

TÜRK İDARE DERGİSİ

Yıl: 72

EYLÜL 2000

Sayı:428

İÇİNDEKİLER

Okuyucularımıza Duyuru	: Valilik Sistemimiz ve Mülki İdare Amirleri.....1
Ahmet ÖZER	: Avrupa Birliği'nin Eşiğinde İnsan Hakları ve Mülki İdare.....15
Ali PITIRLI	: 17 Ağustos 1999 Marmara, 12 Kasım 1999 Düzce Depremleri Işığında Olası Benzeri Depremlerde Kullanılması Gereken Tecrübeler.....29
Kasım ESEN	: 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile Uygulaması Sırasında Ortaya Çıkan Sorunlar.....55
Çağatay OZCAN	: Kamu Kesimi Ücret Sistemleri ve Türkiye'de Durum.....61
Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK	: Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Vizyon Oluşturma: Türk Emniyet Örgütü İçin Bir Model Önerisi.....79
Dr. H. Hüseyin ÇEVİK	: Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında ABD Örneği: Al Gore Raporu ve Alınacak Dersler.....95
Dr. Turkut GÖKSU	: Yönetimde "Duygusal Zeka"nın Önemi.....125
M. Akif ÖZER	: Belediye Meclis Üyelerinin Yerel Katılım Algılaması.....131
Dr. Sırrı UYANIK	: Etkililik - Verimlilik Kavramlarının Analizi ve Kamusal Mal-Hizmet Sunumunda Etkililik.....147
Dr. Şerif ÖNER	: Televizyon Yayınlarında Trafik Eğitimi ve Sorumluluk...171
Raci KILAVUZ	: Polis-Halk İlişkilerinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri.....177
Dr. Cengiz ÖZDİKER	: Public Administration Theory And International Trends...199
Erdoğan ERDAG	
Naci AĞBAL	
İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ	
Mehmet ALDAN	: İhsan Sabri ÇAĞLAYANGİL.....227
HABERLER	
MEVZUAT	: İçişleri Bakanlığından Haberler.....247
Ayglil GÖLBAŞI	: 1 Temmuz 2000-30 Eylül 2000 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat.....265
	: Mevzuat Metni.....276

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300 - 3216

• İDARECİLER,

BANA İÇTEN SEVGİLERİNİ HAYKIRANLAR; YARIM ASIRDAN BERİ BÜYÜK TÜRK ULUSUNUN TAM ANLAMıyla MİLLET OLMASINA ÇALIŞAN, ONUNLA EN MODERN BİR TÜRK DEVLETİ KURMAK İÇİN İNSANLIK FEDAKÂRLIKLARININ HİÇBİRİNİ ESİRGEMEYEN KÜLTÜR, İDARE, İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMÎ TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKAD AŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

OKUYUCULARIMIZA

Bilindiği üzere Türk İdare Dergisi üç ayda bir olmak üzere yılda dört sayı olarak yayın hayatını sürdürmektedir. Dergide içerik olarak genelde idari konulara ağırlık verilmekte ve bu alanda yalnızca Türk idaresinde değil uluslararası alanda idari konularda gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi planlanan çalışmalar da okuyucuya iletmeye gayret gösterilmektedir. Amacımız derginin yayın hayatına başladığı ilk yıllardan bugüne, daima teori ile pratiği dengeli bir yapıda okuyucuya sunmak olmuştur. Bu nedenle dergiye destek vermekte olan yazarların hem akademik çevrelerden hem de idare, özellikle mülki idareden olmasına özen gösterilmiştir. Dergimizin özellikle ve öncelikle Bakanlığımızın bir süreli yayın organı olduğu gözönünde bulundurularak, mülki idarenin ve çalışmalarıyla bu alana ilgi duyanların desteklerinin artırılması, zaman zaman Yayın Kurulunca değerlendirilen hususlardan olmuştur.

Yayın Kurulu bu amaçla yaptığı bir toplantıda, derginin her sayısı için bir konunun belirlenmesini ve belli sayıda sayfanın bu konuda yazılarak gönderilecek yazılara ayrılmasının meslektaşların ilgisi açısından uygun olacağını değerlendirmiştir. Bundan böyle tespit edilecek her konu iki sayı önceden derginin bu sayfasında yayımlanarak duyurulacak, o konu için gelecek yazılar, ayrılan bölümde basılmak üzere öncelikli olarak incelenecektir.

Mart 2001'e ait 430 sayılı Türk İdare Dergisi'nden itibaren başlatılacak bu uygulama için **21. Yüzyılda Mülki İdare Amirliğinin Sorunları** konusu seçilmiştir. Bu konuyla ilgili son sayfada yer alan yazım kurallarına uygun 15 Ocak 2001'e kadar gönderilecek yazılardan olumlu bulunarak Yayın Kurulunca seçilecek yazılar, 430 sayılı dergide o konuya ayrılmış sayfalarda basılacaktır.

Başlatılan bu yeni uygulama için meslektaşlarımızın ve Bakanlık dışından yazı gönderen yazarlarımızın diğer yazıları yanısıra belirlenen konulardaki yazılarını ve işlenmesini talep ettikleri konu önerilerini bekliyor, bu konuda da dergiye verecekleri destek için şimdiden teşekkür ediyoruz.

Yayın Kurulu

VALİLİK SİSTEMİMİZ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Ahmet ÖZER
E. Vali

1. Giriş

Hukuk devletini, bütün kurum ve kuruluşları ile artık sarsılmaz biçimde yerleştirmek zorundayız. Bu mücadelenin içinde mülki idare amirlerinin yeri ve önemi yeterince algılanamamıştır.

Yeni bir idari reform rüzgarının esintileri devam ederken , ülkemizde il sistemi ve mülki idare amirlerinin yeri, önemi ve sorunları üzerinde bazı tespitlerde bulunmak ve mevcut durumun iyileştirilmesi için öneriler getirmek istiyoruz.

Vali, ilde devletin itibarını ve otoritesini temsil eden tek kişidir. Kullandığı yetki, devletin kudretidir, eşiti ve üstü yoktur. Yardımcıları ilde vali yardımcıları, ilçelerde kaymakamlardır. Temel fonksiyonları Anayasamızın 5. maddesinden esinlenerek dört fiil ile saptanmıştır. Korumak, sağlamak, kaldırmak ve hazırlamak.

Neyi Korumayacaklardır?

—Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi koruyacaklardır. Kısaca, milli menfaatlerin amansız takipçisi olacaklardır.

Neyi Sağlayacaklardır?

—Kişilerin ve toplumun huzur, refah ve mutluluğunu sağlayacaklardır. Ezmeyecek ve üzmeyecekler, tam tersine huzur ve mutluluğun kaynağı olacaklardır.

Neyi Kaldıracaklardır?

—Kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri ile bağdaşmayacak surette sınırlayan tüm siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldıracaklardır. Kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin kullanımı için, ne kadar olumsuzluk varsa onlarla mücadele edeceklerdir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Neyi Hazırlayacaklardır?

—Türk insanının, maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlayacaklardır. Bu ülkenin en değerli varlığı yetişmiş, kaliteli insan gücü ise, Türkiye'mizin insanları ruhsal ve bedensel sağlığın bütün icaplarına layıktırlar. Ailenin ağır yükü onların cılız omuzlarına yüklenmiştir. Devlet onlara güç ve kudret aşılayarak, çetin hayat mücadelesinde güçlü kılmak için, her türlü desteği verecektir.

Vatandaşın devletine sadakatle bağlılığı, adil ve düzenli çalışan, hakkı zamanında tespit ve teslim eden, güçlü ve dinamik bir yönetimle mümkündür.

Huzur anlayışı ve ortamı, güçlü bir devlet yönetimi ile mümkündür. Devlet vatandaşın canını, malını koruyacaktır. Vatandaşın, yaşama hakkı vardır. Onun teminatı devlettir. Huzur ortamının olmadığı yerde kalkınma da söz konusu değildir.

Ekonomik kalkınma mücadelesinde rol alan yöneticilerin birinci görevi; kalkınma ortamını hazırlamak ve ivedilikle huzuru sağlamaktır. Ulusumuzun mutluluğu için bu ön şarttır.

Çağın devleti sosyal devlettir. Ekonomik mücadelede devlet vatandaşı yalnız bırakmaz, onun yanında yer alır, gücüne güç katar.

Çağdaş devlet hukuk devletidir. Devlet yönetiminde sorumluluk üstlenenler ile halk arasındaki ilişkiler babayla evlât arasındaki ilişkilere benzer. Baba, şefkatli, merhametli ve adildir. Evlâtları arasında hiç ayırım yapmaz.

Demokratik rejimlerde devlet kudretinin kaynağı halktır. Halkın gücü devletin gücü demektir. Öyleyse güçlü bir devlet yaratmanın yolu halkın güçlendirilmesinden, onun önünde durum ve gelişmesini sınırlayan engellerin ortadan kaldırılmasından geçer.

Ekonomik kalkınma mücadelesinde ve çağdaş devlet yönetiminde rol alarak yöneticilerin ve özellikle halkın yararı için hizmet üretirken, devlet kudretini ve yetkisini kullanan mülki idare amirlerimizin bu mücadele gereklerine uygun bir şekilde yetiştirilmeleri, güçlendirilmeleri, yüce ulusumuzun en büyük beklentisidir. Bunun gerçekleşmesi de en büyük mutluluğu olacaktır.

Hukuk devleti herkesten önce en güçlü olanların hukuka riayetini öngörür.

Mülki idare amirleri devlet otoritesini kullanırken vatandaşın temel hak ve özgürlükleri ile bu otoriteyi bağdaştırmak yükümlülüğü içindedirler.

Bu dengeyi iyi kurabilmek için Anayasa'da belirlenen sınırlamaları ve özgürlük alanlarını riayetle ve liyakatle göz önünde bulundurmalı, Anayasa'nın özüne nüfuz kudretine sahip olmak durumundadırlar.

VALİLİK SİSTEMİMİZ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Hak, hukukun koruduğu menfaattir. Hukuk kuralları da yaptırım gücünü devlet kudretinden alır. O halde, devlet kudreti kullanan kişilerin ve özellikle mülki idare amirlerinin hakların ve hukukun güç ve güven kaynağı olabilmeleri ve halkın devlete olan güven duygusunu sarsmamaları için, başta Anayasa olmak üzere, görev ve statülerini düzenleyen mevzuat üzerinde son derece dikkatli olmak gerekir.

Genellikle, 5442 sayılı Yasanın 1949 Türkiye'sinde çok esaslı hükümlerle donatıldığı, yeni düzenlenecek yasanın bugünkü meclisten aynı nitelikte geçirilmesinin güç olduğu görüşü, uzun yıllar il idaresi yasasına el sürülmesini engellemiştir.

Oysa giderek ortaya çıkan olaylar göstermiştir ki devletin vazgeçilmez ve ertelenmez koruma görevi her türlü tartışmanın dışındadır. Bu kudretin zaafa uğratılması insanlara yaşamı zindan etmektedir. En doğal yaşama hakkını dahi tanımayan ve onu acımasız ve zalimce duygularla bir anda ortadan kaldıran yıkıcı ve bölücü terör hareketleri bütün dünyada yaygınlaşmıştır ve hak aramanın ve ekonomik çıkarların bir aracı olarak kullanılmaktadır. Bu durum açıkça ortaya koymuştur ki, devletin gücünün ve kudretinin emanet edildiği mülki idare amirlerinin çok daha etkin yetki ve kaynaklarla donatılmasında ülke ve millet menfaati vardır. Öyleyse mülki idare amirleri kişisel nitelik ve becerilerinin en üst düzeyde geliştirilmesine olanak verilmeli ve bu göreve getirilecek kişilerin gerek seçiminde gerekse hizmet içinde değerlendirilmelerinde son derece titiz ve duyarlı davranılmalı ve bunun gereği olarak objektif kurallar üretilmeli ve uygulanmalıdır.

Bütün bu düşünceler ışığında ısrarla diyoruz ki, mülki idare amirlerinin ülkemizde yeri ve önemi hiçbir zaman göz ardı edilmemeli ve meslek mensuplarının itibar kaybına fırsat ve imkan verilmemelidir. Bu gün yaşadığımız acı olayların bir birikim sonucu ortaya çıktığı, genel emniyet ve asayiş ile ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirmede rol sahibi mülki idare amirlerinin otorite zaafına yol açan il sistemindeki bozulmanın da burada önemli rol oynadığı unutulmamalıdır.

2. Sorunlar ve Öneriler

İl Sistemindeki Sorunlar

1. 1982 Anayasasının 126. maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Yasasının 12.05.1964 gün ve 469 sayılı Yasanın 1. maddesi ile değişik 3. maddesi arasında bir tutarsızlık vardır ve bu durum devam etmektedir. Şöyle ki, Anayasanın 126. maddesine göre Türkiye, idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere ; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İller idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Kamu hizmetlerinin görülmesinde “verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir”

Buna karşılık 5442 sayılı İl İdaresi Yasasının 3. maddesinde ise düzenleme şöyledir:

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

İllerde genel idare teşkilatı il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenmiştir.

Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.

1961 Anayasa’sının 115. maddesinde bölgesel kuruluşlar yetki genişliğine göre kurulması öngörülmüş iken 1982 Anayasası 126. maddesinde bu ilkeye yer vermemiştir. Ancak 1961 düzenlemesinde İl İdaresi Kanununun 3. maddesinde bu ilke varlığını devam ettirmektedir. Bu durum ile madde, mevcut Anayasa’ya uygun olarak yeniden düzenlemeye tabi tutulmalıdır.

Zira mevcut Anayasaya göre iller, yetki genişliği ilkesi ile donatılırken il sistemi kuvvetlendirilmek istenmiştir. Anayasamıza göre merkezi idarenin taşradaki hizmetlerinin yürütülmesi bakımından temel hizmet birimi kurulamaz. Merkezin taşrada temel örgütlenme şekli ildir.

Ancak uygulamada gerekli gereksiz birçok ilin sınırlarını aşan bölgesel kuruluşlar oluşturulmuştur ve kurulmaya da devam olunmaktadır.

Böylece temel sistem olan il sistemi dışında oluşan bölgesel örgütlenme sonucunda idarede bütünlük bozulmuş, hizmetlerin denetimi ve ildeki kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanması zorlaşmıştır.

Merkezi idareye bağlı olarak hizmet veren bölgesel kuruluşlar teşkilindeki esas neden, bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde il sınırına bağlı kalmanın doğuracağı sakıncalarla, kamu hizmetlerinin görülmesinde “verim ve uyum sağlanması” zorunluluğudur. Hem bu sakıncaları önlemek, hem de, hizmetlerindeki verimi ve uyumu sağlamak için bölgesel kuruluşlara gidilmektedir.

Oysa, amaca uygun olarak kurulmuş ve gerçek gereksinimleri karşılayan birkaç bölge kuruluşu dışında, adeta il sistemini bertaraf etme yarışı içinde bölgesel örgütlenmeler sürüp gitmektedir. Valiler ile bölge kuruluşları arasındaki ilişkileri kısmen düzenleyen İl İdaresi Kanununun 15. maddesi yetki çatışmalarını önlemeye yetmemektedir.

VALİLİK SİSTEMİMİZ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Bunun yanında Bakanlıkların kuruluş yasalarında yapılan düzenlemelerle il idareleri yasasındaki hükümler giderek işlemez hale getirilmekte, hatta ilde valilere bırakılacak hizmetler, bakanlıkların merkez teşkilatında çözümleme yoluna gidilmektedir.

İşte bu başıbozukluğa son vermek üzere Fransız sisteminde yer alan bir önlemler mutlak surette İl İdaresi Yasamıza yerleştirmemiz kaçınılmaz olmuştur.

10 Mayıs 1982 gün ve 82-389 sayılı valilerin görev ve yetkilerini düzenleyen kararnamenin 25. maddesi şöyledir:

—“İdarenin çeşitli kademelerinde teşkilatlanması ve bu konuda hükümet politikasının oluşturulması hususunda müzakerelerde bulunmak ve kararlar almak üzere, bir Bakanlıklar arası Genel İdare Komitesi kurulmuştur.

Bakanlıklarası Komite bu sıfatla:

a- Bakanlıkların kullandığı yetkilerin il valisi lehine taşraya aktarılması hususunda tekliflerde bulunur.

b- İl valisinin görev alanına giren tüm devlet kuruluşlarının listesini düzenler.

c- Devletin il düzeyinde teşkilatlanması konusunda görüş bildirir.

d- Bakanlıkların il düzeyinde ahenkli çalışmalarını gözetim altında bulundurur.

e- İl teşkilatının il düzeyinde kurulmasını sadeleştirmek üzere her türlü önlemleri önerir” (Kararname md. 25.)

--“ Bakanlıklarası Genel İdare Komitesi başbakanın veya başbakan yardımcısının başkanlığında İçişleri, Maliye ve idari reformla görevli bakanın katılımıyla oluşur. Gerektiğinde diğer hükümet üyeleri de komiteye katılabilirler. Komite gerektiğinde her yönden ve en azından yılda iki defa toplanır.

Sekreteryaya hizmetlerini Başbakanlık Müsteşarı yerine getirir.” (Kararname md.26)

Böyle bir düzenleme bizim il idaresi yasasına da yansımali, hem Bakanlıkların düzenlemeleri ve buna karşın il valilerinin görüşleri karşılaştırılmalı ve varılacak değerlendirme sonunda ilgili Bakanlık mevzuatı il sistemini bozmayacak tarzda düzenlenmelidir. Bu suretle hem il idaresi sistemi korunacak, hem de bölgesel kuruluşların gereksiz yere yaygınlaşması önlenmiş olacaktır.

2. Mevcut il idaresi yasasında yerel yönetimlerle ilişkiler ve karşılıklı yardımlar ve iletişim şekli çağdaş anlamda yeniden düzenlenmelidir. Valilere belediye ve il özel idarelerinin faaliyetleri hakkında bilgi verilmeli, vali de bu idarelerin istekle-

TÜRK İDARE DERGİSİ

rine açık olmalı ve aralarında yapacakları sözleşmelerle yönetimin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda bir güç birliğine gidilmelidir.

3. Valiler ile askeri makamlar arasında bir iletişimsizlik sürüp gitmektedir. Fransa'da olduğu gibi ilde özel önemi haiz konularda askeri makamlar il valisine gerekli bilgileri anında vermekle yükümlü olmalıdır.

4. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için merkeze ait görev, yetki ve kaynakların taşraya aktarılması (de'centralisation) arayışlarına paralel olarak Fransa'da 1992 yılında yapılan "yetki genişliği şartı" nda olduğu gibi valilerin ilde güçlendirilmesini sağlayacak yetki genişliği (de'concentration) ve Bakanlıklara ait yetkilerin daha fazla valilere aktarılmasına olanak sağlayacak yetki devri (de'legation du pouvoir) ilkesinin hayata geçirilmesi artık kaçınılmaz olmuştur. Valilerin artan iş yükünü hafifletmek üzere yetkilerini devredebilecekleri yardımcıları ve bunun esas ve usulleri İl İdaresi Kanununda açıkça bir düzenlemeye tabi tutulmalıdır.

Üniter devlet yapımızın ve devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak yerel yönetimlerde hemen yakın yerde vesayet yetkileri ile donatılacak mülki idare amirleri merkezde yoğunlaşan yetkiyi taşrada kullanacak diğer bir güç odağı olacaktır. Güçlü il sisteminin gereği budur. Merkezdten taşraya yola çıkan iki tren katarmna yüklenecek görev, yetki ve kaynaklarının birisinin varış istasyonu yerel yönetimler, ikincisi de il valileri olursa gerçek ve dengeli bir idari reform yapılmış olur.

Aksi takdirde mevcut kurulu sistem felç olur. Fransa'da 1982 de yapılan aşırı yetki ve kaynak aktarımından sonra yerel yönetimlerdeki bozulmayı önlemenin yolu yetki genişliği şartı ile 1992'de düzeltilmeye çalışılmıştır.

Bu gerçeği asla göz ardı etmeyelim.

5. İl valisinin hizmetleri en etkili ve verimli şekilde yürütebilmesi için en yakın yardımcısı vali yardımcısı ve kaymakamlardır. Bu üçlü birbirinden ayrılmaz, aynı gücü ve erki paylaşan kader adamlarıdır. Bunların görev, yetki ve sorumluluklarının daha da belirgin ve daha fonksiyonel hale getirilmeleri yerinde olacaktır.

Kaymakam bağımsız bir makam değil "kaim-i makam" dır. Diğer bir anlatımla ilde devletin gerçek kudretini kullanan valilik makamının ilçedeki uzantısı olup, vali ile özdeşir ve onunla bütünleşmiştir. İlde vali yardımcısı da aslında bir kaymakamdır ve bu unvanı kullanarak vali yardımcılığında istihdam edilmelidir.

6. Yetki genişliği ilkelerinin bir gereği olarak il idaresi yasası çok ayrıntılı olarak değil, olabildiği kadar ilke niteliğinde, açık ve kısa cümlelerle bir düzenlemeye tabi tutulmalıdır. Çok ayrıntılı, kati ve kesin hükümlerle donatılmış bir il idaresi yasası ile vali güçlendirilemez. Aksine sadece sayılan görevleri yerine getiren, hiçbir takdir yetkisi bulunmayan sıradan bir memur tipi yaratılmış olur. Yeni il idaresi

VALİLİK SİSTEMİMİZ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

yasası adeta kısa bir Anayasa ilkeleri kapsamı içinde ele alınmalı ve kendiliğinden karar alma ve uygulama anlamında, valileri etkin ve dinamik bir güce kavuşturmanın aracı olmalıdır. Yetki genişliği ilkesinin gereği budur.

7. İl Planlama Müdürlüklerinin devlet yatırımlarını izlemesi ve Devlet Planlama Teşkilatı ile il valileri ilişkilerinin daha belirgin hale getirilmesinin gereği olarak görev, yetki ve sorumlulukları daha ayrıntılı bir düzenlemeye tabi tutulmalıdır.

8. Vesayet denetiminin yerine hukukilik denetiminin getirilmesi yerel yönetimler reformunun amaçları arasındadır. Üniter devlet yapısında idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür. (Anayasa Md.23) Türkiye'mizin coğrafi yapısından kaynaklanan iç ve dış tehditleri süregelen boyutları ile ülkemiz 30 yıllık bir mücadeleden hala kurtarılmış değildir. Bu nedenle aşırı yerel yönetim özerkliğine ve idari vesayetin tümden kaldırılmasına hiç hazır değiliz. Bu nedenle yumuşatılmış bir idari vesayet ile yetinmeli, yerel yönetimlerin hukukilik denetimine fırsat vermek üzere il valilikleri yeterli hukuk bilgileri ile donatılmış personel ile desteklenmelidir.

9. Bölge valiliği ve olağanüstü hal rejimi normal yönetim düzenine geçişi engellemektedir. Her il valisi kendi ilinin hakimi olacak tarzda genel emniyet ve asayiş yetkileri ile donatılmalı, herkes kendi evini temiz tutmalıdır.

Vali devlet otoritesinin emanet edildiği kişi ise bu otorite başkasına ihale edilmemelidir. İl İdare Kanunu en kısa zamanda bu doğrultuda düzenlemeye tabi tutulmalıdır.

10. Fransız Anayasasının 72. maddesine göre valinin temel görevi milli menfaatleri korumak, yönetimi denetlemek ve kurallara itaati sağlamaktır.

Valilik kurumu Fransa'da böyle Anayasal nitelikte bir düzenlemeye layık görülürken nedense bu itibar ve onur ülkemizde valilik sisteminden esirgenmiştir.

1982 Anayasası hazırlanırken, Milli Güvenlik Kurulu Anayasa Komisyonunda tasarının 134. maddesinin 2.fıkrasında yer alan "Vali ilde devletin ve Bakanlar Kurulunun temsilcisi, il idaresinin başı ve merciidir" şeklindeki hükmü anayasa kuralı niteliğinde görmeyerek madde metninden çıkarmış ve bu madde Anayasanın 126. maddesindeki düzenleme ile kabul edilmiştir. Oysa 1982 Anayasası düzenlenirken idarenin güçlendirilmesi ve bu doğrultuda valilerin yetkilerinin artırılması amaçlardan biri idi.

Yeni Anayasa değişiklikleri yapılırken bu haksızlık giderilmelidir. Valilerin anayasal bir statüye kavuşturulması devletin itibarının gereğidir. Devlet gücünü ve otoritesini taşrada kullanan valiyi bu onura layık görmeyen zihniyete itibar edilmemelidir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

B. Valilerin Statülerine İlişkin Sorunlar

Üzülerek ifade edelim ki mülki idare amirlerinin atanma, yetiştirilme ve özlük haklarına ilişkin özel bir düzenleme mevcut değildir. Halen çok değişik yasa hükümleri arasına serpiştirilen, son derece dağınık ve tutarsız hükümlerle mesleğin özelliği giderek yitirilmiş, genel idare hizmetlerini çözen kamu görevlileri ile aynı statünün içine çekilmiştir. En son hükümetçe hazırlanan ve bakanlıklar arasında değerlendirmeye tabi tutulan Memurlar Yasa Tasarısı Taslağında (md.5) Silahlı Kuvvetler, Yargı Organları ve Üniversite mensupları, özel statülerini düzenleyen yasaların mevcudiyeti sayesinde özel konumlan korunmak üzere memurlar yasasının kapsamı dışında tutulmuşlar, buna rağmen mülki idare amirlerine diğer kamu görevlileri arasında yer verilerek geniş ölçüde statü kaybına uğratılmak istenmiştir.

Buna ait Bakanlık İnceleme Komisyonu, Bakanlığın Tasarıya ilişkin görüşlerini saptarken mülki idare amirlerinin tasarı kapsamı dışında tutulmasının gerekçelerini çok ayrıntılı olarak ortaya koymuştur. Bu konuda düzenlenen raporun mülki idare amirleri statüsüne ilişkin kısmına aynen aşağıda yer veriyoruz:

1.Memurlar Kanun Tasarısının “İstihdam Şekilleri” başlığını taşıyan 5. maddesinin birinci fıkrasında, “Genel İdare Esaslarına Göre Yürütülen Kamu Hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri; diğer görevler sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürülür” hükmü getirilmekte ve maddenin (a) bendinde memurun tanımı yapıldıktan sonra (b) bendinde, diğer kamu görevlilerinin bakım ve savcılar, öğretim elemanları ve askeri personel olduğu belirtilmekte ve bu görevliler hakkında kendi kanunlarının uygulanacağı hükmüne yer verilmektedir.

Böylece, maddenin (b) bendinde sayılan görevlilerin, hizmet şartlarının düzenlenmesi, hizmete alınmaları, nitelikleri, atanma ve yetiştirilmeleri, ilerleme ve yükselmeleri, görev ve yetkileri gibi konularda kendi özel kanunlarındaki hükümlere tabi olmalarına imkan tanınmaktadır.

Öte yandan tasarının 36. maddesi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesi ile getirilmiş olan “sınıflar”ın yerine Tasarıya ekli (I), (II) ve (III) sayılı Listelerde gösterilen hizmet gruplarını getirmektedir. Bu listelerde gösterilen kadrolarla görev yapan memurlar için “eşit işe eşit ücret esası” ile “kariyer” ve “liyakat” gibi ilkelerin uygulanmasında kolaylıklar getirdiği düşünülmektedir.

Ancak; Bakanlığımızın 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununun 1, 2 ve 6. maddeleri ile 657 sayılı Kanunun 36. maddesinin “IX-Mülkiye İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı” başlığını taşıyan bendinde “Valiler, Mülkiye Müfettişleri ve Kaymakamlar ile Kaymakam sınıfını kazanmış İşçileri Bakanlığın merkez ve iller kuruluşunda çalışan Maiyet Memurları” olarak sayılan meslek mensuplarının, Tasarı eki

VALİLİK SİSTEMİMİZ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

listelerde kategorize edildikleri hizmet gruplarının, bu personelin gördüğü hizmet, sahip olduğu yetki, taşra yönetiminde bulundukları konum ve görmüş oldukları bu görevlere hazırlık eğitimleri ile mütenasip bulunmamaktadır.

Nitekim;

Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, Emniyet Genel Müdürü (Vali), İller İdaresi Genel Müdürü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü, Mahalli İdareler Genel Müdürü, Sivil Savunma Genel Müdürü, Personel Genel Müdürü, Olağanüstü Hal Bölge Valisi ve Vali kadrolarına atanabilmek için gerekli şartlarla ilgili hiçbir ibareye yer verilmemektedir. Halbuki bu kadrolara atanabilmek için başta 1700 sayılı Kanun olmak üzere özel mevzuatla getirilmiş bir takım şartlara haiz olunması gerekmesine rağmen listelerde bu şartlara yer verilmediği,

1700 sayılı Kanun ile Bakanlar Kurulunun 24.06.1986 tarih ve 86/10782 sayılı kararı ile yürürlüğe konulan Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği uyarınca eş değer görevler olan Kaymakam, Vali Yardımcısı, İl Hukuk İşleri Müdürü gibi iller teşkilatı kadroları ile bu kadroların Bakanlığımız merkez teşkilatındaki eş değer kadroları olan Şube Müdürü, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Genel Müdür Yardımcısı kadroları anılan özel mevzuat uyarınca meslekteki kıdem durumu dışında başka nitelikler aranmaksızın birbirine geçiş imkanı olan kadrolar olduğu halde, tasarıda bu hususun dikkate alınmaksızın farklı niteliklerdeki görev ve unvanlar olarak değerlendirildiği, bunlardan Genel Müdür Yardımcısı ve Vali Yardımcısı kadroları (I) sayılı listenin, (A) grubunda gösterilirken; bunlara eş değerde görev ifa eden ve özel mevzuatı gereğince eş değer görev olarak kabul edilen Daire Başkanlığı, İl Hukuk İşleri Müdürlüğü kadroları ile birim başkam konumundaki 1. Hukuk Müşaviri kadrosu (B) grubunda; Hukuk Müşavirliği, Şube Müdürlüğü kadrolarının (C) grubunda; Kaymakam, Kaymakam Adayı kadrolarının (D) grubunda yer aldığı,

Bakanlar Kurulunun 01.08.1985 tarih ve 85/9750 sayılı Kararı ile kabul edilerek yürürlüğe konulan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 10. maddesi uyarınca yapılan yarışma ve yeterlilik sınavı ile atanan Mülkiye Müfettişleri ile Mülkiye Müfettişi olarak atandıktan sonra 1700 sayılı Kanun ile Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nde öngörülen yetişme döneminden sonra, yeterlilik sınavından geçirilerek atanan Mülkiye Baş Müfettişlerinin (D) grubunda yer aldığı,

görülmektedir.

(1) sayılı Listenin (A) grubunda gösterilen Vali Yardımcısının gerek ifa ettiği görevin önemi ve gerekse hiyerarşideki yeri bakımından listenin aynı grubunda gösterilen Genel Müdür Yardımcısı ile birlikte değerlendirilerek, listenin bu grubunda yer verilmesi, eş değer görev ifa eden iki kadronun aynı grupta gösterilmesi

TÜRK İDARE DERGİSİ

bakımından hakkaniyetin bir gereği ve yerinde bir gruplandırma olarak değerlendirilebilirse de; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 27. maddesi gereğince, “İlçe Genel İdaresinin başındaki merci” ve “İlçede hükümetin temsilcisi”, diğer pek çok mevzuatta da “mahallin en büyük mülki idare amiri” sıfatıyla nitelendirilen, bu nedenlerle de gerek ifa grubunda gösterilen Genel Müdür Yardımcısından ve yukarıdaki paragraflarda anılan özel mevzuat uyarınca eş değer görev olarak sınıflandırılan Vali Yardımcısından daha alt düzeyde bir görev olarak telakki edilmesine olanak bulunmayan Kaymakam kadrosunun (D) grubunda gösterilmesi, hem gerçek bir adaletsizlik örneği, hem de Tasarının 36. maddesinde sayılan ve Tasarı eki listelerin hazırlanmasına esas teşkil ettiği belirtilen kriterlerin bu kadronun listedeki yerinin belirlenmesinde tamamen gözardı edilmesi anlamını taşımaktadır. Bu nedenlerle, Kaymakam kadrosunun (D) grubunda gösterilmesini olağan karşılamaya ve böyle bir durumu kabul etmeye olanak bulunmamaktadır.

Ayrıca, (III) Sayılı Listenin incelenmesinden de anlaşılabacağı üzere, Belediyelerde ikinci derecede yönetici durumunda olan Başkan Yardımcısı (A) grubunda gösterilmek suretiyle, “Üst Kademe Yöneticisi” olarak değerlendirilmektedir. Buna karşın, Belediye Meclisi kararlarını, bütçesini inceleyerek aynen veya değiştirerek onaylama ya da tamamen reddetme gibi vesayet, Belediye Başkanı dahil belediyenin her kademedeki personeli hakkında soruşturma yapma, yaptırma ve karara bağlama yetkilerine haiz bulunan ve ilçenin en büyük mülki amiri olan Kaymakam (B) grubunda yer verilmek suretiyle, “Orta Kademe Yöneticisi” olarak değerlendirilmektedir.

Anayasanın, Türkiye’nin merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağına, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağına ilişkin 126. maddesinin 1. ve 2. fıkraları hükümleri uyarınca yetki genişliği esasına göre örgütlenen taşra yönetiminde merkezi idarenin en üst düzeydeki temsilcisi olan Kaymakamın Belediye Başkan Yardımcısından daha alt düzeyde bir yönetici olarak değerlendirilmesi şayet maksatlı değilse, ülkemizdeki Mülki İdare Sistemindeki mülki idare amirlerinin bu sistem içerisindeki yeri ve öneminin gereği gibi anlaşılamamasından kaynaklanmış bir anlayış olarak değerlendirilmektedir. Hangi açıdan bakılırsa bakılsın, merkezi idarenin taşra yönetimindeki zaafa sebebiyet verecek olan böyle bir anlayışın hiçbir şekilde kabul edilmesi mümkün değildir.

