclisi Genel Kurulu, 'Villa Sözleşmelerini' onaylamıştır, Sözleşme COVID-19 süreci sonrasında kentin yeniden canlanmasının sağlanması adına 352 önlemi kapsamaktadır; Belgeyi, Belediye Başkanı José Luis Martínez-Almeida bütün belediye siyasi gruplarının sözcüleri ile beraber imzalamıştır, önlemler dört sektörel masa vasıtasıyla gerçekleştirilen toplantılar sonrası kabul edilmiştir; Sosyal Masa 169 önlemi, Şehir Strateji Kurulu 117 önlemi, Ekonomi İstidam ve Turizm Bürosu 38 önlemi ve Kültür ve Spor Masası 28 önlemi onaylamıştır (Website of the Madrid City Council, 2020). Bu anlaşmaların belediye gruplarının sivil toplumla müzakere süreçlerinin bir sonucu olduğu belirtilmekte ve anlaşmaların hedefinin de en savunmasız durumda olan vatandaşların sosyal haklarını geliştirmek ve COVID-19 sonrası ekonomiye ilişkin faaliyetlerin desteklenmesi olduğu ifade edilmektedir (Website of the Madrid City Council, 2020).

**Tablo 4.** Madrid Kenti Belediye Yönetimi COVID-19 Önlem ve Uygulamaları

Dört Sektörel Masa	Çalışma Grupları
A) Sosyal Büro'nun anlaşmaları ve tedbirleri (169 önlem içermektedir)	1. Temel Sosyal Hizmetler ve Sosyal ve Gıda ile İlgili Acil Durumlar
	2. Konut Politikaları
	3. Savunmasız Gruplar
	4. Acil Durumlar



Dört Sektörel Masa	Çalışma Grupları
B) Ekonomi, İstihdam ve Turizm Bürosu'nun anlaşmaları ve tedbirleri (38 önlem içermektedir)	1. Ekonomi, Turizm, Sanayi ve Ticaret 2. Belediye Yönetiminin Modernizasyonu, Hızlandırılması ve İyileştirilmesine Yönelik Önlemler 3. İstihdam, Yenilikçilik ve Girişimcilik
C) Şehir Strateji Bürosu'nun anlaşmaları ve tedbirleri (117 önlem içermektedir)	1. Sürdürülebilir Hareketlilik ve Çevre 2. Kamusal ve Kentsel Alan
D) Kültür ve Spor Bürosu'nun anlaşmaları ve tedbirleri (28 önlem içermektedir)	1. Kültür 2. Spor

**Kaynak:** (Plenary of the Madrid City Council, 2020, s. 3)

Bu kapsamda, Sosyal Büro'nun Önlemleri arasında sosyal hizmetlerde bilgi sistemi, belediye sosyal kartı, kamusal sosyal refah sistemlerinin yeni mali haklar yönetmeliği (s. 5); Ekonomi, İstihdam ve Turizm Bürosu'nun önlemleri arasında yerel ticaret ve otelcilik sektörüne destek, serbest meslek sahipleri ve KOBİ'lere destek, sürdürülebilir ekonomi, ekonomik faaliyet alanlarını iyileştirilmek (s. 53-55); Şehir Strateji Bürosu'nun önlemleri arasında toplu taşıma, sürdürülebilir hareketlilik, temizlik ve su önlemleri (s. 70-73); Kültür ve Spor Bürosu'nun önlemleri arasında Madrid bölgelerindeki açık hava sahalarında kültürel performansları etkinleştirmek, kültürel canlandırma kampanyası (s. 89) gibi önlemler bulunmaktadır (Plenary of the Madrid City Council, 2020).

#### b) Bilbao:

Bilbao, İspanya'nın Doğu Atlantik sahilinde konum olarak yer alır ve Avrupada yere alan ana kentlere deniz, hava ve kara yolları ile bağlantı sağlayan ulaşım altyapılarına sahiplik etmektedir (Bilbao Council's Website, 2021a). Bilbao Kent Meclisi'nin hükümeti ve Bilbao Kent Meclisi'nin idaresi 'Bilbao Kent Konseyi Hükümeti ve İdaresinin Organik Düzenlemeleri' (*Organic Regulations of the Government and Administration of the Bilbao City Council*) kapsamında düzenlenmektedir (Bilbao Council's Website, 2021b).

**Tablo 5.** Bilbao Kenti Belediye Yönetimi COVID-19 Önlem ve Uygulamaları

<b>Bilgilendirici Faaliyetler</b>	İspanya Hükümetince kentsel alanla alakalı gerçekleştirilen ulusal eylemler, ertelemeye ilişkin konular; sosyal medya ve iletişim kanalları vasıtasıyla vatandaşlara duyurulmaktadır (s.2),
<b>Sosyal Politikalar</b>	Konaklama ile ilgili olarak; belediye ve spor alanları, yatak sayısında artış sağlanabilmesi amacıyla etkinleştirilmiştir, Özel bir hizmet protokolü Ev Yardım Hizmeti ve Belediye Sosyal Yardım Hizmetleri amacı ile hazırlanmıştır, Mirada Activa ( <i>Aktif Bakış</i> ): Yaşlılar arasındaki yalnızlık durumlarının belirlenmesi, izolasyondan kaçınmak ve diğer temel ihtiyaçlar için oluşturulan bir kampanya olarak ifade edilmektedir (s.2),
<b>Yönetişim</b>	Önleyici tedbirlerin alınması konusuna ilişkin Bask Hükümeti Sağlık Departmanı ile birlikte çalışmak amacı ile Belediye Başkanı tarafından departmanlar arası bir komisyon kurulması sağlanmıştır (s.3),
<b>Güvenlik</b>	Bilbao itfaiyecileri COVID-19 kaynaklı sağlık alarmı durumunu yaşayan kentin dezenfeksiyon çabalarına katılmaktadır, Belediye Zabıtası ( <i>Municipal Police</i> ): Halka açık yollarda geçişle alakalı olarak sınırlamalar getirilmiştir; geçişi gıda ve ilaç alışverişi, sağlık tesislerine katılım, küçükler, yaşlılar, bağımlılar, engelli veya savunmasızlar için yardım ve bakım ile sınırlandırılmıştır (s.4),
<b>Konut</b>	Bilbao Belediye Konutları, sağlık kriz sonuçlarıyla alakalı olarak acil durum önlemlerini hayata geçirmektedir (s.4).

**Kaynak:** (Eurocities Covidnews, 2020, s. 2-4)

Bilbao Belediyesi tarafından bilgilendirici faaliyetler sağlanmakta, sosyal politikalara ilişkin uygulamalar gerçekleştirilmekte, kentin güvenliğine ilişkin uygulamalar yapılmakta ve konuta ilişkin önlemler alınmaktadır (Eurocities Covidnews, 2020, s. 2-4).

Bilbao Kent Meclisi, COVID-19 sürecinde 'Bilbao Aurrera', Kentte Sosyal Uyum, Ekonomik, İstihdam ve Kültürü Yeniden Etkinleştirme Acil Önlemler Planı'nı 8 Mayıs 2020 tarihinde onaylamış bulunmaktadır; doğrudan Kent Meclisi tarafından tahsis edilen 15 milyon Euro tutarındaki bütçe üç temel alana odaklanmaktadır; bu temel alanları şu şekilde sıralamak mümkündür; sosyal uyum konusu 2.2 milyondan fazla, ekonomi ve istihdam konusu 11.4 milyondan fazla ve kültür konusu 1.3 milyondan fazla bir orana sahip bulunmaktadır (ESPON EU, 2020a, s. 1).

COVID-19 krizi öncesinde, kriz sırasında ve sonrasında alınan tüm önlemlerin en önemli amacının vatandaşları odak noktada tutmak ve her grubun sürece dahil

olmasının sağlanması olarak ifade edilmektedir; ilk önlemler sosyal mesafenin korunması ve vatandaşların yoğunlaşmasının önlenmesi, belediye spor merkezlerinin, bölge merkezlerinin, sosyal merkezlerin ve belediye kütüphanelerinin kapatılması olarak belirlenmiştir ve tüm önlemlerin Bask Hükümeti Sağlık Bakanlığı ile koordinasyon içerisinde alındığı gibi ve diğer yetkili kurumlarla iletişim kurarak alındığı ifade edilmektedir (ESPON EU, 2020b).

## 4. SONUÇ

Günümüzde tüm dünyada, COVID-19 pandemisi devam etmekte ve ulusal ve uluslararası ölçekte tüm ülke yönetimleri ciddi önlemler almayı sürdürmektedirler. COVID-19 sürecine yönelik mücadelede sadece ulusal hükümetler değil, yerel yönetimler de pandemi sürecine yönelik önlemler almakta ve uygulamalar geliştirmektedir. Çalışma kapsamında, İngiltere, Almanya, İtalya ve İspanya ülkelerindeki yerel yönetimlerin bazı uygulamaları üzerinde durulmaya çalışılmıştır.

Bu kapsamda, İngiltere’de yerel yönetimlerin COVID-19 ile mücadelede iletişim, yetişkin sosyal bakımı, eğitim, kültür, dijital hizmetler, acil gıda temini, ekonomi, sağlık, konut, işgücü gibi alanlarda çok sayıda uygulamalarının bulunduğu görülmektedir (Local Government Association, 2021). Çalışmada, Almanya’da Düsseldorf ve Lutherstadt Wittenberg kentlerinin yerel yönetim uygulamaları incelenmiştir. Düsseldorf kenti belediye yönetiminin maske dağıtımı, evsizler için kalacak yer, finansal yardım, eğitim ve dijital uygulamalar gibi alanlarda pandemi sürecinde yerel uygulamaları mevcut bulunmaktadır (Terrain, 2020). Buna ek olarak, Lutherstadt Wittenberg Belediyesi çeşitli konulara ilişkin bilgilendirmeler sunmaktadır: genel kararname ve yönetmelikler, federal hükümetten koronavirüsü ilişkin bilgiler, Korona risk grupları ile alakalı gönüllü yardım, kütüphane ve şirketler ve çalışanlar için bilgilendirmeler (Lutherstadt Wittenberg, 2021). Almanya Düsseldorf bölgesinde vaka sayısı Lutherstadt Wittenberg bölgesine göre yüksek oranda yer almaktadır ve iki belediye önlem ve uygulamaları kıyaslandığında vaka sayısının yüksek olduğu Düsseldorf bölgesinde belediye yönetimi barınma ve koruma, eğitim, mali fon gibi daha çeşitli hizmet kategorileri sunmaktadır. Vaka sayısının göreceli olarak düşük olduğu Lutherstadt Wittenberg bölgesindeki belediye yönetimiye daha çok vatandaşları bilgilendirmeye yönelik hizmet sunumunu gerçekleştirmektedir.

Buna ek olarak, çalışma kapsamında, İtalya’da Milano ve Bologna belediyelerinin COVID-19 sürecindeki uygulamaları incelenmiştir. Milano Belediyesi’nin Karşılıklı Yardım Fonu, ücretsiz maske ve eldiven dağıtımı, Milano Belediyesi gıda

yardım sistemi uygulamaları mevcut bulunmaktadır (The Municipality of Milan, 2020a; The Mayor.eu, 2020; Food Policy Milano, 2021). Bologna Belediyesi, herkes bisiklete binecek kampanya sloganıyla pandemi sürecinden sonra bisiklet sürme konusunda teşvikte bulunmaktadır (EUROCITIES, 2020b). İtalya Milano bölgesinde vaka sayısı Bologna bölgesine göre daha yüksek seviyede bulunmaktadır ve iki belediye önlem ve uygulamaları karşılaştırıldığında vaka sayısının daha fazla olduğu Milano'da belediye yönetimi gıda yardım sistemi, Karşılıklı Yardım Fonu gibi daha sistematik önlem ve uygulamalarının mevcut bulunduğu gözlemlenmektedir.

Son olarak, çalışma kapsamında, İspanya'da Bilbao ve Madrid belediye yönetimlerinin pandemiye ilişkin önlem ve uygulamaları incelenmiştir. Madrid Kent Meclisi Genel Kurulu, pandemi sonrası süreçte kentin yeniden canlanmasının gerçekleştirilmesi amacıyla 'Villa Sözleşmeleri' ni onaylamıştır, ilgili Sözleşme 352 önlemi içerisinde barındırmaktadır (Website of the Madrid City Council, 2020). Buna ek olarak, Bilbao Belediyesi bilgilendirme, sosyal politika, yönetim, güvenlik ve konut gibi alanlarda uygulamalarda bulunmaktadır (Eurocities Covidnews, 2020, s. 2-4). Bilbao Kent Meclisi pandemi sürecinde 'Bilbao Aurrera', Kentte Sosyal Uyum, Ekonomik, İstihdam ve Kültürü Yeniden Etkinleştirme Acil Önlemler Planı'nı onaylamıştır (ESPON EU, 2020a, s. 1). İspanya'da Madrid bölgesinde vaka sayısı Bilbao bölgesine göre yüksek oranda bulunmaktadır ve iki belediyenin önlem ve uygulamaları kıyaslandığında vaka sayısının yüksek seyrettiği Madrid bölgesinde, belediye yönetimi içerisinde çok sayıda önlemi barındıran Villa Sözleşmelerini onaylarken, Bilbao Belediyesi de Kentte Sosyal Uyum, Ekonomik, İstihdam ve Kültürü Yeniden Etkinleştirme Acil Önlemler Planı'nı onaylamıştır. Bu kapsamda, her iki belediyenin COVID-19 sürecinde önlemler bağlamında somut adımlar attıklarını söylemek mümkündür.

Sonuç olarak, çalışmada İngiltere, Almanya, İtalya ve İspanya ülkelerinde inceleme konusu edilen yerel yönetimlerin çok farklı konu ve alanlarda COVID-19 sürecine yönelik önlemler aldıkları ve uygulamalarda buldukları görülmüştür. Ulusal ve uluslararası ölçekte, COVID-19 sürecinde ulusal hükümet tarafından alınan önlemlerin yanı sıra yerel yönetimlerin uygulama ve girişimlerine önem verilmesi pandemi sürecinin etkisinin azaltılmasında yarar sağlayacak, hayatın normalleşmesine katkıda bulunacaktır.

---

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

**Yazar Katkıları:** Zuhal Önez Çetin, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

**Çıkar Beyanı:** Yazar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

**Teşekkür:** Yayın sürecinde katkısı olan hakemlerle editör kuruluna teşekkür ederim.

**Ethics Statement:** The author declares that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

**Author Contributions:** Zuhal Önez Çetin has contributed to all parts and stages of the study.

**Conflict of Interest:** There is no conflict of interest among the author and/or any institution.

**Acknowledgement:** I would like to thank the referees and the editorial board who contributed to the publication process.

## KAYNAKÇA

- Bilbao Council's Website. (2021a). Bilbao Council's Website: Situation in Europe. Erişim 10.01.2021, [https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?cid=3000072756&language=en&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO\\_contenidoFinal](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?cid=3000072756&language=en&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_contenidoFinal)
- Bilbao Council's Website. (2021b). Bilbao Council's Website: Nature, Powers and Organization. Erişim 10.01.2021, [https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=3000016190 & language=en&pageid=3000016190&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO\\_contenidoFinal](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=3000016190 & language=en&pageid=3000016190&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_contenidoFinal)
- Bologna Belediyesi, (2020). Support For Subsidized Rents, Public Notice Ready to Present Requests for Contributions. Erişim 15.10.2020, <http://www.comune.bologna.it/news/coronavirus-sostegno-affitto-avviso-pubblico>
- City of Düsseldorf. (2011). 'City of Düsseldorf, OPENCities Local Action Plan.' [https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/Open\\_Cities/outputs\\_media/Dusseldorf.pdf](https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/Open_Cities/outputs_media/Dusseldorf.pdf)
- CLGF. (2017-2018). 'The Local Government System in UK. Country Profile 2017-2018.' [http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country\\_profiles/United\\_Kingdom.pdf](http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/United_Kingdom.pdf)
- Digital Leeds. (2021a). Our Approach. Erişim 12.01.2021, <https://leedsdigitalinclusion.wordpress.com/about-us/our-approach/>
- Digital Leeds. (2021b). Our Response to COVID-19. Erişim 12.01.2021, <https://leedsdigitalinclusion.wordpress.com/our-work/key-initiatives/our-response-to-covid-19/>
- Düsseldorf. (2021). Information and Help About Corona. Erişim 11.01.2021, <https://www.duesseldorf.de/index.php?id=700021042&L=1>
- EastSuffolk Council. (2020). Keeping Homeless People in East Suffolk Safe. Erişim 10.12.2020, <http://www.Eastsuffolk.Gov.Uk/News/Keeping-Homeless-People-In-East-Suffolk-Safe/>
- ESPON EU. (2020a). 'Bilbao Approves A 15-Million-Euro Plan For Social Cohesion And Economic, Employment And Culture Reactivation With More Than 50 Measures Of An Exceptional Nature.' [https://www.Espon.Eu/Sites/Default/Files/Attachments/Bilbao%20Aurrera%20plana\\_0.Pdf](https://www.Espon.Eu/Sites/Default/Files/Attachments/Bilbao%20Aurrera%20plana_0.Pdf)

- ESPON EU. (2020b). 'COVID19-How Local And Regional Authorities Respond to the Crisis: The Case of Bilbao'. Erişim 10.12.2020, <https://www.espon.eu/COVID19%7CBilbao>
- EUROCITIES. (2020a). 'Policy Note: Preliminary Overview Of City Measures To Mitigate The Socio-Economic Impact Of COVID-19'. Updated on 1 July 2020. [https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/08/Overview\\_of\\_city\\_measures\\_to\\_mitigate\\_the\\_socio-economic\\_impact\\_of\\_COVID-19\\_updated\\_1\\_July.pdf](https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/08/Overview_of_city_measures_to_mitigate_the_socio-economic_impact_of_COVID-19_updated_1_July.pdf)
- EUROCITIES. (2020b). Bologna-Everyone Will Ride A Bike. Erişim 09.12.2020, <https://covidnews.eurocities.eu/2020/07/14/bologna-everyone-will-ride-a-bike/>
- EUROCITIES. (2020c). Culture and Covid. Erişim 09.12.2020, <https://www.100days.eurocities.eu/article/Culture-and-covid>
- Eurocities Covidnews. (2020). 'Work In Progress Bilbao COVID 19'. <https://covidnews.eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/04/Bilbao-WorkInProgress-Covid19.pdf>
- Franzke, J. (2020). German Municipalities in the COVID-19 Pandemic Crisis. Challenges and Adjustments. A preliminary Anaysis, 1-25.
- Food Policy Milano. (2021). Milan's Food Policy: Food Aid System. Erişim 10.01.2021, <https://www.foodpolicymilano.org/en/food-aid-system/>
- Geray, C. (Ocak 1997). Ülke Ülke Yerel Yönetimler, İtalya'da Yerel Yönetimler. Çağdaş Yerel Yönetimler, 6(1), 53-76.
- Harborough District Council. (2020). Business Receive Urgent Financial Support. Erişim 13.12.2020, [https://www.harborough.gov.uk/news/article/1290/businesses\\_receive\\_urgent\\_financial\\_support](https://www.harborough.gov.uk/news/article/1290/businesses_receive_urgent_financial_support)
- Hertfordshire County Council. (2020). Stop Smoking During Coronavirüs. Erişim 12.12.2020, <https://www.hertfordshire.gov.uk/about-the-council/news/news-archive/stop-smoking-during-coronavirus>
- Institute for Government, (2020). Local Government. Erişim 09.12.2020, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/local-government>
- Kaplan Mengi, A. (Ekim 1997). Ülke Ülke Yerel Yönetimler, Federal Almanya'da Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler, 6 (4), 93-112.
- Keleş, R. (Temmuz 1993). İspanya'da Yerinden Yönetim. Çağdaş Yerel Yönetimler, 2(4), 11-22.
- Local Government Association. (2021). COVID-19: Good Council Practice. Erişim 10.01.2021, <https://www.local.gov.uk/covid-19-good-council-practice>

- Local Government Group. (2010). 'Local Government Structure Overview'. October 2010, Produced by Local Government Association Analysis and Research. <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/local-government-structur-634.pdf>
- Lutherstadt Wittenberg, (2020a). 'Lutherstadt Wittenberg'. [https://www.wittenberg.de/pics/medien/1\\_1573718927/city\\_profile.pdf](https://www.wittenberg.de/pics/medien/1_1573718927/city_profile.pdf)
- Lutherstadt Wittenberg, (2020b). City Council and Committees. Erişim 13.12.2020, <https://www.wittenberg.de/rathaus/stadtrat-und-ausschuesse.html>
- Lutherstadt Wittenberg. (2021). Information on the Coronavirus: Current Developments in Lutherstadt Wittenberg, Erişim 10.01.2021, <https://www.wittenberg.de/rathaus/coronavirus-entwicklungen-in-wittenberg.html>
- OECD. (1997). 'Managing Across Levels of Government: Spain'. <http://www.oecd.org/spain/1902255.pdf>
- OECD. (2020a). Coronavirüs (COVID-19): Cities Policy Responses, Updated 27 March 2020, Tackling Coronavirus (COVID 19) Contributing to a Global Effort. OECD, 2020.
- OECD. (2020b). The Territorial Impact Of Covid-19: Managing The Crisis Across Levels Of Government. Tackling Coronavirüs (COVID-19): Contributing to A Global Effort, updated 16 June 2020. OECD, 2020.
- Plenary of the Madrid City Council. (2020). 'Madrid City Council, COVID-19, City Council Agreements'. [https://covidnews.euocities.eu/wp-content/uploads/2020/07/Madrid\\_City\\_Council\\_Agreements\\_COVID-19.pdf](https://covidnews.euocities.eu/wp-content/uploads/2020/07/Madrid_City_Council_Agreements_COVID-19.pdf)
- Porthsmouth City Council. (2021). 'Leadership During COVID-19: Portsmouth'. [https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/20200504%20%20Portsmouth%20COVID19%20Case%20Study\\_FINAL%20%28003%29.pdf](https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/20200504%20%20Portsmouth%20COVID19%20Case%20Study_FINAL%20%28003%29.pdf)
- Skipton Town Hall. (2021). Culture at Home. Erişim 11.01.2021, <https://www.cravenc.gov.uk/skipton-town-hall/culture-at-home/>
- Terrain, Sur Le. (2020). COVID-19: Community Support Measures By Düsseldorf. Erişim 13.12.2020, <https://observatoirevivrensemble.org/covid-19-community-support-measures-by-dusseldorf>
- The Mayor. eu. (2020). Milan Municipality Gifts 5000 Masks And Gloves To Food Delivery Riders. Erişim 14.12.2020, <https://www.themayor.eu/en/milan-municipality-gifts-5000-masks-and-gloves-to-food-delivery-riders>



- The Municipality of Milan. (2020a). Coronavirus. Mutual Aid Fund. Erişim 17.12.2020, <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/servizi-sociali/fondomutuosoccorso>
- The Municipality of Milan. (2020b). Home Identity Card For Health Reasons. Erişim 17.12.2020, <https://www.comune.milano.it/servizi/carta-identita-a-domicilio-per-motivi-di-salute>
- The Municipality of Milan. (2020c). ‘Milan 2020 Adaptation Strategy Open Document to the City’s Contribution’. <https://www.comune.milano.it/documents/20126/7117896/Milano+2020.+Adaptation+strategy.pdf/d11a0983-6ce5-5385-d173-efcc28b45413?t=1589366192908>
- Tower Hamlets. (2020). Critical Support Provided to the Most Vulnerable Residents. Erişim 16.12.2020, [https://www.towerhamlets.gov.uk/News\\_events/2020/April\\_20/Critical\\_support\\_provided\\_to\\_the\\_most\\_vulnerable\\_residents.aspx](https://www.towerhamlets.gov.uk/News_events/2020/April_20/Critical_support_provided_to_the_most_vulnerable_residents.aspx)
- UN-Habitat. (2020). ‘UN-Habitat COVID-19 Response Plan’, April 2020. UN-Habitat For A Better Urban Future. [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final\\_un-habitat\\_covid-19\\_response\\_plan.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final_un-habitat_covid-19_response_plan.pdf)
- UN. (2020a). ‘COVID-19 and Human Rights: We Are All in This Together’, April 2020, United Nations Publications.
- UN. (2020b). ‘Policy Brief: COVID-19 in an Urban World’, July 2020. [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/sg\\_policy\\_brief\\_covid\\_urban\\_world.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/sg_policy_brief_covid_urban_world.pdf)
- UNCDF. (2020). ‘COVID-19 Emergency Response-Local Government Finance, Guidance Not for Immediate Action’. <https://www.clgf.org.uk/default/assets/File/UNCDF.pdf>
- VGN International. (2020). ‘Briefing And Preliminary Policy Recommendations on the Role of Local Government in the International COVID-19 Crisis Response’, VGN International April 28, 2020. <https://www.vng-international.nl/sites/default/files/Paper%20impact%20covid19%20local%20government.pdf>
- Website of the Madrid City Council. (2020). The Plenary Of The Madrid City Council Approves The Villa Agreements, A Document With 352 Measures To Reactivate The City After The Pandemic, Erişim 17.12.2020, <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/El-Pleno-del-Ayuntamiento-de-Madrid-aprueba-los-Acuerdos-de-la-Villa-un-documento-con-352-medidas-para-reactivar-la-ciudad-tras-la-pandemia/?vgnnextf=mt=default&vgnnextoid=522db21736823710VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchan=nel=a-12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>

- Wikipedia ve JHU CSSE COVID-19 Data. (2021). COVID-19 Günlük Değişim Vaka Sayısı.
- World Bank Group. (2020a). 'COVID-19 Safeguarding Lives and Livelihoods-A Checklist Guide for Local Governments'. World Bank Group, Urban, Disaster Risk Management, Resilience & Land. <http://pubdocs.worldbank.org/en/363481590685415404/Covid-19-Checklist-Guide-for-Local-Governments-EAP-Cases-19May-final.pdf>
- World Bank Group. (2020b). 'Urban and Disaster Risk Management Responses to COVID-19', Urban, Disaster Risk Management, Resilience and Land (GPURL) The World Bank April 3, 2020. <http://pubdocs.worldbank.org/en/575581589235414090/World-Bank-Urban-DRM-COVID-19-Responses.pdf>
- World Enabled. (2020). Empowering Local Governments on Inclusive Pandemic Response. An Outcome Document of Cities For All Learning Series "Equity and Access in Times of Pandemic". <https://www.clgf.org.uk/whats-new/local-government-action-on-covid-19/>
- World Health Organization (WHO). (2021). WHO Coronavirüs (COVID-19) Dashboard. Erişim 06.03.2021, <https://covid19.who.int/table>
- Zevi, A. T. (2020). First in the Western World: Milan Goes From Boom-Town To Emergency Hot-Spot. Agusti Fernandez de Losada ve Hannah Abdullah (Ed.), Cities on the Frontline: Managing The Coronavirüs Crisis içinde (17-21). CIDOB Report.

# YÖNETİM FONKSİYONLARI EKSENİNDE ÖRGÜTSEL İLETİŞİMİN ÖNEMİ

## Importance of Organizational Communication within the Scope of Management Functions

Hasan Alpay KARASOY\*

### Öz

İnsanlık tarihi ile birlikte var olduğu düşünülen yönetim olgusu, özellikle Sanayi Devrimi'nin ardından daha fazla önem kazanmış ve bilimsel olarak incelenmeye başlanmıştır. Bunun nedeni, kitle üretimine imkân veren örgütlerin (fabrikaların) ve buralarda çalışan insan gücünün artmasıdır. Dolayısıyla yönetim olgusu örgütlerde meydana gelmektedir. Örgütlerde gerçekleşen yönetim olgusunun etkin ve verimli bir şekilde işleyebilmesi için ise birtakım unsurlar gerekmektedir ki bunlardan bir tanesi de iletişimdir. Bu çalışmanın amacı, örgütlerin faaliyetlerinde önemli bir rol oynayan iletişim unsurunu, yönetimin nasıl gerçekleştiğini açıklamak üzere geliştirilen "yönetim fonksiyonları" ekseninde incelemektir. Doküman incelenmesi yöntemi ile yapılacak olan bu çalışma sonucunda, planlama fonksiyonunun olası istisnası dışında iletişim unsurunun bütün yönetim fonksiyonlarında merkezi bir rol oynadığı; iletişim unsuru öneminden dolayı H. Fayol'dan sonra yönetim fonksiyonlarını inceleyen L. Gullick tarafından münferit bir yönetim fonksiyonu olarak değerlendirildiği; örgütlerde dikey iletişimin yanı sıra yatay iletişimin de geliştirilmesi gerektiği bulgularına ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler: Yönetim, Yönetim Fonksiyonları, Örgütsel İletişim, H. Fayol**

### ABSTRACT

The management phenomenon, which is thought to have existed with the history of humanity, gained more importance especially after the Industrial Revolution and started to be studied scientifically. The reason for this is the increase in organizations (factories) that allow mass production and the manpower working there. Therefore, the phenomenon of management occurs in organizations. In order for the management phenomenon in organizations to function effectively and efficiently, some elements are required, one of which is communication. The aim of this study is to examine the communication element, which plays an important role in the activities of organizations, in the axis of "management functions" developed to explain how management takes place. At the end of this study which will be carried out with the document review method, findings indicated that the communication element plays a central role in all management functions with the possible exception of the planning function; It was evaluated as an individual management function by L. Gullick, who investigated the management functions after H. Fayol due to the importance of communication element; It has been reached the findings that horizontal communication should be improved as well as vertical communication in organizations.

**Keywords: Management, Functions of Management, Organizational Communications, H. Fayol**

\* Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, dr.alpaykarasoy@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3813-2960.

Bu çalışma yazarın yüksek lisans tezinden hareketle hazırlanmıştır.

# 1. GİRİŞ

Yönetim, insan hayatında merkezi konuma sahip bir unsurdur. Okula gitmek için beklediğimiz otobüsün zamanında durağa gelmesinde, bir salgın hastalık halinde hastanelerdeki iş bölümünün yeniden düzenlenmesi ve hastanenin kapasitesinin artırılmasında ve hatta hayatın vazgeçilmez haline gelen akıllı telefonların tüm bireylerin cebinde bulunmasının temelinde etkin bir yönetim faaliyeti yer almaktadır. Dolayısıyla yönetim, bireyin hayatını idame ettirebilmesini sağlayan faaliyetlerin tam ortasında yer alır ve tüm bu faaliyetlerde yönetim esastır.

Yönetim faaliyetinin sağlıklı işleyebilmesi için gerekli unsurlardan bir tanesi ise yönetimin gerçekleştiği örgütteki iletişim unsurudur. Yönetimin, bir kısmı yukarıda da sayılan, insan hayatını kolaylaştırıcı işlevini yerine getirebilmesi için etkin bir iletişim temeline dayanması gerekir. Aksi halde ortaya çıkan durum yönetim değil karmaşa olur. İletişimsizlik durumunda bir örgüt, faaliyetlerini etkin ve verimli bir şekilde yürütemez ve ortaya birbirinin faaliyetlerinden haberdar olmayan yönetim birimleri çıkar. Bu durumu 1980'lerin başında ABD'li otomobil üreticisi olan Chrysler'in yöneticiliğine getirilen Lee Iacocca şu şekilde ifade etmiştir: “Chrysler'de bulduğum şey, her biri kendi bölgesine sahip otuz beş müdürdü. [...] Örneğin mühendislik bölümlerini yöneten adamın imalat bölümündeki mevkidaşıyla sürekli temas haline olmamasına inanamadım. Ama durum aynen böyleydi. Herkes bağımsız çalışıyordu. Sisteme şöyle bir baktım ve az daha kaçtıyordum. Başımın fena halde dertte olduğunu işte o zaman anladım. [...] Chrysler'de hiç kimse bir şirketin değişik işlevleri arasındaki karşılıklı etkileşimin ne kadar önemli olduğunu anlamışa benzemiyordu. Mühendislikte ve imalatta çalışanların sürekli bir arada olması gerekirken onlarda tam tersi bir durum söz konusuydu” (Daft, 2015, s. 60-61).

Lee Iacocca'nın bu ifadelerinden o dönem Chrysler'de başta yöneticiler olmak üzere örgüt birimleri arasındaki iletişimin çok zayıf olduğu ve normalde yan yana bulunması gereken birimlerin birbirlerinden haberinin olmadığı anlaşılmaktadır.

Yönetim olgusunu bilimsel olarak incelemek 20. Yüzyılın başlarına rastlar. Yönetimi bilimsel olarak inceleyen kişilerin başında ise H. Fayol gelmektedir. Aslen bir Fransız mühendis olan Fayol, yönetim olgusunu daha kolay anlayabilmek için yönetimin tanımlanması gerektiğini ileri sürmüş ve yönetimi; planlama, örgütlenme yöneltme, eşgüdümleme ve denetimden oluşan bir süreç olarak tanımlamıştır (Öztaş, 2014, s. 112). Bunlar daha sonradan yönetim bilimi literatüründe “yönetim fonksiyonları” adıyla anılır olmuştur.

Bu çalışmanın konusu, yönetim faaliyetinin gerçekleşebilmesinde merkezi ilke denilebilecek olan “iletişim” ile yönetimin daha iyi anlaşılmasına imkân veren “yönetim fonksiyonları”nın birbirleri ile ilişkisi ve örgüt yönetimindeki önemidir. Çalışmanın ilk bölümünde iletişim ve örgütsel iletişim kavramları, örgütsel iletişimin amacı ve türleri üzerinde durulacak; ikinci bölümde ise yönetim fonksiyonlarında iletişim unsurunun oynadığı rol incelenecektir. Çalışma neticesinde, iletişim unsurunun öneminden dolayı Fayol’dan sonraki yönetim bilimciler tarafından ayrı bir yönetim fonksiyonu olarak tanımlandığı, örgütlerde denetime olanak veren dikey iletişimin yanı sıra zamandan tasarruf ve ilgili birimlerin birbirinden haberdar olabilmeleri adına yatay iletişime de önem vermeleri gerektiği değerlendirilmesine ulaşılmıştır.

## 1. ÖRGÜTLERDE İLETİŞİM: AMACI, FAYDALARI VE TÜRLERİ

Örgüt, “belirli bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelmiş insanlar topluluğudur” (Öztaş, 2014, s. 36). Belirli bir amaç ekseninde bir araya gelen insanlar topluluğunun söz konusu amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için bir “armoni” içerisinde faaliyette bulunmaları gerekmektedir. Örgütlerde bu armoniyi sağlayan temel unsur ise iletişimdir. Bu nedenle bu bölümde genel olarak iletişim kavramına değinilecek ve ardından örgütlerde meydana gelen iletişim unsuru, amacı, örgüte yararı ve örgütlerde gerçekleşen iletişim türleri gibi konular ele alınacaktır.

### 1.1. İletişim ve Örgütsel İletişim

İlgili literatürde iletişimin genelde tek bir tanımına yer vermektense ziyade birden fazla tanımına yer verilmektedir. Bunun nedeni, iletişim kavramının çok yönlü, karmaşık ve bilim ve teknolojideki gelişmelere göre doğasının da gelişme göstermesidir. Kitabında ABD’li iletişim kuramcısı olan David Berlo’nun tanımına yer veren Güngör, Berlo’dan aktararak iletişimi şu şekilde tanımlamıştır: “İletişim, semboller (simgeler), işaret, resim, plastik, sözel veya herhangi bir şekilde yapılan bir değiş tokuştur” (Güngör, 2011, s. 18). Tanım yakından incelenecek olursa iletişim sadece dil ile yapılan bir faaliyet değildir. Çeşitli semboller ve simgeler de iletişime olanak verir. Hatta hiçbir şey söylememek veya bireyin yüz ifadesi de bir iletişim yöntemidir. Örneğin, bir dersin ilerleyen dakikalarında öğrencilerin değişen yüz ifadeleri, defter veya kitapların kapatılması, öğrencilerin dersten sıkıldıklarını ve artık dersin bitmesini istedikleri anlamına gelmektedir. Dersin bitmesi konusunda öğrenciler öğretmenlerine bir şey söylememişlerdir. Ancak öğrencilerin hal ve tavırları, on-

ların dersten sıkıldıkları ve artık çıkmak istediklerini yansıtmaktadır. Dolayısıyla öğretmen ve öğrenciler arasındaki iletişim bu şekilde sağlanmış durumdadır.

İletişim, insanın sosyal hayatı içerisinde hayati rol oynayan bir unsurdur. Bu hayatiyet, insan yaşamının her yerinde faaliyet gösteren örgütler (okullar, marketler, devlet kurumları vb.) için de geçerlidir. Bu nedenle örgüt ve yönetim bilimi ile uğraşan bilim adamları, iletişimi örgütler özelinde değerlendirmişler ve adına “örgütsel iletişim” denilen bir çalışma alanı ortaya çıkmıştır. Örgütsel iletişim; örgüt üyelerinin, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için örgüt içinde veya örgüt dışında gerçekleştirdikleri iletişim biçimidir (Tutar, 2003, s. 118) şeklinde tanımlanmaktadır. Örgütsel iletişimin temel amacı, örgütün amaçlarını (bir örgütün en başta gelen amacı hayatta kalmaktır, daha sonra örgüt türüne göre bu amaçlar farklılık gösterir) gerçekleştirmeye olanak sağlamaktır. Örgüt, amaçlarını gerçekleştirmek için sadece kendi içerisindeki personel veya araç-gereçle sınırlı olan bir yapı değildir. Aynı zamanda örgüt, çeşitli hammadde veya yarı mamul maddeleri dışarıdaki örgütlerden temin eden veya onlara satan bir yapıdır. Yani iletişim sadece örgüt içerisinde gerçekleşen bir faaliyet değil, örgüt dışında da gerçekleşen bir faaliyettir. Bu nedenle örgütsel iletişim, örgütlere hem kendi içindeki hem de kendi dışındaki alandaki faaliyetlerinde “koordinasyon” sağlayan bir unsurdur. Bu nedenle örgütsel iletişimin önemi, amacı ve örgüte sağladığı faydalara biraz daha yakından bakmakta yarar vardır.

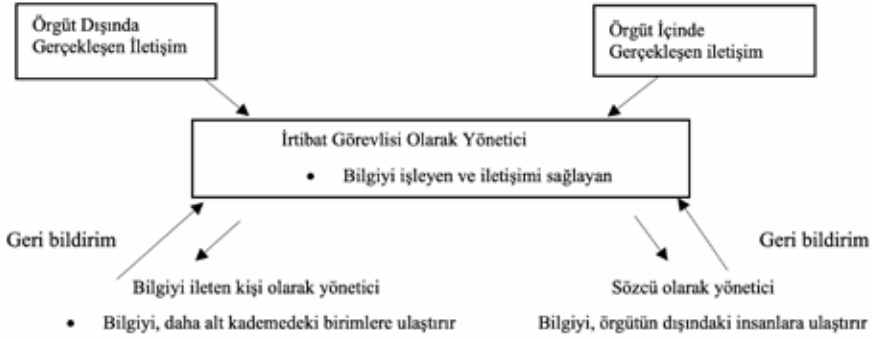
## 1.2. Örgütsel İletişimin Önemi, Amacı ve Faydaları

Örgütsel iletişim, özellikle yöneticiler açısından önem arz eden bir unsurdur. Öyle ki, yöneticiler her gününün en az yüzde 80’ini başkalarıyla doğrudan iletişim içinde geçirmektedirler. Bir başka açıdan bakıldığında yöneticiler, her bir saatin en az 48 dakikasını toplantılarda, telefonda, çevrimiçi iletişimde veya örgüt içinde gayri resmi konuşmalarla geçirmektedir. Yöneticilerin geriye kalan yüzde 20’lik zaman diliminin çoğunluğu da okuma ve yazma biçiminde “resmi iletişim” olarak adlandırılan faaliyetlerle geçmektedir (Daft & Marcic, 2006, s. 487).

İletişimin, örgüt yöneticileri açısından ne kadar önemi bir faaliyet olduğunun bir diğer ifadesini Henry Mintzberg yansıtmaktadır. Mintzberg, yöneticilerin oynadığı rolleri bizzat yöneticilerin neler yaptıklarını inceleyerek tespit etmiştir. Mintzberg’in tespitine göre yöneticiler örgütlerde şu beş rolü oynarlar (Öztaş, 2014, s. 23-24): “Temsilci, lider, irtibat görevlisi, sözcü ve müzakereci”. Yöneticilerin örgütlerde oynadığı bu rollere yakından bakılacak olursa, bu rollerin hepsinin özünde iletişimin olduğu, iletişim olmadan yönetim ve yöneticilik faaliyetinin

düşünülemeyeceği ve yöneticilik yapmanın bir nevi örgütlerde iletişimi yönetmek demek olduğu rahatlıkla söylenebilir. Mintzberg'in yöneticiler için belirlediği bu rolleri R. Daft Şekil 1'deki gibi görselleştirmiştir (Daft & Marcic, 2006, s. 488):

**Şekil 1:** İletişimde Yönetici Rollerini



Örgüt yönetiminde önemli rol oynayan örgütsel iletişimin amaçları ise genel olarak şu şekilde ifade edilebilir (Sabuncuoğlu & Gümüş, 2016, s. 113):

- Örgüt faaliyetlerinden örgüt üyelerinin ve dış çevrenin haberdar olmasını sağlamak
- Çalışanlar tarafından örgütün dış çevrede tanıtımının sağlanmasını sağlamak
- Örgütün takip ettiği politikaların ve aldığı kararların çalışanlara duyurulmasını sağlamak
- Örgütün mal veya hizmet aldığı ve bağımlı olduğu "kaynaklarla" olan ilişkilerini sağlam bir zeminde yürütmesini sağlamak
- Kurumsal çevrede örgütün meşruiyetini sağlamak
- Teknolojide meydana gelen yeniliklerden örgütün haberdar olmasını sağlamak

Örgütsel iletişim, özellikle etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirildiğinde, örgütler açısından birçok faydayı bünyesinde barındıran bir unsurdur. Etkin ve verimli bir örgütsel iletişim sayesinde örgütün dış çevre içerisinde kurumsallaşma süreci kolaylaşır ve kısılır. Örgüte karşı güven ve sempati oluşur. Örgüt, ihtiyacı olan iç ve dış desteği kolaylıkla bulabilir. Etkin ve verimli bir örgüt için iletişim sayesinde "fısıltı gazetelerine" meydan verilmemiş olunur. Böylelikle çalışanların örgüte karşı

güveni arttırdığı gibi çalışanların motivasyonları da bu durumdan olumlu etkilenir (Aslan, 2018, s. 169). Çünkü örgütlerde aslı astarı olmayan ve “bazı bölümlerin kapatılacağı, bazı işçilerin işten çıkarılacağı” şeklinde fısıltı gazetesi aracılığıyla yayılan haberler çalışanların motivasyonunu olumsuz etkiler. Yine örgütün karşı karşıya kaldığı olağanüstü durumlar ki bunlara örgüt yönetiminde kriz durumları denilir, yine etkin ve verimli bir iletişim kullanılarak aşılabılır. Bu nedenledir ki kriz durumlarında gerçekleşen iletişimin kendine has özelliği ve gerekliliklerini incelemek için “kriz iletişimi” adı altında münferit bir konu bulunmaktadır.