Bunun bertaraf edilmesi için Kaymakam kadrosunun (A) grubunda gösterilmesi gibi bir çözüm yolu düşünülebilirse de, böyle bir düzenlemeye bağlı olarak özel mevzuatı (1700 sayılı Kanun) uyarınca Vali Yardımcısı ve Kaymakam kadrolarına eş değer görevler olarak nitelendirilen İl Hukuk İşleri Müdürlüğü kadrosu ile İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatındaki bu görevlere eş değer görevler olan Şube Mü-

VALİLİK SİSTEMİMİZ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

dürlüğü, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı gibi kadroların da bu grupta (A) grubunda gösterilmesi zorunluluğu doğacaktır. Böyle bir düzenlemenin de (I) Sayılı Listenin (B) grubunda gösterilen diğer kurum ve kuruluşlara ait kadrolar açısından olumsuz bir durum yaratması ve buna bağlı olarak listelerdeki sistematigi olumsuz yönde etkilemesi ihtimali bulunmaktadır.

(1) Sayılı Listenin (B) grubunda gösterilen Birinci Hukuk Müşaviri kadrosu ile İl Hukuk İşleri Müdürü kadrolarına atanabilmek için bulunması gereken önceki alt görevler ile (C) grubunda gösterilen Hukuk Müşaviri ve Şube Müdürü kadrolarına atanabilmek için bulunması gereken önceki alt görevler ile ilgili tanımlar, Bakanlığımızın söz konusu merkez ve taşra teşkilatı kadrolarına atanabilmek için gereken şartlarla mütenasip bulunmamaktadır. Nitekim, Bakanlığımızca söz konusu kadrolara, 1700 sayılı Kanunun 1. maddesi ile Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin eki Eş Değer Görev Cetvelinde gösterilen esaslar uyarınca, Kaymakam unvanına haiz olup İçişleri Bakanliği merkez teşkilatında ve taşrada görev yapanlar atanabilmektedir. Bu nedenle, söz konusu kadrolarla ilgili düzenlemeler de, Bakanlığımızın özel mevzuatına istinaden yapmak zorunda olduğu uygulamaya cevap verememektedir. Listede bu sorunu karşılayacak yönde yapılacak bir düzenlemenin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarını aşan ve listenin sistematigini bozacak nitelikte bir düzenleme olacağı kuvvetle muhtemel bulunmaktadır.

Yukarıda da kısaca değinildiği üzere, Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 10. maddesinde sayılan “Kaymakamlık sıfatını kazanmış, Bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az 6 yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini yapmış olmak”, “Yarışma sınavının açıldığı Ocak ayının birinci gününde 38 yaşını doldurmamış bulunmak”, “sicili, başarısı, tutum ve davranışları ve yabancı dil bilgisi yönünden yönetmeliğinde öngörülen esaslara göre yapılacak inceleme ve değerlendirme sonunda yeterli puanı almış olmak” ve “yapılan yarışma sınavını kazanmak” şartlarıyla atanan Mülkiye Müfettişleri kadroları ile Mülkiye Müfettişliği görevine atandıktan sonra 1700 sayılı Kanunun 6 ncı, Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 13. maddelerinde öngörülen yetiştirme döneminden geçilerek, yeterlilik sınavını başarmak suretiyle atanan Mülkiye Başmüfettişliği kadroları (1) sayılı listenin (D) grubunda gösterilmektedir. Böylece bu kadrolar, devlet memurluğu görevlerine ilk defa Müfettiş Yardımcısı, Kontrolör Yardımcısı, Denetmen Yardımcısı, Dernek Denetçi Yardımcısı, Uzman Yardımcısı unvanlarıyla başlayan ve belli yetiştirme devresinden sonra Müfettiş, Kontrolör ve benzeri unvanlı kadrolara atanan personel ile birlikte değerlendirilmektedir.

Halbuki, Bakanlığımızın söz konusu kadrolarına atanan personel, eğitimini aldıkları ve sahip oldukları kaymakam unvanı yanında, yaklaşık olarak üç yılı Kay-

TÜRK İDARE DERGİSİ

makam Adaylığında, altı yılı da fiilen Kaymakamlık görevinde olmak üzere asgari dokuz yıllık bilgi ve yönetim deneyimine sahip olan meslek mensupları arasından, yarışma ve yeterlilik sınavı ile seçilen ve yetiştirme döneminden sonra yeniden yeterlilik sınavına tabi tutularak, bir anlamda iki aşamalı bir elemekten geçirilmek ve yetiştirilmek suretiyle atandıklarından, belirtilen denetim ve kariyer meslek grubu ile birlikte gruplandırılmaktan öte, bu meslek mensuplarına kaynağını oluşturan Vali Yardımcısı ve Kaymakam kadrolarının yer alacağı grubun bir üst grubunda yer verilmesi gereken bir meslek grubunu oluşturmaktadır. Böyle bir düzenlemeye gidilmesinin ise Listelerde bir ölçüde gözötilmiş olan sistematik açısından imkansız olduğu açıktır.

Bütün bunlara ilaveten, Bakanlığımız mensubu Mülki İdare Amirleri, mesleğe özel yarışma ve yeterlilik sınavı ile alındıktan sonra 1700 sayılı Kanun ile özel yönetmeliği uyarınca, Tasarının 131 ve devamı maddeleri ile de getirilmesi öngörülen “Yöneticilik görevlerine hazırlık eğitim” lerinden daha üst düzeydeki bir uygulamalı ve teorik eğitim ihtiyacı hasıl oldukça, Tasarıda hiçbir yer verilmemiş olan, buna karşın Bakanlığımızca çok sık başvurulduğu bilinen “Yenileme Eğitimi” olarak nitelendirilebilecek düzeyde eğitim programlarına tabi tutulmakta, böylece görevlerin gerektiği ve gelişen koşulların zorunlu kıldığı ek bilgilerle donatılmaktadır.

Bu nedenle, Bakanlığımız meslek mensuplarının Tasarıyla getirilmesi öngörülen eğitim programlarına tabi tutulmalarını zorunlu kılacak nedenleri bulunmadığı değerlendirilmektedir.

1700 sayılı Kanunun 24. maddesi, vali ve kaymakamların emir veya nezaretlerine tabi dairelerde suistimallerin ve alelumun kanunsuz hareketlerin vukuundan mesul olduğu ve bu gibi hallerin tekerrür ve tevalisi teftişler veya tahkikler neticesinde sabit olur ve Vali ve Kaymakamın onları daha evvel vakıf olmadıkları veya vakıf oldukları halde selahiyetleri dahilindeki teşebbüslere girişmedikleri anlaşılırsa haklarında vazifelerinde lakayt gösteren memurlar gibi muamele olunacağı hükmünü getirmiştir.

Vali ve Kaymakamların emir ve nezaretlerindeki dairelerde meydana gelebilecek her türlü suistimal ve kanunsuzluklardan sorumlu tutulmaları, bu görevlilerin en üst düzeyde yöneticiler olmasından kaynaklanmaktadır. Oysa getirilen Memurlar Kanunu Tasarısı ile Kaymakamların üst kademe yöneticisi oldukları gerçeği gözardı edilmekle kalmamakta, söz konusu Kanunla verilen yetki ve sorumluluğu yerine getirmelerini engelleyecek bir konuma indirgenmektedir. Bu durum aynı zamanda taşra yönetiminde kaosa da yol açabilecektir.

Anayasanın, illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanacağı hükmü uyarınca, illerin ve diğer kademeli bölümü oluşturan ilçelerin en büyük amiri durumundaki

VALİLİK SİSTEMİMİZ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Vali ve Kaymakamlara taşrada, merkez adına kendiliğinden karar alma ve icra etme yetkileri verilmiş ve böylece idari sistemimiz açısından ne kadar önemli ve vazgeçilemez konumda oldukları açıkça ortaya konmuştur. Memurlar Kanunu Tasarısı ile Anayasanın 126. maddesinin değiştirilmesi söz konusu olmadığına, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 1700 sayılı Kanunla yürürlükte bulunduğu ve anılan Kanunlar, Valilik ve kaymakamlık kadroları ile bu kadro unvanına haiz personelin Bakanlığımız merkez teşkilatı ile taşrada istihdam edilmelerini zorunlu kıldığına göre, bu unvanlara haiz Bakanlığımız merkez ve iller teşkilatı personelinin üst kademe yöneticiliğinin konumundan daha alt düzeyde bir yöneticilik konumunda telakki edilmeleri söz konusu olamayacağı gibi, bu kadro unvanlarını yok varsaymak suretiyle sorunun çözülmesi de mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıdaki paragraflarda sıralanan değerlendirmelerden, Bakanlığımız merkez teşkilatında ve taşrada görev yapan Mülki İdare Amirlerine, Tasarıya getirilmesi öngörülen hizmet gruplarında, gördükleri hizmet, aldıkları eğitim düzeyi, sahip oldukları yetki ve sorumlulukları ile taşra yönetiminde bulundukları hiyerarşik konumla mütenasip bir yer verilmesinin mümkün olmadığı sonucu çıkmaktadır.

Buna karşın, Bakanlığımıza mensup Mülki İdare Amirlerinin hizmet şartlarını, hizmete alınmalarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini düzenleyen 1700 sayılı Kanun ile 5442 sayılı Kanun yürürlükte bulunduğundan bu meslek grubunun Tasarı kapsamından çıkarılması ve böylece konuya sağlıklı ve kalıcı bir çözüm getirilmesi mümkün bulunmaktadır. Ayrıca, böyle bir düzenlemeye gidilmesi Tasarı ekinde listelerde gösterilen diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların önemine uygun daha sistematik bir bütünlük içinde düzenlenmesine de katkıda bulunacaktır.

Kaldı ki, literatürde ve günlük hayatta Mülki, Askeri ve Adli personel ayırımına çok sık başvurulduğuna ve bu kategorilerdeki personel, kamu kesiminde istihdam edilen diğer personelden ayrı mütalaa edildiğine göre, Mülki personelin, Tasarının kapsamı dışında bırakılan Adli ve Askeri personel ile birlikte değerlendirilmesi ihtiyacı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, “Valiler, Mülkiye Müfettişleri ve Kaymakamlarla birlikte Kaymakam sınıfını kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatı ile taşrada çalışanlar ve Kaymakam Adayları” şeklinde gruplandırılan ve mevzuatta da yerleşik bir tabirle “Mülki İdare Amiri” olarak adlandırılan meslek grupları Tasarının 5. maddesinin (b) bendinde Anayasanın kuvvetler ayırımında gözettiği sıraya göre yargı erkinden önce gelecek şekilde bir alt bent halinde eklenmek suretiyle, hizmet şartlarının düzenlenmesi, hizmete alınması, nitelikleri, atanma ve yetiştirilmeleri, ilerleme ve yükselmeleri bakımından Memurlar Kanunu Tasarısı kapsamından çıkarılmalıdır.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Yukarıda belirtilen görüşler paralelinde, Bakanlığımız, Mülki İdare Amirleri açısından 1700 sayılı Kanunda değişiklik yapma çalışmalarına başlamış ve Memurlar Kanunu Tasarısında getirilen ilkeler doğrultusunda “kadro unvanları ve bu görevlere atanabilmek için asgari niteliklerin neler olduğu, Tasarıdaki yeri ile mukayeseli olarak EK-II sayılı listede gösterildiği gibi düzenlenmiştir. Konunun 1700 sayılı Kanunla düzenlenecek olması nedeniyle Tasarı eki (I) sayılı listeden Mülki İdare Amirlerinin yer aldığı kadro unvanlarının çıkarılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Görülüyor ki Mülki İdare Amirlerinin statülerine ve özlük haklarına ilişkin özel bir yasal düzenleme bulunmaması bu mesleğin Genel İdari Hizmetleri içerisinde silikleştirilmesine yol açmıştır. Memurlar Yasa Taslağının irdelenmesi bunu açıkça ortaya koymuştur.

Bu nedenle en kısa bir zamanda Mülki İdare Amirleri Personel Yasası çalışmalarına başlanmalı ve mevcut dağınıklığa bir son verilmelidir.

AVRUPA BİRLİĞİNİN EŞİĞİNDE İNSAN HAKLARI VE MÜLKİ İDARE

Ali PITIRLI*

21'inci asrın adeta bir “sembol”ü konumuna gelmekte olan insan hakları kavramı, günümüzde çağdaş demokrasinin “olmazsa olmaz” koşullarından biri halindedir. Çağdaş demokrasiden ise; oligarşik ve baskıcı yönetimlerin uydurdukları ya da geçmişte demirperde gerisi ülkelerdeki sözde halk demokrasilerinde görüldüğü gibi belirli bir sınıf adına diğer sınıf-kesim ve fertleri ezen karaktere büründürülmüş bir rejim-yönetim biçimi değil, hukukun üstünlüğüne, adalete, insan hak ve özgürlüklerine, serbest -seçimlere -halk iradesine dayalı bir ideal ve değerler manzumesi anlaşılır. Bu ideal ve değerler ancak gerçek anlamda demokratik olan yönetimlerin şemsiyesi altında yeşerebilmektedir ve gerçek hayatta yer almaları bugün uygar dünyanın başlıca uğraşı konusudur. Bu uğraşlar sayesinde giderek gelişmekte- genişlemekte ve ülke sınırlarını da zorlayarak evrensel boyut kazanmaktadır. Bu uğraşlar, varılan sonuçlar ve beklentiler iki başlık altında ve hacim olarak zorunlu olan sınırlamadan dolayı ancak kaba çizgileriyle sergilenmeye çalışılacaktır.

I. Genelde Demokrasi ve İnsan Hakları

Birleşmiş Milletler Teşkilatı, Avrupa Konseyi, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) bu alanda en çok uğraş veren uluslararası ölçekte kuruluşlar olup, yürürlüğe koydukları uluslararası sözleşmelerle demokratik hak ve özgürlükler koruma altına alınmaya çalışılmış; üye ülkelere bunları uygulamaya yönelik tedbirler alınması ve özenle uygulanması hususlarında yaptırımlar getirilmiştir. Örneğin Birleşmiş Milletler Teşkilatınca yayınlanan İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nde ve aynı teşkilat tarafından yürürlüğe konulan Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nde insan onuru ile bağdaşmayan kötü muamelelerin önlenmesi yanında; yasalar karşısında eşitlik, yer değiştirme özgürlüğü, kişinin aksi kanıtlanana kadar suçsuz sayılması, vicdan ve din özgürlüğü, kamu yönetimine katılma hakkı, seçme ve seçilme hakkı, azınlık haklarının korunması vb. ile zorunlu çalışma, keyfi alıkoyma-

* Emeldi İçişleri Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanı

TÜRK İDARE DERGİSİ

tutuklama ve özel hayatın yasadışı yollarla ihlalinin önlenmesi, sağlık, eğitim, kültür, sendikalar, sosyal güvenlik, ailenin korunması, çalışma koşulları vb. insan yaşamı ve onuru ile ilgili konularda düzenlemeler ve iyileştirmeler yapılmasına ilişkin ana ilkeler getirmekte ve bunların üye ülkelerde ihlali hallerinde, bireylere teşkilatın ilgili merciine başvurma hakkı getirildiği gibi üye ülkelerin göndereceği periyodik raporlarla, uygulamaların izlenmesine olanak verilmektedir.

Avrupa Konseyi'nce yürürlüğe konulan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile de; yaşama hakkı, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza muamelelere, kölelik, kulluk veya zorunlu çalışmaya karşı korunma hakkı, yakalanma ve tutuklanma halinde bu tedbirin sebepleri hakkında bilgi verilmesini, hemen yargıç huzuruna çıkarılmasını ve makul bir süre içinde tarafsız bir mahkemede hakkaniyete uygun ve açık olarak yargılanmasını isteme hakkı, ceza yasalarının geçmişe dönük olarak uygulanmasından korunma hakkı, kişisel ve aile hayatına, meskene ve yazışmalara saygı gösterilmesini isteme hakkı, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, ifade özgürlüğü, asayiş ihlal etmeyecek şekilde toplantı yapmak, dernek kurmak hakkı, evlenme yaşına gelince evlenme hakkı, malının korunmasını isteme hakkı, çocuklarına eğitim verebilme hakkı, açık ve serbest oyla oluşan bir yasama meclisinin kararlarıyla yönetilme hakkı, belirtilen bu haklardan birinin kişiye karşı ihlali halinde ilgili mercilere başvurma hakkı ve bu haklardan herkesin eşit olarak faydalanmasını isteme hakkı vb. gibi kişi hayatı için vazgeçilmez önemdeki hak ve özgürlükler, Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler çerçevesinde koruma altına alınmıştır. “Bu alanda özellikle Avrupa Konseyi'nde yoğun çalışmalar yapılmış ve Konsey, kuruluşunu izleyen 40 yılı aşkın sürede bu amaçlara ulaşmak için 160'dan fazla sözleşme ve birkaç yüz tavsiye kararı kabul etmiştir. Türkiye bu sözleşmelerden yarısından çoğunu onaylayarak taraf olmuştur.”¹

Sözleşmede hakların korunması sadece ifade düzeyinde kalmamış, gerek haklarının ihlal edildiğini iddia eden kişilere ve gerekse Konseye üye ülkelere, aynı sözleşme ile kurulan Avrupa İnsan Hakları Divanı'na başvuru hakkı tanınmıştır. Örneğin 1982 yılında Fransa, Norveç, Danimarka (yakında bir vatandaşı hakkında başka bir başvurusu da olmuştur), İsveç ve Hollanda tarafından ülkemiz aleyhine başvurular olmuştur. Türk vatandaşlarının milli yargı kararlarına karşı Divan'a yapmış ve yapmakta oldukları başvuruların sayısının bir hayli artmış olduğu ise herkesçe bilinmektedir. Divan kararlarının üye ülkelere uygulanması zorunludur.

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatının (AGİT) demokrasi ve insan hakları alanındaki çalışmaları da günümüzde giderek etkin bir hal almaktadır. Teşkilat, her ne kadar üye ülkeler üzerinde Avrupa Konseyi, hatta Birleşmiş Milletler Teşkilatı kadar etkinliğe sahip değilse de, periyodik aralıklarla gerçekleştirildiği Avrupa 1

1 Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu, DPT Yayını 1995, s. 43.

İNSAN HAKLARI VE MÜLKİ İDARE

Güvenlik ve İşbirliği konferansları, kriz bölgelerine gönderdiği gözlemci heyetleri ve oluşturduğu Helsinki ve Paris şartlarıyla demokrasi ve insan hakları alanında güvenilirliğini giderek artırmaktadır.

Bunlardan başka, örneğin Irk Ayrımcılığının Kaldırılması Uluslararası Sözleşmesi, Çocuk Hakları Sözleşmesi, gerek Birleşmiş Milletler Teşkilatı ve gerek Avrupa Konseyi'nce yürürlüğe konulan İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani ve Aşağılayıcı Muamele ya da Cezalandırmaya Karşı Sözleşmelerde olduğu gibi, ülkeleri demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından olan hukukun üstünlüğü, insan hak ve özgürlüklerinin korunması için zorlamaya yönelik hükümler içeren bir çok uluslararası metin halen uygulama alanındadır. Ayrıca Uluslararası Af Örgütü ve Helsinki Watch gibi uluslararası düzeyde etkinlik gösteren sivil toplum örgütleri de demokrasi ve insan hakları alanında saygın bir konuma sahiptir.

Uluslararası çapta sürdürülen bütün bu iyi niyetli gayretlere rağmen, günümüzde hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları uygulamalarında en ileri düzeylere çıktığı varsayılan ülkelerde dahi bu alanda arzulanan amaçlara yeterince ulaşılammış olduğunu belirtmek sanırız abartılı olmayacaktır.

II. Avrupa Birliği, Demokrasi ve İnsan Hakları

Avrupa Birliği, üye ülkelerin bir anlamda ulusal yetkilerinin bir kısmını uluslarüstü (supranational) bir teşkilata devrederek, istikrara ve refaha dayalı Birleşik bir Avrupa'nın yaratılması yönünde entegrasyonu sağlama ve ortak politikalar oluşturma hareketidir. Demokratik yollarla seçilen parlamentosu, periyodik aralıklarla toplanan devlet ve hükümet başkanları doruğu, kurucu anlaşmaların ve yürürlükteki birlik müktesebatının (acquis communautaire) koruyucusu komisyonu, birlik hukukuna yönelik ihlalleri önleyen adalet divanı, birliğin akçalı yönetimine ilişkin işlemleri izleyen sayıştay, birlik bünyesinde projeleri, finanse eden bankası (Avrupa Yatırım Bankası) ve danışma niteliğindeki çeşitli komitelerle sosyal ve bölgesel çıkar gruplarını temsil eden grup ve kurulları ile topluluk, bu çapta bir kuruluş için fazla sayılamayacak yarım asırlık bir zaman süreci içinde uluslararası camiada güçlü ve saygın yerini almıştır. Ana amacı, ilk aşamada Avrupa'da üye ülkelerin coğrafi sınırlarında uygulanmakta olan fiziki, teknik ve mali engeller kaldırılarak malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımını sağlayan, sonra da üye ülkelerin siyasal, kültürel, sosyal ve hukuki yapılarını entegre etmek suretiyle kıta çapında bir bütünleşme hareketine giden yolu açmaktır. Bu yol açılmış ve hayli mesafe alınmıştır.

Türkiye, 1963 tarihli Ankara Antlaşması ile Avrupa Birliği ile ortaklık kurarak, birliğe üyelik hedefini daha 40 yıl önce ortaya koymuş ve günümüze kadar meydana gelen iniş-çıkışlara rağmen ana çizgiden sapmayarak, hedefe ulaşmak için elin-

TÜRK İDARE DERGİSİ

den gelen gayreti göstermiştir. Nihayet 14/04/1987 tarihinde tam üyelik başvurusunu yapmış ve ilk adım olarak ülkemizle birlik arasında 01/01/1996 tarihinden geçerli olarak Gümrük Birliği kurulmuştur. Tam üyelik başvurusu ve Gümrük Birliği süreçlerinde birlik müktesebatına uyum çalışmaları yoğunluk kazanmış ve Türkiye özellikle birliğin, malların serbest dolaşımına ilişkin müktesebatının büyük bölümüne uyumda hayli yol almıştır. Başka bir ifade ile Tek Pazar'a yaklaşmıştır. Ancak bu her şeyin tamamlandığı anlamına gelmemektedir. Başta ortak tarım politikası ve Kopenhag Kriterleri olmak üzere birlik müktesebatına uyum sağlanacak bir hayli çetrefil konu çözüm ve uyum beklemektedir.

Kopenhag Kriterleri burada asıl konumuzu teşkil etmektedir. Avrupa Birliği'ni kuran 1951 tarihli Paris ve 1957 tarihli Roma Antlaşmalarında demokrasi ve insan haklarına ilişkin açık hüküm bulunmamaktadır. Ancak ilk kuruluşundan itibaren birliğe katılan ülkelerin demokrasiyle yönetilen ve demokratik ilkeleri savunular oldukları düşünülürse, hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan haklarına saygıya, kuruluşu ile birlikte birlik içinde önem ve öncelik verilmeye başlandığı tartışmasızdır.

Birlik tarafından demokrasi ve insan haklarına ancak 1977 yılında insan haklarına saygının yerleşmesine ve 1978 yılında demokrasiye ilişkin bildirimlerle değinilmeye başlandığını görmekteyiz. 1986 yılında ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı bildiri yayınlanmış; 1987 tarihli Tek Avrupa Senedi ile 1992 yılı itibariyle "Tek Pazar" kurulması kararlaştırılmış ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne atıflar yapılmıştır. Bu, birliğe üye ülkelerde anılan sözleşme ve şartın kapsadığı hak, eşitlik, özgürlük yönünde önemli bir adımdır. Bu ilkeler senedin giriş bölümünde önemle vurgulanmış ve demokrasinin ancak bunlarla var olabileceği belirtilmiştir.

1992 tarihli Maastrich Anlaşması ile sadece ekonomi ile sınırlı olan alanlar aşılmış; bütünleşme, dış politika, adalet ve müşterek güvenlik sistemlerine kadar genişleyen yeni alanlara Birliğin gündeminde yer verilmiştir. Bunlar, "Birleşik Avrupa İdeali"ne doğru yol alma arzularının somut tezahürleridir.

1997 tarihli Amsterdam Anlaşması ile; özgürlük, güvenlik ve adalet, Avrupa Birliği ve Avrupa vatandaşlığı vb. alanlarda ilkeler vurgulanmıştır.

"Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın birçok kararı da insan haklarının korunmasına ilişkindir. Ayrıca, Topluluğun 1973 yılında kabul ettiği Avrupa Kimliği ve 1978 tarihli demokrasi bildirileri, demokratik ilkeler ve insan haklarına saygıyı topluluğa üyeliğin ön şartı olarak öngörmüştür."² Bu şart "Kopenhag Kriterleri" diye günümüz siyasi tarihine mal olan Haziran 1993 tarihli Avrupa Birliği Kopenhag Zirvesi sonuç bildirisinin bir çeşit öncüsü olarak görülebilir. Nitekim en son

² a.g. yayın, s. 43.

İNSAN HAKLARI VE MÜLKİ İDARE

olarak ülkemizin Avrupa Birliği'ne adaylık statüsünün tescil edildiği 10-11/12/1999 tarihli Helsinki Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi sonuç bildirisinde de (genel ilkeler paragraf 4) Birliğe üyelik için aday ülkelerin Kopenhag Kriterlerine uyum sağlamaları ve üyelik görüşmelerine başlamak için öncelikle bu kriterleri yerine getirmiş olmaları şart olarak öngörülmüştür. Özellikle Helsinki Zirvesi aşamasından sonra, ülkemizin Avrupa Birliği ile ilişkilerinin geleceğini etkileyecek derecede önem kazanan söz konusu kriterlerden konumuzu ilgilendiren siyasi nitelikli olanları (Kopenhag Siyasi Kriterleri); demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı, azınlıkların korunması ve saygı görmesini güven altına alan kurumların istikrara kavuşturulmuş olması şeklinde özetlenebilir.³

Böylece 1993 Kopenhag siyasi kriterleri ile Avrupa Birliği'nin de Birleşmiş Milletler Teşkilatı, Avrupa Konseyi, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı gibi demokrasi ve insan hak ve özgürlükleri alanlarına ciddi bir şekilde parmak bastığını ve bünyesine tam üyelik için bunları "olmazsa olmaz" koşulları olarak gördüğünü ve bu tutumunu uygulama alanına intikal ettirdiğini görmekteyiz. Örneğin, Birlik Komisyonunca hazırlanan 1998 Türkiye İlerleme Raporunda, ülkemizle ilgili olarak insan hakları ihlallerinin sürdüğüne değinilmiş, 1999 İlerleme Raporunda da Türkiye'de yargısız infazların, işkence ve kötü muamele uygulamalarının, alınan bazı yasal önlemlere rağmen sürdüğü, bazı iyileştirmelere rağmen düşünce ve anlatım özgürlüğünü kısıtlayan düzenlemelerin mevcut olduğu, örgütlenme ve toplanma özgürlüklerinin önünde engeller bulunduğu, idam cezasının halen kaldırılmadığı, Milli Güvenlik Kurulu'nun siyasi hayattaki rolünün sürdüğü, bazı illerde olağanüstü hal uygulamasının sürmekte olduğu, Kürt kökenli yurttaşların hakları konularında ekonomik ve müktesebata uyum kriterleri açısından yapılmış olan tespitlere burada değinilmemiştir.)

Yapılmaya gayret edilen bu açıklamalar ve tespitler karşısında, tüm üyelik yolunda Avrupa Birliği'nin eşiğine kadar mesafe almış olan ülkemizin, eşikten geri dönmek ya da eşikte uzun süre beklememek için Kopenhag Siyasi Kriterleri bağlamında yapılması gereken düzenlemelere gelince, bunların neleri kapsamasının uygun olacağı VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları münasebetiyle oluşturulan Siyasi Kriterler Alt Komisyonu'na belirtilmiştir. (28/02/2000 tarihli rapor) bunları anayasal, yasal ve idari nitelikli düzenlemeler başlıkları altında özet halinde aşağıda şöyle sıralayabiliriz.

3 Kopenhag Kriterlerinden: 1. Ekonomik nitelikli olanları (Kopenhag Ekonomik Kriterleri): birliğe aday ülkede işleyen bir Pazar ekonomisinin varlığı, Avrupa Birliği içindeki piyasa güçleri ve rekabetin yaratacağı baskılarla başa çıkabilme gücüne sahip olunması

TÜRK İDARE DERGİSİ

1. Anayasal Düzenlemeler

- Anayasa’da genel sınırlama hükümleri yerine genel koruma hükümlerinin yer verilmesi ve 3, 14, 26, 27, 28. Maddelerin bu düşünce ışığında değiştirilmesi.

- Kadın ve erkeklerin eşit haklara sahip oldukları ilkesine Anayasa’da yer verilmesi,

- Sivil toplum kuruluşlarının ve ekonomik ve sosyal demokrasinin uzantısındaki kurumsal yapının anayasal güvenceye ve statüye kavuşturulması,

- Sendikal haklara ilişkin sınırlamaların kaldırılması,

- Adil bir seçim sistemin ve siyasi partilerin demokratikleşmesine yol açacak ve sadece genel ilkelerle yetinilecek gibi düzenlemeler yapılması,

- Yargı bağımsızlığını sınırlandıran hükümlerin ayıklanması, yargıçların atama ve özlük işlerinin kendi aralarında seçecekleri bir kurul tarafından yapılması,

- Anayasa’nın Devlet Güvenlik Mahkemelerine ilişkin 143. maddesinin yürürlükten kaldırılması ve 142. maddenin; mahkemelerin görev ve yetkilerinin, işleyişi ve yargılama usullerinin, mahkemeleri bağımsızlığı ve tabii yargı yolu ilkelerine uygun olarak yasa ile düzenleneceği; uzmanlık mahkemelerinin de ancak bu esaslara uygun olarak kurulabileceği vb. hükümlerini kapsayacak şekilde değiştirmesi,

- Yönetimin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunu kapatan Anayasa hükümlerinin değiştirilmesi,

, - Savunmanın, yargının önemli unsurlarından biri olduğunu Anayasa’da belirtmesi ve güçlendirilmesi,

- Anayasa’nın, Milli Güvenlik Kurulu’na ilişkin 118. Maddesinin, danışma organı olarak Bakanlar Kurulu’na önerilerde bulunabileceğini belirtecek ve sivil üye sayısı artırılacak şekilde değiştirilmesi;

- Anayasa’nın egemenlik ve egemenliğin kaldırılmasına ilişkin 6. Maddedeki hükümlerinin, Avrupa Birliği’ne tam üyeliğin gerektirdiği zorunluluklar çerçevesinde ele alınması,

- Bazı yasa ve yasa hükmünde kararnamelere denetleme yolunu kapatan Anayasa’nın Geçici 15. maddesinin 3. fıkrasının yürürlükten kaldırılması.

2. Yasal Düzenlemeler

Uygulamada yönetimin esnek yorumuna yol açan yasa hükümlerinin, Terörle Mücadele Yasası ve Siyasi Partiler Yasası başta olmak üzere ülkenin birlik ve bütünlüğüne hâlel gelmeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi,

İNSAN HAKLARI VE MÜLKİ İDARE

Polis Vazife ve Selahiyet Yasası, Türk Ceza Yasası, Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası başta olmak üzere, mevcut yasa hükümlerinde; kişi dokunulmazlığı, özgürlüğü ve güvenliğinin asgari düzeyde kısıtlanmasına imkan verecek, yaşama hakkı, ölüm cezası, işkence, güvenlik soruşturması, gözaltı, tutukluluk vb. konularda Avrupa Birliği standartlarına uyum sağlanacak şekilde değişiklik yapılması,

Polis Vazife ve Selahiyet Yasası, Sinema, Video ve Müzik Eserleri Yasası, Radyo ve Televizyon Kurulu ve Yayınları Hakkında Yasa başta olmak üzere, ilgili yasalarda, düşünsel özgürlükler çerçevesinde, din ve vicdan, bilim ve sanat, kitlesel iletişim özgürlükleri alanında kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılması, radyo ve televizyon kuruluşlarının bağımsızlıklarının güçlendirilmesi, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun oluşum yapısı ve yetkilerinin gözden geçirilmesi,

Basın suçlarının kapsamı ve öngörülen cezalarının hafifletilmesi bakımından, Basın Yasası ve Türk Ceza Yasası'nda gerekli değişikliklerin yapılması,

Toplantı ve gösteri yürüyüşleri, dernek ve sendikal özgürlüklere ilişkin yasalarda, demokratik ülkelerdeki standartlara benzer düzenlemelerin yapılması,

2007 sayılı (1932 tarihli) Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Meslekler Hakkında Yasa'nın günün ihtiyaçlarına göre gözden geçirilmesi,

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) oluşturulmasına ilişkin olarak hazırlanan yasa tasarısı taslağı sonuçlandırılarak, yönetimin yetkilerini mevzuata daha uygun biçimde kullanmasına ve kamu hizmetlerinin vatandaşlara daha sağlıklı götürülmesine yardımcı olanaklar yaratılması,

Yerel yönetimlerde, günümüzde hakim olan demokratik yerel yönetim sistemine uygun reformların yapılması,

Cezaevlerinde görevli personelin ve tutukluların görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen bir teşkilat yasasının hazırlanması, personelin eğitilmesine yönelik diğer yönetsel ve yasal düzenlemelerin yapılması, çağdaş ve kolay uygulanabilir bir İnfaz Yasası'nın çıkarılması, adli kolluk teşkilatının kurulması,

Yeni Türk Ceza Yasası ve Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası üzerindeki çalışmaların tamamlanması ve bu işlemler tamamlanıncaya kadar, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının Cumhuriyet Savcılarınca göz önünde tutulmasını sağlayacak şekilde Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası'nda deyi-

TÜRK İDARE DERGİSİ

şiklik yapılması, keza aynı Yasanın 135, 136 ve 137. maddelerinin, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin yetki alanlarındaki suçları da kapsayacak şekilde değiştirilmesi, 128. maddesinde, gözaltı süresinin uzatılması talebi üzerinde karar vermeden yargıçların kişiyi görmelerine olanak sağlayacak şekilde değişiklik yapılması,

Yargının yükünü azaltıcı ve yargılama sürecini kısaltıcı şekilde yasal düzenlemeler yapılması.