### 1.3. Örgütsel İletişimin Türleri

Örgütsel iletişim iki farklı türde gerçekleşir: Biçimsel (resmi-formel) iletişim ve biçimsel olmayan (gayri resmi-informel) iletişim. Biçimsel iletişim, örgütün hiyerarşik yapısı dâhilinde gerçekleşir, örgüt içi ve örgütün çevresi ile bilgi alışverişini sağlar (Karaçor & Şahin, 2004, s. 103). Biçimsel iletişim, örgüt içerisindeki yetkililer tarafından önceden düzenlenmiş ve belirli esaslara dayanan iletişim biçimidir. Biçimsel iletişim dikey, yatay ve çapraz iletişim olmak üzere üç farklı şekilde gerçekleşebilir. Bunlar kısaca şu şekilde ifade edilebilir (Berberoğlu, 2004, s. 128-129):

Dikey iletişim, hiyerarşik yapılanmaya uygun olarak ast-üst arasındaki iletişimdir. Bu iletişim türünde üstten asta doğru emir direktif gönderilirken, asttan üste doğru da rapor, çıktı gönderilir. Yatay iletişim, aynı hiyerarşik kademede bulunan yönetici veya fonksiyonel bölümler arasındaki iletişimi ifade eder. Burada amaç, hiyerarşiye takılmadan hızlı bir şekilde iletişimi sağlamaktır. Bu nedenle genelde sözlü olarak yürütülür. Çapraz iletişim ise, bir örgütte herhangi bir bölüm yöneticisinin kendi fonksiyon alanına giren konularda diğer bölümlerin astlarıyla bilgi alışverişi yapmasını ifade eder. Örgütlerde dikey iletişimin amacı denetimi sağlamaktır. Yatay iletişim ise daha çok iş birliği ve eşgüdüm için kullanılır, ancak yatay iletişimin kullanılması genelde denetimi azaltır (Daft, 2015, s. 58).

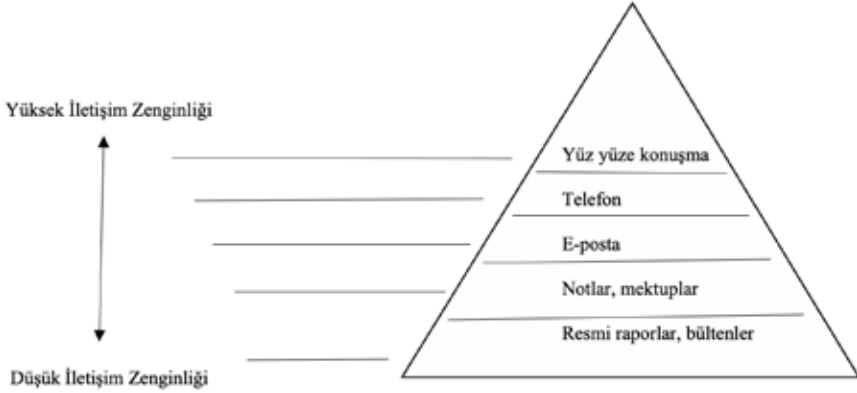
Örgütlerde biçimsel olmayan iletişim ise daha çok dedikodu ve fısıltı gazetesi aracılığıyla gerçekleşir. Biçimsel olmayan iletişimin bir örgütte yaygın olması, örgütün iletişimi doğru sağlayamadığını gösterir. Çalışanlar bu durumdan olumsuz etkilenirler. Özellikle örgütler için faaliyetlerini gerçekleştirmeleri önünde bir engel olan kriz zamanlarında biçimsel olmayan iletişim mümkün olduğunca azaltılmalı ve tüm bilgiler biçimsel iletişime uygun olarak resmi ağızlardan yapılmalıdır.

Örgütlerde biçimsel iletişim farklı araçlarla sağlanır. Resmi evraklar, mektuplar, e-postalar bu araçlardan bazılarıdır. Araçlar çeşitli olsa da bu araçların iletişimi



sağlamadaki zenginliği aynı değildir. Aşağıda yer alan Şekil 2'de iletişim araçlarından hangisinin daha zengin olduğu ifade edilmiştir (Daft & Marcic, 2006, s. 491):

**Şekil 2:** İletişim Araçları ve İletişim Kalitesi



Yukarıdaki şekle göre örgütlerde az kullanılan ancak en yüksek zenginlikteki iletişim türü yüz yüze konuşmalardır. En çok kullanılan ancak en düşük zenginlikteki iletişim türü ise resmi raporlar ve bültenler aracılığıyla sağlanan iletişimdir. Türkiye’de yapılan bir araştırmada da örgütlerin resmi iletişimi daha çok kullandıkları sonucuna ulaşılmıştır (Karasoy, 1997, s. 104). Resmi yazılar, iletişimin ciddiyeti ve kâğıda dökülmesi yönüyle denetimi sağlama konusunda avantaj sağlasa da bürokrasiye takılması ve zaman alması nedeniyle iletişimde gecikmelere sebebiyet vermektedir. Daft’ın teoride yer verdiği bu ifadeler pratikte de karşılık bulmaktadır. Yapılan anketlere göre bir çalışanın bir e-posta baktıktan sonra işine geri dönme süresi 64 saniye sürmektedir. Ayrıca çalışanların yüzde 25’i zamanlarını boşa harcamamak için rutin problemlere geri dönmediklerini ifade etmişlerdir (Robbins, Decenzo, & Coulter, 2013, s. 339).

Örgütlerin faaliyetlerini devam ettirebilmelerindeki en önemli unsurlardan olan iletişim, bir örgütün fiziki yapısını oluşturma ve bu yapıyı işletmenin temel haritası olan ve “yönetim fonksiyonları” olarak adlandırılan faaliyetlerde de önemli rol oynamaktadır. Aşağıdaki bölümde örgütsel iletişim yönetim fonksiyonları ekseninde incelenecektir.

## 2. Örgütsel İletişim ve Yönetim Fonksiyonları İlişkisi

Yönetimi ilk olarak tanımlayan ve yönetimin gerçekleşebilmesi için belirli fonksiyonların (elementlerin, unsurların) olması gerektiğini ileri süren kişi Fransız mühendis H. Fayol'dur. Fayol'un yönetim fonksiyonları olarak adlandırdığı unsurlar şunlardır (Öztaş, 2014, s.112-116): Planlama (uzağı görme), örgütleme, yöneltme (kumanda etme), eşgüdümleme, denetim. Yönetim fonksiyonlarının örgütsel iletişim ile ilişkisi ise şu şekilde ifade edilebilir:

İlk olarak planlama, bir örgütün geleceği tahmin edip buna göre bir faaliyet programı hazırlamasını ifade eder (Öztaş, 2014, s. 113). Örgütün geleceği tahmin edebilmesi ve sağlıklı bir karara varabilmesi ancak doğru bilgileri elde edip bunlar üzerinde değerlendirmeler yapmakla mümkün olabilir. Doğru bilgilerin de sağlanabilmesi ancak etkin bir iletişim sayesinde gerçekleşebilir (Karaçor & Şahin, 2004, s. 101).

Planların çalışanlar için düzenli bilgi sağlama işlevi de vardır. Bunun en tipik örneği ve örgütlerde en çok kullanılan plan bütçedir. Titizlikle hazırlanmış ve ilan edilmiş bütçe planlarıyla alt kademelerde çalışanlar kendilerine ayrılan kaynaklar çerçevesinde kendi işlerini görebilirler (Daft, 2015, s. 60). Planlar, örgütlerde karar vericilerin belirsizliğini azaltıcı işlevlere de sahiptirler. Çünkü bir konu hakkında karara varabilmek ancak o konu hakkında yeterli bilgi edinebilmek ve bunu belirli bir plan dâhilinde stratejiye dönüştürebilmekle mümkün olabilir (Çelik, 2016, s. 30). Örneğin bir kriz anında, söz konusu krizden başarı ile çıkabilmek için örgütler krizle mücadele planları yaparlar. Bu planların akamete uğramaması için örgütün doğru bilgileri alması ve bu bilgileri kendi içinde işleyerek paydaşları ile paylaşması gerekmektedir. Bunun için de örgütün hem kendi dışında hem de kendi içinde aktif bir iletişim sürdürmesi gerekmektedir. Nitekim kriz zamanlarındaki iletişimin kendine has özellikleri nedeniyle örgütler, "kriz iletişim planı" adı altında sadece kriz zamanlarında kullanılacak iletişim biçimlerini düzenlemeye yönelik faaliyetlerde bulunmaktadır.

İkinci olarak örgütleme, örgütün maddi ve beşerî yapısını meydana getirmek demektir (Öztaş, 2014, s. 114). Örgütlenme aşamasında iletişim özellikle örgütün beşerî yapısını oluşturmada önemli bir işleve sahiptir. Çünkü çalışanların sorumluluk alanlarını belirlemek, işlerin nerede ve nasıl yapılacağını tanzim etmek ve örgütteki çalışanlardan statülerine göre hangi rolün beklendiğini anlatmak ancak etkin bir örgütsel iletişimle mümkün olabilir (Karaçor ve Şahin, 2004, s. 101).

Örgütün maddi yapısı olduğu kadar, hatta maddi yapısından daha fazla, beşeri yapısını oluşturmak önemlidir. Örgütün beşerî yapısı ise durağan olmayıp dinamik bir yapıdadır. Yani bir örgüt, faaliyet alanında yaşanan çeşitliliğe veya işçilerin duruma göre yeni işçileri kendi bünyesine dâhil edebilmektedir. İşte örgüt bünyesine dâhil olan yeni işçilerin örgütün amaçlarını, çalışma prensiplerini, işçileri yönlendiren gelenekleri (bunlara yönetim biliminde kurum kültürü denilir) öğrenmeleri gerekmektedir. Yeni işçilerin bunları öğrenebilmeleri de örgütsel iletişim sayesinde mümkün olabilir (Karaçor ve Şahin, 2004, s. 101).

Yönetimin üçüncü fonksiyonu yöneltme (kumanda etme)'dir. Örgütün maddi ve beşerî yapısı oluşturulduktan sonra sıra bunları işletmeye gelir ki bu da kumanda işidir (Öztaş, 2014, s.115). Örgütün beşerî yapısını çalıştırmak için örgütün amaçları doğrultusunda üstten astlara doğru emir ve direktiflerin iletilmesi (buna yukarıda dikey iletişim denmişti) gerekmektedir. Dolayısıyla örgütün beşerî yapısını kumanda etme işinin temel bileşeni örgütsel iletişimdir.

Örgütün beşeri yapısını etkin bir biçimde kullanma, bir başka deyişle etkin bir yöneltme faaliyetinin gerçekleşmesi için şunlar gereklidir (Koparal & Özalp, 2013, s. 38): Takım ruhunu gerçekleştirmek, personeli iyi tanımak, görev ve sorumluluk yüklenemeyecek olan personeli örgütten uzaklaştırmak, personel ile örgüt arasındaki ilişkileri yakından takip etmek, yöneticinin olarak personeli sürekli denetim altında tutmak, yönetici yardımcılarını ile yöneticilerin sık sık toplantılar yapması ve onlardan raporlar istenmesi. Bu sayılanlar yakından bakacak olursak, örgütsel iletişim olmadan bu faaliyetler yerine getirilemez. Örneğin, personeli iyi tanımak için onlarla yüz yüze iletişime önem vermek; yönetici yardımcılarını ile sık sık toplantılar yapmak için yine yüz yüze iletişim gerçekleştirmek; yöneticinin astlarından faaliyetlere dair raporlar istemesi ise yine dikey iletişim yöntemi ile mümkün olabilir.

Yönetimin dördüncü fonksiyonu eşgüdümleme'dir (koordinasyon). Eşgüdümleme, "bir örgütün işlemlerini kolaylaştıracak ve başarılı olmasını sağlayacak şekilde tüm çalışmalarını uyumlu hale getirmek demektir" (Fayol, 2005'ten aktaran Öztaş, 2014, s.115). Fayol, eşgüdümleme faaliyetinin özellikle büyük örgütlerde hayati bir rol oynadığını belirtmiş ve toplantıların, komisyonların varlığı ve etkin bir şekilde çalışmasının, çalışanlar ve birimler arasındaki etkin iletişimin bir örgütün faaliyetlerindeki eşgüdümü sağlamak için hayati rol oynadığına dikkat çekmiştir (Öztaş, 2014, s. 115).

Örgüt faaliyetleri açısından eşgüdümlemenin ne kadar hayati olduğunu şu örnek daha iyi açıklamaktadır: II. Dünya Savaşı'nın ilk yıllarında (1940 yaz mevsimi) Alman ordusu Fransa'ya saldırdığı zaman Fransızların Almanlardan daha fazla

tankı bulunmaktaydı. Ancak Fransa, Alman saldırısı karşısında pek bir varlık gösterememiştir. Bunun en önde gelen nedenlerinden bir tanesi Alman tanklarında iletişimi (eşgüdümü) sağlayıcı telsiz operatörü bulunmasına rağmen Fransız tanklarında böyle bir iletişim aracı yoktu (Çınar, 2019, s. 246-250). Yani savaş meydana geldiğinde gelişigüzel bir şekilde birbirlerinden haberdar olmayan Fransız tanklarına karşın Almanlar, birbirleri ile iletişim halinde eşgüdümlü olarak ilerliyorlardı. Doğal olarak Almanlar kısa süre içinde Fransızları dize getirmişleridir. Bu örnekten anlaşılacağı üzere bir örgütün (bu örnekte Alman ordusunun) hedefine en makul yoldan ve en verimli bir şekilde varabilmesinde eşgüdümleme merkezi bir karakter arz etmektedir.

Yönetimin beşinci fonksiyonu ise denetimdir. Denetim, örgütteki faaliyetlerin örgütün planına, amacına, önceden belirlenmiş kural ve kaidelere ve yöneticilerin vermiş oldukları emir ve direktiflere uygun bir biçimde yapılıp yapılmadığının tespit etmek demektir (Öztaş, 2014, s. 116). Örgütlerde denetim, bizzat faaliyet yerinde ürün veya hizmet üretimine nezaret etmek (sözlü iletişim), bilanço veya diğer muhasebe kayıtlarını incelemek (yazılı iletişim) ve astlardan bilgi almak (sözlü iletişim) şeklide yapılabilir. Dolayısıyla iletişim, denetimin özünde mevcuttur ve iletişim olmadan denetim faaliyeti yapılamaz. Denetim aşamasında, bir örgütün amaçlarına ulaşmasını engelleyen sorunların çözümü için verilecek kararların zamanında alınması ve alınan kararların ilgili birimlere doğru ve hızlı bir biçimde iletilmesi ancak örgütsel iletişim sayesinde mümkün olabilir. Denetim aşamasında alınması gereken kararların doğru ve zamanında alınmaması ve bunun ilgili birimlere eksik ve geç bilgi iletilmesi örgütün faaliyetlerini gerçekleştirilmesinde ciddi bir engel olabilecektir (Çelik, 2016, s. 31).

## SONUÇ

H. Fayol'un yönetim fonksiyonları olarak ifade ettiği unsurlar (planlama, örgütlenme, yöneltme, eşgüdümleme ve denetim) incelenecek olursa, iletişim unsurunun münferit bir yönetim fonksiyonu olarak belirtilmediği görülecektir. Ancak şurası açıktır ki, planlama unsurunun olası istisnası dışında iletişim olmadan yönetim fonksiyonlarının faaliyet göstereceklerini düşünmek zordur (Miller, 2012, s. 19-20). Buradan da şöyle bir sonuca varılabilir ki, iletişim olmadan yönetim fonksiyonları, yönetim fonksiyonları olmadan da yönetim olgusunun varlığından bahsedilemez.

İletişim unsurunun yönetimdeki bu etkisi, Fayol'dan sonraki yönetim bilimciler tarafından fark edilmiştir. Kamu yönetiminin dekanı olarak adlandırılan L.

Gullick, tıpkı H. Fayol gibi yönetimi fonksiyonlarına ayırarak incelemiştir. Gullick, Fayol'un "planlama, örgütlenme, yönlendirme, eşgüdümleme, denetim" olarak sıraladığı yönetim fonksiyonlarını yeniden listelemiştir. Gullick, listelediği ve her türlü yönetim için geçerli olabileceğini ileri sürdüğü yönetim fonksiyonlarını, İngilizce baş harflerinin kısaltılmış haliyle POSDCORB olarak ifade etmiştir. POSDCORB'un açılımı: "Planning-planlama, organizing-örgütlenme, staffing-personel işleri, directing-yönlendirme, coordinating-eşgüdümleme, reporting-haberleşme, budgeting-bütçe/finansman" şeklindedir (Öztaş, 2014, s. 130). Yani Gullick, iletişimi başlı başına bir yönetim fonksiyonu olarak değerlendirmiştir.

Örgütsel iletişim farklı kanallardan sağlanabilmektedir. Bu kanalların bir kısmı örneğin yüz yüze görüşmeler, astlarından fikir almalar ve mal ve hizmet üretimini yerinde kontrol edip ilgili personel ile yerinde yapılan görüşmeler, diğer resmi iletişim kanallarından hem daha etkili hem de daha az zaman alıcıdır. Bu durum özel sektör örgütlerinde olduğu kadar kamu örgütleri için de geçerlidir. Özellikle merkezîliği ile ön plana çıkan Türk kamu yönetiminin de başlıca sorunlarından bir tanesi, bürokratik uygulamalar nedeniyle ilgili birimler arasındaki iletişimin geç sağlanabilmesi ve bu nedenle sorunlara yerinde ve zamanında müdahalede geç kalınmasıdır. Bu nedenle özel sektör örgütlerinde ön olana çıkan dikey iletişimin (hiyerarşik iletişimin) yanında yatay iletişime de kamu örgütlerinde yer verilmelidir.

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

**Yazar Katkıları:** Hasan Alpay Karasoy, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

**Çıkar Beyanı:** Yazar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

**Teşekkür:** Yayın sürecinde katkısı olan hakemler ile editör kuruluna teşekkür ederim.

**Ethics Statement:** The author declares that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

**Author Contributions:** Hasan Alpay Karasoy has contributed to all parts and stages of the study.

**Conflict of Interest:** There is no conflict of interest among the author and/or any institution.

**Acknowledgement:** I would like to thank the referees and the editorial board who contributed to the publication process.

## KAYNAKÇA

- Aslan, N. B. (2018). Örgütsel İletişimde Sosyal Medyanın Araçsallığı. *Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1), 166-184.
- Berberoğlu, G. N. (Dü.). (2004). *Genel İşletme*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Çelik, A. (2016). İşletmelerde Kurum İçi İletişimin İşletme Verimliliği Üzerindeki Etkileri: Fimka Tekstil Örneği . İstanbul: İstanbul Gelişim Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Çınar, B. (2019). İkinci Dünya Savaşı'nın Başladığı Gün Avrupa'daki Durum: Ülkelerin Savaşa Hazırlık Durumları ve Bunun Savaşa Yansıması. *Gazi Akademik Bakış*, 13(25), 239-266.
- Daft, R. L. (2015). *Örgüt Kuramları ve Tasarımını Anlamak*. (Ö. T. Özmen, Çev.) Ankara: Nobel Yayınları.
- Daft, R. L., & Marcic, D. (2006). *Understanding Management* . Thomson South- Western.
- Güngör, N. (2011). *İletişime Giriş*. Ankara: Desen Ofset.
- Karaçor, S., & Şahin, A. (2004). Örgütsel İletişim Kurma Yöntemleri ve Karşılaşılan İletişim Engellerine Yönelik Bir Araştırma. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*(8), 97-117.
- Karasoy, H. A. (1997). *Haberleşme ile Yönetim Fonksiyonları İlişkisi ve Uygulamalı Bir Çalışma*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Koparal, C., & Özalp , İ. (Dü.). (2013). *Yönetim ve Organizasyon*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Miller, K. (2012). *Organizational Communication* (6 b.). Wadsworth Cengage Learning.
- Öztaş, N. (2014). *Yönetim* (2. b.). Ankara: Nobel Yayınları.
- Robbins, S. P, Decenzo, D. A., & Coulter, M. (2013). *Yönetimin Esasları*. (A. Öğüt , Çev.) Ankara: Nobel Yayınları.
- Sabuncuoğlu, Z., & Gümüş, M. (2016). *Örgütsel İletişim*. Bursa: Alfa Akademi Yayıncılık.
- Tutar, H. (2003). *Örgütsel İletişim*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

# SUÇ YÖNETİMİ BAĞLAMINDA ÇOCUK SUÇLULUĞU, CEZALANDIRMA SİSTEMİ VE EĞİTİM

## Juvenile Delinquency, Penalty System and Education in the Context of Crime Management

Hakkı ŞİMŞEK\*

### Öz

Bu çalışmada çocuk suçluluğunun önlenmesinde, suça sürüklenen çocuğa yönelik uygulamadaki yeniden eğitim faaliyetleri değerlendirilmiştir. Sırasıyla çocukluk kavramı, çocukluğun doğuşu ve suça sürüklenen çocukların cezalandırılması üzerinde literatür taraması yapılmış ve elde edilen bilgiler karşılaştırılmıştır. Çocukların cezalandırılma sisteminin tarihsel ilerleyişi betimlenmiş ve çocuk suçluluğunun tekrarlanmaması için yeniden eğitimin önemine dikkat çekilmiştir. Türkiye’de an itibarıyla suça sürüklenen çocukların cezalandırıldığı, eğitildiği ve topluma tekrar kazandırılmasının hedeflendiği iki kurumsal yapı bulunmaktadır. Bunlar çocuk ve gençlik ceza infaz kurumları ile çocuk eğitimeverleridir. Ayrıca farklı yöntemlerle çocuklar kurumsal kapatma sistemi içine dahil edilmeden de sürükledikleri suçlardan dolayı cezalandırılmaktadır. Mahkumluk çocuklar için salt cezalandırma amacı taşıyan bir olgu olarak değerlendirildiğinde, çocuk suçluluğunun azaltılması ve suça sürüklenen çocuğun tekrar topluma kazandırılması mümkün olmayacaktır. Bu amaçla, çocukların kapatılarak cezalandırılmasının son seçenek olarak değerlendirilmesi, eğitimeverlerinin sayısının artırılarak çocuklara yönelik kapalı ceza infaz kurumlarının sayısının azaltılması, suça sürüklenen çocukların topluma kazandırılmasında sivil toplum kuruluşlarının rolünün belirlenmesi, çocuk eğitimeverlerinde yürütülen faaliyetlerin etkinliğinin artırılması için bilimsel çalışmaların desteklenmesi ve çocuk suçluluğunun daha iyi anlaşılabilmesi için yorumlayıcı bilimsel çalışmalara ağırlık verilmesi önerilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Suç, Çocuk, Cezalandırma, Cezaevi, Eğitim.

### ABSTRACT

In this study, in the prevention of juvenile delinquency, the re-education activities for the child dragged into crime were evaluated. Literature was reviewed on the concept of childhood, birth of childhood, and punishment of children driven into crime, and the information obtained was compared. The historical progress of the juvenile punishment system is described and the importance of retraining is emphasized in order not to repeat juvenile delinquency. As of now, there are two organizations in Turkey which aim to train and reintegrate the children dragged into crime into society. These are juvenile and youth penal institutions and children’s training centers. In addition, children can be punished for the crimes they are dragged without being included in the institutional closure system. When convictions are considered as a phenomenon with the sole purpose of punishment for children, it will not be possible to reduce juvenile delinquency within the social structure and to reintegrate the child dragged into crime into the society. For this purpose, it is highly recommended to focus on the following: to consider the closing and punishment of children as the last option, to reduce the number of closed penal institutions for children by increasing the number of educational institutions, to determine the role of non-governmental organizations in bringing children driven into crime into society, to support scientific studies to increase the effectiveness of activities carried out in children’s education centers and lastly, interpretive scientific studies to better understand juvenile delinquency.

**Keywords:** Crime, Child, Punishment, Prison, Education

\* Yüksek Lisans Öğrencisi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, simsekhhakki@yandex.com, ORCID: 0000-0002-7658-0852

# 1. GİRİŞ

Dowrick ve Grundberg (1980) çocuk sahibi olmanın, kişinin kendisinden bir parça yaratmasını ve bu parça yardımı ile ölümsüzlüğü yakalamasını, ölümünden sonra geriye kendisinden bir şey bırakmasını sağladığını belirtmektedir (Akt. Gittins, 2012: 95). Özellikle yeni doğmuş ve henüz ne anneye ne de babaya benzemesi muhtemel olmayan bebeklerin, fiziksel olarak anneye, babaya hatta diğer akrabalara benzetilmesi bu nedenle oldukça yaygındır. Öte yandan Anadolu'da yeni doğan çocuklara aile büyüklerinin isimlerinin verilmesi de sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. Millet (1973) ataerkil aile düzeninde cinsiyet, yaş, evlilik durumu, doğurganlık ve sağlık durumu dikkate alınarak ailede güç dağılımı gerçekleştiğini, evli olanın yaşı ne olursa olsun yetişkinlik düzeyine ulaştığını, ileri yaşta olmasına rağmen evlenmemiş kişi tam yetişkin olarak görülmediğini belirtmektedir. Son aşamada ise evlenmiş ve ileri yaşa gelmiş olmasına rağmen çocuk sahibi olmamış kişi de tam bir yetişkin sayılmamaktadır (Akt. Özbay, 2015: 34). Gittins (2012) de ataerkil toplumlarda çocuk sahibi olmanın bir eksikliği giderdiğini belirtmektedir. Yine bunlarla ilişkili şekilde evlilik ve çocuk sahibi olmak toplumda bir statü kaynağıdır. Ancak çocuk sahibi olmayan/olamayan erkek mevcut statüsünü korurken, kadın için bu bir eksiklik olarak görülmektedir. Bu nenle çocuk sahibi olmak bu toplumlarda anneye bir güç/iktidar kazandırmaktadır.

Çocuk aynı zamanda ebeveynlerin güvenlik ihtiyacını da karşılamaktadır. Yaşlandıktan sonra bakıma muhtaç duruma düşecek olan kimi ebeveynler için çocuk sahibi olmak bir "emeklilik yatırımı" olarak görülmektedir. Çocuk aynı zamanda boşanma riskiyle karşı karşıya kalmış aileler için de "boşanmayı engelleyici işlev" taşımaktadır. Sevmek ve sevilme, kültürel kodlarını aktarmak, kendi kontrolünde/kendisi tarafından şekillendirilebilecek (ki bu arzu asla gerçekleşmeyecektir) bir birey dünyaya getirmek, yalnızlık hissi, dini buyruklar gibi sebepler de aileleri bir çocuk sahibi olma yönünde motive edebilmektedir.

Suçu kısaca toplumsal kuralı bozma ve toplumsal kurala karşı gelme olarak tanımlayan Yavuzer (2010: 298-299), birçok gelişmiş ülkede olduğu gibi Türkiye'de de çocuk suçluluğunun ciddi bir sorun oluşturduğunu ifade etmektedir. Ayrıca Türkiye'de ve dünyada çocuk suçluluğunun zirve yaptığı 14 yaşın, ergenlik dönemi sorunlarının da zirve yaptığı dönem olduğuna dikkat çekilmektedir. Çocuk suçluluğu yasalarda çocuk olarak tanımlanan yaş aralığındaki bireyin işlemiş olduğu suç olarak tanımlamakta ve yaygın kullanımda bu bireyler için suça sürüklenen çocuk kavramı kullanılmaktadır. Çocuklara yönelik yasal ve örgütsel düzenlemeler içinde bulunduğumuz çağda ve çocukların yetişkinlerden farklı olduğunun kabulü ile bir-



likte ortaya çıkmış olup bu kabul sonrasında birçok ülkede bu konuya özel mevzuat ve yapılanmalar oluşturulmuştur. Bu özel düzenlemelerden biri de suça sürüklenen çocuklara yönelik yasal düzenlemeler ve bu düzenlemeler çerçevesinde oluşturulan mahkemelerdir. Çocuklar için düzenlenen yeni sistemle; çocukların yetişkinlerden ayrı mahkemelerde, çocuklara özgün yasalar dikkate alınarak yargılanması ve hükümlü çocukların yetişkinlerden ayrı kurumlarda toplumsallaşmasının sağlanması amaçlanmaktadır (Cankurtaran-Öntaş, 2008).

Suçta sürüklenen çocuk ifadesi daha çok çocuk yaştaki bireyin suçu idrak kapasitesinin sınırlılığına, eyleyenin sınırlı sorumluluğuna ve her şeyden öte söz konusu eyleme çocuğun toplumsal yapı içinde farklı değişkenlerin etkisi ile yönlendirildiğine vurgu yapmaktadır. Yasal bir tanımlama açısından bu kavram ilk defa 5395 sayılı yasada açık bir şekilde tanımlanmıştır. Çocuk Koruma Kanunu<sup>1</sup> olarak adlandırılan 5395 sayılı yasanın 3/1 (a) maddesinde suça sürüklenen çocuk; “kanunlarda suç olarak tanımlanan bir fiili işlediği iddiası ile hakkında soruşturma veya kovuşturma yapılan ya da işlediği fiilden dolayı hakkında güvenlik tedbirine karar verilen çocuk” olarak tanımlanmıştır.

Çocuk suçluluğu ile mücadele tarihsel süreç içinde farklı ülkelerde farklı bir rota izlemiştir. Nasıl ki yetişkin bir bireyi suç işleme yönünde eylemde bulandıran sebepler tek bir özelliğe indirgenemiyor ise aynı durumun çocuklar için de geçerliliği kabul görmüştür. Öyle ki Güngör’e (2008) göre çocuk suçluluğu kavramının kökeni, hukuksal olmaktan çok sosyolojik ve psikolojiktir. Benzer şekilde Topçuoğlu (2014a) da çocuk suçluluğunun etkili bir şekilde önlenmesi için ceza adalet sistemi dışında bulunan suç önleme stratejilerine de önem verilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Suçta sürüklenen çocuklar için önleyici tedbirler alınmakla birlikte uzun bir dönem bu tedbirler yetişkin bireylerde de olduğu gibi cezalandırmadan öteye geçememiştir. Çocuk suçluların cezalandırılması yerine yeniden eğitim kavramının kullanıma geçmesinin, kriminoloji alanında çok önemli bir aşama olduğunu belirten Yavuzer (1987: 262), çocukların cezalandırılma tarihçesine bakıldığında uzun bir dönem en gelişmiş ülkelerde bile çocukların yetişkinlerle aynı ceza ve adalet sistemi içinde yer aldığına dikkat çekmektedir. Yavuzer “yeniden eğitim” kavramının sadece hukuksal bir anlam içermediğini, bundan daha fazla psikolojik, pedagojik ve sosyolojik anlamları taşıdığını belirtmektedir.

Bu çalışmada günümüzdeki çocuklara yönelik kurumsal cezalandırma sistemi, geçmişteki örnekleri ile karşılaştırılacak ve suça sürüklenen çocuk kavramı çerçeve-

<sup>1</sup> 15.07.2005 tarihli ve 25876 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

sinde çocukların tekrar topluma kazandırılması yönünde yapılabilecekler tartışılacak ve yeniden eğitimin öneminde dikkat çekilecektir.

## 2. TARİHTE ÇOCUK VE ÇOCUK İŞGÜCÜ

Çocuk için ailenin anlamı, onu daha büyük topluluklara hazırlayan küçük bir topluluk modeli oluşturmaktır. Eşler ise çocuk sahibi oldukları anda aile sadece bir birlik olmaktan çıkar ve çok daha kapsamlı bir yapı haline gelir. (Gökçe, 1976). Ailenin çocuk, çocuğun aile için önemi ortadayken; “çocuk” kavramının tarih sahnesine çıkması çok da eskilere dayanmamaktadır. 17. yy ile birlikte çocuk kavramından söz edebileceğimizi belirten Postman (1995: 26-31), bu dönemde çocuk ölüm oranlarının yüksek olması gibi nedenlerle çocuğun aile içindeki değerinin günümüzdekinden çok uzakta olduğunu belirtmektedir. Hatta bu durumu Gittins (2012: 19) düşük hayat süresi ve yüksek çocuk ölüm oranları nedeniyle aynı ailede çocuklara aynı isimlerin verilmesiyle örneklendirmektedir. Bu dönemde ebeveynlerin çocuklarını kaybetme beklentisi oldukça yüksektir.

Aydınlanma ve sonrasında sanayileşme ile birlikte çocuk kavramı üzerine derin tartışmalar başlamıştır. Postman (1995: 26-32) 17. ve 18. yy ile birlikte çocukların eğitim hayatına dahil olmasının, çocukların yetişkinlerle farklı ortamlarda bulunmalarını sağladığını, böylece çocuklara özel alanların ilk örneklerinin oluştuğunu belirtmektedir. Hatta bu dönemde ailelere çocuk yetiştirme üzerine tavsiyeler içeren kitaplar yayınlanmaya başlamıştır. Bilimsel gelişmelerle birlikte ortalama yaşam süresinin artması, çocuk ölümlerinin azalması, çocuklara ailelerinin daha fazla yatırım yapmasını sağlamıştır. Fakat bu olumlu gidişat sanayi devrimi ile birlikte tersine dönmüş, hızlı üretim ve neticesinde iş gücüne duyulan ihtiyaç zaten mevcut olan çocuk işçilerin ağır işlerde çalıştırılmasına yol açmıştır. 18. yy öncesinde çocukların erken yaşta çalışmasının beklenen bir durum olduğunu belirten Gittins (2012: 14), farklı gerekçelerle artık çocuk emeğine ihtiyaç kalmayınca çocukların çalıştırılmasını yasaklayan yasalar çıkarıldığını belirtmektedir.

Çocuğun kapitalist ekonomik düzen içinde ucuz iş gücü olarak kullanımının yaygınlaşması, uzun süren savaşlar ve diğer sömürü kaynakları neticesinde çocukları konu edinen yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. 20. yy ile birlikte bir şekilde çocuk kavramını ele alan Cenevre Çocuk Hakları Bildirisi (1924), İnsan Hakları Evrensel Bildirisi (1948), Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Bildirgesi (1959), Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi (1989) gibi uluslararası girişimler ortaya çıkmıştır. Ortaçağda Avrupa’da çocukluk 7 yaş ile birlikte sonlanmakta iken (Gittins, 2012: 19; Postman, 1995: 26); bugün BM Çocuk Hakları Sözleşmesini

imzalamış bir ülke olarak Türkiye’de ve dünyanın neredeyse tamamında 18 yaşını doldurmamış herkes çocuk olarak kabul edilmektedir (Çocuk Hakları Sözleşmesi, 1989).

### 3. SUÇA SÜRÜKLENEN ÇOCUK

Freud’un da belirttiği gibi ebeveynler/aile, toplumun psikolojik atmosferini çocuğa aktarmaktadır (Akt. Fromm, 1996: 226). Diğer bir ifade ile çocuk toplumun psikolojik durumunun aynası olup, çocuğun tavrı toplumunkinden farklı olmayacaktır. Yine çalışmamız özelinde suça sürüklenen çocuk, suça sürüklenen toplum anlamına gelir varsayımında bulunabiliriz. Çocuğun suça sürüklenmiş olmasını salt bireysel bir durum olarak görmek, toplumdan bağımsız değerlendirmek sıklıkla yapılan hatalardır. İşte bu nedenle bu çalışmada, suça sürüklenen çocukların sadece cezalandırılması değil öncelikle eğitimi ve tekrar topluma katılımının sağlanmasının önemine dikkat çekeceğiz.

#### 3.1. Çocuğun Yargılanması ve Cezalandırılması

Cezalandırmanın yani yeni cezalandırma sisteminin, günümüzde ne ıslah etmeyi ne de cezalandırmayı hedeflediği/sağladığı yönünde eleştiriler getirilmekte ve cezalandırmanın artık bireyin cezalandırılmasından grupların cezalandırılmasına kaydığına dikkat çekilmektedir. Amaç suçu bitirmek değil suçu yönetmektir (Özkazanç, 2011: 138). Nitekim içinde bulunduğumuz dönemde suça sürüklenen çocuklar olarak adlandırılan çocukların sıklıkla gettoda yaşayan, göçmen, sığınmacı, eğitimsiz, alt sosyoekonomik seviyede, toplumun geneli tarafından tercih edilmeyen işlerde geçimini sağlamaya çalışan gruplar arasında çıktığı yönünde yaygın önyargılar bulunmaktadır. Bu önyargılara dayalı olarak da toplumsal algı suçu işleyen bireyin cezalandırılmasından grupların cezalandırılmasına doğru kaymaktadır. Bu anlayışın bir sonucu olarak her geçen gün ötekileştirilen bir grubun toplumun dışına itildiği bir sahnede “suçun gerçekleşmeden önlenmesi” yönünde göstermelik çabaları seyretmekteyiz. Becker’in (2017: 32-33) de dikkat çektiği gibi günümüzde bir eylemin sorun oluşturup oluşturmayacağı, suç ya da sapkınlık olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği eylemde bulunanın kim olduğu ya da hangi gruba ait olduğundan bağımsız düşünülmemektedir.

Özellikle çocuklara yönelik ceza adalet sisteminin çalıştığı savunulması Özkazanç’ın (2011: 141) ifadesi ile “...zaten bir şekilde işleyen bir sistemin, salt işliyor olduğu için başarılı görünmesini sağlayan bir perspektif kaymasıyla sonuçlanmaktadır”. Ceza adalet sisteminin başarısı suçluyu topluma kazandırmaktan çıkmış,

grupları denetim altına almaya doğru kaymıştır. Dolayısıyla kişinin yeniden suç işlemesi başarısızlık olarak görülmemekte, bunun tespit edilebiliyor oluşu bir başarı olarak görülmektedir (Ökazanç, 2011: 143). Bu alanda en kötü senaryolardan biri ise; kurumsal cezalandırma sisteminin işlevini tamamen yitirmesi ve insanların tamamen ötekileştirildiği, dışlandığı katı bir toplumsal tabakalaşmaya hizmet etmesidir. Böylece suça sürüklenen bir çocuğun rehabilitasyonu ya da suçun önlenmesi, toplum içindeki hakim (yönetimde söz sahibi) tabakanın problemi olmaktan çıkacaktır. Öncelik bu çocukların tespit edilmesine, bir süre toplumdan dışlanması ve ardından toplumun dışında sosyal izolasyon içinde hayatını idame ettirmeye doğru ilerleyecektir. Toplumun dışına itilmiş “öteki” olarak adlandırılan kişilerin (yoksullar, eğitimsizler, sabıkalılar, göçmenler...) suça meyilli olduğu yönündeki nu ön kabul, “diğerlerinin” işlemiş olduğu suçları göz ardı etmemizle sonuçlanabilecektir. Bunun en yaygın örneği de beyaz yakalı suçlara yönelik toplumsal kurallardır. Oysa üzerinde detaylı düşünüldüğünde bu suçların sonuçlarının da diğer suçlardan daha az zarar oluşturmadığı kolaylıkla görülebilecektir.

Pitts’in (2001) ifadesi ile “hükümetler genellikle kamuoyunun dikkatini alternatif bir alana çekmek istediklerinde ‘çocuk suçluluğuna’ yönelirler. Çünkü bu alan onların siyasi cesaretlerini dramatik biçimde ve düşük maliyetle sergileyebilecekleri bir alandır.” (Akt. Özkazanç, 2011: 169). Nitekim bunun örnekleriyle geçmişte sıklıkla karşılaşmış bulunmaktayız. Çocukların rehabilite edilerek toplumdan dışlanmadan, topluma kazandırılmasının hedeflenmesi gerekirken sokakta yaşayan, suç mağduru ya da suça sürüklenen, uyuşturucu madde kullanan çocukların toplumun göremeyeceği yerlerde tecrit altına alınmaları, sıklıkla devletin önde gelenleri tarafından dile getirilmektedir<sup>2</sup>. Çocuk suçluluğu denetim için güçlü bir gerekçe olarak kullanılmaktadır. İçinde bulunduğumuz çağda gün geçtikçe soruna yaklaşım, çocuğun tehlike altında olmasından, çocuğun diğerleri için risk/tehdit oluşturmasına doğru kaymaktadır. Örneğin sokak çocuklarının her zaman potansiyel tehlike kaynağı olarak görüldüğünü belirten Özkazanç (2011: 185-186), alınan önlemlerin bu çocukların karşılaşabilecekleri risklerden korunmasından çok toplumu bu çocuklardan gelebilecek risklere karşı korumayı hedeflediğini belirtmektedir.

Kullanılan dil kişinin niyetini -her ne kadar o bu niyeti saklamaya çalışsa da- basit bir sorgulama ile ortaya çıkarmaktadır. Toplumun önde gelen kişileri, ruh sağlığı uzmanları, sosyal çalışma görevlileri, polisler, öğretmenler... birçoğunun diline yerleşmiş olan üzerine düşünülmeden kabul edilmiş kalıp yargılar, her gün

<sup>2</sup> İstanbul ilinde uygulamaya geçirilmek istenen uyuşturucu madde kullanan ve sokakta yaşayan çocukların potansiyel tehdit olarak görülerek Yassıada’da kurulacak bir rehabilitasyon merkezine naklini talep eden öneriler döneminde çok konuşulmuştur. Açıklamaların medyadaki yansımaları için bakınız: <http://bianet.org/bianet/print/50305-cocuklari-degil-sistemi-yassiadaya-yollayin>, <http://www.gazetevatan.com/hayirsiz-evlatlar-hayirsiz-ada-ya-113345-gundem/>, <https://www.haber3.com/guncel/cocuk-suclular-yassiadaya-haberi-183273>

farklı uzmanlık alanlarında kullanıla gelmektedir: “bugün dövülen çocuklar gelecekte çocuklarını dövecek anne-babalarıdır” ya da “bugün tecavüze uğrayanlar geleceğin tecavüzcüleridir!”. Bu sıkça kullanılan kalıp yargılar, ağır önyargılar her geçen gün dilimize yerleşmekte ve davranışlarımızı da etkilemektedir. Böylece toplumun büyük bir kesimi “tecavülden yargılanan kişilerin büyük kısmı geçmişte cinsel tacize maruz kalmıştır, çocuğuna şiddet uygulayan ebeveynlerin geçmişlerinde kendi ebeveynlerinden şiddet görmüşlerdir” gibi çıkarımların hatalı bir biçimde cinsel tacize uğrayan her çocuğun gelecekte bir başkasına cinsel saldırıda bulunabileceği şeklinde yorumlamaktadır. Bu hatalı çıkarımların sonucu uygulama; suç mağduru çocukları geleceğin suçlusunu olarak etiketleyip, çocukları savunmasız bırakan toplumsal yapıları değiştirmek yerine; çocukları kontrol altına almak, takip etmek ve herhangi bir suça karıştıklarında başta kurulmuş olan hipotezleri doğrulamak için pusuda beklemek şeklinde gerçekleşmektedir.

### 3.2. Yasal Düzenlemeler

Daha önce de bahsettiğimiz gibi çocuk kavramı 17. yy ile birlikte ortaya çıkmıştır. Buna karşın bu tarihten sonra da uzun bir süre çocuklar yetişkinlerle aynı cezalandırma sistemine dahil olmuşlardır (Postman, 1995: 26-31; Yavuzer, 1987: 262). Çocukların, zihinsel engelli ve irade gücü zayıf diğer kişilerin yetişkinlerle ve sağlıklı kişilerle aynı yargılama ve cezalandırma sistemine dahil olması aydınlanma çağı ile tartışılmaya başlanmıştır.

İlk çocuk mahkemesi Amerika Birleşik Devletlerinin İllinois Eyaletinde 1899 yılında kurulmuş (Kratcoski, Kratcoski ve Kratcoski, 2020:15) ardından İngiltere, Fransa, İtalya, Almanya, SSCB, İspanya gibi ülkelerde bu mahkemeler kurulmuştur (Yavuzer, 1987: 280). Çocuk hakları konusunda öncü yasal düzenlemeleri hayata geçirmiş bir ülke olan İngiltere’de de 19. yy’dan öncesinde kadar suça sürüklenen çocuklar yetişkin bir kişi ile aynı sisteme dahil edilmiştir. Fakat zamanla İngiltere, suça sürüklenen çocuklar için yetişkinlerden farklı bir sisteme geçiş sağlamıştır. 1854 yılında islahatçıları (reformatory schools act) kurulmuş ve ardından 1908 yılında çıkarılan Çocuk Yasası ile birlikte çocuk mahkemeleri kurulmuştur (Canakurtaran-Öntaş, 2008). Türkiye’de ise 1979’da başlayan yasa hazırlığı ve 1982’de yapılan yasal düzenleme sonrasında ilk olarak 1987 yılında Ankara’da ve zamanla diğer büyük şehirlerde çocuk mahkemeleri faaliyete geçmiştir (Özkazanç, 2011: 176-181; Yavuzer, 1987: 280-281). Bugün Türkiye’de cezalandırma sistemi “kapalı, yüksek güvenli kapalı, kadın kapalı, çocuk kapalı, gençlik kapalı, açık ceza infaz kurumları ile gözlem ve sınıflandırma merkezleri, çocuk eğitimevi” şeklinde sınıf-

landırılmaktadır<sup>3</sup>. Bu sınıflandırma içinde çocuklara yönelik açık ve kapalı olmak üzere cezaevleri ve çocuk eğitimevleri, özel uygulamaları ile diğer cezaevlerinden ayrılmaktadır. Ayrıca çocuklara yönelik özel cezaevlerinin bulunmadığı durumlarda suça sürüklenen çocuklar, yetişkin cezaevlerinde kendilerine özel hazırlanmış bölümlerde tutulmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının (1982) 90. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti tarafından kabul edilen uluslararası antlaşmaların aynı konuda iç hukuk kuralları ile farklı hükümler içermesi durumunda uluslararası antlaşma hükümlerinin esas alınacağı belirtilmektedir. Bu bölümde öncelikle Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda kabul edilmiş kurallar ile Türkiye Cumhuriyeti Devletinin taraf olduğu uluslararası sözleşmelere dikkat çekilecek, ardından bu alandaki kanun, yönetmelik, genelge ve tüzüklerin suça sürüklenen çocuklara yönelik ilgili maddelerine yer verilecektir.