Olağanüstü hal mevzuatında demokratik hukuk devletinin gerektirdiği değişikliklerin yapılması,

Devletin kusursuz sorumluluğunu gerektiren durumlarda yargı kararına gerek duyulmaksızın, terör ve diğer olaylarla mücadele sırasında mağdur olan kişilerin zararlarının devletçe karşılanmasını sağlayacak değişikliklerin yapılması,

Milli Güvenlik Kurulu ile ilgili olarak Anayasa’da yapılacak değişikliklere paralel biçimde, Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yasasında da değişikliklerin yapılması ve bu değişiklikler arasında Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinin gerek Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları ve gerekse Kurulda temsil olunan Bakanlık mensupları arasından seçilmesin imkan verecek şekilde hükümlerin dahil edilmesi,

Toplum vicdanını rahatsız eden yolsuzluklarla etkili şekilde mücadele edilmesi, bu çerçevede “Siyasi Ahlak Yasası”nın çıkarılması, haksız mal edinmelerin etkili bir şekilde izlenmesi ve önlenmesi için Mal Bildirim Yasasında gerekli değişikliklerin yapılması,

Ulusal mevzuatın Anayasa’nın 90. maddesi kapsamında onaylanan uluslararası sözleşmelere uygun hale getirilmesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamında tanınan bireysel başvuru hakkının kullanılması sonucunda verilen kararların bağlayıcılığı ve uygulanmasına ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması, bu düzenlemeler çerçevesinde, işkence, kötü muamele ve diğer nedenler yüzünden Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince Türkiye aleyhine verilen kararlar gereğince devletçe ödenmek zorunda kalınan tazminatların -caydırıcılık bakımından- sorumlusu olan personelden tahsil edilmesi,

Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesinin imzalanıp onaylanması, Irk Ayrımcılığının Önlenmesi Sözleşmesinin de onaylanması,

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine ek ölüm cezasının kaldırılmasına ilişkin 6 no.lu protokolün kabul edilmesi.

İNSAN HAKLARI VE MÜLKİ İDARE

3. İdari Düzenlemeler

İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Türkiye Programının (1998-2007) eksiksiz uygulanması için özen gösterilmesi,

İnsan hakları alanında duyarlılığın oluşmasında sivil toplum kuruluşlarının yapıcı işlevinin teşvik edilmesi ve bu kuruluşlarla daha yakın bir işbirliği ve iletişim içinde olunması,

İnsan hakları sorunlarının uluslararası bir boyut kazandığının unutulmaması, sorunun ulusal nitelikleri yanında ülkemizin dış ilişkilerinde de sınırlayıcı / engelleyici bir konuma geldiğinin, bir tür imaj kirliliğine yol açtığı ve özellikle son yıllarda Türkiye'nin batı dünyası ile ilişkilerinde krizlere sebebiyet verdiğinin dikkate alınması,

Özel ve sistematik bir insan hakları eğitimi gören güvenlik güçleri mensuplarının sadece bu alanda çalışmalarına özen gösterilmesi, nezarethane, cezaevi gibi insan hakları ihlallerinin daha çok yaşandığı ortamların özenle denetlenmesi, bu yerlerin standartlarının, gerektiğinde Avrupa Birliği kaynaklarından da yararlanılarak yükseltilmesi,

Yargıda davaların kısa sürede sonuçlandırılması amacıyla kriminal laboratuvarların sayılarının artırılması, mevcut laboratuvarların güçlendirilmesi, ifade alma işlemlerinin video kamera ile kaydedilmesi, bu konuda gerektiğinde Avrupa Birliği kaynaklarından yararlanılması,

Cezaevlerinde koğuş sisteminden oda sistemine dönüş çalışmalarının hızlandırılması ve bu konuda gerektiğinde Avrupa Birliği kaynaklarından yararlanılması,

Memurlar ve diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Yasa uygulamalarının daha etkili ve kısa sürede yapılması, Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği hükümlerine eksiksiz uyulmasının sağlanması,

Adli Tıp Kurumu'nun çalışma biçiminin gözden geçirilmesi, verilen raporlarda "Darp ve cebir izine rastlanmamıştır" gibi genel ifadeler yerine, tıbbi ve bilimsel tahlillere dayalı ve belirli formuna uygun raporların düzenlenmesinin sağlanması.

Kopenhag Kriterleri arasında geçen azınlık haklarının korunması ve saygı gösterilmesi hususunda en azından yukarıda değinilen tespitler çerçevesinde somut işaretlere rastlanmamıştır. Ancak, İnsan Hakları Koordinasyonu Üst Kurulu bünyesinde oluşturulduğu anlaşılan Siyasi Kriterler Alt Komisyonunca sadece Lozan Antlaşmasında belirtilen gayrimüslim gruplara yer verilmiştir. Anlaşma gereğince doğrusu da budur. Ancak Avrupa Birliği ülkelerinin de üyesi bulunduğu "Avrupa

TÜRK İDARE DERGİSİ

Konseyi'nin Üye Devletlerce Yükümlülüklerinin ve Taahhütlerinin Yerine Getirilmesi Komitesi'nin Ocak 1999 raporunda, "Kürt kökenli Türk Vatandaşlarının korunması açısından, iki önemli Avrupa sözleşmesinin altına Türkiye imza atmak zorundadır." ifadelerine yer verilmiştir."

Bunlar; Ulusal Azınlıkların Korunması Üzerine Çerçeve Sözleşme ve Bölgesel veya Azınlık Dilleri ile Avrupa Şartı'dır. Buna ilaveten, bir de ulusal Azınlıkların Hakları üzerine Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ek Protokol hakkındaki 1201 sayılı 1993 tarihli bir genel kurul tavsiyesi var. Türkiye'nin katılım yönünde ilerlemesi üzerine 1999 tarihli Düzenli Rapor'da söylenen şu: "Bir sivil çözüm kapsamında Kürt kültürel kimliğinin belirli biçimleri tanınabilir. Ayrılıkçılığı ve terörizmi tanımaması şartıyla bu kimliği ifade etme yollarına örneğin, Kürt dilinde tv. yayınlarına siyasi olmayan programlara daha fazla hoşgörü gösterilmelidir"⁴ ifadeleri bulunmaktadır. Geçenlerde Avrupa Birliği'nin Türkiye nezdindeki Büyükelçisi Karen Fogg da "Avrupa Birliği'nin anadillerin gelişimini kültürel zenginlik olarak gördüğü"nü ifade etmiştir.

Halbuki Türkiye'de bu hoşgörüye açık çevreler olduğu gibi "Kürtçe tv. olmaz, bu ulusal mozaigi bozar" yolunda tavrı alan çevrelerin olduğu da bilinmektedir.

Diğer taraftan Avrupa Birliği'nin, diğer geleneksel uluslararası örgütlerden farklı olarak uluslarüstü (supranational) yetkilerle donatılmış olduğuna yukarıda değinmiştir. Bu nitelikleri dolayısıyla Birlik, Roma Antlaşmasının 189. maddesi gereğince müktesebat (aquit) olarak da anılan ve üye ülkeler açısından bağlayıcılığı ve doğrudan uygulanabilirliği olan tüzükler, yönergeler çıkarabilmektedir. Bunlar üye ülkelerin iç hukukunda yasaların üstündedir. Bu durumun üye ülkeler yönünden bir çeşit egemenlik kısıtlamasına yol açtığı tartışmasızdır. Esasen "topluluk hukuku" üye ülkelerin iç hukuklarına getirilen "egemenlik kısıtlamaları" sayesinde ortaya çıkmıştır. Böylece üye ülkeler parlamentolarının yasa çıkarma yetkileri, Birlik Konseyi'nin hukuk normları çıkarma yetkisi ölçüsünde sınırlandırılmış olmaktadır ve üye ülkeler buna olanak tanıyacak şekilde anayasalarında değişiklik yapmışlardır. Bu durum, yukarıda alınan tespitlerle de görüleceği üzere, Birlik müktesebatına uyum için yapılması gereken ve bir çoğu üzerinde toplumun değişik kesimlerinde mutabakatın henüz yeterince sağlanamadığı görülen yasal ve yönetsel değişiklikler yanında, özellikle Anayasamızın egemenlik ve egemenlik hakkının kullanılmasına ilişkin 6. maddesinde değişiklik yapılmasını da gündeme getirecektir. Diğer taraftan Türkiye'de insan hakları ve işkencenin önlenmesi konularının uzun yıllardan beri Avrupa Birliği (Avrupa Parlamentosu dahil), Avrupa Konseyi, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı ve uluslararası nitelik taşıyan sivil toplum örgütlerince (NGO) çeşitli platformlarda sık sık gündeme getirildiği ve ülkemizin önüne konduğu bi-

4 Prof. Dr. Bakır Çağlar, Milliyet, 26/02/2000.

İNSAN HAKLARI VE MÜLKİ İDARE

linmektedir. Bunların bir kısmında Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası'nda, Türk Ceza Yasası'nda (243, 245 maddeler) ve Memurların Yargılanmasına İlişkin Yasa'da olduğu gibi gelişmeler olmuş ise de, yukarıda alman tespitlerden de anlaşılacağı üzere çok büyük bir kısmında gelişmeler olmamış ya da sınırlı kalmıştır. Örneğin Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde idam cezası çoktan tarihe karıştığı halde, ülkemizde fiilen yapılmamakla birlikte yasadan çıkarılması hususu halen tartışma konusudur. Bu konuda, tanınmış Fransız siyaset yorumcusu Dominique Moisi'nin Davos Dünya Ekonomik Forumu sırasındaki şu ifadeleri dikkat çekicidir: "AB'li (Avrupa Birliği) olmak bir değerler manzumesidir ve bu değerler manzumesinin içinde demokrasi de var, idam cezasının kaldırılması da, hatta insani nedenlerle müdahalede bulunmak bile... Bugün Amerika Birleşik Devletleri Avrupa Birliği'ne başvuracak olsa, kapısından içeri giremez, Çünkü idam cezası var."

Kopenhag Kriterleri'ne '(siyasi nitelikte olanlar ve diğerleri) uyum derken, temelde bundan ülkemizin koşullarını, Türk toplumunun vazgeçilmez değerlerini bir yana atma pahasına uyum gibi bir sonucun çıkarılmaması gerektiği düşüncesindeyiz. Ancak bazı değerler vardır ki, günümüzde ulusal sınırları aşmış, evrensel nitelik kazanmıştır. Kopenhag Siyasi Kriterlerini teşkil eden demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı, azınlıkların korunması gibi kavramlar bunların başında gelir. Ülkemiz Avrupa Birliği'ne üyelik isteğini kendi iradesiyle belirttiğine göre, bu evrensel kavramları eksiksiz uygulamaya hazır olduğuna dair iradesini de ortaya koymuş demektir. Bir taraftan Avrupa Birliği'ne üyeliğin sağlayacağı haklardan yararlanmak, diğer taraftan ise Birlik standartlarından uzak bir üyelik düşünmek mümkün değildir. Bu husus eski Cumhurbaşkanı Sayın Süleyman Demirel tarafından da çarpıcı biçimde yansıtılmıştır. (Milliyet, 10/05/2000): "Kimse bizi zorla Avrupa Birliği'ne üye yapacak değildir. Öyleyse bir yandan Avrupa Birliği'ne tam üye olmaya çalışırken, diğer yandan gerçekleştirmek zorunda olduğumuz reformlar konusunda dış baskıdan bahsetme çelişkisinden bir an önce kurtulunmalıdır. Eğer bu irademizde samimiysek kendimizi bir an önce her alanda Avrupa Birliği çatısına göre ayarlamamız, hayatın her alanını kapsayacak bir zihniyet değişikliğini gerçekleştirmemiz gerekmektedir. Kaybedecek vaktimiz yoktur."

Yine bir değerli yazarımızın (Güngör Uras, Milliyet, 25/02/2000) bu konuyu zihinlere nakşedecek tarzda kaleme aldığı bir yazıdan bazı bölümleri buraya aktarmadan geçemeyeceğiz: Bizi aralarında görmek isteyenler "...oyunun kaidelerini benimsemiş. Bu kaidelere göre oyun oynamayan ile arkadaşlık etmiyor. Kaideye uymayanı ne kendi sahasında oynatıyor ne de onun sahasında maça çıkıyor. Diyorlar ki, futbol 11 kişi ile oynanır. Sahaya forma ile çıkılır."

"Efendim bizim alışkanlıklarımız var... Bizim ülkenin özel şartları var... Biz sahaya 15 kişi ile çıkarız. Biz gerektiğinde elimizle gol atarız... Forma da giymeyiz. Başımızda kasket, popomuzda şalvar top koştururuz..."

TÜRK İDARE DERGİSİ

Karşı taraf önce uyarıyor: “Böyle futbol oynanmaz. Bu kılıkta maça çıkılmaz.”

Bu taraf ağlaşıyor: “Bizi sömürge mi sanıyorlar ki? Bize dediklerini zorla yaptıracaklarını mı sanıyorlar ki? Biz istediğimizi yapamayacak mıyız? Biz karşı tarafın kuklası mı olacağız ki?”

Karşı taraf anlatmaya çalışıyor: “İstedığınız gibi hareket etmekte serbestsiniz. Ama bizle maç yapacak iseniz, 11 oyuncu ile sahaya çıkacaksınız ve de oyuncularınız forma giyecek... siz illa da 15 oyuncu ile oynayıp, şalvar giymek istiyorsanız kendi sahanızda oyunu sürdürün...” ..buna “karşılıklı bağımlılık ilkesi” deniyor. Batı ülkeleri işte bu karşılıklı bağımlılık ilkesi içinde yaşamını sürdürüyor. Futbol 11 kişi ile oynanır diyerek başkalarına uyarıda bulunanlar hiçbir zaman kendileri 15 kişi maça çıkmıyor. Hiçbiri “biz el ile gol atarız, siz topa elle dokunursanız ceza görürsünüz demiyor. Onlar da topa el sürmüyor (...) Oyunu kaidelerine göre oynamadığımız konusunda bizi uyarıyor. Hukuki dayanakları açıklayacak yerde “bizim özel şartlarımız var... Biz oyunu kendi istediğimiz gibi oynarız. Bize kimse karşımaz” demeyi sürdürürsek sonunda alacağımız cevap şudur: “Tamam... siz o halde kendi şartlarınıza göre kendi sahanızda, kendi aranızda oynamayı sürdürün. Bizim sahalarda oynamaya kalkmayın.”

Görüleceği gibi Türkiye’nin, Avrupa Birliği’ne adaylıktan gerçek bütünleşmeye doğru yol alırken yapması gereken çok ev ödevinin bulunduğu tartışmasıdır. Yapması gerekenler artık teknik nitelikli işler olup temelleri, yukarıda da yansıtılmaya çalışıldığı gibi siyasi ve siyasi olmayan bütün yönleri ile Kopenhag Kriterlerine dayanmaktadır. Yani Türkiye insan hakları ve azınlıklar konularından, örgütlenme, çeşitli alanlarda reformlar, finans, sanayi, gümrük, sosyal güvenlik, tarım, çevre, ulaşım vb. pek çok alana kadar Avrupa Birliği standartlarına yakınlığını, kendi müktesebatına göre Birlik bünyesinde farklı alanlara zihninin açık olduğunu, gerekli tüm uyum hazırlıklarından uygulamaya konacakları ya da uygulamaya konanları madde bazında ve teknik düzeyde göstermek ve muhataplarını ikna etmek durumundadır. Bu, canla başla bu alanda mücadele içinde olmayı gerektirir. Ancak Birliğe adaylık süreci nerede ise 8 ayı doldurduğu halde gerek kamu kuruluşlarında, gerekse medyaya ve sivil toplum örgütleri ile toplumda, cılız bazı kıpırdanmalar dışında, elle tutulan bir canlılığın izleri henüz görülememektedir. Dileyelim bu atalet geçici olsun...

Kaldı ki, Avrupa Birliği’ne üyelik söz konusu olmasa dahi anılan kriterlerin ve bunlardan özellikle “demokratik reformların gerçekleştirilmesi, artık çağımızın “olmazsa olmaz” bir gereği haline gelmiştir. Zira demokratik haklar-insan hakları- hukukun üstünlüğü gibi kavramlar için ülke sınırları kalkmıştır, evrensel nitelik kazanmışlardır. Bunun sonucunda, dünyanın her hangi köşesindeki bir insan Türkiye’deki insanlarla ilgilenir hale gelmiştir (veya tersi). Bunun için, Avrupa Birliği söz konusu olsun olmasın, bütün ülkeler için bu alanlarda uluslararası hukuk ilkeleri çerçevesinde reformlar yapmaktan başka çare kalmamıştır. Bu gerçekler karşısın-

İNSAN HAKLARI VE MÜLKİ İDARE

da, sayın Cumhurbaşkanımız A. Necdet Sezer'in, Anayasa Mahkemesi Başkanı sıfatıyla, Anayasa Mahkemesi'nin 37. Yıldönümü vesilesi ile söyledikleri şu sözlerinin önemli bir direktif olarak kabul edilmesi gerektiğini düşünmekteyiz: "Uygarlık düzeyinin bir göstergesi olarak kabul edilen ve uluslararası alanda büyük gelişme gösteren insan hakları hukuku verileri hukukumuza yansıtılmalı, uluslar arası sözleşmeler karşısında anayasa ve yasa kuralları gözden geçirilerek, sözleşmelerde öngörülen evrensel standartlar hukukumuza kazandırılmalıdır."

Bütün bunların olmaması, toplumumuzu yerel kalmaya mahkum edecektir ki, değerli düşünce adamı Zygmund Bauman "Küreselleşen bir dünyada yerel kalmak toplumsal sefaletin göstergesini oluşturacaktır," sözleriyle bunun sonuçlarını çok çarpıcı biçimde belirtmiştir.

III. Mülki İdareye Düşen Görevler

Avrupa Birliğine üyeliğin yazımızın başlığında değinilen "mülki idare" cephesine gelince, burada ilk akla gelen husus, yukarıda teker teker sıralanan tespitlerin öncelikle ilgili organlarınca sonuçlandırılması gerekeceğidir. Zira mülki idare teşkilatı, bu tespitler üzerinde yapılacak düzenlemelerden sadece kendi hissesine düşeceklerin bir çeşit uygulayıcısı durumundadır. Ancak daha şimdiden, tam üyelik müzakerelerinde ülkemizi rahatlatarak faaliyetlere girişmesi ya da girişilmiş olanları sonuç alıcı konuma getirecek çalışmalara hız verilmesi zorunluluğu artık kaçınılmaz hale gelmedi mi? Bu konularda, tertiplerin "anayasal düzenlemeler" ve "yasal düzenlemeler" başlıklı olanları uygulayıcıları için yardımcı olabileceği gibi "idari düzenlemeler" başlıklı olanların çoğu da bilfiil icra alanına sokulacak niteliktedir. Örneğin insan hakları alanında toplumda duyarlılığın oluşması, bu konularda ilgili personele yönelik eğitimlerin sürdürülmesi, insan hakları alanında eğitim gören personelin münhasıran bu alanlarda istihdam edilmeleri, nezarethaneler, cezaevleri gibi insan hakları ihlallerinin daha çok gündeme gelmesi/getirilmesi muhtemel yerlerin özenle ve sık sık denetlenmesi, bu yerlerin uluslararası standartlara uygun olması (7m2 alan, havalandırma, ışıklandırma), cezaevlerinde koğuş sisteminden oda sistemine dönüş çalışmalarına hız verilmesi. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Yasa uygulamalarının kısa sürede sonuçlandırılması, Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği hükümlerine uymada titizlik gösterilmesi, adli tabiplerce düzenlenen raporlarda sadece "Darp ve cebir izine rastlanmamıştır" gibi genel ifadeler yerine, tıbbi ve bilimsel tahlillere dayalı ve belirlenmiş formuna uygun raporların düzenlenmesi gibi tespitlerin gerçekleştirilmesi herhangi bir mevzuat değişikliklerini gerektirmemektedir. Ancak eksiksiz ve etkin uygulamalar ülkemizi hiç de hak etmediği, işkenceye en azından müsamaha ile bakar bir devlet isnatlarından kurtaracağı gibi, Avrupa Birliğine tam üyelik görüşmelerinde insan haklarında "işkence" açısından rahat bir konumda olmasına olanak sağlayacaktır. Bu konuda Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi'nin ülkemiz hakkındaki 6.12.1996 tarihli açıklamasının 4. maddesindeki ifadeler dik-

TÜRK İDARE DERGİSİ

kate çekicidir. Maddede “Türkiye’de işkenceyle ve kötü muameleyle mücadele için gerekli yasal ve düzenleyici çerçeve büyük oranda mevcuttur. Ancak, en üst siyasi seviyede yayınlanan uyarılara rağmen uygulamada bu tedbirler gözardı edilmektedir” denmektedir. Avrupa Birliği Komisyonunun genişlemeyen sorumlu üyesi Gunter Verheugen’in ülkemizi ziyareti sırasında bu konuda söyledikleri de dikkat çekicidir. Diyor ki: “İşkence yok diyorsunuz. O zaman komisyonun hazırladığı raporlar neyin nesi?” (Milliyet, 16.7.2000) Ve bütün bunlar, 1980’li yıllardan günümüze kadar merkezi yönetimce iller’e yapılan, işkence ve kötü muameleyle kesinlikle başvurulmaması ve bu konuda alınması gereken tedbirler etrafı biçimde belirtilmiş olmasına rağmen ülkemiz hakkında söylenebilmektedir

Sonuç olarak, ülkemizde işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik hukuki altyapı ve gayretleri yeterince mevcut olduğu halde, gerek iç ve gerekse dış çevrelerde işkencenin önüne geçilemediğine yönelik isnatlar günümüze kadar süregelmiş, hatta önlenemediği takdirde, tüm insan haklarıyla birlikte, Avrupa Birliğine girişte engelleyici bir unsur olarak ortaya konabileceği en azından ima yoluyla ileri sürülmeye başlanmıştır. 10 yılı aşkın süredir yapılan bütün uyarılara rağmen Türkiye hala isnat altında kalabiliyorsa bunu, uç noktalardaki uygulayıcı personelin gelişen altyapıya paralel zihniyet değişikliğini yeterince elde edememiş olmalarında aramak gerektiğini düşünmekteyiz. Bunun etkili eğitim yetersizliğinden etkili denetim yetersizliğine, hatta işkence ve kötü muameleyle tevessül edenler üzerine sür’atle ve kararlılıkla gidilmiş olmasına kadar değişik sebepleri düşünülebilir. Ancak sebep ne olursa olsun, sonuç amir kademesindeki görevlilerin (mülki idare amirleri dahil) savsaklamalarına ve yönetim çevrelerinde personel üzerinde kuralları yeterince hakim kılmamalarına dayanmaktadır. Ne yazık ki, sonuçta iç ve dış kamu oyunda töhmet altında bırakılan günahsız Devlet olmaktadır. Dileyelim, Türkiye’nin Avrupa Birliğine giriş süresinde mülki idaredaki sorumlu mercilerce konunun ciddiyeti anlaşılmış olsun...

* Bu konuda daha etrafı bilgi için Türk İdare Dergisi’nin Aralık 1998 tarihli ve 421 sayılı nüshasına bakılabilir, s. 59-135.

**17 AĞUSTOS 1999 MARMARA, 12 KASIM 1999 DÜZCE
DEPREMLERİ IŞIĞINDA OLASI BENZERİ DEPREMLERDE
KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER**

**Kasım ESEN
Kaymakam**

1- GİRİŞ

Olası bir depremde, meydana gelebilecek hasarı ve can kaybını asgari seviyede tutmak, afetle mücadelede etkinliği arttırmak maksadıyla deprem öncesi hazırlıklarda göz önüne alınacak umdelerle kurtarma faaliyetleri ve diğer işlerde devlet organlarında eşgüdümün sağlanması için 17 Ağustos 1999 Marmara ve 12 Kasım 1999 Düzce depremlerinden alınacak pek çok ders vardır.

Bu sebeple, bilhassa yedi şiddetinde ve üstünde olabilecek depremlerde kriz yönetiminde göz önünde bulundurulması gerekli hususların tespiti faydalı olacaktır.

**2- TÜRKİYE'DEKİ DOĞAL AFETLER ARASINDA
DEPREMLERİN YERİ**

Türkiye'de son 70 yılda çeşitli tehlikelerin hasar verdiği hane sayısı 600.000 dolayındadır. Bunun %66'sı (396000) depremlerden, %15'i su baskınlarından. %10'u yer kaymalarından, %7'si kaya düşmelerinden, %2'si meteorolojik olay ve çığ düşmelerinden kaynaklanmaktadır.

**3- TÜRKİYE'NİN DEPREM BÖLGELEME HARİTASINDAKİ
DURUMU**

Ülkemizin :	
Toplam alanının	%43'ü
Nüfusunun	%95'i
Endüstrisinin	%98'i
Barajlarının	%31'i

7 veya daha büyük depremlerin beklendiği tehlikeli bölgelerde yerleşiktir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

4- OLASI İSTANBUL DEPREMİ

Marmara Bölgesinde, tarihi kayıtlarına göre; onaltı, onsekiz ve ondokuzuncu yüzyıllarda İstanbul’u etkileyen çok sayıda deprem olmuştur. İstanbul’u etkileyen depremlerin, 100-500 yıl ara ile olma olasılıkları yüksektir. Yapılan değerlendirmelerde, son 300 yıllık dönem ve 1719 İzmit Depremine itibar edilirse, yirmibirinci yüzyılın ilk yarısı için gerekli tedbirler şimdiden kararlaştırılmalıdır.

Kuzey Anadolu fay hattında depremler doğudan batıya doğru göç ettiğine göre; bundan sonra batıda İstanbul’a yakın bir bölgede tekrar fay kırılması olasıdır. İstanbul’u etkileyebilecek olan böyle bir olasılık, bu son depremle üç kez artmıştır.¹

Şiddeti, büyüklüğü ne olursa olsun Marmara’da ya da Türkiye’nin aktif faylarla dolu başka bir bölgesinde deprem olmayacağını söylemek, doğayı reddetmektir. Arap levhası kuzeye, Avrasya levhası güneydoğuya hareket ettikçe Anadolu’da faylara bağlı depremlerin olması yalnızca bir zaman sorunudur.

Öyle ise yapılacak ilk iş, deprem yasalarını dikkate alarak bir ülke planlaması yapmaktır.

5- DEVLET POLİTİKASININ BİLİMSEL OLMASI GEREĞİ

Yerbilim bir sonraki depremin zamanını söylemese de yerini ve büyüklüğünü başarıyla öngörebiliyor. Bu gün tektonik hareketler hakkında hiçbir fikri olmayan, depremi tanrıların gazabı olarak gören ilkel uygarlıklara göre çok ileri bir noktadayız. Oysa, sahip olduğumuz değerli bilgilere karşın 1999 Marmara Depremi sırasında sergilediğimiz hazırsızlık tablosu, ilkel uygarlıklardan farkımızı bir kalemde sıfıra indiriyor.

Marmara Bölgesinde büyük bir depremin yaklaştığı, bilim çevrelerince çoktandır biliniyordu. Ne var ki yaşananlar, bilimi ve yer bilimcilerin kuramlarını bir kez daha doğruladı. Bilimin ışığını rehber edinme alışkanlığını kazanmamış “çağdaş” düzenimiz, bir felakete yine uykuda yakalanmış oldu.

Oysa, bilimi çağdaşlaşma çabamızın bayrağı yapacak bir politika, doğayla barışma sürecini de başlatacaktır. Doğayla savaşan değil, barışık bir toplumun özlemini çeken insanımız bilimin aydınlığından payına düşeni almalıdır.²

1 Deprem Kuşağı Matthys Levy, Mario Salverì, Doğan Kitap, İst. 2000 Ç: Turgut GÜNER. s. 132-1333.

2 Zafer KARACA, Bilim Teknik, 1 Eylül 1999, Sayı: 382.

DEPREMLERDE KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER

6- YAŞANMIŞ OLAYLARA GÖRE KAMU YÖNETİMİNİN ALMASI GEREKLİ ÖNLEMLER VE SONUÇLAR

YAŞANMIŞ OLAYLARDAN DOĞAN PROBLEMLER

1-Mevcut Kriz Yönetimi :

1.1. Kriz Yönetim Kurulu üyeleri de depreme maruz kaldığından ilk günlerde kargaşa yaşanmıştır.

1.2. Bakanlıklar, İl kuruluşlarının tekrar hizmet görmeleri için alınması lazım gelen tedbir ve imkanları merkezen kararlaştırıp, uygulamak yerine; mahallini emir yağmuru ile bombardıman etmişlerdir.

1.3. Bölgede geçici personelin kendisi sorun olmuş-tur.

ALINMASI GEREKLİ ÖNLEMLER :

1- Olması Gereken Kriz Yönetimi :

1.1- Depreme maruz kalmış kriz yöneticileri yerine alternatifleri derhal devreye girmelidir.

1.2-Sorumluluklar açık ve net olmalı, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü birleştirilmeli, Bakanlıkların kriz merkezleri lağvedilmeli, sadece Başbakanlık Kriz Merkezi bünyesinde örgütlenme yapılmalıdır. Bakanlıklar mahalline verecekleri emirleri Başbakanlık Kriz Yönetimine arz edip, buradan koordine edilmiş hiyerarşik yapıya uygun talimat verilmelidir. Mülki makamlardan habersiz bölgeye herhangi bir heyet gönderilmemeli, merak saikiyle yapılan heyetleri polis bölgeye sokmamalıdır.

Üst makam ve bakanlık kriz yönetim merkezleri hesap soran merciler olmaktan çıkılarak, mahallin ihtiyaç duyduğu personel, malzeme, vs. yi temin edebilmeli, koordine yapılmalıdır.

1.3. Geçici gönderilen personel seçkin ve göntüllü kişilerden olmalıdır.

TÜRK İDARE DERGİSİ

1.4. İnsanların bencil yapısı ve beka içgüdüsünün, afet ortamında daha bariz bir şekilde ortaya çıkması sonucu; depremlerle herbiri, kendi yakınlarına yardım edilmesini kriz yönetiminden istemekte, herkesin talebinin zamanında karşılanması mümkün olmadığından bazı siyasi ve üst makamların bu konuda iletilen şikayetler nedeniyle emrindekilere karşı tutumları saygıdeğer olmamıştır.

1.5. Felakete uğrayan insanlar, korku ve panik içinde mantıklarını kaybetmiş olarak kendileri ile aynı durumdaki kriz yöneticilerini tamamen etkilemişler, duygular kontrol edilememiş, afetzedeler şavla, propaganda ve telkinlerden kolayca etkilenerek, yönetime sert tepki göstermişler, basın organları da ateşe körükle girmiştir. Halk, fısıltı gazetesine inanmıştır.

1.6. Çeşitli Bakanlıklardan ve sıralı makamlardan iyi niyetli de olsa bölgeye gelen siyasi, teknik ve idari heyetlerle, devlet büyüklüğünün ziyaretleri karar mekanizmasını meşgul etmiştir, bazı hizmetlerin yürütümünü geciktirmiştir, bakanlık kriz merkezlerinin ayrı bilgi istemeleri, bölgeye gönderdikleri elemanları için barınma, işe hatta makam aracı talepleri yönetimi olumsuz etkilemiştir.

Kriz yönetiminin emrindeki memurlar değişik

1.4. Afet anında "Kriz Yönetim Merkezleri" ile üst makamlar arasında iritab belli bir sistem içinde devamlılık arz etmeli, müdahalelere uzak bir yapıda olmalıdır.

Kriz Yönetim görevlileri muhtelif Bakanlıklardan olduğundan aralarındaki kopukluğun giderilmesi için önceden eğitilmelidirler.

1.5. Halkın devlete ve devlete ait kuruluşlara olan güven inancını yıkma gayreti içinde olan kişi, kuruluş ve yayınlara müsamaha edilmemelidir. Doğru haberle basın ve yayın sık sık aydınlatılmalıdır.

1.6. Deprem bölgesinde görev yapan kamu personelinin rahat ve huzurlu çalışabilmesi için eş ve çocuklarının deprem bölgesi dışında kamuya ait özel dinlenme merkezlerine yerleştirilmesi planlanmalıdır.

Afet bölgesine yapılan ziyaretler ile protokol hizmetleri en aza indirilmelidir. Takviye amaçlı gelen kamu personeli işe, barınma, ulaşım imkanlarından yoksun olarak gönderilmemelidir.