### 3.2.1. Uluslararası Düzenlemeler

Çocuklara yönelik adalet sisteminde evrensel standartların belirlenebilmesi için farklı tarihlerde Birleşmiş Milletler gibi uluslararası örgütler tarafından kurallar belirlenmekte, diğer ülkelerin de uymayı kabul ettiği sözleşmeler hazırlanmaktadır. Bunlardan bir kısmının çocuk adalet sistemi hakkında vurguladıkları hususlara aşağıda değinilmektedir.

“Birleşmiş Milletler Çocuk Adalet Sisteminin Uygulanması Hakkında Asgari Standart Kurallar”, Birleşmiş Milletlerin 29 Kasım 1985 tarihli ve 40/33 sayılı genel kurul kararı ile kabul edilmiş ve Pekin Kuralları olarak adlandırılmıştır. Bu kurallar çocuklara yönelik adalet sistemlerine uluslararası standartlar önermektedir. Dikkat çekici kimi maddelerinde yer verilen hususlar ve öneriler şunlardır:

4. Madde; cezai sorumluluk yaşı konusunda öneriler yer almakta fakat herhangi bir yaş sınırı getirilmemektedir. Cezai sorumluluk yaşının tarihe ve kültüre göre değişebileceğinin altı çizilmektedir. Her ülkenin bu yaş sınırını belirlerken ergenlik yaşı ve evlenme yaşı gibi sınırları dikkate alabilecekleri önerilmekte ve uluslararası kabul görececek bir yaş sınırının belirlenmesi gerektiği belirtilmektedir.

5. Madde; çocuk adalet sisteminin amacının daima çocuğun iyileştirmesini ön plana alması gerektiği belirtilmektedir. Çocuk suçlulara gösterilecek tepkinin çocuğun içinde bulunduğu koşullarla orantılı olması gerektiği vurgulanmaktadır.

<sup>3</sup> 06.04.2006 tarihli ve 26131 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkındaki Tüzüğün 3/1 (g) ve 8/1 maddeleri.

8. Madde; özel yaşamın gizliliğinin korunması gerektiğine ve çocuk suçlunun kimliğinin gizli tutulması gerektiğine vurgu yapmaktadır.

12. Madde; çocuk suçlularla çalışacak kolluk kuvvetlerinin alanlarında uzmanlaşmış olması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Nitekim bu konuda 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu başta olmak üzere farklı kanunlarda yer verilmiştir. Zaman içinde çocuk mahkemeleri, çocuk ağır ceza mahkemeleri, cumhuriyet başsavcılıklarında çocuk büroları ve kolluğun çocuk birimleri kurulmuştur.

19. Madde; çocukların tutuklanmasını en son çare olarak göstermektedir.

Bir diğer düzenleme olan “Özgürlüğünden Yoksun Bırakılmış Çocukların Korunmasına İlişkin Kurallar”, Birleşmiş Milletlerin 14 Aralık 1990 tarihli ve 45/113 sayılı genel kurul kararı ile kabul edilmiş ve Havana Kuralları olarak adlandırılmıştır. Bu kurallar; tutuklu ve hükümlü çocukların tutulduğu kurumlara bir standart getirebilmek ve evrensel değerlere aykırı hususların önüne geçmek amacıyla hazırlanmıştır. İlk maddesi ise Pekin Kurallarının 19. maddesi ile paralel şekilde bir çocuğun kuruma yerleştirilmesine her durumda en son çare olarak başvurulması gerektiğini vurgulanmaktadır. Yine Birleşmiş Milletlerin 20 Kasım 1989 tarihinde kabul ettiği “Çocuk Hakları Sözleşmesinin”<sup>4</sup> 37. maddesi çocuğun tutuklanmasının en son çare olarak kullanılacak bir yöntem olduğunu ve en kısa süre ile sınırlı tutulması gerektiğini vurgulamaktadır.

### 3.2.2. Ulusal Düzenlemeler

2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanununda<sup>5</sup> sadece “korunmaya muhtaç çocuk” tanımı yapılmış ve yasanın 3(a) maddesinde bu çocuklar “beden, ruh ve ahlak gelişimleri veya şahsi güvenlikleri tehlikede olup; ana veya babasız, ana babasız, ana veya babası veya her ikisi de belli olmayan, ana veya babası veya her ikisi tarafından terk edilen, ana veya babası tarafından ihmal edilip; fuhuş, dilencilik, alkollü içkileri veya uyuşturucu maddeleri kullanma gibi her türlü sosyal tehlikelere ve kötü alışkanlıklara karşı savunmasız bırakılan ve başıboşluğa sürüklenen” çocuk olarak tanımlanmıştır. Burada suça sürüklenen çocuklara yönelik herhangi bir tanımlama yapılmamıştır.

5395 sayılı Çocuk Koruma Kanununun<sup>6</sup> 3/1 (a) maddesi çocuğu “daha erken yaşta ergin olsa bile, on sekiz yaşını doldurmamış kişi” olarak tanımlamaktadır. Bu

<sup>4</sup> Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarafından 14 Ekim 1990 tarihinde imzalanmıştır. 27 Ocak 1995 tarihli ve 22184 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>5</sup> 27.05.1983 tarihli ve 18059 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>6</sup> 15.07.2005 tarihli ve 25876 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

tanımlama dünyanın birçok ülkesinde kabul gören bir tanımlamadır. Aynı maddede korunmaya ihtiyacı olan çocuk “bedensel, zihinsel, ahlaki, sosyal ve duygusal gelişimi ile kişisel güvenliği tehlikede olan, ihmal veya istismar edilen ya da suç mağduru çocuk” olarak tanımlanmış iken, suça sürüklenen çocuk ise “kanunda suç olarak tanımlanan bir fiili işlediği iddiası ile hakkında soruşturma veya kovuşturma yapılan ya da işlediği fiilden dolayı hakkında güvenlik tedbirine karar verilen çocuk” olarak tanımlanmıştır.

Çocuk Koruma Kanunu’nda suçlu çocuk yerine özellikle “suça sürüklenen çocuk” kavramı kullanılmaktadır. Bu kullanım sorumluluğu tek başına çocuğa yüklemek yerine suça sürüklenen çocuğu çevre ile ilişkisi içinde değerlendirmenin gerekliliğini göstermektedir (Bulgurcuoğlu ve Duyan, 2019). Çocuklar açısından bir diğer önemli düzenleme 5237<sup>7</sup> sayılı Türk Ceza Kanunu ve bu kanunda yapılan değişikliktir. Bu değişiklikle çocuklarda ceza sorumluluğu yaşı on birden on ikiye çıkarılmıştır. Böylece 12 yaşını doldurmamış çocukların işledikleri suçlardan dolayı cezalandırılmamaları sağlanmıştır. Aynı zamanda Türk Ceza Kanunu’nun 31. maddesi ile çocuğun suçu işlediği tarih dikkate alınarak alabileceği cezaların sınırı çizilmiştir. 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu’nun 37. maddesinde ise 12 yaşını doldurmamış çocuklar hakkında adli işlem yapılamayacağı belirtilmekte ve bu çocuklarla ilgili işlemler Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı görev alanına dahil edilmektedir.

5275<sup>8</sup> sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun, çocuk kapalı ceza infaz ve gençlik kapalı ceza infaz kurumlarını tanımlamıştır. Kanunun 11/2. maddesinde, çocuk kapalı ceza infaz kurumlarında, çocukların yaş ve gelişim özelliklerine göre ayrı bölümlerde tutulması gerektiği ve 11/4 maddesinde bu çocuklara eğitim ve öğretim verilmesi ilkesine tam olarak uyulması gerektiği belirtilmiştir. Aynı kanunun 15. maddesinde ise çocuk eğitimevleri tanımlanmıştır. Çocuk eğitimevleri, çocuk kapalı ceza infaz kurumundan farklı olarak bünyesinde firara karşı engel bulundurmamaktadır. Bu kurumun amacı çocuk hükümlü hakkında verilen cezanın yerine getirilmesi, hükümlünün eğitilmesi, meslek edindirilmesi ve yeniden toplumla bütünleştirilmesidir. Kurum içi güvenlik ise iç güvenlik görevlileri tarafından sağlanır. Eğitimine devam eden çocukların eğitimlerini tamamlayabilmeleri için 21 yaşını dolduruncaya kadar bu kurumlarda kalmaları sağlanır. Kanun çocuk hükümlülerin kendi yaşam alanları ve eğitim amacı dışında herhangi bir işte çalıştırılmasına izin vermez (madde 31). Kanunun eğitimle ilgili 76. maddesi, çocuk eğitimevinde bulunan çocukların örgün ve yaygın eğitimden, kapalı ceza infaz

<sup>7</sup> 12.10.2004 tarihli ve 25611 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren yasanın 31. maddesinde 29.06.2005 tarihinde değişiklikler yapılmıştır.

<sup>8</sup> 29.12.2004 tarihli ve 25685 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.



kurumunda bulunan çocukların ise yaygın öğretimden yararlandırılmasının sağlanacağını belirtmektedir.

Ayrıca 5275 sayılı kanunda çocuk hükümlüler için disiplin tedbirleri ve cezalarının tanımlandığı ayrı bir bölüme de yer verilmiştir. Çocuk hükümlülere uygulanabilecek disiplin tedbirleri kanunun 45/2. maddesinde belirtilmiştir. Bunlar; teşvik esaslı ayrıcalıkları ertelemek, kaldığı odayı ve yatakhaneyi değiştirmek, bulunduğu kurumun başka bir kısmına nakledilmek, eğitimini sekteye uğratmayacak şekilde çalıştığı işyeri ya da atölyeyi değiştirmek, belli yerlere girişini yasaklamak, bazı eşyaları bulundurmamayı ve kullanmayı yasaklamak olarak sıralanmaktadır. Kanunun 46. maddesinde ise çocuk hükümlülere uygulanabilecek disiplin cezaları yer almaktadır. Bunlar; uyarma, kınama, onarma tanzim etme- eski haline getirme, harcamalarına sınır koyma, bazı etkinliklere katılımı sınırlama, teşvik amaçlı ayrıcalıkları geri alma, iznin ertelenmesi, kapalı ceza infaz kurumuna iade, odaya kapatma cezası (kapalı ceza infaz kurumunda geçerli) olarak sıralanmaktadır.

“Şüpheli, sanık veya hükümlünün toplum içinde denetim ve takibinin yapıldığı, iyileştirilmesi ve topluma kazandırılması için ihtiyaç duyulan her türlü hizmet, program ve kaynakların sağlandığı alternatif bir ceza ve infaz sistemi”<sup>9</sup> olan denetimli serbestlik uygulamasının sınırları, 5402 sayılı Denetimli Serbestlik Hizmetleri Kanununda<sup>10</sup> ve Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliğinde<sup>11</sup> çizilmiştir. Burada 5402 sayılı kanunun 15/1 (a)-2 maddesi, çocuk hükümlülerin salıverilmesi sonrasında gerektiğinde barınma imkanı da bulunan bir eğitim kurumuna yerleştirilmesi görevini Denetimli Serbestlik Müdürlüğüne vermiştir. Diğer taraftan cezasını tamamlayan çocukların bakımını üstlenecek herhangi bir yakını bulunmaması durumunda çocuklar Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bildirilmekte ve çocuklara yönelik uygun sosyal hizmet müdahalesi planlanmaktadır.

Çocuklara yönelik denetimli serbestlik uygulamalarında çocuğun bilgi gizliliğine önem gösterilmelidir. Bu konuda Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliğinin 57/3. maddesinde “... her aşamada özel hayatın gizliliğine dikkat edilir ve çocuğun ifşa olmaması için gerekli önlemler alınır” ifadesine yer verilmiştir<sup>12</sup>. Ayrıca denetimli serbestlik uygulamalarında örgün eğitime devam eden çocukların eğitimlerinin aksamaması yönünde ilgililerce tedbirler alınmak zorundadır (58/2. madde).

<sup>9</sup> Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği 4/1 (f) maddesi.

<sup>10</sup> 20.07.2005 tarihli ve 25881 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>11</sup> 05.03.2013 tarihli ve 28578 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>12</sup> Aynı yönetmeliğin 97/5. maddesinde elde edilen bilgilerin sadece ilgili kurumlarla paylaşılacağı, üçüncü kişilerle paylaşılacağı belirtilmektedir.

Suç tarihinde 12 yaşını doldurmamış suça sürüklenen çocuklar hakkında adli işlem yapılmaz ve bu çocuklar Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bildirilir ve çocuklarla ilgili takip bu bakanlık tarafından yapılır<sup>13</sup>. Çocuğun işlediği suçun tespiti sonrasında henüz yargılama aşamasında savcılığın hazırlamış olduğu iddianame davanın görüldüğü ilin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğüne davaya müdahillik hususunun değerlendirilmesi için mahkeme kanalıyla gönderilmektedir. Aynı zamanda iddianamede yer alan suça sürüklenen çocuk (aynı zamanda mağdur çocuk için de bu işlem yapılır) hakkında sosyal inceleme yapılır, çocuk ve ailesi hakkında uygun sosyal hizmet müdahalesi belirlenir. Çocuk hakkında 5395 sayılı yasanın 5. maddesinde yer alan koruyucu ve destekleyici tedbirlerin gerekliliği konusunda kanaat oluşması durumunda hazırlanan rapor çocuğun ikamet ettiği ildeki nöbetçi çocuk mahkemesine (bulunmaması durumunda aile mahkemesi ya da asliye hukuk mahkemesine) tedbir talebi ile sunulur. Mahkeme hazırlanmış olan sosyal inceleme raporunu ve diğer bilgileri dikkate alınarak suça sürüklenen çocuk hakkında 5395 sayılı yasanın 5. maddesinde yer alan tedbir kararlarından birine hükmeder. Ayrıca bu tedbirin hangi devlet kurumu tarafından yerine getirileceği yine mahkeme kararında yer alır. Mahkemelerin çoğunlukla tedbir kararında elerindeki en güçlü bilgi kaynağı sosyal inceleme raporlarıdır. Fakat çocuk mahkemesinin alacağı tedbir kararında sosyal inceleme raporu hazırlanması yönünde bir zorunluluk bulunmamaktadır.

Ceza infaz kurumlarında çocukların eğitimi ve tekrar topluma kazandırılması yönünde çalışmalar yapan kritik birim psikososyal servis olarak adlandırılmaktadır. Bu birimde uzman personel adı altında 2017 yılına kadar sadece psikolog ve sosyal çalışmacılar görev alırken; Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Yönetmeliğin<sup>14</sup> 6/2 (ç) maddesinde psikolog, sosyal çalışmacı, sosyolog ve çocuk gelişimi uzmanlarının bu birimlerde görev alması ve disiplinler arası çalışma yapabilmesi sağlanmıştır. Ayrıca söz konusu yönetmelik çocuk eğitimevlerinin diğer ceza infaz kurumların yakınında kurulamayacağını belirtmektedir (5/3. madde).

### 3.3. Suça Sürüklenen Çocuklara Yönelik Adli İşlemler

2000'li yıllara kadar Türkiye hukuk sisteminde çocuklara yönelik adalet sisteminde ikili bir yapı mevcuttur. Bu uygulamada çocukların bir kısmı korunmaya muhtaç olarak görülürken diğer kısmı suçlu çocuk olarak ele alınmıştır. Ayrıca bu durum farklı kanunlarda (eski Türk Ceza Kanunu 1926 No:765, eski Türk Me-

<sup>13</sup> 5395 sayılı yasanın 37. Maddesi ve Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği 76/2 (e) maddesi.

<sup>14</sup> 29.03.2020 tarihli ve 31083 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır

deni Kanunu 1926 No:743 gibi) suça sürüklenen çocuklar, korunmaya muhtaç çocuk olarak değerlendirilmediğinden cezalandırma sisteminde, çocuklar yetişkinlerle neredeyse aynı sürece ve uygulamaya maruz kalmıştır. Benzer durum yeni Türk Ceza Kanunu ve Medeni Kanun'da da küçük değişikliklerle devam etmiştir. Bu konuda en büyük kırılma 2005 tarihli Çocuk Koruma Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir. Bu kanunla birlikte suça sürüklenen çocuklara yönelik uygulamalarda, tutuklama dışında kimi yasal tedbirlere öncelik verilmiştir. 1979 yılında yasa hazırlığı başlatılan, 1982 yılında yasal düzenlemesi tamamlanan ve 1987 yılında Ankara'da faaliyete geçen çocuk mahkemelerinin işleyişi/yaygınlaşması da bu kanunla birlikte hız kazanmıştır (Özkazanç, 2011: 176-181; Yavuzer, 1987: 280-281). Tüm bu düzenlemelere rağmen günümüzde hala suça sürüklenen çocuklar ile korunmaya muhtaç çocuklar ayrımı devam etmekte, suça sürüklenen çocuklar korunmaya muhtaç çocuk olarak değerlendirilmemektedir. Bu konuda fiili uygulamalarda ise suça sürüklenen çocukların korunmaya muhtaç çocuk olarak değerlendirildiği ve bu çocuklara da güvenlik tedbirinin akabinde korunmaya muhtaç çocuklara uygulanan koruyucu ve destekleyici tedbirler ile sosyal hizmet müdahalelerinin uygulanabildiği görülmektedir.

Çocuk suçluluğunun araştırıldığı Türkiye'de en eski çalışmalardan birisi 1947 yılında İstanbul Üniversitesi Kriminoloji Enstitüsü tarafından yürütülen çalışmadır. Çalışma ıslah ve cezaevlerinde bulunan 947 çocuk üzerinde yürütülmüştür. Çocukların hüküm giymesine neden olan suç türleri araştırıldığında; %64'ünün şahsa karşı işlenen suç, %22'sinin cinsel suç, %19'unun mala karşı işlenen suç olduğu görülmüştür. 1972 yılında Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından kadın ve çocuk hükümlülere yönelik ilk geniş çaplı çalışmada ise 1181 çocuk hükümlünün %37,5'inin kişiye karşı suçlardan, %32,3'ünün cinsel suçlardan, %26,9'unun mala karşı suçlardan hüküm almış olduğu tespit edilmiştir (Akt. Yavuzer, 1987: 56). TÜİK'in (2020a) hükümlü çocukların 2007-2016 yılları arasındaki suç dağılımlarını açıkladığı veriler incelendiğinde; 2011 yılına kadar çocukların en çok hüküm aldıkları suçun yağma olduğu, 2011 yılı itibarıyla hırsızlık suçunun ilk sıraya ulaştığı görülmektedir. 2016 yılında toplam 514 hükümlü çocuğun %49,8'inin hırsızlık, %17,5'inin yağma, % 14'ünün cinsel suçlardan ceza aldığı görülmektedir.

TÜİK (2020b) verilerine göre 2017 yılında suça sürüklenme nedeniyle güvenlik birimlerine 107984 çocuk getirilmiştir. Bu çocukların %34,4'üne yaralama %24,8'ine hırsızlık suçu isnat edilmiştir. Bu çocukların %57,6'sı adli birimlere sevk edilmiştir. Adalet Bakanlığının (2020a) yayınlamış olduğu verilerde adalet sistemindeki çocuk sayısını ve uygulanan işlemleri kamuoyu ile paylaşmıştır. Bu veriler kimi zaman geleceğe umutla bakmamızı kimi zamanda daha fazla ve yaratıcı

önlemler almanın gerekliliği yönünde bizi teşvik etmektedir<sup>15</sup>. Verilerde suça sürüklenen çocukları konu edinen davaların neticelenme sürelerindeki düşüş dikkat çekicidir. Çocuk ağır ceza davalarının görülme süresi 2011-2018 yılları arasında 457 günden 232 güne düşmüş, çocuk ceza davalarının görülme süresi ise aynı yıllar arasında 302 günden 279 güne düşmüştür. 2018 yılında 9761 çocuk ağır ceza davasının %34,6'sı (3375) mahkumiyet ile sonuçlanırken, %18,3'ü (1785) beraat ile sonuçlanmıştır. Bu oran 90889 çocuk ceza davasında %40,4 (36692) mahkumiyet, %17 (15409) beraat şeklinde olmuştur. Bu mahkumiyet kararları niteliklerine göre değerlendirildiğinde çocuk ağır ceza mahkemelerinde 1924 hapis cezası verilirken bu rakam çocuk ceza mahkemelerinde 11383 olmuştur. Ceza mahkemelerinde 2011 yılında görülen davalardaki suça sürüklenen çocuk sayısının 263905 olduğu 2018 yılında ise bu sayının umut verici bir şekilde %13 azalarak 228616'ya düştüğü görülmektedir. Yine Adalet Bakanlığının verilerinde 2018 yılında suça sürüklenen çocuklar hakkında açılan davalardaki suç dağılımında %42,6 ile malvarlığına karşı suçlar (hırsızlık, mala zarar verme, yağma vs.) ilk sırayı almaktadır. Bunu; konut dokunulmazlığının ihlali, tehdit, kişiyi hürriyetinden yoksun bırakma gibi hürriyete karşı suçlar (%18,2) ve kasten yaralama, taksirle yaralama gibi vücut dokunulmazlığına karşı suçlar (%13,6) izlemektedir.

Çocukların kapatılarak cezalandırılması yöntemi hem uluslararası hem de ulusal mevzuatta son tercih olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle herhangi bir suçtan dolayı ceza almış olan çocukların tecrit edilmeden cezalandırılmaları ve süreçte yakından takip edilmeleri amacıyla denetimli serbestlik uygulaması önem arz etmektedir. Adalet Bakanlığı (2020b) verilerine<sup>16</sup> göre denetimli serbestlik uygulaması içindeki suça sürüklenen çocuk sayıları incelendiğinde 2018 Ocak ayında 12 730 olan sayının 2019 Ocak ayında 14 278 ve 2020 yılı ocak ayında 14 836 olduğu görülmektedir.

Türkiye İstatistik Yılığının 1977 yılı istatistik verilerinde 1969 ve 1975 yıllarında çocuk hükümlülerin genel hükümlülere oranları sırası ile yüzde 8,4, 8,47, 8,68, 8,33, 6,22, 4,54 ve 4,05 olarak tespit edilmiştir (Akt. Yavuzer, 1987: 53). Ceza infaz kurumuna giren hükümlüler arasında 12-17 yaş grubundaki çocukların oranı 2009 yılında %1,5 iken, 2013 yılında ise %3,8'e yükselmiştir (TÜİK, 2020a). TÜİK (2020c) verilerine göre 2017 yılında 11805 çocuk tutuklu ya da hükümlü olarak cezaevine girmiş, 9927 çocuk cezaevinden çıkmıştır. Yine TÜİK (2020d) verilerine göre 2017 yılında cezaevindeki tutuklu ve hükümlü çocuk sayısı bir önceki yıla göre %109,4 artış ile 2056 olmuştur. 2018'de ise %1,9 artış ile 2095'e ulaş-

<sup>15</sup> Adalet Bakanlığının resmi internet sitesinde bu konuda yayımlanan 01.04.2020 tarihi itibarıyla en güncel veriler 2018 yılına aittir. Tüm veriler sadece 2011-2018 yılları arasında kapsamaktadır.

<sup>16</sup> Diğer yıllara ve aylara ait veriler için; <http://www.cte-ds.adalet.gov.tr/>

mıştır (TUİK, 2020a). Rakamlar Avusturya'da 107 (Katona ve Hamedl, 2019), Almanya'da 3520 (Graebisch ve Schorsch, 2019), Yunanistan'da 173 (Artinopoulou ve Kamarakis, 2019), Litvanya'da 41 (Kamenska, 2019), Portekiz'de 147 (Dores, Pontes ve Loureiro, 2019) olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye nüfusuna en yakın ülke olarak Almanya'daki çocuk mahkum sayısına göre Türkiye'deki sayı düşük olmasına rağmen Türkiye'de suça sürüklenen çocuk sayısındaki artış dikkat çekicidir.

## 4. ÇOCUK SUÇLULUĞUNUN ARAŞTIRILMASI

Becker 1963 yılında hazırlamış olduğu sapkınlığın sosyolojisini değerlendirdiği çalışmasında, o dönemlere kadar çocuk suçluluğu alanında yapılan çalışmaların mahkeme kayıtlarından ibaret olduğuna dikkat çekmektedir. Pek çok çalışmanın çocuk suçluluğu ile mahalle, aile ve kişilik özellikleri gibi değişkenlerin ilişkisine baktığını eleştirmekte; çalışmaların çok azının çocuğun kendi yaşamı, günlük rutinleri ve düşüncesi üzerine odaklandığını belirtmektedir (Becker, 2017: 202). Bugün de durum 1963'tekinden farklı değildir. Yükseköğretim Kurumu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezinde 3 Nisan 2020 tarihinde yapılan sorgulamada suça sürüklenen çocukları konu edinmiş lisansüstü tezlerin birçoğunun çocukların sosyodemografik durumunu betimlemekten öte gitmediği tespit edilmiştir<sup>17</sup>.

Ankara ve İstanbul'da bulunan çocuk eğitimevlerinde, Bulgurcuoğlu ve Duayan (2019) tarafından 124 erkek çocuk ile yürütülen çalışmada tutuklu çocuklara uygulanan anket sonucunda çocuklara ait kimi demografik bilgiler toplanmıştır. Çocukların %31,5'i altı ve daha fazla kardeş, %37,1'i dört-beş kardeş, %28,2'si iki-üç kardeş ve %3,2'sinin ise ailede tek çocuk olduğu tespit edilmiştir. Çocukların annelerinin %73,4'ü herhangi bir işte çalışmamaktadır. Çocukların %39,5'inin ailesinin aylık geliri 500 ile 1 000 TL arasında değişmektedir. Çocukların %82,3'ü tutuklanmadan önce bir işte çalıştıklarını belirtmiştir. Çocukların çalışmaya başladıkları yaş altıya kadar düşmekte olup çocuklar, ortalama 10,6 yaşta çalışma hayatına atılmışlardır. Çoğunluğu çok çocuklu ailelerde yetişmiş olan bu çocuklardan, %42,7'sinin ailesinde suç öyküsü bulunmakta ve bu ailelerde suça karışan bireylerin %47,2'sini kardeşler oluşturmaktadır. Tüm çocukların ise %66,2'sinin akran çevresinde suç öyküsü bulunmaktadır. Hükümlü çocukların tutuklanmadan önceki kimi sosyal deneyimleri araştırılmış; %39,5'inin ailesinde göç deneyimi bulunduğu, %48,4'ünde sokakta yaşama deneyimi, %79'unda sigara kullanımı, %7,3'ünün ise ailesinde şiddete maruz kaldığı tespit edilmiştir. Eğitimevindeki çocukların %77,4'ü eğitimine devam etmekte, bunların çoğunluğu ise yaygın eğitim kurum-

<sup>17</sup> "Suça sürüklenen çocuk" araması konu, dizin, özet gibi tüm aramalar içinde yapılmış, 89 teze ulaşılmıştır. Farklı aramalarda daha fazla teze ulaşmak muhtemeldir.

larına kayıtlı bulunmaktadır. Çocukların %57,3'ü kurum içinde sağlanan herhangi bir kursa katılım göstermektedir. Çocukların %65,3'ü cezalarını tamamladıktan sonra iş ve eğitimlerine devam etmek istediklerini belirtmişlerdir

Ediz ve Türe'nin (2015) Ankara ilinde çocuk suçluluğuna yönelten sebepleri araştırdıkları çalışma 900 suça karışmış ya da suça sürüklenmiş çocukla yürütülmüş, suça sürüklenme ile ilişki içindeki değişkenler arasında sırasıyla eğitim durumu, çocuğun sosyal çevresi ve ailesinin ekonomik durumu değişkenlerine ulaşılmıştır. Benzer bir çalışma Dinç (2013) tarafından Ankara ilinde tutuklu 173 çocukla gerçekleştirilmiştir. Çalışmada çocukların kimi demografik özellikleri karşılaştırılmıştır. Çocukların %19,7'sinin üç, %17,4'ünün dört, %13,9'unun altı, %13,3'ünün beş ve %13,3'ünün iki çocuklu ailelerde yetiştiği tespit edilmiştir. Anne ve babası hayatta olan 150 mahkumun %88'inin ebeveyni birlikte yaşamaktadır. Mahkumların %74,6'sının aile veya yakın akrabaları arasında en az bir kişi en az bir suçtan tutuklanmıştır. Mahkumların %59,5'i açlık sınırının, %95'i ise yoksulluk sınırının altında gelire sahip ailelerin fertleridir. Dikkat çekici bir şekilde mahkumların %51,4'ünün henüz hüküm giymediği tespit edilmiştir.

## 5. ÇOCUK EĞİTİMEVLERİ

Suçta sürüklenen çocukların rehabilitasyonu sürecinin üç ayrı ve birbirini tamamlayan yöntemle ele alınması önerilmektedir. Bunlar; önleyicilik (1), yeniden eğitim (2) ve izleme çalışmaları (3) olarak sınıflandırılabilir (Yavuzer, 1987: 263). Birçok araştırmada suçun gerçekleşmeden olaya kamunun müdahalesine dikkat çekilmektedir. Bu amaçla suçlu profilleri çıkarılmakta, suça sürüklenen kişilerin sosyodemografik özellikleri, kişilik özellikleri, sosyal çevreleri vs. analiz edilerek bu değişkenlere müdahalede bulunarak suçun önlenebileceği hipotezi ile çalışmalar yapılmaktadır. Sıklıkla kullanılan yeniden eğitim ise rehabilitasyonun ya da cezalandırmanın çocuklardaki karşılığı olarak kullanılmaktadır. Çocukların suça karışmaları/suçta sürüklenmelerinde eğitim eksikliğinin ya da yanlış eğitimin rolüne dikkat çekilmektedir. Yeniden eğitim kurumu olarak çalışmamızda "çocuk eğitimevlerini" araştırmaktayız. Zamanının ıslahevleri olan çocuk eğitimevleri bugün suça sürüklenmiş çocukların eğitimi/rehabilitasyonu ve topluma tekrar kazandırılmaları için çalışmalarda bulunmaktadır. Öncelikli hedefi bunlar olup aynı zamanda "kamu vicdanını rahatlatmak" için suça sürüklenen çocukların bir cezalandırmaya tabi tutulduğu yerlerdir. İzleme yöntemi ise suça sürüklenen çocukların tutukluluk sürelerinin sonunda topluma tekrar adapte olmaları sürecine devletin yapmış olduğu desteği ifade etmektedir. Suça sürüklenen çocukların tutuklanmadan denetimli serbestlik ile takibi de bu yöntemi de buna örnek olarak gösterilebilir.

Dünyada birçok ülkede farklı isimlerle suça sürüklenen çocuklara yönelik cezalandırma, eğitim ve rehabilitasyon kurumları bulunmaktadır. Türkiye'deki bu kurumlar "Çocuk ve Gençlik Ceza İnfaz Kurumu, Çocuk Kapalı Ceza İnfaz Kurumu, Çocuk Eğitimevi" şeklinde örneklendirilebilir. Türkiye'de suça sürüklenen çocuklara yönelik ilk eğitim girişimi 1932 yılında İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. İstanbul Valiliği tarafından "Çocukları Kurtarma Yurdu" adı altında bir kurum oluşturulmuş ve kimsesiz-suça sürüklenmiş çocuklar burada bakım altına alınmıştır. Bu kurumda aynı zamanda çocuklara kimi zanaatların eğitimi verilmiştir. Bu kurum 1939 yılında boşaltılmış ve çocuklar farklı kurumlarda bakım/gözetim altına alınmıştır. 18 yaş altı çocukların cezalandırılması ve eğitimi için kurulan ilk ıslahevi ise 1938 yılında Edirne'de faaliyete geçmiştir (Yavuzer, 1987: 274-276).

Yapılan yasal düzenlemeler neticesinde ıslahevlerinin yerini çocuk eğitimevleri almıştır. Bu kurumların sayısı yıllar içinde değişmiş olup 01.07.2020 tarihi itibarıyla kapasiteleri 150 ile 625 arasında değişen Ankara, İzmir, İstanbul ve Elazığ illerinde olmak üzere dört çocuk eğitimevi bulunmaktadır. İzmir Urla Çocuk Eğitimevi sadece kız çocuklara hizmet verirken diğer kurumlar erkek çocuklara hizmet vermektedir. Kurumların revir, sinema, konferans salonu, kütüphane, spor alanları ve iş atölyesi gibi bölümleri bulunmaktadır (Adalet Bakanlığı, 2020c; 2020d). Çocuk eğitimevlerinde cezası infaz olmakta olan çocukların toplumsal yaşamdan kopmadan, örgün eğitim, sportif ve kültürel aktivitelere katılım, kuruluştan izinli ayrılma, sıklıkla ziyaret edilme gibi hakları sayesinde yakınlarının duygusal desteğini kaybetmemeleri sağlanmaktadır. Ayrıca çocuklar okul, spor kulübü gibi toplumsal alanlarda yeni arkadaşlıklar kurabilmektedir. Çocuk ve gençlik cezaevleri ise kapalı bir sistemde çalışmakta olup çocuk eğitimevlerindeki birçok imkanı çocuklara sunmamaktadır. Bu kuruluşlarda cezası infaz edilen çocukların örgün eğitimden mahrum kalmaları, infazlarının tamamlanması sonrasında toplumsal yaşama tekrar adapte olmalarını büyük oranda zorlaştırmaktadır. Çocuklara özel ceza infaz kurumlarının bulunmadığı illerde ise çocukların mevzuatta da belirtildiği gibi yetişkin cezaevlerinde kendilerine ayrılan özel bölümlerde kalmaları sağlanmaktadır.

Çocuğun rehabilitasyonu, yeniden eğitimi, topluma tekrar katılımı gibi hedefler modern cezalandırma sistemlerinin hedefleri arasında yer almaktadır. Çocuk eğitimevlerinin kuruluş amaçları ise bu hedeflerle paralellik göstermekte ve çocuğun eğitimi kurumların ana hedefini oluşturmaktadır. Eğitim ise sadece örgün eğitim kurumlarına devredilmeyip; kurum dışı kurslar, spor kulüpleri, sivil toplum örgütleri ile eş güdümlü düzenlenen etkinlikler ve kurum içi iş atölyelerinde süregelen eğitimler şeklinde ilerlemektedir. De Vita, Donini ve Iovino'nun (2019) da belirttikleri gibi sadece sportif faaliyetlere katılım bile mahkumların uyumlu kişilik

özelliklerinin gelişmesinde fayda sağlamaktadır. Ceza infaz kurumlarında yürütülen eğitim faaliyetlerinin sağladığı sosyal çevre ve akran desteği ise kişinin kurumda edindiği iş becerilerini tahliye sonrasında aktif olarak kullanabilmesini sağlamaktadır (Linden ve Perry, 1983). Özellikle kurum içi ve dışında yürütülen çıraklık eğitimleri çocukların cezanın infazı sonrasında ekonomik olarak güçlü bir şekilde topluma kazandırılmasına yardımcı olmaktadır.

## 5.1. Çocuk Eğitimlerinde Çıraklık Eğitimi

Daha önce de bahsedildiği gibi çocuklara yönelik modern cezalandırma sistemleri salt cezalandırma amacı taşımaz/taşımalıdır. Zira suça sürüklenen çocukların tekrar topluma entegre olabilmeleri, suçun tekrarının önüne geçilebilmesi ve çocukların iyilik halinin sağlanması ve korunabilmesi için ceza infaz kurumlarında çıraklık eğitimi, kurslar, cezaevi içi çalışma planları gibi uygulamalar aktif bir şekilde kullanılmaktadır. Cezaevinde çalıştırılan mahkumların ürettiği emeğin sömürüsü tartışması güncel bir tartışmadır. Bu tartışma özellikle Amerika Birleşik Devletleri gibi güçlü kapitalist ekonomik sistemlerin hakim olduğu devletlerde aktif bir konudur. ABD’de birçok cezaevi özel işletme olarak faaliyet göstermekte ve burada bulunan mahkumların ürettiği emek işletme sahipleri tarafından kullanılmakta ve bu durum ciddi tartışmalara yol açmaktadır. Cezalandırma gibi kamusal bir yetkinin özel sektöre devrini Özdek (2000) kamunun tasfiyesinin son halkası olarak, yani adaletin özelleştirilmesi olarak adlandırmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasınının 18. maddesi zorla çalıştırmayı (angarya) yasaklamış fakat kanunla düzenlenmek üzere hükümlülük ve tutukluluk dönemindeki çalıştırmayı bu yasağın dışında tutmuştur. Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) 29 No’lu Zorla Çalıştırma Sözleşmesi<sup>18</sup> de zorla çalışmayı kimi istisnalar dışında yasaklamıştır. Bu istisnalar sözleşmenin ikinci maddesinde sıralanmıştır. Burada konumuzu ilgilendiren mahkumların çalışması/çalıştırılması ile ilgili maddedir. Bu kısım aşağıdaki şekilde yer almaktadır:

Çalışma veya bir hizmetin bir kamu makamının nezaret ve kontrolü altında icra edilmesi ve söz konusu ferdin özel kişilerin, şirketlerin veya özel-tüzel kişilerin hizmetine bırakılmaması veya verilmemesi şartıyla, bir mahkemenin verdiği *mahkumiyet kararının sonucu olarak yapmaya mecbur edildiği bir iş veya hizmet.*

Yukarıdaki ifadeden de anlaşılacağı gibi mahkumlar cezaevi kurumu müdürü yani kamu makamı nezaret ve kontrolü altında çalışabilir ve mahkumun işgücü

<sup>18</sup> Türkiye’de yürürlük tarihi 30 Ekim 1998.



özel bir şirkete devredilemez. Diğer bir ifade ile cezaevi yönetimi tarafından hizmet alımı şeklinde uygulamaya konulan herhangi bir hizmetin örneğin yemekhane işleri, temizlik işleri gibi ihalesini alan şirketin işin tamamını yapması ve tamamını yerine getirmek için aldığı bu işin bir kısmını mahkumlara yaptırmaması gerekmektedir. Çocuk eğitimevlerinin işleyişini düzenleyen mevzuat incelendiğinde; 5275 sayılı yasa ve Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Yönetmelikte çocuk mahkumların çalıştırılması yönündeki uygulamaların sınırlarının belirlendiği görülmektedir.

ILO 29 No'lu Zorla Çalıştırma Sözleşmesinde belirtilen şartlara dikkat ederek cezaevi içinde çocuk mahkumların çalıştırılmasında herhangi bir yasal engel bulunmamakta nitekim bu sözleşme hükümleri temelinde mahkumlar cezaevi veya dışında çalıştırılmaktadır. Denetimli serbestlik hizmeti sırasında zorunlu kamu hizmeti gibi yükümlülükler de bu tür uygulamalara örnek olarak gösterilebilir. Çocuk eğitimevlerinde ise çocukların kurumlarda geçirdikleri süre içinde alacakları çıraklık eğitimi önemlidir. Çocukların büyük çoğunluğu Dinç'in (2013) belirttiği gibi ekonomik geliri çok düşük ailelerde yetişmiş ve birçoğu da Bulgurcuoğlu ve Duyan'ın (2019) belirttikleri gibi küçük yaşlarda çalışma hayatına atılmıştır. Bu bilgiler dikkate alındığında çocuk eğitimevi ya da çocuk ve gençlik ceza infaz kurumunda geçirdiği süre sonunda çocuğun tekrar suça sürüklenmesini engellemenin bir yolunun da çocukların meslek sahibi olmaları için gereken altyapının oluşturulmasını sağlamak olduğu görülmektedir. Cezaevlerinin mesleki eğitim programları uzun süredir tartışılmaktadır. Oluşturulacak bu eğitim programlarının standart bir kalıpta ilerleyemeyeceğinin altını çizen Haydon (1945) her toplumun ihtiyaçları göz önüne alınarak eğitim programlarının oluşturulması gerektiğini vurgulamaktadır. Linden ve Perry (1983) ise cezaevlerinde yürütülen eğitim programlarının mahkumun tekrar suça karışmasında tek başına tutarlı ve sürekli bir olumlu etki yapmayacağına; ceza infaz kurumunda yürütülen programın tahliye sonrasında da devam ettirilmesi gerektiğine dikkat çekmektedir.

## 6. TARTIŞMA

Çocuk suçluluğunun büyük kısmını aynı çocuk tarafından gerçekleştirilen çok sayıdaki mükerrer suç oluşturmakta ve aynı çocuklar çok sayıda farklı suçtan yargılanmaktadır (Özkazanç, 2011:193). Bu gibi durumlarda kamuoyunun tepkisi medyanın da yönlendirmesi ile çocuklara verilen cezaların yetersiz olduğu yönünde bir algı oluşmakta ve düşünceler daha ağır cezaların suçun önüne geçebileceği yönüne doğru kaymaktadır. Pratt'in (2000) da belirttiği gibi batı dünyası hapsedme oranları 1980 sonrasında artış göstermektedir (Akt. Özkazanç, 2011:125). Ben-

zer şekilde Türkiye’de de mahkum sayısında ciddi bir artış söz konusudur (TÜİK, 2020d). Bu artışa rağmen suçun varlığında bir değişim gözlenmemektedir. Özkan’ın (2011: 130) devletlerin suç ve güvenlik üzerindeki kontrollerini yitirdiklerinde bu gerçeği cezalandırma sistemini sertleştirerek gizlemeye çalıştıklarına yaptığı vurgu göz önüne alındığında, mevcut yasaların daha da sertleştirilmesinin ya da daha fazla kişinin hapsedilmesinin suç oranlarında belirgin bir değişiklik oluşturmadığı sonucuna ulaşılabilir. Aksine, suç oranlarının ağır cezalar getirilerek düşürülebileceği yönündeki iddiaların, gerçekçi ve işlevsel çözüm üretmemenin bir sonucu olarak ortaya çıktığı da söylenebilir. Öte yandan basit kanun ihlallerinde bile çocukların ceza sistemine dahil edilmesi, çocuklar için toplumsal dışlanmaya ve suçlu etiketi ile yaftalanmaya yol açacaktır. Önemli olan çocukların ceza adaleti sistemine dahil edilmeden önleyici ve rehabilite edici sistemlerin devreye sokulmasıdır (Özkazanç, 2011: 183). Çünkü bir bireyin çocuk yaşta ceza sistemine dahil edilmesi, tutuklanması veya cezalandırılması onu toplumun gözünde iflah olmaz bir kriminal karaktere sokacaktır. Yine görülecektir ki toplumsal tabakalaşma nedeniyle ötekileştirilmiş grupların çocukları daha fazla suç ile ilişkilendirilecek, daha fazla ceza alacak ve bu durum çocukların gelecekte itildikleri toplumsal tabakanın dışına çıkmasını zorlaştıracaktır. Farrington (1997, 2000) genel olarak suçluluğun, çocuk yaşlarda başlayıp yetişkinliğe doğru devamlılık gösteren antisosyal davranış sendromunun bir parçası olduğunu belirtmektedir. Bu süreç, çocukluk döneminde, yalan söyleme, mala zarar verme, hayvanlara zarar verme, okuldan kaçma, zorbalık gibi davranış şekillerinde; ergenlik döneminde, sorumsuz araba kullanma, aşırı alkol tüketme; yetişkinlikte ise eşe ve çocuklara zarar verme şeklinde kendisini gösterebilmektedir. (Akt. Topçuoğlu, 2014a). Diğer taraftan çocuğun adalet kurumu ile karşılaşması ne kadar erken olursa gelecekte daha fazla suça karışma ihtimali artmaktadır (Kratcoski ve diğerleri, 2020: 28). Burada kişinin tüm gelişim dönemlerini sağlıklı geçirip, herhangi bir suça karışmamış olmasının ileride suç işlemeyeceği yönünde bir sonuca bizi ulaştıramayacağı da unutulmamalıdır. Özellikle beyaz yakalı suçlarında bu durumla sıklıkla karşılaşmaktadır. Ayrıca çocukluk çağındaki olumsuz davranış örüntüleri sergileyen ve düşük gelir düzeyi, düşük eğitim düzeyi, dağılmış aile vb. kimi sosyoekonomik özelliklere sahip kişileri geleceğin suçlusu olarak etiketlemek, sorunun çözümünden ziyade yüzeysel bir bakış açısı ile toplumsal tabakalaşmaya hizmet edecek ve söz konusu çocuklara “bu kehanete” uygun hareket etmekten başka çıkış yolu tanımayacaktır.