DEPREMLERDE KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER

Yaşadığı şok veya ailesiyle ilgili endişeler yüzünden görev etkinliğini kaybeden alt ve üst düzey görevliler derhal değiştirilmelidir.

1.7.Mahallinde açtırılan deprem yardım hesaplarında toplanan nakdi yardımlar, Başbakanlık denetiminde mahallinde harcanabilmelidir.

1.8.İnternet ve benzeri sistemlerden bilgi akışında yararlanılmalıdır.

1.9.Devlet idaresi bilimsel akla göre dizayn edilme-
lidir.

1.10.Yönetimin, kriz yönetimi dışındaki işlevlerini yürütecek sistemi geliştirilmelidir.

1.11.Kırsal kesim ve şehir merkezleri arasında yar-

kurumlardan ve deprem şoku yaşamış görevlilerden oluştuğundan hizmetlerde kargaşa meydana gelmiştir.

1.7.Özellikle yurtdışı ve deprem bölgesi dışında yaşayan vatandaşlarımız, hemşehrilik bağları nedeniyle memleketlerine yardım yapma yarışına girmiş, ancak nakdi yardımların "Başbakanlık" tarafından açtırılan tele bir hesapta toplanması, sonradan kararlaştırılan "şartlı bağışların mahalline yapılabilmesi" olanağı vatandaşlarımız tarafından anlaşılamamış, bu deprem yardımlarının azalmasına sebep olmuş, merkezi yönetime güvensizlik halk arasında ortadan kaldırılamamıştır

1.8.Kriz yönetiminde bilgi işlem ortamı hazır değildi. İstatistikleri üst makamlara fakslamak, mahallin işlerini arttırmıştır.

1.9. Coğrafi bilgi ve kent bilgi sistemleri oluşturulmadığından, özellikle yurtdışından talep edilen bilgiler sistemli olarak verilememiştir.

1.10.Devlet Yöneticileri kriz yönetimi ile odaklaştığından orman vb. rant sağlayan alanlarda kaçak kesim artmıştır.

1.11.Kriz yönetimleri il merkezinden yönlendir-

TÜRK İDARE DERGİSİ

dım akışının nasıl olacağı önceden planlanmalıdır.

1.12.Kamuya ait kamplardan nasıl yararlanılacağı önceden planlanmalıdır.

1.13.Özel çadırkent ve aşevleri mevzuata bağlanmalıdır.

1.14.Bakanlıklar depremden önce yapacakları işleri kararlaştırmalı, görevlileri II Kriz merkezi emrine göndermelidir.

1.15.Deprem sırası ve sonrası yapılacak işler önceden yönergeye bağlanmalıdır.

1.16.Türkiye, büyük sanayi tesislerinin büyük felaketlere maruz kalacağı tedbirleri önceden planlamalı ve planlar, mahalli kriz yönetimlerinde önceden iyi anlaşıl-

dırıldığından, gönderilen yardım, ambulans, çöp torbası, vs. de kırsal kesim mağdur olmuş, merkezler ihya olmuştur. Sonuçta, devlet organlarına güvensizlik kır-salda pekişmiştir.

1.12.Kamuya ait kamplarda kalma işleri istismar edilmiştir.

1.13.Özel çadırkentler, özel aşevleri ve özel çadırlarla ilgili Kriz yönetim merkezlerinde herhangi bir "yönerge önceden mevcut olmadıgından" yasadışı unsurlar rahat faaliyet yapmış, merkezi idarenin sonradan gösterdiği sert tepki de devletin halka güvensizliği biçiminde algılanmıştır.

1.14.Bazı Bakanlıklar deprem bölgesindeki "Kriz Yönetimi" haricinde oluşturdıkları "Çevre Kirliliğini Önleme Kurulu" gibi oluşumlarla yönetimin çift başlılığına sebep olmuştur.

1.15.Çadırkent ve prefabrik konut yönergeleri, depremden sonra önce iller, buna bağlı olarak Bakanlık tarafından hazırlanmıştır.

1.16.Büyük yangın ve kimyasal sızıntılara karşı hazırlanmışımız tescil edilmiştir. Aksa'dan sızan Akrilonitril maddesinin yer altı suları, bitkiler ve canlı

DEPREMLERDE KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER

malıdır.

1.17. Deprem sırasında ve sonrasında yaşanabilecek çevresel sorunlar önceden tespit edilebilmelidir.

1.18. Çevre Bakanlığı, 1. derece deprem bölgelerinin tamamında, önceden “moloz döküm alanları” tespit ederek Valiliklere bildirmeli, tıbbi atıklar konusunda alacağı tedbirleri hayata geçirmeli, molozlar ekonomiye geri kazandırılmalıdır.

1.19. Depremde vatandaşlara bireysel yardım yapmak isteyenlerle, bundan yararlanmak isteyenlerin müracaatları tek merkezde toplanarak, sık sık radyo anonsu yapılmalıdır.

1.20. Depremün büyüklüğüne göre “enkaz kaldırma” işleri tekrar gözden geçirilmeli, İl Kriz Yönetimi koordinesinde gereken yapılmalıdır.

1.21. Merkezi İdare her konuda mahalli yönetimlerle koordine içinde olmalıdır.

organizmaların üzerine etkisi uzun süre tespit edilememiş, INC isimli Amerikan firmasından medet umulmuştur.

1.17. Deprem sonrası deprem bölgesinin ihtiyacı olacak artırma sistemleri ve atıksu karakterizasyonu tespit edilmeye çalışılmış, üstelik teknik bilgiler emrinde yeterli uzman olmayan “Kriz Merkezlerinden” istenmiştir.

1.18. Moloz döküm alanları, Çevre Bakanlığınca deprem öncesi tespit edilemediğinden deprem sonrası Bakanlık ve İl Kriz yönetimleri arasında anlaşmazlıklar tespit edilmiştir.

1.19. Depremde vatandaşlarımızı geçici ağırlamak isteyen vatandaşlarımızın müracaatlarının İl Kriz merkezlerine yapmaları yönetimin iş yükünü arttırmıştır.

1.20. Afet planlarındaki Enkaz Kaldırma Yönetimi çalışma imkanı bulamamıştır.

1.21. Bayındırlık Bakanlığı, enkaz kaldırma ihalesini ve alan firmaları İl Kriz Merkezlerine bildirme gereği

TÜRK İDARE DERGİSİ

dahi duymamıştır.

1.22.Kamuya ait misafirhane, özel motel, otel, yazlık ev, vs. bilgilerin Kriz Yönetiminde olmadığı görülmüştür.

1.23.Zehirli gaz sızıntısı yapabilecek gayr-ı sihihi müesseseler etrafındaki sağlık koruma bantları içindeki a razilerin kamulaştırılmadığı ve buralarda ailelerin oturduğu anlaşılmıştır.

1.24.Deprem bölgelerinde hizmet veren yabancı ülkelere ait sağlık kuruluşlarının poliklinik, yatırılan tedavi verdikleri hasta sayısı, cerrahi ünitelerinin olup olmadığı, kısaca somut olarak ne iş yaptıkları ve im kanları kriz yönetimlerinde sağlıklı tespit edilememiştir.

1.25.Çadırkentlerin altyapısı, deprem sonrası çalışmaların kurulmasını takiben yapılmıştır.

1.26.Kriz yönetimlerinde ve Sağlık Bakanlığının deprem bölgesindeki kuruluşlarında, psikiyatrik tedavi görmüş vatandaşlarımızın hatta kamu görevlilerinin listesi bulunamamıştır.

1.27.Bakanlıklar, deprem bölgelerindeki personeli bölge dışına görevlendirmişler, ancak yerlerine atama

1.22.Kamu tesisleri ve yazlık evlerle ilgili her türlü bilgi "Başbakanlık Kriz Yönetimince" önceden belirlenmelidir.

1.23.Sağlık koruma bantları sözde kalmamalıdır.

1.24.Sağlık Bakanlığı, yabancı sağlık ekiplerini ha vaaları ve gümrüklerde kılavuzlamalı, bu kılavuzların listesi ilgili kriz merkezlerine önceden bildirilmelidir.

1.25.Salgın hastalıklara karşı tedbirler önceden alınmalıdır.

1.26.Ruh sağlığını koruyucu hizmetler sistematik olmalı, psiko-sosyal sorunları olan kamu görevlileri il kriz merkezlerinin teklifleri olmadan ilgili bakanlıklarca bölgeden uzaklaştırılmalıdır.

1.27.Kriz merkezleri emrine re'sen gereken görevlendirme zamanında yapılmalıdır.

DEPREMLERDE KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER

yapmamışlardır.	1.28.DİE tarafından henüz deprem şoku etkisi altındaki vatandaşlarımız arasındaki anket çalışmaları “psikolojik durum” gözönüne alınmadığı için yanıltıcı sonuçlar vermiştir.	1.28.İstatistiklerde psikolojik ortam göz önüne alınarak yanılma payları yüksek tutulmalıdır.
	1.29.Afet Kanundaki sürelerin yeterli olmadığı görülmüştür.	1.29.Günlük yaşamı normale döndürmek için Kanunlardaki süreler tekrar gözden geçirilmelidir.
	1.30.Kriz yönetimleri, bölge dışından gelip depremzede kimliği bütünerек yardımlardan istifade etmek isteyenlere karşı gereken tedbirleri almada zorlanmışlardır.	1.30.Çadırkentlere yerleşim bilgi işlem ortamında askeri birliklerce yapılmalıdır.
	1.31.Kriz yönetimleri, yakınlarını kaybedenlerin resmi işlemlerinin yapılmasında müşkilat çekmişlerdir.	1.31.Kriz yönetimleri emrine fotoğraf çekimi, parmak izi alınması, video kamera kullanımı, kimlik tespiti konularında yeteri kadar uzman görevlendirilmelidir.
	1.32.Kriz yönetimleri yaş sebze ve meyve yardımları konusunda çaresiz kalmışlardır.	1.32.Yaş sebze ve meyve yardımları deprem bölgesine yakın soğuk hava depolarına yönlendirilmeli, peyderpey sağlık kontrolünden geçirilerek gönderilmelidir.
	1.33.Bazen, arama ve kurtarma faaliyetlerinde enkaz altından vatandaşlarımızın naaşları iş makineleri ile	1.33.Enkaz altından kurtarma özel birimlerce yapılmalıdır.

TÜRK İDARE DERGİSİ

çıkartılmıştır. Kriz merkezleri bu konuya müdahalede gecikmişlerdir.

1.34.Kriz yönetimleri, özellikle öğrencilerin, bu bağlamda yüksek okul öğrencilerinin barınma sorununda güçlüklerle karşılaşmıştır.

1.35.Özellikle, kira yardımı alanların kendi konut ve bahçeleri yakınında kurdukları baraka ve çadırlar sorun olmuştur.

1.36.Hasarlı ve oturulması tehlikeli kamu binalarında hizmet verilmediğinden çadırlarda verilen kamu hizmeti, görevlileri deprem şokuna sokmuştur.

1.37.İdare mahkemelerinin “ağır hasara” döndürme şeklindeki kararları sadece dava açanlarla-davacıları bağladığından, binalar yıkılamamıştır.

1.38.Hasar tespitleri basit gözlemlerle yapılmıştır.

1.39.Çadırkentlerde ortak yaşamın hangi kurallara göre nasıl düzenleneceği önceden belirlenmemiştir.

1.40.Özürtlü ve engellilere mahsus tuvalet gibi

1.34.Deprem sonrası alternatif eğitim planlaması yapılmalıdır.

1.35.Mahalle aralarına çadır kuranlara herhangi bir deprem yardımı verilmemelidir.

1.36.Hasarlı kamu binası bulunan bakanlıklar, prefabrik kamu binasının yapısını kriz merkezlerinden beklememelidirler.

1.37.Mahkemeler konutlarla ilgili davalarda konut bulunduğu binadaki diğer konut maliklerini de bağlayıcı karar verebilmelidir.

1.38.Hasar tespitlerindeki teknik usuller önceden tespit edilmelidir.

1.39.Çadırkentlerin, mutfak, sağlık, çevre, disiplin, banyo, işbölümü talimatnameleri önceden yapılmış olmalıdır.

1.40.Özürtlülerle ilgili özel tedbirler öngörülmelidir.

DEPREMLERDE KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER

kolaylık tesislerinin olmaması ve bu konuda kriz yönetimlerince önceden tedbir alınmaması çadırkentlerde yaşamı zorlaştırmıştır.

1.41.Bütün çadırkent ve prefabrik kentlerde giyim reyonu kurulmamıştır.

1.42.Kaçak yapının hırsızlık gibi kamu vicdanında suç olarak algılanmaması, hatta meşru görülmesi, yıkılan her konutu mezar ev haline getirmiş, ahlaksal çürümenin boyutu görülmüştür.

1.43.Kriz Yönetimleri, çadırkent, prefabrik konutlara vatandaşların yerleşimi konusunda değiştirme, yarıdım alma, hem geçici barınma, hem kira yardımı almak için hile yapan birden ziyade çadır, prefabrik yardımı alan vatandaşların asılsız şikayetlerine karşı bilhassa bakanın karşısında korumasız kalmışlar, birden ziyade kalıcı konutu olan ve bu konutları yıkılan veya hasar gören vatandaşların yıkılan konutuna düşen arsa payı ile onarılması gereken birden ziyade konutlarına mali destek bulamaması hukuksal sorunlara yol açmış, mevcut sistem kat malikleri arasındaki kavgayı körüklemiş, akrabaları birbirine düşürmüştür.

1.44. İçişleri Bakanlığı'na bağlı Afet Bölge Koordinatörlüğü bünyesinde KHK ile bilim kurulları oluşturulmuştur.

1.41.Giyim mağaza ve reyonları dünyaya örnek olacak şekilde yeniden düzenlenmeli ve afet planlarına ilave edilmelidir.

1.42.Halkın denetiminde sivil toplum gelişmelidir. Rant ekonomisi son bulmalıdır.

1.43.Kriz yönetimleriyle merkezi idare tarafından yapılan yardımlar eşgüdüm içerisinde olmalı, Türkiye Cumhuriyeti Devleti "baba" olma yapısından sıyrılıp, teknik devlet olma yapısına biran önce kavuşmalıdır.

1.44.Bilim Kurulları Türkiye realitesine göre yapılandırılmalıdır.

TÜRK İDARE DERGİSİ

rulmuş, ancak bu kurullar uygulamada saf dışı kalmış, kalıcı konut alanlarının saptanması bağlamında demografik projeksiyonlarının belirlenmesinde; yerel nüfusun maksimum değerlere itilerek bütün alanların bu arada tarım ve orman alanlarının imara ve yapılaşmaya açılmaması konusunda yürütülen bilimsel çalışmalar bütünlüşüp, bir yapı içinde sürdürülememiştir. Kısaca, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, bu kurulları yok saymıştır. Bilimsel işsizlik raporlarının olmaması, ana sanayi ve turizmin tekrar faaliyete geçmesini, iş imkanlarının sağlanması konularında zaman kaybına sebep olmuştur.	<u>2- Ulaşımda Yaşanan Problemler :</u> 2.1-Yoğun trafik nedeniyle, ülke içi ve uluslararası yollar devre dışı kalmakta, karayolları şebekesi, limanlar, havaalanları hasar görmektedir. 2.2- İlçelerde helikopter pistlerinin yer tespitinin yapılmadığı görülmüştür.
	<u>2- Ulaşımda Alınması Gereken Tedbirler :</u> 2.1.İlk anda helikopter ile hava taşımacılığına önem verilmelidir. Karayollarının afet faaliyetleri dışında kullanılmasına yer ve zamanca tahdit konulmalıdır. Alternatif yollar planlanmalıdır. İhtikallerde karşık usuller kullanılmalıdır. 2.2.Her yerleşim biriminde helikopter pisti imar planında olmalı ve hayata geçirilmelidir.

DEPREMLERDE KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER

2.3- Ulaşımda koordinesizlik yaşanmış, bu bağlamda gümrük işlerinde seri işlem yapılamamış, İstanbul'a gelmesi gereken yardım malzemelerinin bazıları Ankara'ya indirilmiştir. <u>3- Altyapı Sorunları :</u> 3.1- Doğalgaz, içme suyu ve atık su şebekeleri, depolama tesisleri, arıtma tesisleri elektrik ve trafo merkezleri zarar görmüştür. 3.2. Haberleşme sistemi zarar görmüştür. Uydu bağlantılı cep telefonları dahil, haberleşme kesilmekte, mahalli telsiz sistemleri dışında haberleşme imkanı kalmamaktadır. Telsiz ve santral operatörleri depreme maruz kalmıştır. Hatta Sayın Başbakan telefonla deprem bölgesinden Başbakanlığa gereken talimatı verememiştir <u>4- Kurtarma ve Tahliye Sorunları :</u> 4.1. Halk şoka girmekte, paniklemektedir. 17 Ağustos Marmara depremi sırasında 35 ülkeden 2570 kişilik arama ve kurtarma ekibi, 160 tim halinde,	2.3. Ulaşım planları bilgisayar ortamında tespit edilmelidir.Deniz ve hava ulaşımından azami yararlanılmalıdır. <u>3-Altıyapıda Alınması Gerekli Tedbirler :</u> 3.1.Diğer belediyelerin, D.S.İ., Karayolları, Köy Hizmetleri, Tedaş dışında askeri birliklerin istihdam sınavından yararlanılmalı ve birliklerin eğitiminde afet konusu da yer almalıdır. 3.2.Telefon santral merkezleri depreme dayanıklı mekanlarda tesis edilmelidir. Deprem özel çevrimleri kurulmalıdır. Afet radyosu derhal faaliyete geçirilmelidir. Afet Bölgesine helikopterler ile uydu yer terminali gönderilmelidir. <u>4- Kurtarma ve Tahliye Alınması Lazım Gelen Önlemler :</u> 4.1.Bölgeye kurtarma ve arama faaliyetleri için gelen kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütlerine ait personel ve ekipler işe, barınma ve donatım bakımın-
--	---

TÜRK İDARE DERGİSİ

526 iş makinesi 1630 damperli araç kullanılmıştır.

4.2. Yoğun trafik sıhhi tahliye faaliyetlerini ak-satmıştır. Deprem bölgesindeki akrabalarına ulaşmak için yola çıkan vatandaşlar, yollarda trafiği, deprem a-lanlarında ise çalışanları güçleştirmiştir.

4-3. Mahalli kurtarma ekiplerinin personel, teçhi-zat, araç ve gereçleri afet nedeniyle etkisizleşmiştir.

4.4. Afet bölgesindeki askeri birlikler afetten etki-lenmekte, müdahale imkanı bulamamaktadır.

4.5. Bölgeye gelen gönüllü yardım ekipleri ve medya kuruluşları iyi koordine edilemediğinden düzen-sizlik oluşmaktadır.

4.6 .Pek çok aile yakınlarını hastanelerde uzun süre aramak zorunda kalmıştır.

dan kendi kendilerine yetebilirlerdir. Halkın panik du-rumu dikkate alınmalıdır.

4.2.Kurtarma ekipleri Jeep yanında motosikletten istifade edecek donanımda olmalıdır.

4.3.Deprem bölgelerindeki acil müdahale merkez-leri bünyesindeki depolarda (kazma, kürek, balyoz, tel makası, krik o vb.) basit malzemeler, çadır, tıbbi malze-me, yangın söndürme cihazları hazır tutulmalıdır.

4.4.Sivil Savunma planı gereği protokol yapılan il-ler yanında bölge dışındaki askeri birliklerle de protokol yapılmalıdır.

4.5.Arama ve kurtarma yapılan bölgeler emniyet şeritleriyle çevrilmeli, medya kuruluşları ve ilk yardım ekiplerine kılavuz ve telsiz verilmelidir.

4.6.Hasta ve yaralıların tahliyesinde kayıtlar sağ-lıklı tutulmalı, radyo kanalı ile hasta, yaralı ve ölülerin kimlikleri, nerede bulundukları anons edilmelidir.

DEPREMLERDE KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER

4.7. Yardım ekipleri ile kriz merkezleri mutlaka irtibatı olması, ekibin irtibat kuracağı telsiz numaralarının verilmesi, kontrol edilmesi, görev yerlerinin belli olması, ekiplere yerli kılavuz verilmesi, görev bölgelerine ve kolaylık tesislerine yakın yerde konaklamaları sağlanmalıdır. Malzemeler konusunda uluslararası standart getirilmelidir.

4.8.Ölüler için saklanabilmesi ve topluca gömülmesi için toplu mezarlık yerleri, geni, tren, vb. seyyar morg temin edilmeli, parmak izleri, fotoğrafları, video görüntüleri alınmalıdır. Yeterli cenaze torbası önceden hazır edilmelidir

4.9.24 saat esasına göre çalıştırılan iş makinalarının yakıtının nasıl ikmal edileceği, kaç operatörle çalıştırılacağı somutlaştırılmalıdır.

Belli merkezlerde hasta-yaralı ve ambulans bekleme noktaları oluşturulmalıdır.

Seyyar hastaneler derhal kurulmalıdır.

4.7.Gelen yardım ekiplerinin görev yapacakları bölgeleri ve gidiş yollarını bilmedikleri görülmüştür.

Yabancı göntülü yardım ekipleri ile, deprem bölgesinde lisan bilen elemanın aralarında olmaması, kendilerine mihmandar verilememesi nedeniyle, haberleşme ve kendilerine ulaşma imkanı olmamıştır.

4.8.Ölüler için morglar yeterli gelmemiş, gömme ekipleri yetersiz kalmış, vatandaşlar cenazelerini habersiz alıp götürüp gömmüşlerdir.

4.9.İlk yardım ve kurtarma çalışmaları sırasında kullanılan iş makinaları, ambulansların sevk ve idaresinde düzensizlik yaşanmış, mevcut hastaneler yetersiz kalmış, açık alanlarda ölü ve yaralılar toplanmıştır.

TÜRK İDARE DERGİSİ

5- Emniyet ve Asayiş Sorunlar:

5.1. Yağmacılık ve hırsızlık olayları olmakta, insani yardım malzemeleri fırsatçıların ellerine geçmektedir.

5.2. Rejim muhaliflerinin istismarı ile karşılaşılmakta, yardıma gelen bazı yabancı unsurlar, istihbarat faaliyetinde bulunabilmekte, güvenlik güçlerinin sevk ve idaresinde koordinersizlik yaşanmakta, yeterli aydınlatma olmadıgından geceleri alınan tedbirler yetersiz kalmaktadır.

5.3. Bazı güvenlik mensupları depremzedelerin mevcut halini kendi şahsi emelleri için istismar edebilmektedir.

6- İnsani Yardım Malzemelerinin Kabulü, Kayıtlı, Depolanması ve Dağıtımı ile İlgili Lojistik Sistemin Kurulmasında Yaşanan Sorunlar :

6.1. Depremi ilk günlerinde, tüm kamu, özel kurum, kuruluş ve sivil toplum örgütleri iyi niyete dayalı insani duygular ile yardım faaliyetlerinde bulunmuş-

5- Alınması Gerekli Güvenlik Önlemleri :

5.1. Deprem sonrası, bölgeye giriş ve çıkışlar güvenlik güçlerince tutulmalı, yardım malzemeleri eskortlanarak yetkililere teslim edilmelidir.

5.2. Milli Güvenlik Akademisi olağanüstü dönemler için özel eğitim programları geliştirmelidir. Güvenlik hizmetleri 5442 sayılı Kanun'a göre tek elden sevk ve idare edilmeli, emir-komuta birliği sağlanmalıdır. Deprem Özel Çevrimleri kurulup denenmelidir. Yabancı kurtarma ekipleri kılavuzlanmalıdır. Kimlik bildirim ve tespitleri sağlıklı olmalıdır. Güvenlik güçlerinde gece görüş dürbünleri olmalıdır.

5.3. Güvenlik mensuplarının çadırları mevcut çadır kentlerden ayrı alanlara kurulmalı, içişçelik olmalıdır.

6-LDKM Sisteminin Kurulması Gereği :

6.1. Yardım dağıtım ve depolanmasıyla görevlendirilecek personel önceden belirlenmeli, yeterli genişlikte depolar tespit edilmeli, tesis edilen sistem dışında ku-

DEPREMLERDE KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER

lardır. Ancak, daha sonraları siyasi, ticari ve benzeri çıkar amaçlı duygularla hareket edenler görülmüştür.

6.2.Kullanılmış giyim eşyaları, miadı geçmiş tıbbi ve gıda malzemeleri gönderilmiştir.

6.3.Bilhassa yabancı gıda malzeme ve ilaçlarının kullanımında zorlukla karşılaşmış, Çin’ce etiketli İslami usule aykırı gıdanın dağıtımını bazı basın organları suistimal etmiştir. Çabuk bozulabilen gıdalar ve eklemek ziyan olmuştur.Yetkisiz kişiler tarafından dağıtılarda yardımların bir kısmı heba olmuştur.

6.4.Çok sayıda belediye ve gönüllü kuruluşun, rast gele yerlerde açtıkları aşevleri siyasi polemige yol açmıştır.

7-Mühendislik Açısından Yaşanan Sorunlar:

7.1-İmar düzenlemelerinde afet konusu hemen hemen bütünüyle dışlanmıştır. İmar sistemi çok başlıdır.

rum ve kişiler tarafından yardım malzemesi dağıtılmamalı, ancak, şeffaflık açısından bu sisteme gönüllü kuruluş temsilcileri alınmalı, çok sayıda dağıtım noktası tesis edilmelidir.

6.2.Giyim eşyaları tasnif edilerek gönderilmeli, etiketlenmeli, mümkün mertebe kullanılmayan eşya gönderilmelidir. Giyim ve gıda malzemeleri çadır, market ve giyim mağazalarında dağıtılmalıdır.

6.3.Yeterli, bilgili, lisan bilen eczacı, sağlık personeli, gıda mühendisi görevlendirilmelidir.

6.4.Belediyeler, insani yardım faaliyetlerine katılan personeli önceden eğitmeli, siyasi istismara sebep olabilecek etkinliklerden uzak durmalıdırlar.

7- Mühendislik Yönünden Alınabilecek Tedbirler :

7.1.Belediye Meclislerinin imar revizyonları Balyndırık ve İskan Bakanlığı izniyle yapılmalı, Kuzeyanadolu fay hattındaki yerleşim yerlerinin ve yo-

TÜRK İDARE DERGİSİ

ğün endüstri ve megapol alanların genel planlamasına DPT tarafından öncelik verilmelidir.

7.2. Belediyelerin imar deneğini tekrar Bayındırık ve İskan Bakanlığı'na verilmeli, devlet bütünlüğü içinde siyasi güç kullanarak merkezi yönetimi işlevsizleştiren yerel yönetim anlayışı terk edilmeli, merkezden yerel idarelere kaynak akışı dar alanlara ve proje karşılığına inhisar ettirilmeli, belediyelere ve özel idarelere kaynak sağlanımı ve gerektiğinde vergi koyabilme yetkisi verilmelidir.

7.3. Depremle ilgili tedbirlerin çok yönlü ve sürekli olması gerekmektedir.

7.4. Her yeni mühendise imza yetkisi verilmeyip, "Sertifikalı Mühendis" veya "Profesyonel Mühendis" gibi ünvanlar, stajyer mündislik sonrası yapılacak sınavla verilmelidir.

- Mühendisler, mezun oldukları üniversiteler tarafından her beş senede bir mesleki eğitimden geçirilmelidir.
- Eğitimsiz ve sertifikasız inşaat kalfası çalıştırılmamalıdır.

7.5. Deprem bölgesinde, deprem yönetmeliğine uygun yapılmamış az hasarlı, hasarsız binaların olası bir

7.2- Yerel Yönetimler, imar ve ruhsat işleri açısından yeterli deprem denetimine tabi tutulmamıştır. Denetimler sözde kalmıştır.

7.3- Türkiye'nin deprem bilgi bankası, coğrafi bilgi sistemi, kent bilgi sistemi kurulmamıştır.

7.4- Bina işlerinde ehliyetsiz kişilerin çalıştığı, standart dışı malzeme kullanıldığı anlaşılmıştır.

7.5- Betonarme binaların önemli kısmının betonarme inşaatı düzenleyen yönetmelik ve deprem yönetmelik

DEPREMLERDE KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER

hükümlerine uyulmadan yapıldığı anlaşılmıştır.

7.6- Binaların bazıları ilk anda devrilmiş, arsa spekülasyonuna, çarpık ve kaçak yapılaşmaya, mafyaya göz yumanların maskesiz yüzleri görülmüştür.

7.7- Deprem bölgesinde hemen hemen bütün camilerin minareleri yıkılmıştır. Yıkılmayanlar da halkın korku rüyası olmuştur.

7.8- Gölcük, Yalova, Adapazarı, vb. yerleşim yerlerinin, uzun alüvyon düzlüklere, genelde kalın, yumuşak-orta katı, kil veya gevşek kum tabakalarından oluşan zeminlere kurulduğu görülmüştür. Bu depremde ilk defa elverişsiz zemin koşullarının, deprem hasarının büyük olmasına neden olduğu görülmüştür.

7.9- Belediyeler tarafından onaylanan uygulama projeleri olmamasına karşın binaların giriş katları market,

depremin tekrar vuku olabileceği alanlarda takviyelerinin, özellikle kamu binaları, öncelikli yapılması zaruret arz ettiğinden, yapı sigortası uygulaması için de düşüğe ve uzun vadeli kredilerle yönetmeliğe uygun hale getirilmelidir.

7.6.Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü ve Toplu Konut İdaresi birleştirilmeli, birinci derece deprem bölgelerinde ve metropol şehirlerdeki bütün kamu arazileri Milli Emlak Genel Müdürlüğünden alınarak vatandaşın ucuz ve zemini sağlam, üretilmiş, altyapısı tamamlanmış arsa verilebilmeli, arsa yatırım malzemesi olmaktan çıkarılmalıdır.

7.7.Diyaneî İşleri Başkanlığı minare standardı geliştirmeli, minareler çelikten yapılmalıdır.

7.8.Birinci derece deprem bölgelerinde ve zayıf zemin koşullarında, zemin ve temel mühendisliği araştırmaları, zorunlu hale getirilmeli ve yapı ruhsatı ona göre verilmelidir. Tarım Arazileri iskana açılmamalıdır.

7.9.Belediyelerden imar denetimi tamamen alınmalı, yapı sigortası kapsamında denetim sistemi geti-

TÜRK İDARE DERGİSİ

dükkan, galeriye dönüştürülmüştür.

Çok katlı bitişik nizam binalar, deprem sırasında birbirini etkileyerek hasara neden olmuştur.

Isı izolasyonu nedeniyle yapılan iki yarım tuğla arasına ısı yalıtım malzemelerinin yerleştirildiği duvarlar dışa veya içe devrilmıştır.

Ara kat yapılmasından kaynaklanan **“Kısa kolon”** binaların çökmesinde rol oynamıştır.

Beton kalitesinin düşük olması, hazır beton yerine şantiyede ilkel koşullarda beton hazırlanması hasarı artırmıştır.

7.10- İmar aflarının, Belediyelere verilen denetimsiz imar yetkisinin suistimali aleni tespit edilmiştir.

7.11- Özellikle tehlikeli madde üretimi ve depolanması amacıyla yapılan stratejik tesislerin yer seçiminin yanlışlığı belirlenmiştir.

rilmelidir.

Birinci derece deprem bölgelerinde titizlikle uygulanacak “yeni yerleşme ve şehir planlama yasası” çıkarılmış olması gerekir.

Deprem bölgeleri için uygun yapı teknolojisi ve bina tipolojisi belirlenmiş olmalıdır.

Tüm imar planları uygun bir şekilde yeniden düzenlenmelidir. Teknik tercihlerin, politik tercihlerin önüne geçmesi sağlanmamalıdır.

Elle beton dökülmesi yasaklanmalıdır.

Yerleşim alanlarındaki tüm yapıların malzeme kaliteleri ve tasarımları denetlenmeli, envanteri çıkarılmalı ve haritalandırılmalıdır.

7.10-İmar afları yasaklanmalıdır.

7.11. Türkiye, Ülkenin jeolojik özelliklerine dayananak yerleşim ve yatırım politikalarını, planlarını ve uygulama alanlarını yeniden düzenlemeli, stratejik tesisler bölge dışına çıkarılmalıdır.

DEPREMLERDE KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER

8-Geçici Barınma ile İlgili Alınması Gereken

Tedbirler:

8.1.Aşılama, çevrenin ilaçlanması, kireçleme bir program dahilinde, genel ilaçlama işi; havadan yapılabilir. Çadırkentlerin ve prefabrik konutların yapılacağı alanlar altyapılarıyla önceden hazır edilmelidir.

8.2.Geçici yerleşim alanlarında eğitim, sosyal, kültürel ve sanatsal etkinlikler plan dahilinde yapılmalı, ancak aşırıya kaçılmamalı, çocukların olağanüstü durumlardaki eğitim çalışmalarını konusunda "MEB" Talim ve Terbiye Kurulu tebliğ yayınlamalıdır.

8.3.Çadır konusunda standart getirilmelidir.

8. Geçici Barınma Sorunları :

8.1- Halk enkaz içerisinde yakınlarını canlı bulabilme, kıymetli eşya ve malzemelerini kurtarabilme umuduyla konutunun yanına düzensiz çadır kurmak zorunda kalmış, sonuçta rastgele çadır toplulukları doğmuş, bu durum da hastalıklara zemin hazırlamıştır.

8.2- Sağlanan bütün imkanlardan sonra bazı çadırkentlerdeki çocukların bisiklet, paten, internet kafe ve modern oyuncaklara ulaşmak için yeni bir deprem istedikleri ve elde ettikleri bütün ayrıcalıkları depremle eşdeğer gördükleri ifade edilmiştir. Çadırkentlerde yaşayan bazı yetişkinlerde de aynı durum gözlenmiştir.

8.3- Kızılay çadırlarının nitelik ve nicelik yönünden yetersiz olduğu anlaşılmıştır.

TÜRK İDARE DERGİSİ

**7- YEDİ ŞİDDETİ VE ÜZERİNDE BÜYÜK BİR DEPREM OLDUĞU
TAKDİRDE KRİZ YÖNETİM MERKEZİNİN 24 SAAT AĞIRLIKLİ
ÇALIŞMA PROGRAMI**

Olay Akışına Göre Yapılacak Faaliyetler:

7 ve daha fazla şiddette DEPREM (Saat 05.00'da varsayılarak)

- Telefonlar ve elektrikler kesik
- Kamu binaları hasarlı
- Altyapı devre dışı, yollar enkazla kaplı

İLK 24 SAAT :

- 05.10 Güvenlik güçleri, Kriz Yönetim Merkezi üyelerinin konutları ve Hükümet Konağı hakkında bilgi toplamakta
- 05.30 Zarar görmemiş üyelerin Kriz Merkezinde kendiliğinden toplanması
- 05.35 Güvenlik devriyelerinin, kamu binalarında ve Hastaneler ve Sağlık Ocaklarında ki hasarlarla ilgili ön bilgileri toplaması
- 05.40 Protokol yapılan Valiliklerden yardım talebi
- 05.45 İl ve İlçelerin durumu hakkında ön bilgilerin alınması
- Halkta panik, çok sayıda ölü ve yaralı
- Birinci sınıf tarım arazilerindeki evler yıkık
- 06.00 Kriz Yönetim Merkezinin durum değerlendirmesi
- Kriz Yönetim Merkezinin, Afet Planını incelemesi,
- Kriz Yönetim Merkezinin, Jenaratör, Telsiz, Bilgisayar vs. faaliyete geçirmesi
- Felaketin boyutlarının araştırılması (Merkez üssü, Şiddeti, Türü, Yangın ve ölü durumu)
- Fabrika ve benzeri tesislerin son durumunun alınması,
- 07.00 Askeri helikopterlerle ve diğer araçlarla il ve ilçelerin hasar durumunun incelenmesi
- 07.30 Askeri Birliklerin deprem bölgesine intikali
- 07.50 Halkın yaralıları İl ve İlçe Merkezlerinde belirlenen alanlara getirmeleri için anons yapılması

DEPREMLERDE KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER

- 08.00 Yaralıların Ön Muayenelerinin yapılması, ağır yaralıların hava ve kara araçlarıyla şevki
- 08.05 Yağmacılığa karşı, yerleşim yerlerinin güvenlik güçlerince kontrolü
- 08.10 İlk Yardım ve Kurtarma ekiplerinin muhtelif yerlere şevki ve kayıtları
- 08.15 Zarar görmeyen doktor ve sağlık personelinin tam kapasite çalıştırılması
- 08.30 Gerekli Tıbbi malzeme yardım talebinin yapılması
- 09.00 Anayollardaki trafiğin tam kontrolü ve kesilmesi
- 09.15 İl ve İlçe genelindeki elektrik tellerinin durumu ve tehlike olmaktan çıkarılması
- 09.30 Kriz Merkezinde , ilk yardım- kurtarma gönüllü faaliyetleri koordinatörlüğünün kurulması
- 09.35 Gönüllü koordinatörlüğün , ekiplere harita, rehber ve telsiz verilmesi
- 09.40 Ön Raporun değerlendirilmesi (Devlet hizmetleri durmuş ve yetersiz, kargaşa var)
- 09.45 Tıbbi müdahalede Askeri Kurtarma ekiplerinin görev alması
- 10.00 Mülki idare amiri adına, marketlere, eczanelere, fırınlara, iş makinalarına, minibüs ve otobüslere el konulması
- 11.00 Yardım Toplama ve Dağıtım Depo görevlilerinin kendiliğinden planlama, çalışma ve organizasyonu
- 11.45 İçme suyu için Belediye İtfaiye aracı ile kaynaklardan su alınması, el konulan su şişelerinin halka dağıtılması
- 12.00 Su, elektrik, telefon alt yapı tesislerinin onarımına başlanması
- 12.15 Güvenlik güçlerinin cenaze kaydı konusunda sık sık anons yapması, Ölülerin kimlik tespiti, fotoğraf ve film çekilmesi, parmak izi alınması
- 12.30 Yıkılan binaların çevresinde güvenlik kordonu oluşturulması

Para Kasası, Altın vs. Gibi Kıymetli Eşyaların Emanet Deposunda Emniyete Alınması

- 12.45 Bulaşıcı hastalıklara karşı ön ilaçlama yapılması
- 13.00 Kriz Merkezinin depremzedelere yardım sistemini oluşturması
- 14.00 Sokak ve caddelerde başıboş dolaşan çocuk ve iradesini kaybetmiş olanlara acil müdahale
- 15.00 Depolarda bulunan çadırların kurulması için askeri birliklere teslimi

TÜRK İDARE DERGİSİ

- 16.00 Görevlilere uyku tulumu vs. dağıtılması
- 16.30 El konulan otobüs, minibüslerle kamu görevlilerinin eş ve çocuklarının sağlam olan kamu tesislerine gönderilmesi
- Okulların tatil edilmesi (Okul zamanı ise)
- 17.00 Çadır kentlerin kurulmaya başlanması (Çadır kentlerin yerleri, Yönetim konusunda ön değerlendirme

Çadırlara halkın yerleştirilmesi

- 18.00 Can ve mal kaybı konusunda ilk somut bilgilerin değerlendirilmesi
- 19.00 Kriz Merkezi toplantısı ve değerlendirme
- 20.00 Kiralama ve satın alma komisyonunun ilk toplantısı
- 21.00 Bir haftalık acil müdahale çalışmalarının programlanması
- 22.00 Askeri birliklerle ilişkilerin değerlendirilmesi
- 23.00 Kriz Merkezinin Çalışma Programının yapılması

İlk 24 Saatten Sonrası

- Kriz Yönetiminin güçlendirilmesi
- Danışma merkezlerinin kurulması
- Alt yapının hayata döndürülmesi
- Devlet hizmetleri için gereken düzenlemenin yapılması
- Enkaz kaldırma işleminin faaliyete geçirilmesi
- Barınma ve onarım yardımının faaliyete geçmesi
- Afet yardım faaliyetinin tam düzene girmesi
- Çadırkentlerdeki yaşam koşullarının iyileştirilmesi
- Hasara uğramış yerleşim yerlerinin yeniden imarı
- Enkazların acilen kaldırılması
- Enkazın ayırma tabi tutulması ve belirlenen enkaz alanları hakkındaki raporun değerlendirilmesi
- Prefabrik konut alanlarının tespiti
- Yerel Ekonominin Canlandırılması
- Eğitimin faaliyete geçirilmesi (Okul zamanı)
- Hasar tespit çalışmalarının tamamlanması
- Hizmet binaları elverişli olan resmi kurumların kendi yerlerine taşınmaları
- Çevre sorunlarının tam anlamıyla çözülmesi

DEPREMLERDE KULLANILMASI GEREKEN TECRÜBELER

- Turizmin canlandırılmaya çalışılması
- Günlük durumun ve alış-veriş yerlerinin normale dönmesi
- Hak sahipliği komisyonu ve kalıcı konut alanlarının tespit çalışmalarının yapılması
 - Güvenli bina yapılması konusunda halkın aydınlatılması
- Depremzedelere kendi kendilerine yetebilmeleri konusunda yardım yapılması
 - Zemin etütlerinin tamamlattırılması
 - Prefabrik konutların tamamlattırılması
 - Sosyal faaliyetlerin artırılması
 - Çadır kentlerin boşaltılması
 - Mevcut yasaların uygulanmaya başlanması (Kriz Yönetiminden çıkış)
 - Uzun dönem yeniden yapılanma
 - Kalıcı konutların imar çalışması
 - Yalnız yaşayanlarda ölümlerin artması sonucu yeni rehabilitasyon programının uygulanması,
 - Depremden kaçarak göç edenlerde geri dönüşün başlaması
 - Kalıcı konutların tamamlattırılması ve hak sahiplerine teslimi

8- SONUÇ

Doğa olayları aslında felaket değildir. Doğa yasalarına göre gereken önlemleri almayıp, rant sağlama peşinde koşan toplumlar hüsrandır. Doğa olayını afete dönüştüren insandır.

Bu sebeple; bir dahaki depremlere hazırlıksız yakalanmamak için 17 Ağustos 1999 Marmara Depremi'ni milat kabul eden anlayış çerçevesinde yaşananları ve alınması lazım gelen önlemlerin belirtilmesi tarihi bir sorumluluk olacaktır.

4483 SAYILI MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN YARGILANMASI HAKKINDA KANUN İLE UYGULAMASI SIRASINDA ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Çağatay ÖZCAN*

A- Giriş

4.12.1999 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 4483 sayılı Yasa, 96 yıldan bu yana uygulanmakta olan MMHK’u yürürlükten kaldırdı. Yeni Yasa, MMHK’a yöneltilen eleştirileri de dikkate alarak bir düzenleme getirmiştir. Başta; yapılan ceza soruşturmalarının zamanaşımına uğraması, hukuk bilmeyenlerin soruşturma yapması, idare kurullarının yargıç olmayanlardan oluşması v.b. eleştirileri gidermeyi, idari ceza soruşturmalarının daha hızlı yürütülmesini amaçlamıştır.

Bu amaca uygun olarak, daha önce idare kurullarının ve memur yargılama kurullarının elinde olan kovuşturma yetkisi alınırken, bu yetki bir tek kaymakama, valiye, bakana, başbakana v.b. kamu görevlilerine verilmiştir.

9 aylık uygulamada bazı sorunlar çıktığını görmekteyiz. Bu sorunları sırasıyla ele almak gerekiyor.

B-İ- Kapsama Alman Suç Bakımından Ortaya Çıkan Sorun

4483 sayılı Yasanın 1 inci maddesinde, “görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı izin verecek mercileri belirtmek ve izlenecek usulleri düzenlemektir” denilmektedir.

Görevden doğan suçla, görev yapıldığı sırada işlenen suçların ayrılması her zaman kolay olmayabilir. Öyle olaylarla karşılaşabiliriz ki birini ötekinden ayırmak mümkün olmayabilir, örneğin, bir polis memuru bir gösteride güvenliği sağlamak için önce uyarıda bulunarak göstericilerin dağılmasını isteyebilir. Göstericiler dağılmamakta direnirse veya güvenlik kuvvetlerine taşla sopayla saldırırsa, o güvenlik görevlisi seyir mi edecektir? Yoksa gerektiğinde güç kullanmak zorunda kaldığını düşünerek hırpalanan veya yaralanan göstericinin şikayeti üzerine, şikayetçiye vurmasını “görevinden doğmamıştır” diyerek Cumhuriyet Savcılığına göndermek

* Danıştay 2. Daire Kıdemli Tetkik Hakimi ve Kamu Yönetimi Uzmanı

TÜRK İDARE DERGİSİ

o güvenlik görevlisinin şevkini kırmaz mı? Örneğin, bir doktorun muayene sırasında hastasının tavırları nedeniyle bağırıp çağırmasını veya hakaret etmesini nasıl ayıracağız. “Hakaret etmek” doktorun asli görevi değildir; diyerek Cumhuriyet Savcılığına göndermek görev yapan doktoru tedirgin etmez mi? Böylece çalışma şevkini kırmaz mı? İşte bu tür endişelerden dolayı, görev nedeniyle veya görev yapıldığı sırada işlenen eylemlerin ayrılması çoğu kez zor olur. Bu ayrımın soruşturma izni veren makam tarafından değil, yapılan itirazı karara bağlayacak olan Danıştay İkinci Dairesince veya Bölge İdare Mahkemesince yapılmasının doğru olacağı kanaatindeyiz.

2- İzin Vermeye Yetkili Merciler İle İlgili Sorunlar

4483 sayılı Yasanın 3 üncü maddesinde; “ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakam, il ve merkez ilçelerde görevli memur ve diğer kamu görevlileri hakkında vali izin verir” denilmektedir.

Öncelikle, il ve ilçelerde valinin veya kaymakamın emrinde herhangi bir denetim kurulu yoktur. Kaymakam kimi görevlendirsin? İlçede üst düzey görevliler bir elin parmakları kadar azdır. Bunların ön inceleme raporu hazırlayacak bilgi ve yetenekten yoksun oldukları MMHK’un zamanında yapılan eleştirilerle ortaya konulduğuna göre ön incelemeyi kime yaptıracaklar?

Aynı şekilde illerde, tüm bakanlıkların idare birimleri bulunduğu göre, çoğu teknik bilgiyi gerektirecek konularda vali, kimi görevlendirecek? İlgili birimin çalışanlarından görevlendirdiği zaman, yasanın amacına ters düşecek, gene hukuk bilmeyen kişiler, hem de meslek dayanışması göstererek soruşturma yapmak durumunda kalacaklar. Bu tür eleştirilerin ortadan kalkabilmesi için, her ilde valinin emrinde, her bakanlığın görev alanlarında yetişmiş yüksek öğrenim yapmış ve güvencesi olan ve sınavla göreve alınan “İl Denetim Kurulları” oluşturulmalıdır. Bu kurullar ilde veya bağlı ilçelerde gerektiğinde soruşturma yaparak ön inceleme raporlarını hazırlamalıdır. Aksi halde, valiler ve kaymakamlar güç durumunda kalacaktır. Ortaya çıkan sorunun giderilmesi mümkün olmayacaktır. Bu konuda bazı sıkıntıların çıktığı bilinmektedir.

Örneğin; Bir ilin valisi, hakkında şikayet olan bir kamu görevlisi hakkında soruşturma yatırmak amacıyla ilgili Bakanlıktan müfettiş istemiş Bakanlık (eski alışkanlıktan dolayı istendiğine inanarak) valiye uygun bir yazı yazarak isteğin mümkün olmadığını bildirmiş. Vali, bunun üzerine tepki göstererek Bakanlığa “peki benim müfettişim mi var ki soruşturma yaptırayım” diyerek sitem etmiştir.

Bir başka bakanlıktan iletilen sorun ise daha değişik. Gene, bir ilin valisi suç işleyen kamu görevlisi hakkında ön inceleme yaptırmak amacıyla ilgili bakanlıktan müfettiş istemiş. Bakanlık, iki müfettişi görevlendirmiş. Müfettişler gerekli soruş-

4483 SAYILI KANUN UYGULAMASI

turmayı yaparak hazırladıkları ön inceleme raporunu Valiye teslim ederek merkeze dönmüşler. Bir hafta sonra vali bir yazı ekinde ön inceleme raporunu bakanlığa göndererek; yazıda belirtilen eksiklerin giderilmesinden sonra ön inceleme raporunun gönderilmesini istemiş. Bakanlık müfettişleri belirtilen eksikleri gidermek için validen emir almış olmuyor mu? Bu sorunların gittikçe artacağını düşünüyoruz. Bu aksaklığın giderilmesi için yasanın 3. maddesinin (a) ve (b) fıkralarının en kısa sürede değiştirilmesi gerekir. Değişiklik şöyle yapılmalıdır.

3-a) İlçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakam veya bildirmesi üzerine ilgili vali veya bakan,

3-b) İlde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında vali veya bildirmesi üzerine ilgili bakanlık, şeklinde bir değişiklik yapılmalıdır. Aksi halde yukarıda belirtilen tartışmalar sürüp gidecektir.

Yine bu maddenin (h) fıkrasında dikkat çekici fıkra hükmüne göre; “Büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları; büyükşehir, il ve ilçe belediye meclisi üyeleri ile il genel meclis üyeleri hakkında İçişleri Bakanı” ön inceleme yaptırır denilmektedir. Büyükşehir, il ve ilçe belediye meclis üyeleri, il genel meclis üyelerinin sayısı bugün bile çoktur. İçişleri Bakanı sırf bu izin işiyle uğraşsa bile sanırım yarım gününü harcamak zorunda kalır. İl belediye meclis üyeleri, il genel meclis üyeleri, ilçe belediye başkanları hakkında ilin valisi izin vermelidir. Yarın ilçe sayısı iki katma çıktığında, il sayısı arttığında İçişleri Bakanının iş yükünün altından kalkması mümkün değildir. Bu nedenle önerilen değişikliklerin kısa sürede yapılması gerekir.

3- Süre Konusu

4483 sayılı Yasanın 7 nci maddesi süreyi düzenlemektedir. Ön inceleme dahil 30 günlük süre verilmekte, zorunlu hallerde onbeş günü geçmemek üzere bir defa uzatılabileceği, Yasanın 9 uncu maddesinde ise, Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay İkinci Dairesinin en geç üç ay içinde yapılan itirazı karara bağlayacakları öngörülür. Şimdilik dosya sayısının azlığı buna imkan vermektedir. Yarın dosya sayısı binlere, ikibinlere çıktığında 3 aylık sürede itirazların sonuçlandırılması mümkün olmayacaktır. Aynı şekilde, ön inceleme için öngörülen süre makul bir süreye örneğin 3 aya çıkartılmalıdır. Aksine bir anlayış ve denetim elemanları, ön incelemeyi gereği gibi yapmayacaklar, ya da, hiç evlerinde oturmadan zamana karşı sürat yarışı yaparak o soruşturmadan bu soruşturmaya koşturmak zorunda kalacaklar. Bunun normale dönebilmesi için mutlaka sürelerin makul düzeye çıkartılması gerekir. Örneğin ön inceleme süresi en az 3 aya, itirazların sonuçlandırma süresi de en az 6 aya çıkartılmalıdır.

TÜRK İDARE DERGİSİ

4. İtirazların Yapılacağı Yer Sorunu

4483 sayılı Yasanın 9 uncu maddesinde; “İtiraz” düzenlenmektedir. Buna göre “Yetkili merci, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararın Cumhuriyet Başsavcılığına, hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisine varsa şikayetçiye bildirir.

Soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise, Cumhuriyet Başsavcılığı veya şikayetçi itiraz yoluna gidebilir. İtiraz süresi, yetkili merciin kararının tebliğinden itibaren on gündür.

İtiraza, 3 üncü maddenin (e), (f), (g) (Cumhurbaşkanınca verilen izin hariç) ve (h) bentlerinde sayılanlar için Danıştay İkinci Dairesi, diğerlerine yetili merciin yargı çevresinde bulunduğu bölge idare mahkemesi bakar.

İtirazlar, öncelikle incelenir ve en geç üç ay içinde karara bağlanır. Verilen kararlar kesindir. “İtiraza ilişkin madde hükmünün tamamını yukarıya yazdık. Ancak, görüldüğü gibi itiraz dilekçelerinin verileceği yer veya makam belirtilmemiştir. Bu eksiklik çeşitli sorunlar yaratmaktadır. Bazı kamu görevlisi, itiraz dilekçesini doğrudan doğruya Danıştay İkinci Dairesine vermektedir. Bazıları ilgili bakanlığa, bazıları ilgili olduğu kuruma, bazıları adli mahkemelere, bazı görevliler ise kendilerine en yakın idare veya vergi mahkemelerine vermektedirler. Bazı dilekçeler ise adi mektupla gönderilmektedir. Bazı kurumlar itiraz dilekçelerini zamanında göndermemektedir. İtiraz dilekçelerinin nereye verileceği belli olmayınca, öngörülen süre kaçırılmaktadır. O halde, yapılacak bir değişiklikte, bölge idare mahkemesini ilgilendiren itirazların, bu mahkemeye gönderilmek üzere, Danıştay İkinci Dairesini ilgilendiren itirazların ise Danıştay İkinci Dairesine gönderilmek üzere;

- a) - İdare Mahkemelerine,
- b) - Vergi Mahkemelerine,
- c) - Bölge İdare Mahkemelerine,
- d) - Asliye Hukuk Mahkemelerine,
- e) - Ön incelemeyi yaptırıp izin veren valiliklere veya kaymakamlıklara,
- f) - Ön incelemeyi yaptırıp izin veren bakanlık veya kamu idaresine yapılabilmesi imkanı getirilmelidir.

Bu kurumlara yapılacak itirazlar süreyi kesmelidir.

Bu konuda ciddi bir düzenleme yapılmadığı takdirde öngörülen 10 günlük itiraz süresinin geçirilmesi mümkündür. Kamu görevlisinin mağdur edilmemesi gerekir. Verilen iznin yerinde olup olmadığı, siyasal, kişisel bir amaçla verilip verilmediğinin saptanabilmesi için, itirazın bağımsız bir mahkemede incelenerek karara

4483 SAYILI KANUN UYGULAMASI

bağlanması uygun olur. Böylece, verilen veya verilmeyen soruşturma izninin siyasal kişisel bir amaca veya bir husumete, soyut bir iddiaya dayanıp dayanmadığını saptamak mümkün olur. Bu amaçlara dayanılmış ise verilen emir bozulur. Verilen izin verme emri iptal edilerek ortadan kaldırılır. İzin vermeme emri ise bozularak, izin verilmesine karar verilir. İlgili kamu görevlisi hakkında gereksiz yere soruşturma açtırılması veya gerçekten suç işleyen kamu görevlisi hakkında olayın kapatılması, soruşturulmaması önlenmiş olur.

5- Ortaya Çıkabilecek Yetki Uyuşmazlığının Çözümü

4483 sayılı Yasa bu konuda herhangi bir hüküm getirmemiştir. Bilindiği gibi, MMHK'un getirdiği sistemde Danıştay İkinci Dairesi bu tür uyuşmazlıkları çözüyordu. Oysa, 4483 sayılı Yasa böyle bir düzenleme öngörmüyor. Çünkü Danıştay İkinci Dairesi, sadece yapılacak itirazları inceleyip karara bağlamaktadır. Bunun dışında bir görev verilmemiştir. Uygulamada yetki uyuşmazlığı çıkması mümkündür. Bir bölge idare mahkemesi, önüne gelen olayda, kendisini yetkili görmeyebilir ve diğer bölge idare mahkemesini yetkili görebilir. Öteki bölge idare mahkemesi de kendisini yetkili görmezse olumsuz yetki uyuşmazlığı çıkar. Bu uyuşmazlığı giderecek merci kim olacak? 1684 sayılı Yasa uyarınca idare kurulları ile adli mahkemeler arasında çıkan görev uyuşmazlığının giderilmesi görevi, Yargıtay Ceza Genel Kuruluna verilmiştir. Ortaya çıkacak uyuşmazlık bu kapsama girmiyor. Yetki uyuşmazlığı Uyuşmazlık Mahkemesinin görev alanına da girmemektedir. Çünkü adli, idari veya askeri yargı arasında çıkacak olumlu veya olumsuz görev uyuşmazlığının çıkması halinde, bu uyuşmazlığı Uyuşmazlık Mahkemesinin çözmesi mümkündür. İki bölge idare mahkemesi arasında çıkabilecek yetki uyuşmazlığı ise bu kapsama girmemektedir.

Uyuşmazlığın çözümlenmemesi, bir soruşturmanın mahkemesiz kalması sonucunu doğurur. Yasa koyucunun böyle bir amaç güttüğünü söylemek yanlış olur. Olsa olsa böyle bir sorun düşünülmemiş olabilir.

O halde, yasada yapılacak değişiklikler sırasında bu hususun da dikkate alınması gerekir.

C- Sonuç

4483 sayılı Yasa ile 96 yıllık M.M.H.K'ü yürürlükten kaldırıldı. Ancak, getirmiş olduğu sistem kaldırılan yasanın yerini dolduramamıştır. Yasanın 9 aylık uygulamasında görülen aksaklıklar yasal düzenleme ile giderilebilir. Sorun yaratan aksaklıkların giderilmesi gerekir. Aksi halde, reform sayılan yasa yarattığı sorunlarla işi zorlaştıran bir hal alır.

Şimdilik ortaya çıkan sorunlar ve çözüm yollarını yazmaya çalıştık. İleride ortaya çıkabilecek yeni sorunları da, yazabilmek için zamana ihtiyaç olduğunu belirtmek gerekir.

KAMU KESİMİ ÜCRET SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE'DE DURUM

Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli olarak yürütülmesi elbette ki kamu personelinin kalitesi ile yakından ilgili bir süreçtir. Bu bakımdan devletin temel görevi halkına daha iyi hizmet vermenin yollarını aramaktır. Yeni yönetim tekniklerinin kamu kesiminde uygulanması bu amaca yönelik bir faaliyet olarak algılanabilir. Bu noktada kamu kesiminde çalışanların nitelikleri ve gelirleri arasında bir ilişkinin olup olmadığının sorgulanması önem taşır. Özellikle de istihdam ve ücret ¹ sistemlerinin ne durumda olduğunun ortaya konması gerekir. Türkiye'de kamu kesiminde çalışan personelin gelirleri bakımından bir kargaşa yaşanmaktadır. Bu kargaşa sadece gelir bakımından değil, istihdam sistemi, maaş sistemleri, endüstri ilişkileri sistemi, iş sınıflandırma sistemi, ücret skalası ve sözleşme sistemi bakımından da geçerlidir. Ülkemizdeki bu durumu daha iyi anlayabilmek için diğer ülkelerde ve özellikle OECD ülkelerindeki uygulamaları ortaya koymak gerekmektedir.

Genel olarak bu çalışmada yer verilen konular Dünya'daki uygulamalar doğrultusunda Türkiye'de nelerin yapılabileceğine ilişkin değerlendirmelerden ibarettir. Dolayısıyla herhangi bir sistem tercihi yer vermeksizin mevcut durum aktarılmaya çalışılmıştır.

KAMU KESİMİNDE ÜCRET SİSTEMLERİ

Birbirinden farklı olsa da kamu sektörünün istihdam sistemi birbirine benzer özelliğe sahiptir. Bunun nedenleri arasında kısmen de olsa bu hizmet türünün doğası, tarihsel gelişimi ve sosyalist ilkelere göre örgütlenmemiş bir devlet yapısı sayılabilir. Uzun dönemli çalışma, nispeten daha güvenli iş (iş güvenliği), benzer kari-

* Muğla Üniv.. İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

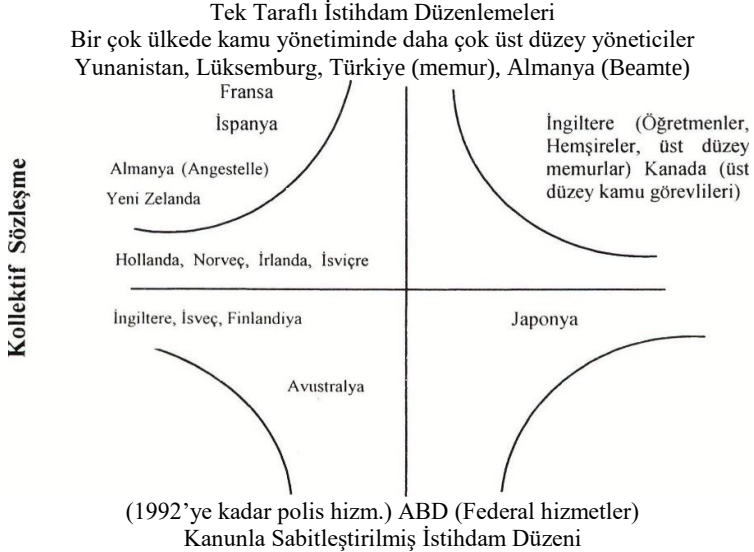
1 Kamu kesiminde çalışan memur ve işçilere devletin yaptığı ödemeler bakımından maaş ve ücret kavramları, anlatımı kolaylaştırmak bakımından birbirinin yerine kullanılmıştır.

TÜRK İDARE DERGİSİ

yer formları, benzer ücret skalaları ve genellikle çalışma yılı ile bağlantılı artan ücret uygulamaları bu benzerlikler arasında gösterilebilir.

Bu genel benzerliklerin yanında, kamu hizmeti yönetiminde, ücret sistemlerinde ve kamu görevlilerinin statülerinde ülkeler arasında önemli farklılıklar vardır. Bu bakımdan özel sektördeki uygulamaların farklılığını ortaya koymak belki daha kolaydır. Çünkü özel sektörde tek taraflı sözleşme sisteminden çok taraflı sözleşme sistemine kadar tek bir hat üzerinde bu istihdam sistemi ortaya konulabilir. Oysa benzer bir hattı kamu yönetimi bakımından ortaya koyabilmek oldukça zordur. Çünkü devletlerin istihdam bakımından özel durumları vardır ve kamu hizmetleri tüketime göre belirlenmezler. Hizmetlerin doğrudan parasal karşılığı yoktur ve demokratik ülkelerde alınan kararlardan dolayı kamusal sorumluluk söz konusudur. Bu nedenle ücret sistemleri yasalarca veya yasaların izin verdiği kurumlarca oluşturulur.

Şekil. 1: Seçilmiş bazı ülkelerde ücret sistemlerindeki ağırlıklı uygulamalar



Kaynak: PUMA, Public Management Occassional Papers, 1994, Series No.2²

2 Bu çalışmada PUMA, Public Management Occassional Papers, 1994, Series:2'den geniş oranda yararlanılmıştır.

KAMU KESİMİ ÜCRET SİSTEMLERİ

Kamu yönetiminde ücret farklılıklarını belirleyebilmek için iki temel ayaktan oluşan bir şekil çizmek daha yararlıdır. Bu ayaklardan birincisinde bağımsız birimlerin önerisiyle toplu sözleşme sistemi, diğerindeyse tek taraflı karar alımıyla belirlenen ücret sistemi söz konusudur. Birincisinde çalışanların ücretlerin belirlenmesine aktif katılımı vardır. İkincisinde ise ücretlerin belirlenmesinde işverenin (devlet) sözü geçerlidir. Dolayısıyla İkincisinde görüşme veya birlikte karar alma söz konusu değildir.

Toplu Sözleşme

Kamu görevlileri için sınırlanmamış toplu sözleşme sistemi oldukça az sayıda ülkede vardır. İrlanda, Yeni Zelanda, Hollanda ve İsveç bu konuda nispeten serbest sözleşme sistemine sahip ülkeler arasında sayılabilir. Örneğin Yeni Zelanda'da hükümet politika parametrelerini, Devlet Hizmet Komisyonu ise ücretlerin belirlenmesinde belirli stratejileri planlayıp ortaya koyarlar. Bakanlar sonuçlardan veya görüşmelerden haberdar edilir ama doğrudan müdahale etme yetkileri yoktur. Avusturalya'da ise ücret sözleşmeleri hükümetin veto hakkıyla beraber bağımsız kurullarca yürütülür.

Bunun aksine örneğin Fransa kamu hizmetlerinde sözleşme sistemini geliştirmiştir. 1983 reformundan bu yana sözleşmeler hükümet için sadece tavsiye niteliğindedir ve hükümet uygulamak zorunda değildir. Hatta 1983 yılında ücretler dondurulmuştur. İzleyen yıllarda hükümet sözleşme sistemini yürürlüğe koymuş ama veto hakkından vazgeçmemiştir. Bu sistemdeki başka bir ülke ise Kanada'dır. Burada da hükümetin müdahalesi söz konusudur ancak Fransa'ya oranla daha sınırlı müdahale vardır ve eyaletlerde farklı uygulamalar söz konusudur.

Bağımsız Ücret Komisyonları

Ücret sistemlerinde ikinci temel ayağı ise bağımsız ücret komisyonları oluşturmaktadır. Bu komisyonlar daha çok üst ve orta düzey yöneticiler için, hükümet bir karara varmadan önce ücret bakımından bilgi toplarlar ve hükümete tavsiyelerde bulunurlar. Örneğin Japonya'da bağımsız Ulusal Personel İdaresi yaşam maliyetleri ile kamu ve özel sektörde ücretler konusunda araştırmalar yapar. Bundan da önemlisi bu komisyon değişik partilerin talep ve kanaatlerini de alır ve parlamentoya (Diet) tavsiyelerde bulunur. Bu tavsiyeler genellikle kabul edilir. Benzer şekilde İngiltere'de bağımsız ücret belirleme kurulları farklı partilerin görüş ve taleplerini alarak başbakanı detaylı rapor sunarlar.

Bağımsız kurullar ücretlerin belirlenmesinde kamu sendikalarının baskılarını hissetmezler. Bununla birlikte birçok sendika İngiltere'de ücretlerin belirlenmesinde ve toplu sözleşmelerde kendilerinin de etkileri olması konusunda baskı yapmak-

TÜRK İDARE DERGİSİ

tadırlar. Ancak, buradaki sözleşmelerin özel sektördekilere farklı olduğunu belirtmemiz gerekir.

Bağımsız ücret komisyonlarının önerileri hükümet tarafından reddedilebilir. Örneğin Kanada’da 1981’den bu yana bu kurulların önerileri sadece iki kere kabul edilmiştir. İngiltere’de hükümet 1992 yılında Üst Maaş Belirleme Organı (Top Salaries Review Body) nın önerilerini geri çevirmiştir. Kanada ve İngiltere’de bu komisyonlar hükümetin denetimi altındadırlar.