Beyaz yakalı suçları ve örgütlü geleneksel gruplara dahil bireylerin sergilemiş olduğu suç davranışı, genellikle adli olay olarak bildirilmez; ya grubun iç dinamikleri çerçevesinde sapkın davranış cezalandırılır ya da bu kişi diğer gruplara karşı iç grup yanlılığı ile korunur-kollanır (Beker, 2017: 204-205). Doğası gereği henüz her-

hangi bir sosyal statünün bahsettiği güce sahip olmayan çocuğun olası bir sapkın davranış neticesinde cezalandırılması, doğuştan ait olduğu grubun statüsüne göre değişmektedir. Kimi çocukların işlediği suçlar “bir kereden bir şey olmaz” mantığı ile değerlendirilirken kimi çocukların hiçbir zaman böyle bir imtiyazı olmamaktadır. Burada Neocleous’un (2013: 165-166) adalet sistemi kurumlarının, güçlünün suçlarını ortaya çıkarmaktansa bu suçları gizlemek için kurulu olduğu varsayımını paylaşabiliriz. Örneğin ekonomik olarak güçlü kişilerin gelir vergilerinde yaptıkları hileler, sağlık standartlarını bilerek hiçe saymaları, tehlikeli ürünleri piyasaya sürmeleri mevcut adalet sistemleri içinde hızla üzeri örtülen suçlardır. Diğer taraftan mal beyanında usulsüzlük yapan bir memurun gerçekleştirmiş olduğu suç onun tüm kariyerini sonlandırabilmektedir. Daha açık bir ifade ile düzenli geliri olmayan, vergi vermeyen ya da düşük gelirli bir kişinin cezalandırılması herhangi bir alanda güç sahibi bir kişinin cezalandırılması ile aynı sıklıkta ve şiddette olmaktadır.

Bir şekilde hakkında adli işlem başlatılan suça sürüklenmiş çocuğun sosyoekonomik gücü ile yargılama sırasında yapacağı savunmanın gücü muhtemelen orantılı olacaktır. Neyse ki suça sürüklenen çocuklar için ilgili kamu kurumları ve sivil toplum örgütleri temsilci sağlamak ve bu davaları yakından takip etmektedir. Diğer taraftan çocukların yargılandığı ceza davalarında yargılama süresi her geçen gün azalmaktadır (Adalet Bakanlığı, 2020a). Böylece çocukların tutuklu olarak geçirdikleri süre ya da sanık olarak yer aldıkları davalarda yaşadıkları psikolojik gerginlik durumunun süresi/şiddeti de azalmaktadır. Fakat Dinç’in (2013) çalışmasında da görüldüğü gibi hala mahkum çocukların büyük kısmının yargılaması çocukların tutukluluğu sürecinde devam etmektedir. Bu sürenin daha da kısaltılması, yargılama sürecinde gerçekleşen beraat kararlarını da göz önüne aldığımızda, önem arz etmektedir. Uzun süre devam eden ve beraatla sonuçlanan davalar da sanık çocuk için her ne kadar sonuç beraat de olsa psikolojik olarak kalıcı hasarlar oluşturabilmektedir.

Suçun maliyetle ilişkisi de bir diğer tartışma noktasıdır. Suçun önlenmesi için harcanan kamu bütçesinden şikayet eden ve bu bütçeyi daha fazla cezaevi yaparak kullanılmasını öneren kişiler aslında devletin harcamalarını dolaylı yoldan daha da artmasına neden olmaktadır. Adalet Bakanlığının bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması incelendiğinde ceza infaz kurumlarının bütçe giderlerinin 2018 Nisan ayında 1.721.308.066,46 TL, 2019 Nisan ayında 2.092.835.928, 91 TL ve 2020 Nisan ayında 2.584.303.986,00 TL olduğu görülecektir (Adalet Bakanlığı, 2020e). Kapatılarak cezalandırmanın kamu bütçesine maliyeti her geçen gün artış göstermektedir. Unutulmamalı ki cezaevlerinin maliyeti ve suça maruz kalmamak

için vatandaşın bireysel güvenlik harcamaları; suçun ortaya çıkmadan önce önlenmesi için yapılan çalışmaların maliyetinin çok daha üzerinde olacaktır. Mahkumların kapalı kurumlarda cezalandırılma sisteminin devletlerin bütçesinde oluşturduğu yük ciddi boyutlardadır. Bu amaçla kimi ülkelerde hayata geçirilen cezaevlerinin özelleştirilmesi uygulamaları ise adaletin özelleştirilmesi gibi daha büyük kamusal sorunlara neden olmaktadır.

## 7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Cezalandırma sistemine dahil edilmiş çocukların tutulduğu kurumların sözkonusu çocukların özel ihtiyaçları dikkate alınarak planlandığı görülmektedir. Fakat çocuklara yönelik eğitim ve cezalandırma amacı taşıyan bu kurumların bulunmadığı bölgelerde suça sürüklenen çocukların diğer suçlularla aynı ortamda ya da aynı kurumsal kurallar çerçevesinde tutukluluklarını geçirmeleri, çocukların tekrar topluma kazandırılmasını, eğitilmesini engellemektedir. Bu durum çocukların diğer mahkumlardan yeni suç yollarını öğrenmelerine, diğer mahkumlar tarafından “eğitilmelerine” neden olmaktadır. Türkiye’de ise suça sürüklenen çocuk sayısındaki artışa rağmen çocukların tutulduğu çocuk eğitimevlerinin sayısında bir süredir artış gözlenmemekte aksine kapasite düşürülmektedir. Bu durum çocukların kapatılarak cezalandırılmasının daha az tercih edildiği şeklinde de yorumlanabilir. Diğer taraftan çocuk eğitim evlerinin sadece dört kentte bulunması ülkenin farklı bölgelerinde yaşarken suça sürüklenen ve cezasını sosyal destek kaynaklarının çok uzağında çekmek zorunda kalan çocuklarda yeni bir travma yaşatmaktadır. Genellikle düşük gelir ve eğitim seviyesine sahip ailelerin, yaşadıkları kentten uzakta cezası infaz edilmekte olan çocuklarının maddi ve manevi ihtiyaçlarını karşılamaları oldukça güç olacaktır.

Yargılamanın devam ettiği süre boyunca çocukların yaşayacağı travmanın önüne geçmek sözkonusu çocukların başta tutuksuz yargılanması, bunun mümkün olmaması durumunda çocuk eğitimevi benzeri özel kuruluşlarda tutukluluk sürelerini geçirmeleri önerilebilir. Fakat Ceza İnfaz Kurumlarının Yönetimi ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Yönetmeliğin 135/2. maddesinde belirtildiği gibi açık ceza infaz kurumlarında ve çocuk eğitimevlerinde tutuklu barındırılmamaktadır. Yargılamaların süresi göz önüne alındığında tutuklu çocukların çocuk eğitimevi gibi özel kurumlarda tutulmaları çocukların topluma kazandırılması için büyük bir fırsat sağlayabilir.

Daha fazla ceza infaz kurumunun faaliyete geçmesi suçun önlenmesi için genellikle işlevsel bir girişim olarak kabul görmemektedir. Fakat bir şekilde cezalandı-

rılması kamu vicdanı için gerekli olan çocukların durumlarına uygun kurumlarda cezalarının infaz edilmesi için, daha fazla çocuk eğitimevinin faaliyete geçirilmesi ve çocuklara yönelik kapalı ceza infaz kurumlarının sayısının azaltılmasında fayda görülmektedir.

Tüm uluslararası ve ulusal yasal düzenlemeler dikkate alındığında suça sürüklenen çocuğun kapatma yöntemi ile cezalandırılması son çare olarak kullanılması gereken yöntemdir. Çok daha öncesinde suçun önlenmesi için çalışmalar yapılmasında fayda görülmektedir. Suç oluşuktan sonra suçun tespitini ve suçlunun yakalanmasını büyük bir başarı olarak görmek, aslında suçla mücadelede ne kadar zayıf kalındığının bir göstergesidir. Çocuk suçluluğu yakalama, tespit ve cezalandırma ekseninde değil önleme ve eğitime amaçları dikkate alınarak ele alınması gereken bir olgudur. Bu noktada kapalı çocuk ve gençlik cezaevlerinden, açık kapı sistemiyle hizmet veren çocuk eğitimevlerinin sayısının artırılması faydalı olacaktır. Çocuk eğitimevlerinde cezası infaz edilen çocukların sosyal yaşamdan kopmadan, örgün eğitim sistemine katılım göstermesi ve sosyal destek kaynaklarının güçlenmesi daha olasıdır. Söz konusu sosyal destek kaynakları ise çocuğun tekrar suça sürüklenme ihtimalinin önünde güçlü bir engel oluşturacaktır. Çocuk eğitimevlerinde yürütülen eğitim programlarının Haydon'un (1945) dikkat çektiği gibi içinde bulunduğu toplumdan kopuk olarak planlanmaması gerekmektedir. Çocukların toplumun ihtiyaçları doğrultusunda eğitilebileceği programların güncelliğini koruması gerekmekte ve bu eğitim programlarının salıverme sonrasında da sürekliliği sağlanmalıdır.

“Suçlu” olarak ya da daha iyimser bir tabirle “eski suçlu” olarak etiketlenmek suça sürüklenen çocuğun sözde rehabilitasyonu ve topluma tekrar mutlu bir birey olarak katılımını neredeyse imkansız hale getirebilir. Becker'in (2017: 56) dikkat çektiği gibi kişinin sabıka kaydının bulunması, olası her koşulda potansiyel suçlu olarak görülmesi ve beraberinde gelen “suçlu” etiketi; toplumdaki dışlanmayla sonuçlanacaktır. Bu nedenle suça sürüklenen çocukların bilgi gizliliğine dikkat etmek önemlidir. Herhangi bir şekilde suç mağduru ya da suça sürüklenen çocuk olarak adlandırılan bireyin medyada reyting kaygısı ile “sunulması” söz konusu suçun tekrarının önlenmesi yönünde herhangi bir katkı sağlamayacaktır.

Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliğinde çocuklara yönelik denetimli serbestlik uygulamalarındaki belirsizliklerin giderilmesi söz konusu hizmetin daha etkili bir şekilde sunulmasını sağlayacaktır. Özellikle denetimli serbestlik uygulamasının sadece cezalandırma işlevi görmediği, topluma borcunu ödeme ve tekrar topluma entegrasyonu amaçladığı göz önüne alındığında bu uygulamanın sosyal hizmet müdahaleleri ile birlikte değerlendirilmesi ve bu alanda Aile, Çalışma ve

Sosyal Hizmetler Bakanlığının da aktif bir şekilde görevlendirilmesi, denetimli serbestlik uygulamasının etkinliğini arttıracaktır. Kamu kurumlarının yanında sivil toplum kuruluşlarının da denetimli serbestlik uygulamasında görev alması uygulamanın etkinliğini arttıracaktır. Ancak çocuğun denetim ve takibinde görev alabilecek sivil toplum kuruluşlarının hangileri olabileceği, bu kişi ya da kurumlardan ne gibi özellikleri taşımaları beklendiği açık bir şekilde belirtilmemiştir. Yine bu kişi ve sivil toplum kuruluşlarının sundukları hizmetin nasıl denetleneceği de ayrı tartışma konusudur. Bu belirsizlik içerisinde çocuk eğitimevlerinde hangi sivil toplum kuruluşlarının görev alabileceğine sınırlama getirilmesi yararlı olacaktır. Çocuk eğitimevlerinde çalışma yürütecek sivil toplum kuruluşlarının belirlenmesinde sadece “iyi niyet” belirleyici olmamalıdır. Profesyonellik, tecrübe, bilimsel bakış açısı ve yetkinlik gibi özelliklere sahip kuruluşlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Becker’in (2017: 212) belirttiği gibi hangi davranışın sapkın olarak adlandırıldığı, bu adlandırmanın nasıl ortaya çıktığı ve devam ettiğini anlamak için ise söz konusu davranışları sergileyen kişilere odaklanmak gerekmektedir. Anlama ulaşmanın en önemli yolu söz konusu davranışları sergileyen kişilerle kurulacak yakın temas olacaktır. Suça sürüklenmiş ya da herhangi bir suçtan hüküm giymemekle birlikte sapkın davranışlar nedeniyle müdahale sistemlerine dahil olmuş çocukların sadece sosyodemografik durumunu betimlemek; açıklanmak istenen davranışların derininde yatan tetikleyicileri keşfetmemizi engelleyecektir. Topçuoğlu (2014b) çocuk suçluluğu üzerine yapılmış betimleyici araştırmaların katkısına dikkat çekerken, bu tür araştırmaların sınırlayıcı yönünün de gözden kaçırılmaması gerektiğini belirtmektedir. Sadece tutuklu ya da hükümlü kişilerden elde edilen sosyodemografik bilgilerin suçluluğun nedeni olarak yorumlanması okuyucuyu hataya düşürebilecek, belirli grupların “kriminal gruplar” olarak adlandırılmasına neden olabilecektir. Gelecekte suça sürüklenen çocuklarla yapılacak yorumlayıcı nitel çalışmalar bu alandaki kimi boşlukların doldurulması için fırsat sağlayacaktır. Bu çalışmalar için ise en uygun ortamlardan birisi de çocuk eğitimevleridir. Adalet Bakanlığı’nın da teşvikleri ile çocuk eğitimevlerinde yürütülecek bilimsel çalışmaların artması, çocuk suçluluğunun önlenmesinde ve bu kurumlarda cezası infaz olan çocukların hızlı bir şekilde topluma kazandırılmasına fayda sağlayabilecektir.

---

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

**Yazar Katkıları:** Hakkı Şimşek, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

**Çıkar Beyanı:** Yazar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

**Teşekkür:** Yayın sürecinde katkısı olan hakemler ile editör kuruluna teşekkür ederim.

**Ethics Statement:** The author declares that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

**Author Contributions:** Hakkı Şimşek has contributed to all parts and stages of the study.

**Conflict of Interest:** There is no conflict of interest among the author and/or any institution.

**Acknowledgement:** I would like to thank the referees and the editorial board who contributed to the publication process.

## KAYNAKÇA

Adalet Bakanlığı (2020a, 3 Nisan). Erişim adres:

<http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/2082019153842istatistik2018.pdf>

Adalet Bakanlığı (2020b, 22 Mayıs). Erişim adresi: <http://www.cte-ds.adalet.gov.tr/>

Adalet Bakanlığı (2020c, 01 Haziran). Erişim adresi: <https://cte.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/cik-genel-bilgi>

Adalet Bakanlığı (2020d, 01 Haziran). Erişim adresi: <https://cte.adalet.gov.tr/Home/haritaliste>

Adalet Bakanlığı (2020e, 01 Haziran). Erişim adresi: <https://sgb.adalet.gov.tr/>

Artinopoulou, V. ve Kamarakis, E. (2019). *Prison Conditions in Greece*. Roma: Antigone Edizioni.

Becker, H.S. (2017). *Hariciler (Outsiders): Bir Sapkınlığın Sosyolojisi Çalışması* (3. Baskı). Ankara: Heretik.

Bulgurcuoğlu, S. E. ve Çamur-Duyan, G. (2019). Hükümlü çocuklar: Ankara ve İstanbul çocuk eğitimevi örneği. *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, 30, 167-190.

Cankurtaran-Öntaş, Ö. (2008). Çocuk adalet sistemi ve çocuk-polis ilişkisi. *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 19(2), 21-37.

De Vita, T., Donini, L. ve Iovino, S. (2019). Re-education treatment and physical activities in prison. *Sport Science*, 12(1), 69-72.

Dinç, A. (2013). Çocuk Suçluluğunda Ailenin Rolü (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale.

Dores, A. P., Pontes, N. ve Loureiro, R. (2019). *Prison Conditions in Portugal*. Roma: Antigone Edizioni.

Ediz, A. ve Türe, H. (2015). Ankara ilinde çocuk suçluluğuna yönelen sebeplerin Chaid analizi ile incelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(54), 257-250.

Fromm, E. (1996). *Özgürlükten Kaçış* (4. Baskı). İstanbul: Payel Yayınları.

Gittins, G. (2012). *Aile Sorgulanıyor*. İstanbul: Pencere Yayınları.



- Gökçe, B. (1976). Aile ve aile tipleri üzerine bir inceleme. *Hacettepe Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 8(1-2), 46-67.
- Graebisch, C. ve Schorsch, M. (2019). *Prison Conditions in Germany*. Roma: Antigone Edizioni.
- Güngör, M. (2008). Evrensel bir sorun olarak çocuk suçluluğu ve sokakta çalışan ve yaşayan çocuklar. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(1), 25-43.
- Haydon, E. M. (1945). Re-education and delinquency. *Journal of Social Issues*, 1(3), 23-32.
- Kamenska, A. (2019). *Prison Conditions in Latvia*. Roma: Antigone Edizioni.
- Katona, N. ve Hamedl, P. (2019). *Prison Conditions in Austria*. Roma: Antigone Edizioni.
- Kratcoski, P. C., Kratcoski, L. D. ve Kratcoski, P. C. (2020). *Juvenile Delinquency*. Cham: Springer.
- Linden, R. ve Perry, L. (1983). The effectiveness of prison education programs. *Journal of Offender Counseling Services Rehabilitation*, 6(4), 43-57.
- Neocleous, M. (2013). *Toplumsal Düzenin İnşası: Polis Erkinin Eleştirel Teorisi*. İstanbul: H2O Kitap.
- Özbay, F. (2015). *Dünden Bugüne Aile, Kent ve Nüfus*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Özdek, Y. (2000). Küreselleşme sürecinde ceza politikalarındaki dönüşümler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(4), 21-48.
- Özkazanç, A. (2011). *Neo-Liberal Tezahürler: Vatandaşlık-Suç-Eğitim*. Ankara: Dipnot Yayınevi.
- Postman, N. (1995). *Çocukluğun Yokoluşu*. Ankara: İmge Kitapevi.
- Topçuoğlu, T. (2014a). Çocuk suçluluğu ve gelişimsel (risk odaklı) suç önleme. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 16(1), 217-226.
- Topçuoğlu, T. (2014b). Kriminoloji için disiplin çağrısı! *Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi*, 2(1-2), 241-268.
- Türkiye İstatistik Kurumu (2020a, 3 Nisan). Erişim adresi: <http://www.tuik.gov.tr/Pre-HaberBultenleri.do?id=30597>
- Türkiye İstatistik Kurumu (2020b, 3 Nisan). Erişim adresi: <http://www.tuik.gov.tr/Pre-HaberBultenleri.do?id=27609>

TÜRKİYE İstatistik Kurumu (2020c, 22 Mayıs). Erişim adresi: <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=204&locale=tr>

Türkiye İstatistik Kurumu (2020d, 22 Mayıs). Erişim adresi: <http://www.tuik.gov.tr/Pre-HaberBultenleri.do?id=27610>

Yavuzer, H. (1987). Çocuk ve Suç (3. Baskı). İstanbul: Remzi Kitapevi.

Yavuzer, H. (2010). Çocuk Psikolojisi (32. Baskı). İstanbul: Remzi Kitapevi.

## AMAÇ VE KAPSAM

Yirminci yüzyılda gelişen kamu politikaları alanı başta akademik araştırmacı-lardan başlayarak uygulamacılara doğru ilgi odağı halinde görünüyor. Bu kapsam-da yayın hayatına atılan dergimizin amacı, Türkiye’de kamu yönetimi çalışmalarıyla ilgili bir bilgi merkezi olmak ve kamu politikaları disiplini odaklı bir yayın merkezi kurmaktır. Binaenaleyh, kamu yönetimi ve kamu politikaları başta olmak üzere, ilgili sosyal bilimler çalışmalarının alanyazına kazandırılması amaçlanmaktadır. Ek olarak bu dergi ile İktisadi ve İdari Bilimler, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler vb. beşeri bilimler bünyesindeki farklı disiplinlerden ortak bir akademik platform oluşturulmak istenmektedir. Bilgi ve değer üretilmesine katkı vermek; akade-mik yayıncılıkta referans kaynağı olmak; kamu politikası, kamu yönetimi ve sosyal alanda sürdürülebilirliği öncelemek derginin hedefidir. Kamu Yönetimi ve Politi-kaları Dergisi (KAYPOD) editör kurulu, yayın hayatına başladığı günden bu yana hedeflerin ancak ilkeli yayıncılık politikası, bilim ve ifade özgürlüğüne saygı, bilim ve araştırma etiği ilkelerine koşulsuz bağlılık ile gerçekleşeceğine inanmaktadır.

1. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi (KAYPOD), Mart, Temmuz ve Kasım ayları olmak üzere yılda üç kez yayınlanan uluslararası hakemli bi-limsel bir dergidir. Dergi gerektiğinde özel sayılar çıkarabilecektir.
2. Yayınlanmak üzere gönderilen çalışmaların başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekmektedir. Derginin yayım dili Türkçe, İngilizce, Almanca ve Rusça’dır.
3. Dergide, sosyal bilimler alanındaki tüm konu başlıklarına sahip bilimsel makaleler kabul edilmektedir. Dergimizde belirtilen sosyal bilim dallarında teorik ve deneye dayalı çalışmalar, kitap incelemeleri, açıklamalı bibliyog-rafiler ve derleme makaleler de yer alabilecektir.
4. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, açık erişim politikasını benimsemiş ve akademik özgürlüğü savunan bir yayım alanıdır. Yayın öncesinde, süre-cinde ya da sonrasında yazarlardan ücret talep edilmez. Yazarlara bir telif ücreti ödenmez.
5. Yayınlanmak üzere dergiye gönderilen yazılar, yayım kurulu tarafından ilk değerlendirilmesi yapıldıktan sonra hakemlere gönderilir. Yayım kurulu hakemlerden gelecek rapor doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan makalesinde düzeltme istenmesine ya da basılmamasına karar verir. Yayım kararı yazar(lar)a bildirilir.

6. Yazarlar makalelerinin başlığını, ad, soyadı, unvan, bağlı buldukları kurum adı, posta adresi, telefon ve e-posta adreslerini ayrı bir kâğıda yazarak bir kapak sayfası hazırlayıp makaleleri ile birlikte göndermelidir. Hakemlere gönderilecek metinde makalenin başlığı, makale metni, Türkçe ve İngilizce özetler bulunmalı, kimlik bilgileri yer almamalıdır.
7. Sisteme yüklenen her bir makalenin iThenticate, Turnitin gibi intihal tarama programı aracılığı ile taranarak sisteme yüklenmesi gerekmektedir. Tarama sonucu %20'nin üzerinde olan makaleler RET edilmektedir. Makaleler en az iki hakem tarafından kör hakemlik uygulamasıyla değerlendirilmektedir.
8. Dergide yayımlanması istenilen metinlerin, word veya open office gibi döküman biçiminde ve DergiPark sistemi üzerinden (<http://dergipark.org.tr/tr/pub/kaypod>) başvurusu yapılmalıdır.
9. ULAKBİM/TR Dizin'in 2020 yılında zorunlu kıldığı "etik kurul kararı gerektiren klinik ve deneysel insan ve hayvanlar üzerindeki çalışmalar için ayrı ayrı etik kurul onayı alınmış olmalı, bu onay makalede belirtilmeli ve belgelendirilmelidir." kriteri çerçevesinde insan ve hayvan örnekleme olan nitel ve nicel saha araştırmaları için etik kurul onayı makaleye ek olarak verilmeli ve makalenin yöntem kısmında belge tarih ve sayısı belirtilerek etik kurallara uyulduğu ifade edilmelidir.
10. Dergiye gönderilen çalışmaların Araştırma ve Yayın Etiğine uygunluğuna dikkat edilmektedir. ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'nin editör ve yazarlar için uluslararası standartlara uygunluk aranmaktadır.
11. Yazım ve biçim kurallarına uygun olmayan makaleler hakeme gönderilmez ve basılmaz.
12. Düzeltme metnini 30 gün içerisinde göndermeyen yazarların metinleri reddedilir.

# ETİK İLKELER VE YAYIN POLİTİKASI

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi (KAYPOD) kamu yönetimi ve kamu politikaları başta olmak üzere, ilgili sosyal bilimler çalışmalarını yayımlamak amacıyla kurulmuştur. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinde yer alan etik görev ve sorumluluklar oluşturulurken açık erişim olarak Committee on Publication Ethics (COPE) tarafından yayınlanan rehberler ve politikalar dikkate alınmıştır. Aşağıda yazar, hakem ve editörlerin uyması gereken etik ilke ve kurallara yer verilmiştir.

## Yazarlara İlişkin Etik İlke ve Kurallar

- Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'ne gönderilen makalelerin kamu yönetimi ve kamu politikaları başta olmak üzere ilgili sosyal bilimler alanlarında özgün çalışmalar olması gerekmektedir.
- Makalelerde yararlanılan tüm kaynaklara ilişkin doğru ve uygun bir şekilde kaynak gösterimi gerekmektedir.
- Dergiye gönderilen makalelerin başka bir dergiye gönderilmemiş olması ve KAYPOD Telif Hakkı Devir Formu doldurulması gerekmektedir.
- Makaleye fikren katkıda bulunmayan kişilere yazar olarak yer verilmemelidir.
- Gönderilen makaleye ilişkin çıkar çatışmaları belirtilerek nedeni açıklanmalıdır.
- Yazarların, hakem sürecindeyken çalışmalarına ilişkin ham verileri editörler kuruluna iletmesi istenebilir, bu durumda yazarların ham verilerini editörler kuruluyla paylaşmaları beklenebilir. Yazarlar, yayımlanan bir makaleye ilişkin verileri 5 yıl süreyle saklamakla yükümlüdürler.
- Yazarlar çalışmalarında bir hata tespit ettiklerinde editörü ve editörler kurulunu bilgilendirmelidir. Düzeltme veya geri çekme süreçlerini editörler ile işbirliği içerisinde gerçekleştirmelidirler.

## Hakemlere İlişkin Etik İlke ve Kurallar

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'ne gönderilen tüm makaleler çift taraflı kör hakemlik süreci ile değerlendirilmektedir. Çift taraflı kör hakemlik, yansız, nesnel ve bağımsız bir değerlendirme sürecinin sağlanabilmesi için yazarların hakemlerden, hakemlerin de yazarlardan gizli tutulması anlamına gelmektedir.

Hakemlere makaleler değerlendirilmek üzere Dergipark sistemi üzerinden iletilmektedir. Hakemler, değerlendirdikleri makalenin KAYPOD'un temel yayın alanlarına katkısını ve makalenin yayımlanabilir olup olmadığına ilişkin kararlarını kendilerine sistem üzerinden iletilen formu doldurmak suretiyle gerçekleştirmektedirler. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'nde hakem olarak görev yapan akademisyenlerin etik sorumlulukları şunlardır:

- Hakemlerin uzmanlık alanlarına ilişkin makalelere hakemlik yapmaya özen göstermeleri gerekmektedir.
- Hakemler çıkar çatışması olabilecek çalışmalarını değerlendiremeyeceklerini editörlere iletmelidirler.
- Hakemler makaleleri tarafsız olarak değerlendirmelidirler.
- Hakemlerin değerlendirdikleri makalelere ilişkin çevrimiçi Makale Değerlendirme Formunu doldurmaları gerekmektedir. Hakemler değerlendirdikleri makaleye ilişkin görüşlerini makale değerlendirme formunda gerekçeli olarak ifade etmelidirler.
- Hakemler makale değerlendirmelerinde yazarları rencide edecek bir dil kullanmaktan kaçınmalı, aksine önerilerinde kullandıkları üslubun bilimsel olması gerekmektedir. Olumsuz bir durum ile karşılaşılması halinde editörler hakem ile iletişime geçerek yorumlarını yeniden gözden geçirmeleri ve düzeltmelerini talep edebilirler.
- Hakemlerin kendilerine verilen süre içerisinde etik sorumluluklara uyarak değerlendirmelerini tamamlamaları gerekmektedir.

## **Editör(ler)e İlişkin Etik İlke ve Kurallar**

- Editörlerin Committee on Publication Ethics (COPE) tarafından yayınlanan olduğu 'COPE Dergi Editörleri için Etik Davranışlar ve En İyi Uygulamalar Kılavuzu'nda yer alan etik sorumlulukları yerine getirmekle yükümlüdürler. Editörlerin etik görevleri ve sorumlulukları aşağıdaki gibidir:
- Editör derginin niteliğinin artırılması ve gelişimine katkıda bulunmak için çaba sarf etmekle yükümlüdür.
- Editörün, yazarların ifade özgürlüğünü desteklemesi gerekmektedir.
- Editörün, dergide hakem değerlendirmesinin gerekli olmadığı bölümlerin (editöre mektup, davetli yazılar, konferans duyuruları vb.) açıkça belirtildiğinden emin olması gerekmektedir.

- ✦ Editörün yayımlanan makalelerin dergi okuyucularının bilgi ve becerileriyle uyumlu olabilmesi için çaba sarf etmesi gerekmektedir.
- ✦ Editör, hakemlerin bilgi ve uzmanlıklarına uygun makaleleri değerlendirmelerini istemelidir. Böylece makalelerin alanında uzman kişilerce uygun bir şekilde değerlendirilmesi sağlanmalıdır.
- ✦ Editör, hakemlerin bir makaleyi değerlendirmeden önce makaleye ilişkin çıkar çatışmaları bulunmadığını belirtmelerini talep etmekle yükümlüdür.
- ✦ Editörün hakem değerlendirme sürecine ilişkin gerekli tüm bilgileri ve hakemlerden yapması beklenenleri hakemlere iletmesi gerekmektedir.
- ✦ Editör, hakem değerlendirme sürecinin çift taraflı kör hakemlik ile sürdürüldüğünden emin olmalı ve yazarlara hakemleri, hakemlere de yazarları ifşa etmemelidir.
- ✦ Editör, hakemleri zamanlama ve performanslarına göre değerlendirmelidir.
- ✦ Editör, hakemlere ilişkin bir veri tabanı oluşturmalı ve hakemlerin performansına göre veri tabanını güncellemelidir.
- ✦ Editör, kaba ve kırıcı yorumlarda bulunan ya da geç dönen hakemleri hakem listesinden çıkarmalıdır.
- ✦ Editör, hakem listesini hakemlerin uzmanlık alanlarına göre sürekli yenilemeli ve genişletmelidir.
- ✦ Editör, yazarlara kendilerinden ne beklendiğine ilişkin yayım ve yazım kuralları ile örnek şablonu sürekli güncellemelidir.
- ✦ Editör dergiye gönderilen makaleleri dergi yazım kuralları, çalışmanın önemi, özgünlüğü açısından değerlendirmeli ve makaleyi ilk gönderim sürecinde reddetme kararı alırsa, yazarlara bunun nedenini açık ve yansız bir şekilde iletmelidir. Bu süreçte, makalenin dilbilgisi, noktalama ve/veya yazım kuralları (kenar boşlukları, uygun şekilde referans gösterme, vb.) açısından tekrar gözden geçirilmesi gerektiğine karar verilirse, yazarlar bu konuda bilgilendirilmeli ve gerekli düzeltmeleri yapabilmeleri için kendilerine zaman tanınmalıdır.
- ✦ Makalelerde gönderim ve yayıma kabul tarihleri yer almalıdır.
- ✦ Yazarların makalelerinin durumuna ilişkin bilgi talebi olduğunda çift taraflı kör hakemlik sürecini bozmayacak şekilde yazarlara makalelerinin durumuna ilişkin bilgi verilmelidir.

- Dergiye yayınlanmak üzere gönderilen makalelerde son karar editör kuruluna aittir. Editör kurulu objektif ve akademik kriterler dahilinde dergide yayınlanacak makaleleri belirlemekle yükümlüdür.
- Editör, editörler kurulu üyelerine yayım ve yazım kurallarını iletmeli ve kendilerinden beklenenleri açıklamalıdır.
- Editör, editörler kurulu üyelerine yayım ve yazım kurallarının en güncel halini iletmelidir.
- Editör, editörler kurulu üyelerini değerlendirmeli ve derginin gelişimine aktif olarak katılım gösterecek üyeleri editörler kuruluna seçmelidir.
- Editör, editörler kurulu üyelerini aşağıda yer alan rolleri ve sorumluluklarına ilişkin bilgilendirmelidir
  - Derginin gelişimini desteklemek
  - Kendilerinden istendiğinde uzmanlık alanlarına ilişkin derlemeler yazmak
  - Yayım ve yazım kurallarını gözden geçirmek ve iyileştirmek
  - Derginin işletiminde gerekli sorumlulukları yerine getirmek

## İntihal ve Etik Dışı Davranışlar

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'ne gönderilen tüm makaleler basılmadan önce herhangi bir intihal yazılım programı ile taranmaktadır. Benzerlik oranı %20 ve altında olan makaleler yayına kabul edilir. Bu oranı aşan makaleler ayrıntılı olarak incelenir ve gerekli görülürse gözden geçirilmesi ya da düzeltilmesi için yazarlara geri gönderilir, intihala da etik dışı davranışlar tespit edilirse yayımlanması reddedilir.

Aşağıda etik dışı bazı davranışlar listelenmiştir:

- Çalışmaya fıkren katkıda bulunmayan kişilerin yazar olarak belirtilmesi,
- Çalışmaya fıkren katkıda bulunan kişilerin yazar olarak belirtilmemesi,
- Makalenin yüksek lisans/doktora tezinden ya da bir projeden üretilmişse bunun belirtilmemesi,
- Dilimleme yapılması yani, tek bir çalışmadan birden fazla makale yayımlanması,
- Gönderilen makalelere ilişkin çıkar çatışmalarının bildirilmemesi,
- Çift taraflı kör hakemlik sürecinin deşifre edilmesi.



# YAZIM KURALLARI

1. Her makalede, ana başlığın hemen altında, makalenin amacı ve önemini içeren biri Türkçe biri İngilizce olmak üzere 200 kelimelik öz/abstract yer almalıdır. “Öz”lerin altında, beş kelimeyi aşmayan anahtar sözcükler/keywords bulunmalıdır. Kısacası makaleler, Ana Başlık, Öz, Anahtar Sözcükler, Abstract, Keywords, Makale Metni, Notlar ve Kaynakça sırası ile kaleme alınmış olmalıdırlar.
2. Makaleler 8.000 kelimeyi geçmemelidir.
3. Kamu Yönetimi ve Politikaları dergisine gönderilecek tüm makaleler makale şablonu kullanılarak hazırlanmalıdır. Bu şablon kullanılmadan gönderilmiş makaleler RED edilecektir. Makale şablonuna <https://dergipark.org.tr/tr/download/journal-file/18581> linkine tıklayarak ulaşabilirsiniz.
4. Ana metin Times New Roman yazı karakteri kullanılarak 11 punto ve iki yana yaslı olarak yazılmalıdır. Paragraf öncesi ve sonrası paragraf boşluğu bırakılmamalıdır. Paragrafların ilk satırları 1,25 cm içeriden başlamalıdır.
5. Makalenin ana başlık ve alt başlıkları iki yana yaslı, Times New Roman 13 punto, 1,25 cm paragraf girintili olarak yazılmalıdır ve 1., 1.1., 1.1.1 gibi ondalıklı şekilde, 1.GİRİŞ'ten başlayarak (Kaynakça Hariç) numaralandırılmalıdır. Giriş, Bulgular vs. bölüm başlıkları koyu ve büyük harflerle yazılmalıdır. Alt başlıklar ise koyu ve kelimelerin ilk harfleri büyük olacak şekilde yazılmalıdır.
6. Metin içinde kısa alıntılar çift tırnak içinde verilmeli, alıntının içinde tırnak işareti kullanılması gerekmesi durumunda ise tek tırnağa başvurulmalıdır. 40 sözcükten uzun alıntılar blok halinde, tırnaksız, paragrafların ilk satırı ile aynı hizada (soldan 1,25 cm girintili) ve tek satır aralık ile İtalik (Eğik) yazılmalıdır. Alıntı yaparken özgün eserden çıkarılan sözcük ve cümleler parantez içinde üç nokta ile (...) belirtilmelidir.
7. “Uzun alıntılar için Microsoft Word programında Giriş sekmesinin altında bulunan Stiller kısmından UzunAlıntı stili seçilmelidir. Kısa alıntılar çift tırnak içinde verilebilir.”
8. Kitap, dergi, gazete, film ve program adları metin içinde italik yazılmalıdır. Sayılar metin içinde tutarlı olmak koşuluyla harf veya rakamla belirtilebilir. Türkçe metinlerde tarih belirtilirken önce gün, sonra ay yazılmalıdır.

## 1.1. Başlıklar

(Hazırlamış olduğunuz Diğer kısımları bu alanın tamamını silerek yapıştırabilirsiniz) İkinci dereceden başlıklar Başlık 2 Seçilerek yapılmalıdır

1.1.1. Üçüncü ve Dördüncü Dereceden Başlıklar Üçüncü dereceden başlıklar Başlık 3,

1.1.1.1.

Dördüncü dereceden başlıklar Başlık 4 seçilerek yapılmalıdır.

## KAYNAKÇA

1. Kaynakça 1,25 cm asılı ve 1,25 soldan girintili olacaktır.
2. Dergiye gönderilen tüm yazıların metin içi referansları ve kaynakçaları APA sistemine uygun olarak düzenlenmeli, kaynak olarak Publication Manual of the American Psychological Association'ın altıncı baskısı kullanılmalıdır.
3. Metin içinde yapılan tüm göndermeler, yine metnin içinde, sırasıyla yazarın soyadı, tarih ve eğer alıntı yapılmışsa sayfa numarası yazılarak belirtilmelidir (Barthes, 1975, s. 104). Aynı kaynaklara yapılan diğer göndermelerde de aynı yöntem uygulanmalı, "age." gibi ibareler kullanılmamalıdır.
4. Gönderme yapılan eser iki yazarlı ise, her iki yazarın da soyadları belirtilmeli (Lipovetsky ve Charles, 2004); yazarlar ikiden fazlaysa, ilk yazarın soyadından sonra "ve diğerleri" anlamında "vd." ibaresi kullanılmalı (Jenkins vd., 2009); birden fazla kaynağa yapılan göndermeler ise noktalı virgülle ayrılmalıdır (Alemdar, 1999; Oskay, 1994).
5. Aynı yazarın aynı yılda yaptığı çalışmalar için "a, b, c" ibareleri kullanılmalı (Cassetti, 2011a) ve bu ibareler metin içinde ve kaynakçada aynı olmalıdır.
6. İkincil bir kaynak söz konusu ise metin içi referans, alıntı yapılan yazarın adının metinde geçip geçmemesine göre (aktaran Elsaesser, 2004, s. 82) veya (Musser'den aktaran Elsaesser, 2004, s. 82) şeklinde düzenlenmelidir.
7. Kaynakçada yalnızca metinde gönderme yapılan kaynaklara tam künyeleri ile yer verilmeli ve türleri dikkate alınmaksızın tüm kaynaklar yazar soyadı ve yıla göre düzenlenmelidir.
8. Çeşitli eserlerin kaynakçada nasıl gösterilmesi gerektiği ile ilgili örnekler aşağıda sunulmuştur:

## KİTAP

### Tek yazarlı kitap

Tekşen, Ö. (2014). Ertelemiş Vergilerin İncelenmesi ve Muhasebeleştirilmesi 1 (1. baskı). Ankara: Detay Yayıncılık.

### Tek yazarlı çeviri kitap

Wacquant, L. (2011). Kent Paryaları: İleri Marjinalliğin Karşılaştırmalı Sosyolojisi. (M. Doğan, Çev.). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.

### İki ve daha fazla yazarlı kitap

Eco, U. ve Dixon, R. (2012). Inventing the enemy and other occasional writings. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

Eco, U., Martini, C. M., Proctor, M. ve Cox, H. (2012). Belief or nonbelief? A confrontation. New York: Skyhorse Pub.

### Derleme kitap

Bottomore, T. ve Nisbet R. (Ed.). (2002). Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi. Ankara: Ayraç. Kitap bölümü/makale

Giddens, A. (2002). Pozitivizm ve Eleştiriciler. (L. Köker, Çev.). T. Bottomore ve R. Nisbet, (Ed.), Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi içinde (243-291). Ankara: Ayraç.

## MAKALE

### Basılı dergide makale

Eco, U. ve Pezzini, I. (1982). La sémiologie des Mythologies. Communications, 36(1), 19–42. Çevrimiçi dergide makale

Caoduro, E. ve Baschiera, S. (2015). Retro, Faux-vintage and Anachronism: When Cinema Looks Back. Necsus. Bahar 2015. Erişim 8 Mart 2016, <http://www.necsus-ejms.org/retro-faux-vintage-and-anachronism-when-cinema-looks-back/>

## DİĞER KAYNAKLAR

### Yayınlanmamış tez

Pinto, A. (2012). Lessalles de cinémad'art et essai: Sociologied'unlabelculturelentremarché et politiquepublique. Yayınlanmamış doktora tezi, Picardi Jules Verne Üniversitesi.

### Gazeteyazısı

Charrel, M. (5 Mart 2016). L'Unioneuropéennedoit se repenserd'urgence. Le Monde. 4. Çevrimiçi gazete yazısı

Charrel, M. (5 Mart 2016). L'Unioneuropéennedoit se repenserd'urgence. Le Monde. Erişim 7 Mart 2016, [http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/05/aveuglements-europeens\\_4877082\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/05/aveuglements-europeens_4877082_3232.html)

### Gazete haberi (yazar adı yoksa)

Réformeducodedutravail : Manuel Vallsprometdes « améliorations ». (6 Mart 2016). Le Monde. Erişim 07 Mart 2016, [http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/03/06/loi-travail-manuel-valls-promet-des-ameliorations\\_4877336\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/03/06/loi-travail-manuel-valls-promet-des-ameliorations_4877336_823448.html)

### Websitesi

Hacızade, N. (10 Eylül 2015). Yaşar Kemal'den, Sevmek, Sevinmek, İyi Şeyler Üstüne. Erişim 07 Mart 2016, <http://www.5harfiler.com/yasar-kemalden-sevmek-sevinmek-iyi-seyler-ustune/>

What we learned in Seoul with Alpha Go. Erişim 17 Mart 2016, <https://googleblog.blogspot.com/2016/03/what-we-learned-in-seoul-with-alphago.html>

### Film

Anderson, W.(1999). Rushmore [Film].





JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY

# KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI DERGİSİ

YIL / YEAR: 2021 / CİLT / VOL.: 2 / SAYI / NO: 1



 /kay.pod.79

 /kaypod2020

 /kaypod2020