Çalışanların Gelirlerinin Hükümetçe Belirlenmesi

Bu sistem az sayıda ülkede uygulanır. Temel olarak hükümetlerin kendi bütçeleri ile kamu yönetimi ve iş piyasasının ihtiyaçlarının dengelenmesi anlayışına dayanır. Dolayısıyla hükümet yasama organına ve halka karşı bu konularda sorumluluk taşır. Hükümetler genel olarak memurlara yüksek ücret verme eğilimindedirler. Çünkü memurlar yürütmede önemli pozisyonlardadırlar ve parlamenterlerin çoğu eski memurdur. Bu özellikle Almanya için geçerlidir.³

Almanya, Yunanistan, Lüksemburg ve Türkiye’de memurların (beyaz yakalı kamu görevlileri) maaşları hükümetçe belirlenir. Oysa işçilerin (mavi yakalı kamu görevlileri) ücretleri toplu sözleşmeyle belirlenir. Hükümetin verdiği ücret belli bir yaşam standardı sağlayacak düzeydedir. Bu Türkiye dışında diğer ülkeler için geçerlidir.

Üst düzey memurların istihdam koşulları bir çok ülkede özel sektörüne benzer. Örneğin İngiltere’de ve Yeni Zelanda’da bazı kuruluşlardaki yöneticilerin maaş ve istihdam şekli bireysel ve belli dönemlerde sözleşmeyle belirlenir. Tepe yöneticilerin ücretleri Norveç ve İsveç’te de diğerlerinden farklılıklar gösterir ve özel sektöre daha çok yakındır. Bu türden değişiklikler kamu hizmeti yönetiminin yapı ve stilinde önemli yeniliklere yol açmaktadır.

Gelirlerin Belli Kurullarla Belirlenmesi (Yasalarla)

Kamu görevlilerinin gelirleri tek taraflı hükümetler tarafından belirlenebilir. Ancak burada önceden belirlenmiş kural ve düzenlemelere uygun hareket edilir. Kamu hizmeti veren görevlilerin aldığı gelirler tüketici fiyatlarına endekslenebilir veya ortalama kazanç kriteri esas alınabilir. Birçok kamu görevlisi (memur) grev hakkına sahip değildir. Bundan dolayı ekonomideki bir takım olumsuz durumlardan etkilenmemeleri için endeksleme çabaları söz konusudur. Ancak sonuç itibarıyla uzun dönemde bu tür endekslemeler ücretlerde özel sektöre göre önemli kayıpların doğmasına engel olamazlar. Çünkü bir çok kamu hizmeti uzun dönemlidir ve enf

3 B. Keller, “Determinants of the Wage Rate in the Public Sector: The Case of Civil Servants in the FR Germany”, British Journal of Industrial Relations, 19:13, November, s. 347.

KAMU KESİMİ ÜCRET SİSTEMLERİ

lasyonun olumsuz etkisi onları daha çok etkiler. Bu bakımdan kamu hizmetinde çalışan personelin sayısı değilse bile niteliği gittikçe düşmektedir. Daha açık söylemek gerekirse, bu tür endekslemelerin olduğu ülkelerde kaliteli personel açığı vardır ama bu nicel bir açık değildir.

Tek taraflı ücret belirleme sistemleri daha merkezi olma eğilimindedirler. Çünkü devlet tek işverendir ve bütün vatandaşlarına benzer davranması gerekir. Eğitim seviyesi ve nitelik farklı olmadıkça veya işin niteliği gerektirmedikçe devletin ayırım yapması oldukça zordur. Bu durum ücretlerin kanunlarla belirlenmesi durumunda daha da zordur. Bunun aksine, toplu sözleşmede en azından teorik olarak farklı gruplar arasında değişik varyasyonlara gidilerek rızaya dayalı farklılaştırılmış bir ücret sistemi oluşturulabilir. Bundan dolayı tek taraflı olarak belirlenen kamu ücret sistemleri toplu sözleşme veya bağımsız değerlendirme sistemine göre daha merkezileşme eğilimindedirler.

ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİNİN ÜCRETLERE ETKİSİ

Genel olarak kamu hizmetinde çalışanlar mevcut kurumsal düzenlemelerce belirlenen ücret sistemleriyle kuşatılmışlardır. Bununla birlikte özel statüdeki kamu görevlilerinin maaşları kanunlarla belirlenir. Buna örnek olarak Almanya, Yunanistan, Türkiye ve ABD gösterilebilir.

Alt düzeylerdeki kamu çalışanlarının sendikalaşma ve toplu sözleşme konusunda yoğun çabaları söz konusudur. Hiç değilse üyeliğin yaygınlaştırılması konusunda yoğun sendikal çalışmalar yapılmaktadır. Oysa özel sektörde tam aksine gelişmeler söz konusudur. Özel sektörde sendikalaşma faaliyetlerinin gittikçe zayıflaması sonucunda üye sayılarında önemli azalmalar ortaya çıkmıştır. Kamu ve özel sektörde çalışanların birlikte sendikal faaliyete katılmaları yolunda yoğun çalışmalar vardır. Özellikle sosyalist ve sosyal demokrat hükümetler döneminde bir çok ülkede bu türden birleşmeler teşvik edilmiştir.⁴

Özel sektördeki gelişmiş endüstriyel ilişkilerin kamu sektöründe de ortaya çıkması mümkün gibi görünmektedir. Aslına bakılacak olursa bu yönde gelişmeler bir çok ülkede gözlenmektedir. Avustralya, Kanada, Almanya (memurlar dışında) İrlanda, Hollanda ve İngiltere’de özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de toplu sözleşme uygulamaları yapılmaktadır. Bazı ülkelerde ise toplu sözleşme uygulamaları oldukça zayıftır veya yoktur. Örneğin ABD federal sivil servisi buna örnek oluşturur. Benzer şekilde Yunanistan, Türkiye ve diğer bir çok ülkede yönetsel seviyelerde bu durumu gözlemek mümkündür.

4 G. S. Baine, R. Price, Profiles of Union Growth: A Comparative Statistical Portrait of Eight Countries, Blackwell, Oxford, 1980.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Bazı durumlarda özel sektördeki reformların kamu sektörüne yansımaları ve benzer değişikliklere yol açması mümkündür. Hollanda'da 1982'den itibaren özel sektör hükümetle anlaşarak özel sektör sözleşmelerinin firma ve sektörlerin pozisyonlarını yansıtmaları için desantralize edilmesini sağlamışlardır. Bu gelişme aslında ücretlerin ayarlanması, endüstriyel rekabetin geliştirilmesi ve aktif çalışma piyasası hedeflerinin gerçekleştirilmesi için en iyi yol olarak görülmüştür. Benzer şekilde 1993 yılında kamu sektörü sekiz grupta desantralize edilmiştir. Ayrıca 1989'dan itibaren sözleşme süreci özel sektördeki metotlarla yapılmaktadır.

Bu yönetime uymayan uygulamalar da vardır. Örneğin Almanya toplu sözleşmenin özel sektörde en güçlü olduğu ülkedir, ancak henüz memurların maaşlar konusunda sözleşme hakları yoktur. Benzer şekilde Japonya'da sendikalar oldukça koordineli ve etkin sözleşme yapırlar ama kamu görevlilerinin sözleşme yapma hakları yoktur. Bunların dışında belirtmek gerekir ki, bir çok ülkede özel sektörde sendikal hareket önemli ölçüde zayıflamıştır ama kamu kesiminde hala sağlam bir şekilde ayakta durmaktadır.

ÜCRET SİSTEMLERİNİN YENİ GELİŞMELERE ADAPTASYONU

Ücretlerin tek taraflı olarak belirlenmesi, daha fazla merkezi kontrol imkanı sağladığı için bütçe bakımından daha yararlıdır. Bunun aksine toplu sözleşmenin belirsizliği daha fazladır ama değişimleri meşrulaştırmada daha esnek bir araç olması nedeniyle yapısal esneklik sağlar.

Tek taraflı maaş belirleme hükümetlere kamu hizmetleri ve bütçe hedeflerini daha etkin olarak belirleyebilme imkanı sağlar. Oysa ortaklaşa katılımı ücretlerin belirlenmesinde hükümetler bu kadar rahat değildir. Ayrıca kamu kesiminde performans belirlemenin zorluğu, hükümetleri belli kurumlarda çalışan personele daha fazla ücret ödemeye yönlendirir. Ancak bu durum, çalışanlar arasında adil olmayan maaş farklılığı nedeniyle motivasyon ve üretkenlik üzerinde olumsuz etki yapar. Çünkü daha az ücret alan diğer memurların da grev hakları yoktur.

Tek taraflı ücret belirleme ve merkezileşme bütçe dengelerinin sağlanmasında olumlu etkiye sahiptir. Çünkü toplu sözleşme veya bağımsız kurullar aracılığıyla ücret belirleme, bütçe hedeflerinin aşılmasına ve kontrolün azalmasına neden olabilir. Bütçe hedeflerinin aşılması ise hükümetlere bu sistemleri uygulamamak için önemli bir bahane sunar.

Toplu sözleşme sistemi kabul edilecek olursa, bütçesel sonuçları tahmin etmek zorlaşacaktır. Benzer şekilde, kamu çalışanları bağımsız ücret komisyonlarını kendileri açısından uygun görseler de, burada da benzer bütçesel belirsizlikler vardır. Belirtmek gerekir ki, tek taraflı ücret belirleme sisteminin yanında toplu sözleşme sistemi de uygulanabilir. Örneğin Türkiye'de kamu kesiminde çalışan memurların

KAMU KESİMİ ÜCRET SİSTEMLERİ

maaşları tek taraflı hükümet kararıyla belirlenirken, yerel yönetimlerde ve merkezi yönetimde işçi statüsünde çalışan kamu görevlileri için toplu sözleşme sistemi uygulanır. Aynı durum bir çok ülkede söz konusudur.

Yerel Farklılıklar ve Farklı Ödemeler

Ulusal maaş sisteminde önemli bir problem bölgesel emek piyasasından kaynaklanan baskılardır. Çünkü emek piyasası bölgeler arasında hatta bölge içinde bile farklılaşmaktadır. Örneğin ABD’de tek tip ulusal maaş skalası ekonomik bakımdan yaşamın pahalı olduğu bölgelerde çalışanlar için olumsuz durumların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Federal memurların aynı maaşı alması Los Angeles ve New York gibi şehirlerde çalışan memurlar tarafından pek hoş karşılanmamaktadır. Bu olumsuz durum belirtilen şehirlerde çalışanlara farklı ek ödemelerin yapılmasıyla sonuçlanmış ancak bu uygulamada çalışanlar arasında gerilimlerin doğmasına engel olamamıştır.⁵

Gerekçeleri farklı olsa da bir çok ülke ulusal maaş skalasına ek bir takım ödemeler koymak suretiyle takviye edilerek nitelikli personel istihdam edilmeye çalışılmakta ve personelin cazip olmayan yerlerde çalışabilmesi teşvik edilmektedir. İsviçre’de sınır bölgelerinde çalışanlara ek ödenek verilmesi veya Türkiye’de OHAL tazminatının uygulanması bunlara örnek verilebilir. Teorik bakımdan bu tür ödemeler kamu görevlilerinin taleplerini karşılamak bakımından esneklik sağlar ama pratikte bu tür ödemeleri kontrol altında tutmak her zaman kolay değildir.

Farklı ek ödeme uygulamaları çalışanlar arasında adaletsiz uygulamalar olarak algılanmakta ve sesini çıkaranların bu ödemeleri aldıkları yolunda bir inancın doğmasına neden olmaktadır. Başka bir deyişle, kamu hizmetini aksatan veya gereği gibi yapmayan personele daha fazla imkan verilerek işlerin yürütülmeye çalışıldığı yolunda bir anlayış ortaya çıkmaktadır. Bu ise gerek performansın azalmasına gerekse hizmet etkinliğinin azalmasına neden olacak olumsuz bir gelişmedir. Ayrıca kamu kesiminde çalışan işçi ve memurların farklı düzeylerde gelir almaları da benzer hoşnutsuzlukları doğurur.

Bu türden olumsuzlukları önlemek için ulusal ücret skalasının güncelleştirilmesi önerilebilir. Ancak bunun nasıl olacağı ve iş piyasasındaki değişikliklere nasıl ayak uyduracağı konusunda da problemler vardır.

Ödemelerin Ortaklaşa Düzenlenmesi ve Yapısal Değişim

Merkezi anlaşmalar ve maaş skalaları, toplu sözleşme ve bağımsız ücret belirleme komisyonlarıyla birlikte bulunabilir. Ancak bu sistem ücretlerin belirlenme

5 P. Ingraham, “Flexible Pay Systems in the United States Federal Government”, Pay Flexibility in the Public Sector, OECD., 1993.

TÜRK İDARE DERGİSİ

sinde desantralizasyonu kolaylaştırır ve tek taraflı sisteme göre reforma daha açıktır. Bu sistemin en çarpıcı uygulamaları Hollanda, İngiltere, Belçika ve Yeni Zelanda'da görülmektedir.

1988 yılında Kamu Sektörü Yasası (State Sector Act) ile Yeni Zelanda hükümeti kamu hizmetleri için bir çalışma kültürü oluşturmak amacıyla bakanlıklar, kurumlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinde toplu sözleşme uygulamalarına gitmiştir.

İsveç 1966 yılında kamu çalışanları için toplu sözleşme uygulamalarına başlamış, 1970 yılında merkezi kontrolden desantralize kontrole geçilmiştir. 1989/90 yılında hükümetle sendikalar özel sektördeki benzer bireysel farklılaştırılmış bir sistem üzerinde uzlaşmışlardır. İngiltere'de desantralizasyon 1980'den 1990'a kadar parça parça bir süreç içinde gerçekleştirilmiştir. Yöneticiler eskisine oranla merkezden daha bağımsız bir statüye kavuşturulmuştur. İngiltere'nin temel hedefi belli hizmet alanlarında odaklaşarak, kamunun geneline yayılmadan hizmet etkinliğini artırmaktır. Belirtmek gerekir ki buradaki desantralizasyon coğrafi bir desantralizasyon değil, sadece belli hizmet alanlarında organizasyonel desantralizasyondur. Coğrafi desantralizasyon örneğin Almanya'da iki yakın eyalet arasında öğretmenlere farklı maaş verilmesinden dolayı gerginliklere yol açmaktadır.

İŞ SINIFLANDIRMA VE ÜCRET SİSTEMLERİ

Ücret sistemleri yönetim bakımından ücret seviyelerinden daha önemlidir ama, bu konudaki görüşmelerin değişim konusunda uzlaşma sağlanmasında küçümsenmeyecek katkısı vardır. Değişik ülkelerde farklı tiplerdeki ücret sistemleri kamu çalışanları ve kamu işverenleri bakımından farklı anlaşılmaktadır. Örneğin 1883 tarihli ABD kamu hizmetleri reformuyla kamu hizmetlerine girişte adil ve açık rekabet ilkeleri yerleşmiştir. Kamu hizmetlerine girişte rekabetin olması sadece tarafsızlığın sağlanması amacıyla girilmiş bir faaliyet olarak görülmemelidir, aynı zamanda kamu görevlilerinin hizmetlerinde politik baskılardan kurtulmalarını da sağlar. Siyasal patronajdan uzaklaşma, kamu hizmetine giriş ve ilerleme konusunda daha açık olma anlamına gelir. Açıklık arttıkça standart kuralların uygulanması daha kolay denetlenebilecek ve sistemin bütün ülkede yaygınlaşması sağlanacaktır. 1920' li yıllarda Taylorist bilimsel yönetim ilkelerinin uygulanmasıyla bu standart yapı sağlanmıştır ve karmaşık bir görev/rütbe sistemini gündeme getirmiştir.

Belirtilen dönem içinde bir çok eski endüstriyel ülkede benzer kamu hizmeti reformları aynı doğrultuda yapılmıştır. Birçok ülke ise, işe girişte rekabet sistemini ve kariyer geliştirme sistemini pratikte uygulamaya sokmuştur. Fransa'da istihdam edilen ana kariyer grubunun % 30-50'si rekabet sınavları ile olmaktadır. Sistemin temeli sürekli eğitime dayanmaktadır ve bir üst dereceye doğru dikey hareketlilik

KAMU KESİMİ ÜCRET SİSTEMLERİ

söz konusudur. Ancak bunlar evrensel değildir. Dikey harekette ortak nokta, ilerlemenin açık, liyakate dayanan seçim ve mülakata dayalı olmasıdır. İngilterede kamu hizmetlerine girişte katı bir seçim sistemi vardır ve ilerleme tamamen yönetimin kararına bağlıdır. Bununla birlikte siyasal tarafsızlık tam olarak sağlanmaktadır. Açıklığın bir başka faydası ise işe alman elemanların gereken niteliğe sahip olup olmadıklarının aldığı diploma ile tespit edilmesidir. Fransa ve İspanya'da kamu hizmetlerinde çalışabilmek için yüksek öğretim şartı aranmaktadır.

Bu benzerliklerin yanında ülkeler arasında vurgulanması gereken önemli farklılıklar da vardır. Ücret sistemlerindeki farklılıktan kariyer ilerlemesine ve performansın yükseltilmesinde ödül sistemine kadar değişik uygulamalar söz konusudur. Ve performansa verilen önem bakımından da farklı uygulamalar vardır.

Zımnî Sözleşmeler ve Ödeme Sistemleri

Uzun dönemli istihdam ve kamu çalışanlarının büyük bir kısmını ilgilendirmesinden dolayı zımnî sözleşme konusundaki teorilerin çıkış kaynağı daha kolay anlaşılabilir. Bu teoriler istihdam sözleşmeleri dahil, bütün görevleri ayrı ayrı belirlemenin imkansız olduğundan yola çıkarlar. Dolayısıyla bu ayrılmış görevlerin tek bir istihdam ilişkisi çatısı altında toplanabileceğini varsayarlar. Ayrıca yine bu yöndeki teoriler, bütün işlerin akışını izlemenin oldukça zor olduğunu ve düşük standartlı işlerin zaman geçtikten sonra ortaya çıktığını ileri sürerler.

İşlerin nasıl yapılacağı ve kariyerde ilerleme süreçleri gibi temel kuralların olmasına rağmen, kuralların çoğu zorunlu olarak yazılı değildir. Dolayısıyla çalışanlar kendileri için uygun bir gelir sağlama bakımından büyük güçlüklerle karşılaşır. Şayet insanların kendi çıkarlarını düşündüğünü- en azından işle ilgili olarak- varsayarsak, iş ortamında karşılıklı güven sağlamak zorlaşır ve bir güdü aracı olarak performansı tespit edebilmek imkansız olur. Ayrıca çalışanlar niteliklerinden dolayı kolayca başka bir işe geçebilecek konumdaysalar ve aynı ücreti yeni işlerinde de alabilecekler ise, zayıf performansından dolayı işinden olma korkusu iyice azalır. Dolayısıyla sözleşme teorisyenleri, ücret sistemlerinin çalışanların performanslarında sürekliliği ve düzgün çalışmayı özendirecek şekilde nasıl dizayn edileceğini sorarlar.

Bu sorunun basit bir cevabı, çalışanlara piyasa şartlarında belli bir hayat standardında ücret ödemek ve çalışanların işten çıkarıldıklarında aynı standartı yakalamanın zor olduğu bir ücreti ödemektir. Teoriye göre primli bir ücret ödemek yeterli olacak ve çalışanları daha yüksek performansa yönleltecektir.

Açık söylemek gerekirse bu uygulama bütün çalışanlara uygulandığında işlerliği anlamsız olacaktır. Ancak kabul etmek gerekir ki, iyi performans gerektiren işler bakımından yararlı olacaktır. Bazı yazarlara göre ise işten çıkarma tehdidiyle

TÜRK İDARE DERGİSİ

zorlama yerine öyle maaş pratikleri bulunmalıdır ki, çalışanları olumlu yönde motive etsin. Bu bakımdan maaş sistemlerinde zımnı uygulanacak bazı ödüller (teşvik tedbirleri) çalışanları o ödüller almaya kendilerini zorlamaya yöneltebilir.⁶

Özel sektördeki ücretle kıyaslanacak olursa, birçok ülkede olduğu gibi kamu sektöründe ücretler daha azdır. Çoğunlukla daha az nitelikli olanlar kamu sektöründe özel sektörden daha yüksek ücret alır. Bunun yanında yüksek nitelikli olanlar ve üst düzey yöneticiler çoğunlukla özel sektördeki meslektaşlarından daha az gelir elde ederler. Dolayısıyla bu türden kolaycı teoriler daha çok niteliği az olan personel bakımından geçerlidir. Ancak bu görevlerdeki personelin performansı kamu hizmeti anlayışı bakımından anlamlı değildir.

Özel sektördeki ücretlerle kıyaslanacak olursa, bir çok ülkede olduğu gibi kamu sektöründe ücretler daha azdır. Çoğunlukla daha az nitelikli olanlar kamu sektöründe özel sektörden daha yüksek ücret alırlar. Ancak bu durumun ülkemiz bakımından geçerli olmadığını da belirtmemiz gerekir. Bunun yanında yüksek nitelikli olanlar ve üst düzey yöneticiler çoğunlukla özel sektördeki meslektaşlarından daha az gelir elde ederler. Dolayısıyla bu türden kolaycı teoriler daha çok niteliği az olan personel bakımından geçerlidir.

Orta düzeyde kamu yöneticileri için para dışı ödüller örneğin sosyal prestij veya kamuya hizmet tatmin edici olabilir. Ancak benzeri prestijler ve tatminler bir çok özel sektör yöneticisi için de geçerlidir. Bu bakımdan makul olanı, ücret sistemlerinin orta ve üst düzey kamu yöneticileri için önemli olduğunun kabul edilmesidir. Bu doğrultuda kamu yönetiminde kariyer arayışında olan adaylar için düşük bir ücret seviyesinden başlayarak, kariyerindeki ilerleme ile ücretin artırılmasını hedef alan bir sistem kullanılabilir. Bu yöntem hem performansı artıracak hem de daha fazla güdülenme imkanı sağlayacaktır. Çünkü işten çıkarılma tehdidi çalışanlar için hizmet verdiği süre boyunca maliyetli olacaktır. Aynı maliyeti işverene veya çalıştığı kuruma yansıtacağı ise başka bir sorundur.

Oysa kariyer istihdamının anlamı çalışanın uzun bir süre boyunca verdiği emeğin karşılığını alacağına inanmasından dolayı işten çıkarılma tehdidinden daha etkili olacağı açıktır.

Sınıflandırma ve Ücret Skalaları

Sınıflandırma prensiplerinin ortak noktalarından biri bunların “görevde rütbe” sistemine dayanmasıdır. Her bir görev için ücret, pozisyona göre ve gerekli niteliklere göre belirlenir. Bireyin kişisel gayretlerinin ücretin miktarında etkisi yoktur. Bu

6 G. A. Akerlof, “Labor Contracts as a Partial Gift Exchange”, Quarterly Journal of Economics, vol.97, 1982, s. 543-569.

KAMU KESİMİ ÜCRET SİSTEMLERİ

uygulamaya ABD’de 1923 tarihli Sınıflandırma Yasası ile geçilmiştir⁷ Benzeri uygulamalar Fransa ve Almanya’da da vardır. Özellikle Almanya’da kamu görevlilerinin aldıkları ücret belirli rütbelerde belli bir yaşam standardını sağlayacak şekilde ayarlanmıştır.

Birçok ülkede kariyer ilerlemesi, nitelik ve deneyimin artması işteki pozisyon ile ücret sınıflandırma sistemi arasındaki ilişki tarafından belirlenir. Bu durum, performansta ve hizmet verimliliğinde kişilik dışı faktörler üzerinde etki yaparak kamu görevlilerini siyasal baskılara karşı korunmasını sağlar. Oysa bireysel performans ile ücret ilişkisinin önemli olduğu yeni bazı sistemlerde bu prensipten ayrılmaktadır.

Kariyer sisteminin kurulması için yeterli büyüklükte bir iş havuzu oluşturmak ve bu havuz içinden iyi nitelikli personelin terfisini sağlamak gerekir. İlerlemenin yeniden motive edici etkisi iyi saptanmalıdır. Burada ortaya çıkabilecek sınırlayıcı etkiler muhtemelen havuzun boyutuyla ilgilidir. Kamu hizmetinde temel alınacak departmanlar bu bakımdan önem taşırlar. Şayet bir kamu hizmeti çok sayıda kendine yeten departmanlara sahipse ve terfiler sadece bu departmanlar içinde oluyor ise, personelden bazıları sorumlulukların daha az olduğu diğer departmanlara geçme eğilimi içine girecektir. Çünkü kendi departmanında daha fazla ilerleme imkanı bulamayacak ve bu onun eskisi gibi çalışma isteğini olumsuz yönde etkileyecektir.

OECD ülkelerindeki kamu hizmetlerinde, çok sayıda ücret ve çalışma sistemi oldukça geniş çalışma gruplarına yayılmıştır. Örneğin ABD’nde federal servis en geniş istihdamı sağlayan birimdir. Aynı durum Fransa’da da vardır. Bu iki ülkede çalışanların büyük bir çoğunluğu tek bir sisteme bağlıdır. Almanya’da memurlar (Beamte) için oluşturulan sistem, eğitimden yerel yönetimlere kadar oldukça geniş bir alandaki faaliyetleri kapsar.

İngiltere ve İtalya’da iş sınıflandırma ve maaş sistemleri kamu kesiminin değişik kısımlarında farklılıklar gösterir. Eğitim, sağlık, yerel yönetimler vb. bunların hepsinin ayrı kendi sistemleri vardır. Ayrıca İngiltere’de kamu yönetiminin kendi içinde de farklı sistemler uygulanmaktadır. Örneğin, vergi departmanı ile hükümet departmanında istihdam bakımından farklı maaş sistemleri ve maaş skalaları kullanılmaktadır.

ÜCRET ARTIŞINI SAĞLAYAN DÜZENLEMELER

Hizmet Süresine Göre Artışlar

Hizmet süresi arttıkça kamu görevlilerinin gelirlerinin artması kuralı günümüze kadar gelen yaygın bir uygulamaya sahiptir. Hatta bir çok ülkede bu uygulamanın

⁷ G. Milkovich, A. Wigdor (edils), Pay for Performance: Evaluating Performance

Appraisal and Merit Pay, National Academy Press, Washington, D.C. 1991.

TÜRK İDARE DERGİSİ

oldukça ağırlıklı olduğu da söylenebilir. Bazı ülkeler ise, hizmet süresindeki artışın performansı olumsuz etkilemesinden dolayı bu sistemi uygulamazlar.

Hizmet süresinin uzunluğu prensibinin yaygın kullanımı toplu sözleşmenin veya ücret belirleme yapılarının bir sonucu değildir. Hizmet süresinin uzunluğu bütün sistemlerde vardır ve uzun dönemden beri uygulanmaktadır. Bu açıdan yönetimin farklı bir yaklaşımı yoktur. Hatta hizmet süresi ile ücret arasındaki ilişkinin bizzat yönetim tarafından desteklendiği de söylenebilir.

Hizmet Süresine Göre Ücretlerdeki Artışın Ekonomik ve Sosyal Nedenleri

Yakın zamanlarda yapılan çalışmalar göstermektedir ki, performansı artıran güdülenmeler çalışanların aldığı toplam gelir içinde oldukça küçük bir paya sahiptir. Zımnı kontratın uygulanmasındaki temel zorluk, performans konusunda gerçek bilgiye ulaşamamaktan kaynaklanır. Çalışanların performanslarıyla alacakları ücret arasında bir bağ kurmak oldukça zordur. Çünkü gerçek çalışma ortamında çalışanların kendi performansları üzerindeki kontrolleri oldukça zayıftır. Bunun nedeni ise kişilerin yaptığı işin organizasyonda çok sayıda insana bağlı olmasıdır. Ayrıca performansın ölçülmesi konusunda çok sayıda belirsizlikler vardır. Özel sektördeki performans analizleri ve uygulamaları göstermektedir ki, çalışanların performanslarını denetleyen müfettişlerin verdikleri notlar pek de güvenilir değildir. Çünkü aynı çalışana farklı müfettişlerin verdikleri notlar arasında çok düşük bir korelasyon vardır. Bu nedenle bir çok çalışan kendi gelirinin böyle bir belirsizliğe konu olmasını istemez. Aynı belirsizlik kamu sektöründe de söz konusudur. Çünkü politik nedenlerden dolayı kapsamlı performans kriterleri değişebilmekte veya manipüle edilebilmektedir.

Performansa göre ücret sisteminde yönetim aynı işi yapan personele farklı ücret ödemenin nedenlerini iyi ortaya koymalıdır. En azından farklı ücret konusunda şüpheye yer vermemelidir. Performans bakımından sistemli öneriler yok ise, performans kararları sağlam bilgilere dayanmadan alınacak, bu ise adil karar alimim zorlaştıracaktır. Bu ise sonuçta yönetim ve yönetilenler arasındaki ilişkilerin gerginleşmesine yol açacaktır.

Çalışanların güçlü bir birliktelik gösterdiği veya kuvvetli grup dayanışmasının olduğu bir ortamda küçük grupların ücretlerin belirlenmesinde etkileri daha fazla olacaktır. Böyle bir ortamda çalışanlar gayretlerinin ücretlerinin artışında etkisinin fazla olmayacağını görecektirler. Dolayısıyla performansa göre ücret sistemlerinin belirlenmesinde bu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir.

İkramiye Olarak Maaş

Bazı ülkelerde kamu görevlilerinin aldığı ücretin verilen hizmetle doğrudan bir ilgisinin olmadığı görüşü hakimdir. Başka bir ifadeyle, yapılan iş sonucunda elde edilen çıktıya verilen maaşın doğrudan bir ilişkisinin olmadığı ileri sürülür. Bunun

KAMU KESİMİ ÜCRET SİSTEMLERİ

yerine devlette çalıştığı için asgari bir yaşam standardını sürdürebilme gereğinden dolayı belli seviyelerde maaş verilmesi üzerinde durulur. Bu durum özellikle Almanya için geçerlidir. Diğer ülkelerde ise hizmet süresi ilkesi açık olarak ortaya konmasa bile, kamu görevlilerinin aldığı ücret özel sektördeki benzeri işleri yapan kişilerin aldığı ücretlerle paralellik gösterir. Yani yapılan iş ile alman ücret arasında bir bağ söz konusudur ve sırf devlette çalıştığı için yüksek ücret ödenmesi söz konusu değildir. Bu durum, devletin nitelikli personel alması ve onu elinde tutması bakımından özel sektör ile rekabet etmesi gereğini ortaya çıkarır.

Rekabetin Olmaması

Birçok kamu hizmetinde rekabetin olmaması kamu yönetiminin daha iyi çalışma yollarını keşfetme güdüsünü azaltmaktadır. Bu aynı zamanda yönetimin personeli yenilik arayışına ikna edebilme potansiyelini de azaltır. Ayrıca belli bir hayat standardı düşüncesi dış rekabet unsurunu da ortadan kaldırmaktadır.

ÜCRETLER KONUSUNDA YENİ ARAYIŞLAR

Yakın zamanlarda birçok ülkede hizmet süresinin uzunluğuna göre ücret sisteminden vazgeçilmekte ve bireysel/grup performansına bağlı ücret uygulamalarına yönelinmektedir. Ücret sistemlerinde bu yönde değişim büyük oranda OECD ülkelerindeki uygulamalardan etkilenmektedir. Bu ülkelerden bazıları kendi yönetim sistemlerini değiştirirken aynı zamanda personele verilecek ücret sistemlerini de değiştirmenin yollarını aramışlardır. Sınırlı sayıda olmak üzere bazı ülkeler performans bağlantılı ücret sistemini denemişlerdir. Böylece başta Hollanda olmak üzere Yeni Zelanda ve İngiltere gibi ülkelerde performans bağlantılı ücret sisteminin değişik uygulamaları söz konusu olmuştur.

Bunların yanında Avustralya, Danimarka, Finlandiya ve Norveç merkezi anlaşmalar sistemi altında performansa göre ücret sistemini denemektedirler. Özellikle bu ülkelerde performans uygulamaları daha çok yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına göre adapte edilmesi çalışmaları söz konusudur.

Merkezi ücret sisteminin olduğu bazı ülkelerde ücretin kademeye göre belirlendiği birleşik ücret uygulamaları devam etmekle birlikte yeni yöntemlerin uygulanması da ihmal edilmemektedir. Fransa ve Almanya merkezi ücret skalasını korumakla birlikte sınıflandırma sistemlerini gözden geçirmektedirler. Fransa kamu hizmeti ve sınıflandırma sistemini yenilerken 1990 yılında varılan uzlaşma ile özellikle en alt gelir grubundakilerin pozisyonlarını geliştirme yolunda adımlar atılmıştır. Almanya'da ise yerel yönetimlerde istihdam ve çalışma saatleri gibi alanlarda hizmet ve etkinliği artırmak için uygulamalar başlatılmıştır. Bu uygulamalar özellikle yerel yönetimlere sektörel anlaşma yollarını açmış, işçi temsilcileri ve yerel

TÜRK İDARE DERGİSİ

yönetimlerin karşılıklı anlaşmaları ile daha esnek çalışma saatleri konusunda uzlaşmaları sağlanmıştır.

Performansa Bağlantılı Ücret ve Etkinlik Artışı

1980'li yıllardan itibaren bir çok ülkede yönetsel organizasyonlarda ve ücret sistemlerinde daha üst düzeylerde yönetsel otonomi ve ücret esnekliği sağlanması yolunda, özellikle de performansa göre ücret sisteminde önemli adımlar atılmıştır. Bu yeni uygulamalar içinde bazı ülkeler, karar alma gücünü daha alt yönetsel birimlere aktarma ve yerel yönetimlere ücret konusunda daha fazla yetki verilmesi yolunda çaba sarfetmektedirler. Performans ölçümü uygulamasının başlangıç düşüncesi bütçe açıklarının azaltılmasına yardımcı olacağı gerekçesidir. Farklı harcama kalemlerinin göreceli önceliğini tespit etmede performans bağlantılı ücret sisteminin faydası vardır. Aksi takdirde kurumların masraflarının rasgele belirli oranlarda kesilmesi söz konusu olacaktır. Çünkü sadece girdilerin hesaba katıldığı ve ne kadar çıktının elde edileceğinin hesaba katılmadığı durumlarda ihtiyaç ve hizmet önceliğini tespit etmek zorlaşmaktadır. Oysa girdiler kadar çıktıları da dikkat edildiğinde halka daha iyi hizmet sunabilecek bütçesel ayarlamalar mümkün olabilecektir.⁸ Ayrıca performans ölçümü ile bir örgütün performansını siyasetçilere, halka ve vergi ödeyenlere gösterme imkanı elde edilecektir.

Genel olarak performansa göre ücret sisteminde iki temel amacın gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Bunlardan birincisi, sistemin yönetsel değişim çabalarında sembol olarak algılanmasıdır. Geleneksel olarak merkezde toplanan güç daha alt yönetsel birimlere aktarılmaktadır ve yöneticiler kendi astlarının ücretlerini belirlemede daha fazla yetkiyle donatılmaktadırlar. Diğer yandan ise, performansa göre ücret iyi performansın ve personelin daha iyi motive edilmesinin bir aracı olarak algılanmaktadır. Çünkü yönetim personel ile daha yakın ilişkiye girmekte ve işin amaçlarını daha açık olarak ortaya koyabilmektedir.

Kamu hizmetlerinde performans bağlantılı ücret sistemini uygulayan ülkelerde bu uygulamalar diğer yönetsel uygulamalarla birlikte ele alınmaktadır. Bu bakımdan orta düzeydeki yöneticilerin mutlaka sistemin işlerliği konusunda ikna edilmesi gerekmektedir. Çünkü bu uygulamalar sonucunda orta düzey yöneticilerin statii görev alanlarında bir kayma meydana gelmektedir. Bu nedenle reform arayışlarına muhalefet edeceklerdir.

İngiltere'de Next Steps (1988) raporları üst düzey kamu yöneticilerini daha fazla işletme yönelimli bir yönetim anlayışına geçirmeyi önermekteydi. Performans

8 PUMA, Public Management, OECD Occassional Papers, No.3, Paris 1994, s. 17.

KAMU KESİMİ ÜCRET SİSTEMLERİ

bağlantılı ücret sistemini uygulamaya çalışan İrlanda, Kanada, Amerika, Yeni Zelanda gibi ülkelerde özellikle üst ve orta düzeydeki yöneticileri hedefleyen düzenlemeler söz konusudur. Bunun aksine bazı ülkelerde ise, performans bağlantılı ücret sistemi ya yoktur ya da yaygın uygulanmamaktadır. Örneğin Almanya, Yunanistan, İtalya, Lüksemburg, İsviçre ve Türkiye’de durum böyledir. Performans sistemini uygulamayan ülkelere ise ilerlemeler liyakat ilkesine göre yapılmaktadır.

Özel sektördeki üst düzey yöneticilerle kamu sektöründekiler arasındaki gelir farkı başarılı yöneticilerin kamu sektörüne nasıl çekileceği sorusuna olumlu cevap vermeyi zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla maaş sistemlerinde değişim zorunludur. Aslına bakılacak olursa performans sistemi özel sektör ile kamu sektörü arasındaki bu gelir farklılığını açıklayıcı bir araç olarak da görülebilir. Özellikle ücret sınırlamasının olduğu veya ücret belirlemelerinde ekonomik engellerin olduğu durumlarda bu söylenen geçerlidir. Bu nedenle üst düzey yöneticilerin performans hedefleri bir sözleşme ile belirlenir ve bu onları daha çok çalışmaya ve performans göstermeye yönlendirebilir. Ücret seviyelerinin motivasyon üzerinde etkili olup olamayacağı çok açık değilse bile nitelikli yöneticilerin kamu kesimine çekilmesi ve elde tutulması bakımından başvurulacak önemli bir yoldur.

Ancak belirtmek gerekir ki performans bağlantılı ücret sistemlerinin yönetsel performansa etkisini tespit edebilmek de zordur. Çünkü performans kültürünün oluşturulmasında performans bağlantılı ücret sisteminin başarılı olup olmadığı açık değildir. Bunun dışında özellikle tepe yöneticileri bakımından performansa bağlı ücretin, gerçek hedefe ulaşma mı yoksa çalışma piyasası şartlarının zorlaması sonucunda başvuru bir yöntem mi olduğu açık değildir.

Performans Bağlantılı Ücret ve Motivasyon

Birçok ülke en üst düzeydeki yöneticiler dışında personelin motivasyonu için performans bağlantılı ücret sistemini kamu hizmetlerinde uygulamaktadır. Ancak bu konuda çok dikkatli değerlendirmelerin yapıldığını söylemek zordur. Bütününüyle değerlendirildiğinde iyi performansın değerlendirilmesi prensibinin çekiciliğine rağmen başarının sınırlı olduğu ileri sürülmektedir.⁹ Birçok yönetici performans bağlantılı ücret sisteminin kendi personelinin performansını artırmadığını ileri sürmektedir. İngiltere’de yapılan bir araştırmada personelin % 60’ı performans bağlantılı ücret sisteminin prensiplerini olumlu bulurken, büyük bir çoğunluk kendi kumullarındaki uygulamalardan hayal kırıklığı yaşadıklarını belirtmişlerdir. Uygulama

9 ABD, Avustralya ve İngiltere’de uygulamalardan pek olumlu sonuçlar alınmadığı ifade edilmektedir. Bkz. OECD, Private Pay for Public Work: Performance-related Pay for Public Sector Managers, Paris, 1993.

TÜRK İDARE DERGİSİ

lamanın adaletsiz yapıldığı, personeli yeterince motive etmediği ve kıskançlıklara neden olduğu belirtilmektedir.¹⁰

Bireyleri temel alan çalışmaların büyük bir çoğunluğu performans bağlantılı sistemin özünde taşıdığı eksiklikler nedeniyle mi veya belli uygulamalardan kaynaklanan hatalardan dolayı mı başarısız olduğu sorusuna net cevap verememektedirler. Teoride oldukça popüler olmasına rağmen pratikte beklenen başarıyı göstermemesi, performans kriterlerinin yeterince iyi tespit edilmediği şeklinde değerlendirilmektedir.¹¹

Performans Bağlantılı Sistem ve Ek Ödemeler

Performans bağlantılı sistemin önemli problemlerinden biri, kişinin farklı çeşitte ödeme planına tabi olmasından dolayı performansındaki artışın doğrudan ücretine yansıtılmamasıdır. Yöneticiler çok kısa sürelerde bir şeyler yapabilmenin baskısıyla bazı personelin işten ayrılmaması için bu kişilere daha yüksek oranlar uygulayabilirler. Ayrıca, içinde bulunulan darboğazdan geçebilmek için bu personelin daha yüksek performansına ihtiyaç duydukları için de bu yola başvurulabilir. Ancak bu şekildeki uygulamalara personelin alışması gittikçe daha yüksek ücret taleplerini gündeme getirebilir. Bu nedenle sistemin çok planlı kurulması ve verilecek ek (yan) ödemelerin dikkatli hazırlanması gerekir.

Performans Bağlantılı Ücretin Kendini Finanse Etmesi

1980 ve 1990'lı yıllarda özel sektördeki verimlilik artışı yönetimce çalışanlara yapılan ücret artışlarını rahatlıkla karşılamaktaydı. Aynı şekilde performans bağlantılı ücret sistemine geçilmekle kamu sektöründe de aynı sonucun alınıp alınamayacağı sorgulanabilir.

Öncelikle kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesi bazı problemlere yol açabilir. Örneğin bazı alanlarda sayısal hedefler iyi belirlenmemiş olabilir. Özellikle de yönetimin kendi performansını tespit edebilmek oldukça zordur. Dolayısıyla sınırlı alanlarda en azından hedefler ve onların gerçekleştirilmesi ölçülebilir. Ancak, kamu hizmetlerinde birimlerin kazançlarını personele ücret olarak yansıtmak da hem kolay değildir hem de adil değildir. Ancak bu uygulamaların bazı istisnaları da vardır. Örneğin Türkiye'de bazı kamu kurum ve kuruluşlarında ve devlet hastanelerinde döner sermaye ve benzeri uygulamalara gidilerek personele ek ödemeler yapılmaktadır. Bu uygulamaların performansı artırdığına dair en küçük bir delil yok-

10 OECD, Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries, Public Management Occasional Papers, No. 2, s. 34.

11 OECD, 1994, No.3, s. 34.

KAMU KESİMİ ÜCRET SİSTEMLERİ

tur. Kaldı ki, ücretlerin çok yetersiz olduğu kamu kesiminde bu türden parça parça uygulamalar açıkça adaletsizliklere de yol açmaktadır.

KAMU SEKTÖRÜ ÜCRETLERİNDE REFORM

Kamu kesiminde ücret belirleme sistemleri bakımından ülkeler arasında birinin diğerine tavsiyelerde bulunacağı belirli bir politika türü veya reform stratejisi yoktur. Devlet organizasyonu toplu sözleşme sistemi veya kamu görevlileri için alternatif istihdam ve ücret sistemleri uygulayabilir. Kamu sektöründeki reformlara göz atıldığında bunların son yirmi yıl içinde belli kurumsal ve liberal sağ muhteva doğrultusunda ortaya çıktığı görülecektir.

Kamu sektöründe performans ölçümü yeni bir olay değildir. Birçok OECD ülkesi bütçeyi performans ile ilişkilendiren Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sistemi (PPBS), Sıfır Tabanlı Bütçeleme (ZBB) ile ilgili deneyimler yaşamışlardır. Ancak PPBS çoğu zaman beklenen sonuçlar doğurmamış ve hayal kırıklığı yaratmıştır. Yine OECD deneyimi PPBS'nin sağlık ve savunma programları gibi büyük ulusal hedefler arasında tercih yapmada yardımcı olmadığı yolundadır. Bu sonuçlar aynı zamanda kamu kesiminde performans ölçümünün ne kadar zor olduğunu da ortaya koymuştur. Çünkü yapılan çalışmalar daha çok yukarıdan aşağıya doğru olduğu için alt seviyelerdeki yönetsel kültürü dikkate almamış ve başarısız olmuştur.

Ancak, OECD ülkelerinin bu sonuçtan elde edeceği ders önemlidir. Performans ölçümünden elde edilen bilgi yöntem ve program değerlendirme gibi politika kararlarında etkili olan unsurlardan sadece biridir. Diğer sosyal ve kültürel faktörlerin de hesaba katılması ve yapılacak düzenlemelerin bu doğrultuda ele alınması gerekir. Sadece performans üzerinde odaklaşmak yeterli sonuç vermemiştir.

Genel olarak bakıldığında ücret sistemleri farklı olan ülkelerin bütçe kontrolü ve daha etkin bir kamu hizmeti kurabilmek gibi ortak sorunlarla uğraştıkları görülmektedir. Tek taraflı ücret kontrolünün olduğu ülkelerde bütçe kontrolü, desantralize ve toplu sözleşme sistemi uygulanan ülkelere daha iyi durumdadır. Bu ülkeler içinde ücret skalasını tek merkezli sözleşmeyle belirleyenler bütçe kontrolünü daha rahat yapabilmektedirler. Bununla birlikte bütçe kontrolüne önem veren ülkelere etkinliğin artırılması ve desantralizasyon gibi hedeflerin gerçekleştirilmesi daha zor olmaktadır.

Bazı ülkelere ise merkezi kontrol hakimiyetini sürdürmekle birlikte etkinliği artıracak diğer yöntemler de araştırılmaktadır. Bu bakımdan farklı uygulamaların sonuçları net olarak ortaya konmuş da değildir. Bunun için kapsamlı araştırmalar yapılmalıdır. Hangi yöntemin daha yararlı olduğu ve verimliliği artıracığı konusunda sağlam bilgiler yoktur. Bunun için farklı uygulamaların sonuçlarını beklemek ve

TÜRK İDARE DERGİSİ

yapılacak yönetsel reformlarda bu uygulamalardan da yararlanmak faydalı olacaktır.

SONUÇ

Kamu kesiminde genel olarak ücretler değerlendirildiğinde ülkemiz bakımından şu sonuçların ortaya çıktığı görülmektedir.

1. Kamu kesiminde ücret seviyeleri oldukça düşük düzeydedir ve gittikçe de kötüleşmektedir. Bu nedenle kamu kesiminde kaliteli personelin istihdamı gittikçe zorlaşmaktadır. Bu ise hem devletin hizmet kapasitesini olumsuz etkilemekte hem de halkın kamu hizmetlerinden yararlanmasının maliyetlerini artırmaktadır. Bu bakımdan kamu kesiminde çalışmak cazip hale getirilmelidir. Belki kariyerin ilk dönemlerinde ücret seviyeleri düşük tutulabilir ama liyakat ilkesinden taviz verilmeden uygulanacak bir istihdam sisteminde personele özel sektör ile kıyaslanabilecek düzeyde ödeme yapılmalıdır.

2. Mevcut ücret ve istihdam sistemi oldukça parçalı ve bir sistemden söz edilemeyecek kadar bozulmuştur. Çünkü her bir kurum farklı ücret uygulamasına geçmiştir ve sistemden ziyade kargaşanın olduğunu söylemek daha doğrudur. Dolayısıyla kamunun bütününe kapsayacak şekilde adalet ilkesinden taviz vermeden ve OECD deneyimlerinden yararlanarak eğitim/istihdam ilişkisini dikkate alan yeni bir maaş ve istihdam sistemine geçilmesi zorunluluk göstermektedir.

3. Kamu kesiminde çalışan işçi ve memur ücretleri arasındaki anlamsız farklılıklar mutlaka giderilmelidir. Belli bir geçim endeksi hesap edilerek ücretler arasındaki dengesizlik normale döndürülmelidir. Bunun için ya memur sendikaları aktifleştirilmeli veya Almanya'nın memurlar için uyguladığı hayat standardı ilkesi yürürlüğe konulmalıdır.

KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM VE VİZYON OLUŞTURMA: TÜRK EMNİYET ÖRGÜTÜ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

Dr. H. Hüseyin ÇEVİK - Dr. Turkut GÖKSU*

GİRİŞ

Modern kamu yönetimlerinin ya da kamu örgütlerinin özellikle eleştirildiği noktalardan bazıları şunlardır; esnek bir yapısının olmayışı, kısa dönem perspektife ve vizyona sahip olması, kendi içine kapalılık ve benzerleri. Günümüzde bütün ülkeler kamu sektöründe bu sorunların üstesinden gelmek için yeni yöntemler ve teknikler geliştirilmeye çalışmaktadırlar. Özellikle özel sektörde geliştirilen bazı yeni yönetim teknikleri, kamu hizmetlerinin üretimi ve sunulmasıyla ilgili olarak kamu örgütlerinde uygulanmaya çalışılmaktadır. Son 15-20 yılda bunlardan en önemlileri özelleştirme, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi gibi yöntemlerdir. İşte bu bildiride stratejik yönetimin ne olduğu, kamu kesimine uygulanabilirliği ve emniyet örgütü için bir stratejik yönetim modeli önerilecektir.

Günümüz dünyasının kamu örgütlerinde temel amaç, topluma en iyi hizmeti en verimli ve etkin şekilde sunacak strateji ve yöntemlerin geliştirilmesi ve böylece hedef ve amaçlara ulaşılmasıdır. Bu da ancak çok hızlı değişen dünyada bu değişimlere karşı kamu örgütlerinin ayak uydurabilmesi için uzun dönemli vizyona sahip olmaları ve bu uzun dönemli perspektif (görüş mesafesi) ile gerekli stratejilerin belirlenerek uygulamaya konmasıyla mümkündür. Stratejisi olmayan bir örgüt, önünü göremeyen ve yönü olmayan bir örgüttür. Günlük rutin çalışmalar, uygun ve ahenkli bir hedefe ulaştırmaz. Bu bağlamda söylenen şu söz stratejinin önemini vurgulamaktadır; ‘Strateji, stratejik harekete rehberlik edecek planları, manevraları, modelleri, pozisyonları ve perspektifleri geliştirerek, bir örgüt için bir odak noktası, uyum ve ahenk ile amaç yaratmak için kullanılır.’¹ Ancak şu belirtilmelidir ki, hiçbir yeni yöntem ya da yaklaşım tamamen mükemmel değildir ve hemen sorunları çöze-

* Polis Akademisi Öğretim Elemanları, Anıttepe- Ankara.

1 P.C. Nutt and R. W. Backoff, Strategic Management of Public and Third Sector

Organisations: A Handbook for Leaders, Jossey- Bass, San Fransisco, 1992, s. 55.

TÜRK İDARE DERGİSİ

cek değildir. Gerçekten kamu sektörünün yapısından kaynaklanan sorunlar yüzünden yeni yönetim anlayışlarının uygulamaya geçirilmesinde zorluk çekilmektedir.

STRATEJİK YÖNETİMİN ORTAYA ÇIKIŞI

Stratejik yönetimin son yıllarda ortaya çıkışı ve kamu sektöründe uygulanmaya başlama çabaları, stratejik yönetim yaklaşımının anlaşılması için geçmişe bakılmasını ve geçirilen evrelerin tartışılmasını gerektirmektedir. Stratejik yönetim ilk önce özel sektörde uygulama alanı bulmuş ve getirdiği yeni vizyon ve yararlar yüzünden kamu örgütlerinde de uygulama çabaları başlamıştır. Bu bağlamda kısaca önce özel sektörde nasıl evreler geçirdiği ve daha sonra kamu sektörüne nasıl uygulanabileceği tartışılacaktır.

Özel Sektörde Strateji

Strateji, aslında ilk defa bir savaşı ya da bir savaş içinde bir çatışmayı kazanma hedefini ifade eden askeri kökenli bir kavramdır. Özel sektörde stratejik kavramların ortaya çıkışı II. Dünya savaşı sonrasına rastlamaktadır. Planlamanın o dönemde ortaya çıkmaya başlayıp günümüze kadar devam eden bir süreç geçirdiği ifade edilmektedir. Planlamanın geçirdiği aşamalar şu şekilde sıralanmaktadır; bütçe ve mali kontrol, uzun dönemli planlama, ticari stratejik planlama, ortak stratejik planlama ve son aşama olarak stratejik yönetim.² Bütçe ve mali kontrol planlamanın oldukça sınırlı şeklidir. Şirketlerin yönetiminde kısa dönemli yönetim anlayışının bulunduğu dönemde kullanılan bir yöntemdir. 1950'lere gelindiğinde uzun dönemli planlamalar başlamış ve gelecek birkaç veya daha fazla yıl satışları için tahminleri de içeren bir gelişmeye sahne olmuştur. Bu dönemde pazar büyümeleri gerçekleşmiş ancak, eğer dış çevrede değişiklik varsa veya güçlü rakipler pazarda faaliyet gösteriyorsa, gelecekle ilgili birkaç yıllık projeksiyonların karşılanma olasılığı az olduğundan uzun dönemli planlama çalışmamıştır.³

1960'larda ticari stratejik planlama başlamıştır. Burada iş dünyasının temel amacı, mevcut ve beklenen ticari iş büyüklüğü, ürünler, pazarların ve beklentilerin belli bir dönem için tam bir tanımını vermektir. Çevresel tarama ise işletmenin dahili güçlerini, zayıflıklarını, fırsatlarını ve tehditlerinin detaylı bir değerlendirmesini içerir. İşletmelerin temel misyonlarından, çevresel taramalarından ve belirlenmiş hedeflerden, bir ticari strateji planı hem kısa dönem için hem de uzun dönem için çıkarılır.

2 C. Amoldo Hax and N. S. Majluf (1984), *Stratejik Management: An Integrative Perspective*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1984, s.1.

3 Owen. E. Hughes, *Public Management and Administration*, St. Martin's Press, New York, 1994, s. 170.

KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM

1970’lerde bir diğer stratejik planlama çeşidi olan ortak stratejik planlama işletmelerde ortaya çıkmıştır. Bu dönem uluslar arası ilişkilerin ve rekabetin, değişen sosyal değerlerin, siyasal ve askeri belirsizliklerin yaşandığı bir dönemdir.⁴ Bunlara bağlı olarak daha üst seviyede stratejik planların yapılması ve sorumluluğun işletme içinde dağıtılması gündeme gelmiştir.

1980’lere gelindiğinde işletmelerde stratejik planlama yerini stratejik yönetime terk etmeye başlamıştır. Aslında stratejik yönetim yeniden doğmuş bir anlayış olmayıp daha çok stratejik planlamanın bir devamı olarak onu daha ileri aşamaya götüren bir düşüncedir. Ansoff, stratejik planlama ile stratejik yönetim arasındaki farkı şöyle anlatmaktadır: ‘stratejik planlama en iyi ve optimal stratejik kararları yapmaya odaklanırken, stratejik yönetim stratejik sonuçların üretilmesine odaklanır. Bu stratejik sonuçlar yeni pazarlar, yeni ürünler ve yeni teknolojilerdir’.⁵ Böylece stratejik yönetim stratejik planlamadan daha kapsamlıdır.

Stratejik yönetim bir ticari örgütün her seviyede yönetsel sistemini kapsayarak, bütün birimlerine baştan sona stratejik vizyonu genişletmeyi amaçlar. Stratejik yönetim, planlama, yönetim kontrolü ve örgütsel yapı arasında daha geniş bir işbirliği ve birleşmeyi gerektirir. Bunun yanında iletişim ile bilgi sistemi arasında da daha geniş bir birleşimi ve entegrasyonu gerektirir. Aslında burada stratejik planlamanın bir planlama bölümü tarafından ayrı bir faaliyet olarak yapıldığını düşünmek yanlış olabilir. Çünkü planlama aynı birimin yönetiminin sorumluluğunda ve örgütün bir parçası olarak devam etmektedir.

Ayrıca işletme örgütü kendi örgütsel kültürüne özel önem vermektedir. Stratejik yönetimde planlar vardır. Fakat, örgütsel kültürdeki insan faktörü nedeniyle ve işletmenin yönetimini etkilemesi yüzünden uygulamaya biraz daha fazla önem verilmektedir.⁶

Görülebileceği gibi stratejik yönetim anlayışı bir özel işletmeye uzun dönemli bir vizyon vermektedir. Ayrıca çevresini iyi tanımlaması ve ona göre stratejilerini belirlemesini gerektirmektedir. Diğer bir nokta stratejik yönetim bir örgütte her seviyede birimin kendine ait stratejilerini geliştirmesini böylece azami kârın elde edilmesinde şirketin genel amacına hizmet etmeye yardım eder. Gerçekten görüldüğü kadarıyla özel sektöre oldukça uygundur. Çünkü özel sektörde işletmeler her an kendi gelecekleri ve varlıkları ile ilgili temel sorunları tartışıp ele alıp geniş bir vizyon oluşturabilirler. Buraya kadar anlatılanlar özel sektördeki gelişmelerdir. Bu

4 Graham. S.Tofit, ‘Synoptic (One Best Way) Approaches of Strategic Management’ Jack Rabin, Gerald J. Miller and W. Bartley Hildreth (Derleyenler) Handbook of Strategic Management’in içinde, Marcel Edcker, New York. 1989, s.6.

5 H. Igor Ansoff, The New Corporate Strategy, John Wiley, New York. 1988, s.235.

6 Owen. E. Hughes, a.g.k., s. 172.

TÜRK İDARE DERGİSİ

yöntemi kamu sektörüne uygulama çabaları soruna kamu yönetimi açısından bakmayı gerektirmektedir. İşte bu açıdan stratejik yönetimin kamu sektöründe alacağı biçimi ortaya koyduktan sonra kamu sektörü açısından sorunlar ele alınacaktır.

Kamu Yönetiminde Strateji

Kamu örgütleri özel yönetim örgütlerine göre daha uzun ömürlü ve uzun dönemlidirler. Bu yönüyle stratejik yaklaşımın özel sektöre getirdiği yararlar göreceli de olsa yardım alabileceği söylenebilir. Aslında kamu yönetiminde daima bir çeşit planlamanın bulunduğunu söylemek yanlış olmaz. Hatta yukarıda anlatılan planlama sürecinin beş aşaması kamu sektöründe bir dereceye kadar izlenmektedir. Özellikle stratejik planlama 1980'li yılların bir olgusu olarak görülmüştür. Bir yönüyle özel sektörün arkasından belli bir zaman farkıyla bunları uygulamaya çalışmaktadır. Şu anda stratejik yönetim, özellikle bazı ülkelerde uyarlanmaya çalışılmaktadır. Bunların başında İngiltere, İsveç, Yeni Zelanda gibi OECD ülkeleri gelmektedir.

Ancak stratejik planlama ve stratejik yönetim bilindiği gibi özel sektörde geliştirilmiş kavram ve yaklaşımlardır. Halbuki bu yaklaşımın kolayca kamu sektöründe uygulanmasını engelleyecek bazı durumlar vardır. Örneğin, yasal ve yargısal görevlerle ilgili anayasal düzenlemeler, yönetimin bağlı olduğu kurallar ve düzenlemeler, yargısal sınırlara bağlı olanlar, kaynak kıtlığına bağlı olanlar, siyasal yapı faktörleri, vatandaş ve seçmenlerin beklentilerine bağlı olan engeller olarak sıralanabilir⁷. Bu bağlamda kamu sektörüne stratejik anlayışın adaptasyonu yapılırken şuna dikkat edilmelidir. 'Kamu sektöründe stratejik yöneticiler özel sektör yaklaşımlarını kullanırken çok ihtiyatlı ve dikkatli olmalıdırlar. Çünkü bu özel sektör yaklaşımlarının, net hedeflerin var olduğunu, kâr veya ekonomik amaçlar taşıdıklarını, hareket etmek için sınırsız yetkiye sahip, gizli gelişme, yaptıklarından sonra sınırlı sorumluluk ve mali sonuçlara işaret eden piyasa (pazar) mekanizmalarıyla yönetme gibi özelliklere sahip olduğu farz edilir. Ancak kamu örgütlerinde bu farazyelerin çoğu yoktur ya da geçerli değildir.'⁸ Ancak bu yine de stratejilerin kamu örgütlerinde kullanılamayacağı anlamına gelmez ve kamu sektörü bir şekilde bunlardan yararlanabilir.

Bozeman ve Stratussman, stratejik yaklaşımın üç temel özelliğini şöyle saptamışlardır:⁹

7 Jerry L. McCaffery, 'Making the Most Strategic Planning and Management', Robert E. Cleary, Nicholas Henry and Associates, Managing Public Programs: Balancing Politics, Administration and Public Needs, Jossey-Bass, San Fransisco, 1989, s. 207.

8 Nutt and Backoff, a.g.k., s.23.

9 Barry Bozemann and Jeffrey D. Straussman, Public Management Strategies, Jossey-Bass, San Fransisco, 1990, s. 54.

KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM

1. Hedef ve amaçların saptanması ve tanımlanması,
2. Örgüt ve çevresi arasında aracılık edecek ve en iyi sonucu vereceği düşünülen bir stratejik hareket planı geliştirilmesi,
3. Bu planın uygulanması için etkin yöntemlerin oluşturulması.

Kamu sektörü açısından strateji, örgütün kapasitesine ve dış çevresi hakkındaki tahminlere dayanan, örgüt için hedefleri ve öncelikleri belirlemeye ve bu hedefleri başarmak için çalışma planlarının tasarlanmasını ve bunların uygulanmasını içerir.

KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM VE VİZYON OLUŞTURMA

Daha önce girişte söylendiği gibi kamu sektörü özel sektörde geliştirilen yaklaşımları özellikle son yıllarda kendi açısından uyarlamaya çalışmaktadır. Yine daha önce söylendiği gibi stratejik yönetim planlama işlevini bütün yönetime işine entegre etmeyi amaçlar. Diğer bir ifadeyle stratejik yönetim, bir örgütün yönetiminde planlamayı yaptıktan sonra bırakılan bir işlev olarak değil, yönetim faaliyetinin bütünüyle bağlantılı bir işlevi olarak görmektedir. Dolayısıyla bu planların nasıl uygulanacağı ve sonuçlara nasıl ulaşılacağı konusuyla da ilgilenir. Yine hatırlanacağı gibi stratejik yönetim anlayışı bir örgütün bunları yaparken daha önceki deneyimlerini iyi araştırıp değerlendirmesi, çevresini iyi tanımlamasını gerektirir.

Stratejik yönetimde dört ilkeden söz edilmektedir:¹⁰ Uzun dönemle ilgili olma, hedef ve amaçların ahenkli bir hiyerarşiye (kademelenmeye) entegre edilmesi, stratejik yönetim ve planlamanın kendiliğinden uygulanmadığını kabul etme ve son olarak en önemlisi çevreye uyum sağlama değil, fakat çevresel değişimi öngören biçimlendirmeyi vurgulayan harici bir perspektif. Kamu sektöründe stratejik yönetim buna bir şey daha ekler: stratejik düşünme siyasal otoritenin kullanımının kavranması ve bilinmesi olmalıdır. Görüldüğü gibi stratejik yönetimde ilk iki nokta stratejik planlama ile aynıdır. Ancak iyi bir uygulama ve çevrenin iyi tanımlanması ve daha geniş çaplı etkileşim yeni noktalaradır.

Bütün bu noktalardan ortaya çıkan şey planlamadan stratejiye kayma düşüncesi iki noktada odaklanmaktadır: 1- planın geliştirilmesinde daha fazla özen gösterme ve 2- uygulamaya daha fazla önem ve dikkatin verilmesi. Şimdi bunların ayrı ayrı kısaca ele alınması yararlı olacaktır.

Stratejik Yönetim Planı

Yukarıda söylendiği gibi stratejik yönetim anlayışı yeni bir yaklaşım icat etmemiş, ancak mevcut planlama sürecine çok önemli bir aşama daha ekleyerek yak

¹⁰ a.g.k., s.29-30.

TÜRK İDARE DERGİSİ

laşım tarzını büyötmüştür. Dolayısıyla planlama aslında stratejik yönetimin hala önemli bir parçasıdır. Yalnız salt stratejik planlamadan bir stratejik yönetim planı farklılık gösterir.

Altı adımı içeren Nutt ve Backoff a ait bir stratejik yönetim planı, bir kamu örgütü için oldukça kullanılabilir ve yararlı gözökmektedir.

- Bir örgütün çevresi, genel çizgisi ve normatif ideallerindeki eğilimler bağlamında, o örgütün tarihsel konumunu tanımlamak.

- Örgütün mevcut güçleri ve zayıflıkları ve gelecekle ilgili fırsatlar ve tehditler açısından hali hazırdaki durumu değerlendirmek.

- Bir mevcut stratejik sorunlar gündemi geliştirmek.

- Öncelikli konuların üstesinden gelmek için stratejik seçenekler tasarlamak.

- Stratejik seçenekleri etkilenecek halk kesimi ve gerekli kaynaklar bağlamında değerlendirmek.

- Son olarak kaynakları harekete geçirerek ve personeli yönlendirerek öncelikli stratejileri uygulamak.¹¹

Yalnız buradaki adımları uygularken en önemli olan noktanın her kurumun bir örgütsel kültürü bulunduğı ve bunun gelecekte değışebileceğinin göz önüne alınması gerekeceğidir. Ayrıca stratejik planlamadan en önemli farkı personelin amaçlara göre yönlendirilmesi ve onları kullanarak stratejinin uygulanmaya çalışılmasıdır.

Stratejik Yönetim Planının Uygulanması

Uygulama aslında hem stratejik yönetim anlayışının hem de bir kez geliştirilen planın uygulanmasını ifade etmektedir. Her ikisinin de uygulanması örgüt içinde kaçınılmaz değışiklikleri kapsayacaktır. İlerideki sayfalarda tartışılacağı gibi, kamu sektöründe uygulama işlevi daha zordur. Özellikle bunun nedenleri arasında kamusalığın getirdiğı sınırlamalar, siyasal etki, sınırlı yetki, yasal denetim ve inceleme ve son olarak kamusal sahiplik sayılabilir.

Uygulama stratejileri geliştirilirken en önemli noktalardan bir tanesi stratejik anlayışın ve yönetimin yararlı olduğu konusunda personelin ikna edilmesidir. Özellikle her örgütte her seviyede ve her birimde bulunan personele kendi stratejilerini geliştirmelerinin daha yararlı olacağı ve toplamda bunun örgütlerinin genel amacına daha fazla hizmet edeceğini belirterek onların iknası gerekmektedir. Çünkü hazırlanan stratejik yönetim planlarını uygulayacak olan personeldir. Her örgütte personel¹¹

¹¹Nutt and Backoff, a.g.k., s. 152.

KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM

bulunduğuna göre ve onların kendilerine özgü bir kültürleri vardır. Ancak böyle bir yeni uygulamaya ikna etme veya örgütsel kültürlerini değiştirme, olağan olarak olabilecek bir süreç değil yönetilmesi ve amaca yönlendirilmesi gereken bir süreçtir.

Dolayısıyla sürecin uygulanması otomatik olamayacağı için plana sahip çıkılması gerekir. Personelin bu bağlamda mekanik olarak görülmemesi ve bu gerçeğe göre yönlendirilip ikna edilmesi gerekir. İnsanlardaki yeni yöntemlere olan tereddüt, yerini ve önemini kaybetme korkusu veya kendine öz güvenini bulamaması gibi nedenlerle yaşanılacak sıkıntı onları işin içine daha fazla katarak uygulanacak plana sahip çıkmaları sağlanmaya çalışılmalıdır. Bu noktada stratejik yönetim planının bir örgüt içinde uygulanabilmesi için bir stratejik yönetim grubu oluşturulabileceğine dair öneriler vardır.¹² Örgütün başındaki yönetici de dahil beş ile on arası kişi olmak üzere üst yöneticilerden bir stratejik yönetim takımı (SYT) oluşturulabilir.

Kamu sektöründe stratejik yönetimin temel amacı, stratejik düşünmeyi yönetimin bütün kademelerine adapte etmektir. Aslında bu yönüyle bu ne kamu sektöründe ne de özel sektörde bu şekilde yaygın değildir. Ancak eninde sonunda görünen odur ki, halkın beklentilerine daha fazla cevap veren, en optimal sonuçları almayı hedefleyen bir yönetim anlayışının geliştirilmesi ve başarılması için bu tür bir yaklaşım tarzı bazı sıkıntılara rağmen benimsenecektir.

STRATEJİK YÖNETİM YAKLAŞIMI AÇISINDAN KAMU SEKTÖRÜNDEKİ OLASI SORUNLAR

Bilindiği gibi stratejik yönetim ilk olarak özel sektörde gelişmiştir. Kamu sektöründe stratejik yönetimin etkin bir şekilde uygulanabilirliği ise son yıllarda gündeme gelmiştir. Ancak stratejik yönetimin kamu sektörüne uygulanabilmesi o kadar kolay gözükmemektedir. Çünkü özel sektörde gerçekten yararlı olan stratejik yönetim anlayışı, kamu sektöründe aşağıda anlatılan bazı farklılıklardan dolayı uygulamada zorluklarla karşılaşacaktır.

Özel sektörün nihai amacı kar elde etmektir. Kar amacı olmayan kamu sektörü ise hizmet için vardır. Başarısı ise hizmeti ne derecede iyi yerine getirdiğiyle ölçülür. Özel sektör yöneticileri stratejik planlarını yapıp uygulamaya koydukları zaman eğer kârları artıyorsa bunu yönetimin başarısı olarak, tersi bir durumda ise başarısızlık olarak değerlendirirler. Ancak başarıyı kamu sektörünün verdiği hizmetlerde ölçmek zordur. Örneğin, trafik kazalarının %10 azalması için maddi olarak ne kadar paraya gereksinim vardır? Başarının, verimliliğin ve etkinliğin kamu kesiminde ölçülmesi güçtür.

¹² Barry Bozemann and Jeffrey D. Straussman, a.g.k., s. 47- McCaffery, a.g.k.,1989, s. 208.

TÜRK İDARE DERGİSİ

ikinci farklılık ise mali kaynaklarda görülmektedir. Özel girişimde sunulan mal ve hizmetin maliyetini müşteriler karşılarken, kamusal hizmetlerden yararlananlar her zaman maliyetine katlananlar olmayabilir. Yani birisinde doğrudan diğerinde ise dolaylı bir ilişki söz konusudur. Vergiler değişik kaynaklardan toplanmakta ve gerekli alanlara sarf edilmektedir. Hizmeti hiç kullanmayan birisinin verdiği vergiyle bir hizmet finanse ediliyor olabilir. Stratejik karar alınırken de özel sektörde müşterinin istekleri hemen yerine getirilmeye çalışılır. Özel sektörde “müşteri her zaman haklıdır” ilkesi geçerlidir. Kamu kesimi ise ciddi bir protesto olmadıktan sonra müşterilerin (burada hizmetten yararlananların) isteklerini ihmal edebilir.

Üçüncü fark ise politikanın etkisi ile ilgilidir. Kamu kesimi siyasal baskılara maruz kalabilmekte, yöneticiler verecekleri kararlarda siyasetçilerden etkilenmektedirler. Örneğin, personel gereksinimine ve verimliliğe bakılmaksızın devlet kadroları siyasetçiler tarafından şişirilebilmektedir. Özel sektör ise daha çok siyasetten etkilenen değil bir baskı grubu olarak etkileyen konumundadır. Personel alımı gibi işlerinde de siyasi davranmak yerine verimliliği ve marjinal yararı esas almaktadır.

Dördüncü fark ise özel sektörde stratejik kararların alınmasını engelleyecek bir bürokrasinin olmamasına karşın kamu kesiminde koyu bir bürokrasinin olmasıdır. Kamuda alınan kararlar hiyerarşik basamaklara takılarak esnekliğini ve uygulanabilirliğini yitirmektedir. Personelini motive etmede akçal ve diğer teşvikleri kullanan özel sektör daha hızlı ve etkin kararlar alabilmektedir. Kamu bürokrasisi çoğu zaman sonuç almak yerine kurallara, prosedüre uymayı tercih etmektedir.

Kamu sektörüyle özel sektör arasındaki bir diğer fark ise rekabet ortamının olup olmamasıdır. Özel sektördeki şirketler sürekli “pasta üleşimi” teorisine göre pastadan daha fazla pay almaya çalışmaktadırlar. Bunun için de piyasadaki rakiplerinin paylarını azaltma yollarını aramaktadırlar. Çünkü onların büyümesi kendilerinin küçülmesi bazen de yok olması sonucunu doğurabilecektir. Öyle ki yalnızca ulusal firmalar değil uluslararası firmalar da birbirlerinin rakipleridir. Bu durumda ulusal rekabet uluslararası rekabetin bir aracı olmaktadır. General Elektrik yöneticilerinden J. Welch “İçeride başarılı olmak dışarıda başarılı olmanın entegre bir parçasıdır. Biz her gün dünyanın Toshiba’sıyla, Hitachi’siyle karşılaşırız. Rekabet edebilmek için daha büyük ve daha güçlü olmalıyız. Ya da mücadeleyi bırakıp dış alımın piyasayı ele geçirmesine izin vermeliyiz” demektedir.¹³ Kamu sektöründe ise yapılan her ayrı hizmet genelde hep ayrı birer kamu örgütüne verildiği için rekabet olanağı kalmamaktadır. Örneğin, iç güvenlik İçişleri Bakanlığına, dış güvenliği Milli Savunma Bakanlığına bırakılmıştır. Bu örgütler ancak dış ülkelerdeki benzerleriyle kendilerini istatistiksel olarak ölçebilmektedirler. İçeride rakipleri

13 Business Week, 30.12.1985, s.48’den aktaran John Hayes Barnett, Strategic Management, Concept and Cases, PWS-KENT Publ. Comp., Boston, Massachusetts, 1988, s. 22.

KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM

yoktur. Bu ve benzeri örgütler ayrıca önceki yıllarda yapılanlardan daha iyisini yapmak için plan ve projeler geliştirmekte yani bir anlamda kendi kendilerinin rakibi olmaktadır. Bazen de, eğitimde olduğu gibi, okullar çeşitli sınavlardaki başarılarına göre kağıt üzerinde ve manevi bir rekabet oluşturmaktadırlar. Ancak başarısızlık özel sektörde olduğu gibi sonuçta “yok olma”yı getirmemektedir. Yine aynı şekilde özel okullarla kamu okulları böyle bir rekabetin içindedirler.

Yukarıdaki nedenlerden dolayı kamu sektöründe stratejik yönetim uygulanması zor bir olgudur. Ancak yine toplumun yüz yüze olduğu problemler düşünüldüğünde ise gerekli olan bir yönetim anlayışıdır. Stratejik yönetim, özel sektörden adapte edilerek alınabilir. Koteen’in deyişiyle “soru artık (stratejik yönetim kamu alanına uygulanabilir mi?) yerine (stratejik yönetim kamu alanına nasıl uygulanabilir?) şeklinde sorulmalıdır”.¹⁴

Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimin Uygulanabilirliği

Kamu kesimindeki liderler ve karar alma mekanizmasındakiler sürekli var olan veya yenice ortaya çıkan çeşitli problemlerle baş etmek zorundadırlar. Yolların bakımı ve yeni yollar açılması, kent şebeke suyunun sıhhi bir şekilde temini ve dağıtımı, kanalizasyon hizmetleri, elektrik üretim ve dağıtımı, şehir planlaması, güvenlik hizmetlerinin sağlanması, suç ve suçlularla mücadele, halkın ve özellikle yeni neslin eğitimi vs. konular hep kamu yöneticilerinin ilgilenmek ve çözmek zorunda oldukları sorunlardır.

Türkiye açısından yukarıda sayılan ve sayılmayan sorunlara baktığımızda pek çoğunun, en azından istenilen düzeyde, çözülmediği görülmektedir. Örneğin, trafik kazalarında yılda yaklaşık 6000¹⁵ kişi can vermektedir. Ne karayollarının, otoyolların azlığı, şerit ve trafik işaretlerinin yeterli olmaması vs. nedenlerle uluslararası standartlarda bulunmakta, ne de karayolları dışındaki projeler yaşama geçirilmektedir. Dolayısıyla var olan durumun olumlu yönde değişmesi gerekmektedir. Bu noktada yöneticilerin bu problemleri gerçekten çözmek isteyip istemedikleri sorunu karşımıza çıkmaktadır. Çünkü yöneticiler problemi görmemekte ya da onu çözmeyi gerçekten istememektedirler. Örneğin kamu kesiminin rafları sorunları anlatıp çözüm öneren ancak “okunmamış veya kısmen uygulamaya konulmuş raporlarla doludur”¹⁶. Ancak eğer problemlerin çözümü gerçekten isteniyorsa stratejik bir gündem oluşturup acil önceliklerden başlayıp problemlerin çözümü yoluna gidilmekte

¹⁴ a.g.k., s. 16.

¹⁵ Türkiye’de trafik kazalarında ölenlerin yıllara göre dağılımı: 1989:6352, 1990:6317, 1991: 6231, 1992:6214, 1993:6457, 1994:5932, 1995:6004. DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı 1997. DİE, Yay. No.2110, 1998, s.427.

¹⁶ Jack Koteen, Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations, Praeger. New York ve London, 1989, s.3.

TÜRK İDARE DERGİSİ

dir. Çünkü sorunların çözümü şimdiki ve gelecek nesiller için yaşamsal önem taşımaktadır. Örneğin, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de organize suçlar artmaktadır. Türk toplumu basın yayın organlarında her gün boy gösteren çek senet mafyası, terör örgütleri, uyuşturucu çeteleri vs. ile nasıl baş edeceğini düşünmektedir. Bir ulusun geleceğinin emanet edileceği genç kuşakların yetiştirildiği eğitim- öğretim kurumlarının önünde artık haraç mafyaları, uyuşturucu çeteleri türemiştir. Aileler ve öğretmenlerin yanında kamunun huzur ve güvenliğini sağlamakla görevli kimseler bunları gündemlerine almaktan kaçınamazlar.

Kamu kesiminin eylem ve işlemlerinde, verdiği hizmetlerde en önemli husus kamu yararı gözetilmesi ve kar amacı güdülmemesidir. Kamu sektörü, ekonomiden siyasete, güvenlikten kültüre pek çok alanda kendini görevli hissetmektedir. Bu alanlardaki pek çok problem yasama ve yürütme organlarının faaliyetleri sonucu çözülmektedir. Ancak alınan kararların stratejik olarak etkin ve verimli olduğunu söylemek her zaman kolay değildir. Kararlarda çeşitli baskı gruplarının çıkarları gözetilmekte, uzun dönemli perspektifler yerine kısa dönemli günü birlik çözümler getirilmekte, değişime karşı koyan güçlere boyun eğilmekte (yani statüko korunmakta), kaynak sıkıntısı gerekçesiyle artan sosyal yardım talepleri geri çevrilebilmekte, bürokratik işlemlerle vakitler kaybedilmekte ve engellerle karşılaşmaktadır.

Problemlerin stratejik yönetim methodology ile çözülmesi, pek çok engelle karşılaşılması nedeniyle, kolay bir iş değildir. Kamu sektöründeki bazı liderler hükümetleri bir engel olarak görürler. Çünkü siyasiler problemlerin stratejik çözümünü değil popülist çözümünü isterler. Popülist çözümlerse uzun vadede pek yararı olmayan çözümlerdir.

Bazı liderler ise hükümetin halkın bir ajanı olarak hizmet vermesi gerektiği görüşündedirler.¹⁷ Kendilerinin yerine hükümet bu kararları almalıdır. Ancak, stratejik yönetim her birimin ayrı ayrı stratejik gündem oluşturmalarını gerektirir. Her kamu biriminin oluşturduğu bu stratejilerin eş güdümlü olması ise stratejilerin sağlamlığı ve uzun ömürlülüğü için gereklidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının birbirinden bağımsız geliştirdikleri stratejiler eğer birbiriyle çelişiyorsa bu projelerin hayatta kalma şansı azdır. Örneğin, yerel yönetimlerin merkezi yönetimi hiç hesaba katmadan yaptıkları stratejik plan ve projeler hayat bulmaz.

Bu noktada örgütün büyüklüğünün etkin bir stratejik yönetim için bir dezavantaj olduğu da görülmektedir. Her birimin kendi başına strateji belirlemesi merkezileşme yerine yerelleşme sonucunu doğurmaktadır. Bu da Türkiye gibi çok katı merkeziyetçilik uygulayan ülkelerde stratejik yönetimin durumunu tartışılır kılmaktadır.

¹⁷ a.g.k., s.5.

KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM

Koteen, kamu sektöründe yönetim gücünü elinde tutanların kâr esasına dayanan şirketlerin yöneticileri gibi stratejik düşünüp eyleme geçmeleri gerektiğini belirtmektedir. Bu liderler daha iyi bir gelecek için stratejik değişimin öncüsü olmak zorundadırlar.¹⁸

Kamu sektöründe stratejik yönetim hızlı ve ani değişikliklere ayak uydurabilmek için de gereklidir. Kamu sektörünün dinamikliği ve ayakta kalması değişime ayak uydurabilmesi ölçüsündedir. Var olan ve olması muhtemel bulunan sorunlar ortaya konmalı ve çözüm yolları aranmalıdır. Stratejik yöneticiler gerek dünyadaki gerekse toplumdaki değişimleri iyi realize etmeli ve stratejik kararlarına bunları yansıtmalıdır.

Kamu stratejistlerini olumsuz etkileyen bir faktör, uygulamayı başarıya götürecek etkenlerden birisi olan akçal gücün kendi ellerinde olmayışdır. Özellikle büyük kamu örgütlerinin alt birimlerinin stratejik yönetimlerinde akçal güçlükler kendini daha fazla belli eder. Koteen, parasal yokluğun ve yüksek maliyetin stratejik kararlarda engelleyici rol oynadığını belirtmektedir.¹⁹

Liselerde şiddet olayları, yükselen Aids grafiği, artan uyuşturucu kullanımı, ayrılan aileler vs. sadece gazete ve televizyon haberleri değil yarının planını yapan kamu yöneticilerinin stratejik kararlarının malzemeleridir.

Stratejik yönetimde kamu sektörünün bir dezavantajı, sonuçları anında görememesidir. Özel sektörde uygulanan stratejinin sonuçları şirketin gelirinin artıp azalmasıyla kolayca görülebilirken; kamu sektöründe kamu hizmetinden yararlananların sunulan hizmetten memnun olup olmadıklarını, dolayısıyla yapılanların verimli olup olmadığını anlamak kolay olmamaktadır. Yani geri besleme (feedback) zaman almaktadır ve geçerli bir ölçütü yoktur. Hizmetlerdeki başarıyı parasal olarak ölçme olanağı olmadığı gibi, özellikle devlet geleneği güçlü olan bizim gibi ülkelerde halk memnuniyetsizliğini hemen belirtmemektedir. Demokratik toplumlardaki protesto gösterileri ve yürüyüşleri hizmetin iyi görülmediğini vurgulamayı amaçlamaktadır. Böyle bir yürüyüşe izin verilmiyorsa veya halk ilgisizse (katılmıyorsa) bu ölçme aracı da elinizde bulunmuyor demektir.

Türk Emniyet Örgütünde Stratejik Yönetimin Uygulanabilirliği: Bir Model Önerisi

Bilindiği gibi Türk kamu yönetimi aşırı merkezi bir yapıya sahiptir. Bu yönüyle hem merkezdeki hem de taşradaki merkezin birimleri Ankara ile sıkı bağlantılıdır. Polis örgütü de bu merkezi yapının içinde İçişleri Bakanlığında bir genel

18 a.g.k., s.5.

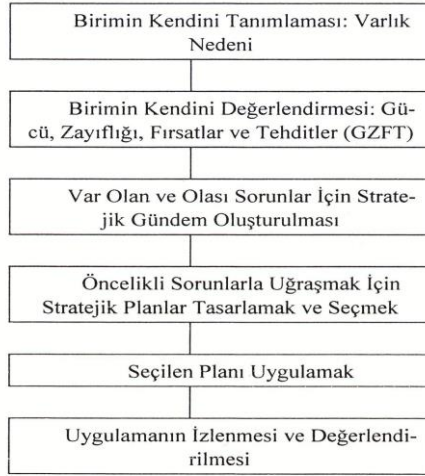
19 a.g.k., s.6-7.

TÜRK İDARE DERGİSİ

müdürlük olarak konuşlanmıştır. Bu aşırı merkezi yapı baştan aşağıya bütün birimlerde kendini hissettirmektedir. Bu da doğal olarak alt birimlerin çalışma inisiyatiflerini olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla merkezi yapı ve anlayış gerçek performansın gösterilmesine engel olmaktadır. Türk kamu bürokrasisinin siyasi etkilere açık olması durumu Emniyet örgütünde de hissedilmektedir.

İşte bu açıdan aşağıda önereceğimiz stratejik yönetim planı, her seviyede emniyet biriminin (Emniyet Genel Müdürlüğünden şube müdürlüğüne kadar) uzun dönemli kendi stratejisini geliştirerek ve bunları uygulayarak kendi amaçlarını çok daha iyi ve çabuk başarmasına yardımcı olabileceği beklenmektedir. Aşağıdaki şekilde verilen aşamalar ayrı ayrı kısaca ele alınacaktır.

Emniyet Örgütü İçin Bir Stratejik Yönetim Planı



Birimin Kendini Tanımlaması: Varlık Nedeni

İlk basamakta emniyet birimi kendi varlık nedenini tanımlar. Niçin var olduğu sorusuna yanıt arar. Genel Müdürlük kendini geniş manada tanımladığı gibi her bir alt birim de kendini ayrı ayrı tanımlar. Birimler kendilerine gerek yasal olarak veri-

KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM

len gerekse zaman içinde olagelen uygulamalardan ve halkın beklentilerinden oluşan bir kimliğe bürünürler. Bu noktada örgütsel kültür önemlidir. Örneğin polisin genel varlık nedeni “kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanmasıdır. Emniyet Genel Müdürlüğü alacağı stratejik kararlarda bu genel tanım çerçevesinde tüm yurt düzeyinde faaliyette bulunur. Ancak bir mahalle karakolu da mahalle düzeyinde yine “kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanması” amacıyla kendini tanımlar. Bu aşamada dolayısıyla bir emniyet birimi kendi varlık nedeni olan temel hedef ve amaçlarını belirler ve tanımlar.

Birimin Kendini Değerlendirmesi: Gücü, Zayıflığı, Fırsatlar ve Tehditler (GZFT)

İkinci basamakta her bir birim kendisini artıları ve eksileri bağlamında değerlendirir. Gerek emniyet örgütünün belli bir basamağında bir birim olarak gerekse çevre koşullarından kaynaklanan yapabilecekleri ve yapamayacakları olacaktır. Gelirlerde yukarıya bağlı olmak, siyasal etkilere açık olmak, üstün emirlerini yerine getirmek zorunda olmak (katı bir emir komuta zincirine bağlı olmak) emniyet birimlerinin eksilerinden bazılarıdır. Konu güvenlik olduğu için hükümetlerden kolay yardım alabilme, kanunların verdiği geniş yetki çerçevesinde planları hızla uygulayabilme ise artılardan bazılarıdır.

Var Olan ve Olası Sorunlar İçin Stratejik Gündem Oluşturmak

Bu aşamada birimler kendi alanlarındaki var olan ve ileride ortaya çıkması olası sorunları belirler ve uzun dönemli vizyon oluştururlar. Örneğin, asayiş şubeleri toplumsal olayların olageldiği gün ve dönemleri belirleyip buna göre ne gibi önlemlerin alınacağını bir gündeme bağlarlar. Toplumların değişim sürecinde suçların şekli de değişmektedir. İnternet bağlantılarıyla banka hesaplarıyla oynanabilmekte, terör, uyuşturucu gibi organize suçların uluslararası boyutu artmakta vs. Bu da emniyet birimlerinin vizyonlarını etkilemektedir.

Stratejik Planların Tasarlanması ve Bir Tanesinin Seçimi

Yukarıdaki aşamada stratejik gündemin oluşturulması kısaca anlatıldı. Görüldü ki, bir birimin uğraşması ve üstesinden gelmesi gereken öncelikli sorunlar saptanır. Özellikle bunların en öncelikli ve önemli olanları belirlenir. Şimdi bu aşamada bu sorunlarla ilgili stratejik planların yapılması gerçekleştirilir. Bu noktada emniyet örgütündeki her birim kendi stratejisini belirleme bağlamında sorunları çözmek için yapacağı faaliyetleri ve ayrıca ileride çıkabilecek olası sorunlara karşı alınacak önlemleri uzun dönemli olarak planlar. Ancak birden fazla stratejik plan geliştirilebilir. Bu planların en uygun olduğu düşünüleni seçilir. Stratejik kararların alınması ve planlamanın yapılması en önemli aşamalardan biridir. Bu yüzden bu aşamada

TÜRK İDARE DERGİSİ

konular en ince ayrıntısına kadar incelenip hedef ve amaçları başarmada en yararlı olabilecek bir stratejinin geliştirilmesi gerekir.

Örneğin bir il merkezindeki emniyet müdürlüğü içindeki asayiş şube müdürlüğü karşı karşıya oldukları öncelikli sorunların çözümü için uzun dönemli kendi stratejik planlarını geliştirebilir. Özellikle asayiş şubesinin konusu olan olaylara karşı yapılacak çalışmalarda uzun dönemli bir vizyon oluşturulması amaçlanır. Çünkü geçmişteki deneyimlere dayanarak, gelecekle ilgili çevredeki meydana gelecek değişiklikler tahmin edilir. Bunlar arasında, şehrin nüfusundaki olası artışlar, şehrin yerleşim yerlerindeki nüfus ağırlıklarının değişimi, suç işlenen bölgelerdeki olası değişimler, gereksinim duyulacak personel sayısı, mali kaynaklar, yeni araç ve gereçler sayılabilir. Bir stratejik plan geliştirilirken bu olası değişiklikler göz önünde tutularak uzun dönemli bir vizyon oluşturulur. Dolayısıyla yapılacak stratejik planda bunlar göz önüne alındığında uygulamaya geçildikten sonra ortaya çıkabilecek beklenilmedik durumlar en aza indirilebilir.

Seçilen Stratejik Planın Uygulamaya Geçirilmesi

Daha önce söylendiği gibi stratejik yönetim anlayışının getirdiği en önemli katkı stratejik planlamayı bir adım daha ileri götürerek bu planların uygulanmasıyla da uğraşmasıydı. Belki bir hizmetin sunulmasındaki en önemli aşama uygulama aşamasıdır. Çünkü bu aşamada bir kamu kurumunun veya biriminin yapması gereken mal ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi söz konusudur. Emniyet örgütü açısından bir toplumsal olaya müdahale veya karakol hizmetinin sunulması veya asayiş şubesinin hırsızlık, ahlâk ve cinayet olaylarıyla ilgili çalışmalarının hepsi uygulama aşamasıdır. Hazırlanan bir stratejik planın nasıl uygulanacağı önemli bir sorundur. Çünkü uygulamaya geçirilemeyen ve hedeflere götürücü olmayan plan ve yazılı kurallar hem kamu görevlileri hem de toplum açısından bir şey ifade etmez.

Kamu kurum ve birimlerinin en çok sorunla karşılaştığı aşama uygulama aşamasıdır. Çünkü yapılan planların uygulanması sırasında değişik sorunlar ortaya çıkabilir ve her birimin bu sorunların üstesinden gelmesi gerekir. Burada dikkat edilmesi gereken en önemli nokta belki de, bir kurum veya birim seçtiği planı uygulamaya geçirebilme yöntemlerini araştırması gerekir. Bu aslında yukarıdan aşağıya her aşamanın iyi başarılması anlamına gelir. Varlık amacının bilinmesi, kapasite ve performansın (gücü, zayıflığı, fırsatlar ve tehditler) iyi saptanıp, sorunların iyi bir değerlendirmesi yapılarak ve yapılacak çalışmaları uzun dönemli düşünme gibi faktörler uygulama aşamasında başarıyı belirleyecektir. Uygulanamayacak bir planın bir birime vereceği zarar büyük olabilir. Bu açıdan yapılan planın nasıl uygulanacağının iyi belirlenmesi ve zamanı geldiğinde hemen uygulamaya geçirilmesi sağlanır. Bu da iyi bir kapasite ve performans değerlendirmesi yaparak gerçekleşti-

KAMU SEKTÖRÜNDE STRATEJİK YÖNETİM

rilebilir. Dolayısıyla yapılan stratejik plan sözde kalmamalıdır ve uygulamaya geçirilmelidir.

Uygulamanın İzlenmesi ve Değerlendirilmesi

Aslında bu son aşama stratejik yönetim planının bir parçası olmaktan daha çok bir bireysel ve örgütsel performans değerlendirmesinin konusudur. Ancak şu da belirtilmelidir ki, özellikle her birimin başındaki yöneticinin önderliğinde o birimde çalışanların belli bir uygulama sonrasında dönüp geriye ne yaptıklarına bakmaları gerekir. Böylece özellikle yapılan stratejik planla ve bu planın uygulanmasında çıkan sorunlar ve engeller değerlendirilerek bunların giderilmesi yoluna gidilir. Burada aslında bir geri besleme olarak hedeflere ulaştırıcı uygulama yöntemlerinde görülen aksaklıkların düzeltilmesi temel noktadır. Diğer bir ifadeyle bir planın uygulanmasında ana amaç sonucu elde etmek için en iyi yöntemin geliştirilmesidir. Bu da belli bir süre sonunda izleme ve değerlendirme çalışmasıyla gerçekleştirilir.

Bu Modelin Uygulanabilirliği İçin Vazgeçilemez Ön koşullar

Yalnız bu modelin Türk Polis Örgütünde uygulanabilmesi için iki temel vazgeçilemez ön koşuldan söz etmek gerekir. Bunlardan birincisi siyasal bürokrasinin (politikacıların) idari bürokrasi üzerindeki partizan müdahalelerinin en aza indirilmesi hatta tamamen sıfırlanması ve ikincisi emniyet örgütünün her seviyesinde çalışanına bu modelin anlatılarak onların ikna edilmesi ve davranışlarında uyum sağlanmasıdır.

Türkiye’de seçilmişlerin, atanmış profesyonel kamu yöneticileri üzerindeki etkileri bugün teknik ve hizmete yönelik olmaktan çok siyasal partizanca özellikler taşımaktadır. Halbuki başından beri vurgulamaya çalıştığımız nokta stratejik yönetim anlayışı ile bir örgütte her seviyede ve her birimde stratejik vizyonun oluşturulması için stratejik yönetim, stratejik planların yapılarak uygulanmaya konması ve bu yapılırken çevre ile olan bağlantıların mümkün olduğu kadar en yüksek seviyeye çıkarılması amaçlanmaktadır. Ancak siyasal bürokrasinin idari bürokrasi üzerindeki olumsuz etkiler bu anlayışın uygulanmasını zorlaştırır. Özellikle emniyet örgütünde atamalarda ve diğer işlerde siyasilerin müdahalesi stratejik vizyonun oluşturulmasını engeller. Strateji uzun dönem vizyonu gerektirir. Ancak görevden ne zaman alınacağını bilemeyen ya da her an bir değişiklik olabileceği kaygısı içinde olan bir kamu bürokratinin uzun dönemli düşünüp ona göre strateji çizmesi mümkün değildir. Bu nedenle bu noktada kamu yönetimi üzerinde siyasilerin etkisi en az seviyeye indirilmelidir.

Diğer ön koşul emniyet örgütünde her seviyede çalışan insanların bu konuda ikna edilmesidir. Çünkü bu yeni yöntemle bir kısım yöneticilerin yetkilerinde ve astlar üstünde etkisi azalabilir. Bu da doğal olarak bu insanların bu yeni anlayışa

TÜRK İDARE DERGİSİ

tepki göstermesine neden olabilir. Halbuki bir örgütte hedefleri başarmanın en önemli nedenlerinden bir tanesi çalışanların üretilen mal ve hizmetteki katılımıdır. Diğer bir ifadeyle bir mal veya hizmetin üretilmesinde çalışanların paylarının olduğunu düşünmeleri önemlidir. Dolayısıyla stratejik yönetim anlayışının emniyet örgütünde başarılı olabilmesi için her seviyede insanlara bunun iyi anlatılması ve benimsenilmesi önemlidir. Böylece örgütsel davranış biçimi uyumlu hale getirilebilir ve direnme en aza indirilebilir. Yoksa bu yöntemin başarıya ulaşması zorlaşacaktır.

SONUÇ

Artık günümüz dünyasında çoğu ülkelerde kamu yönetimleri ürettikleri mal ve hizmetlerde kaliteyi, verimliliği, etkinliği ve hakkaniyeti en öndeki hedefler olarak görmektedirler. Bunu başarmak için de yeni anlayışlar geliştirilip benimsenmektedir. Özellikle özel sektörde geliştirilen yöntemler kamu kesimi tarafından adapte edilmeye çalışılmaktadır. Bunlardan en önemlisi belki de stratejik yönetim anlayışıdır. Stratejik yönetim anlayışı ile kamu örgütlerinde uzun dönemli stratejiler geliştirilerek vizyon oluşturulması amaçlanmaktadır. Böylece stratejik planların en iyi şekilde nasıl uygulanacağı ve hedefleri başarmak için yapılması gerekenler stratejik yönetimin konusu olmuştur.

Türk Emniyet Örgütü bugün çok önemli bir kamu hizmeti yerine getirmektedir. Çağdaş dünyada devletin vitrini olarak kabul edilen polisin daha iyi hizmet sunabilmesi ve başarılı olması önemlidir. İşte bu yazıda, bu amaçla emniyet örgütü için bir stratejik yönetim planı modeli önerilmiştir. Bu modelin Türk polisinin daha iyi çalışabilmesi, siyasilerin etkisinden kurtulması, güvenlik hizmetini daha kaliteli, verimli ve etkin sunması açısından yararlı olacağı beklenmektedir.

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA ABD ÖRNEĞİ: AL GÖRE RAPORU VE ALINACAK DERSLER

M. Akif ÖZER*

GİRİŞ

Yeni bir bin yıla girilirken, Dünyada, kamu yönetimi bilimi çok önemli değişimler geçirmektedir. Bu değişimler hem kamu yönetimi biliminin kuramsal yapısında ve hem de kamu yönetimi uygulamalarında yaşanmaktadır. Dünya ekonomisinin içinde bulunduğu koşullar ve dünya nüfusunun hızla büyümesi gerçeği, kamu yönetiminin kuramsal içeriğinin ve uygulama koşullarının hızla değişmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Ayrıca yaşanan küreselleşme süreci de, farklı coğrafyalarda ve kültürlerde yaşanan değişimlerden, bütün ülkelerin etkilenmesine neden olmaktadır.

Bu süreçte ortaya çıkan toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişmeler, kamu yönetimini değişme ve gelişme yönünde güçlü bir baskı altına almaktadır. Değişim; durağanlıktan hareketliliğe, bağımlılıktan etkenlik ve verimlilik arayışlarına ve hukuksal geçerlilik endişelerinden yarar-maliyet analizlerinin ortaya çıkarılmasına doğru bir yöneliş ve geçiş biçiminde ortaya çıkmaktadır (Yaşamış, 1997:5). Bunun sonucunda her alanda sorunların çözümüne yönelik önemli bir baskı ortaya çıkmaktadır. Çalışmamızda özellikle kamu yönetiminde görülen sorunlar ve bu sorunların çözümü çabalarını bünyesinde barındıran yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde değerlendirmeye çalışacağız. Çalışmamıza önemli bir sınır koyduk. Yeniden yapılanma çalışmalarında inceleme alanımız Amerika Birleşik Devletleri ile sınırlı. Çünkü kamu yönetiminin yeniden yapılanması çerçevesinde, özellikle 1980'li yıllardan itibaren çok önemli gelişmelerin görüldüğü ABD, ülkemiz açısından gerçekleştirilecek benzer çalışmalara çok iyi bir örnek teşkil etmekte. Ülkemizde yıllardır yeniden yapılanma çalışmaları yapılmasına rağmen, benzer sorunların hala devam etmesi, sorunun nerede olduğu sorusunun sık sık sorulmasına neden olmuş, ancak maalesef çözüm bulanamamıştır. Bundan dolayı da bugün, mevcut yönetim yapımız önemli sorunlarla karşı karşıyadır. Bu sorunların çözümünde, aynı

TÜRK İDARE DERGİSİ

süreçten geçmiş, ancak başarıyı yakalamış örnekler, bize önemli katkılarda bulunacaktır.

Bugün yeniden yapılanma çalışmaları, Dünyanın en gelişmiş ülkelerinden en geri kalmış ülkelerine kadar görülmekte, bu durum, ilginç ortak noktaların ve benzerliklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Özellikle, ABD’de son yıllarda yapılan çalışmalarla, yönetimin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi yolunda federal yönetimle yerel yönetimleri de içine alan kapsamlı bir çalışma başlatılmıştır (Yaşamış, 1997:5). Ancak bu ülkenin yeniden yapılanma çalışmalarında örnek teşkil etmesi, elde edilen başarıdan kaynaklanmaktadır. Çünkü, yeniden yapılanma çalışmalarında; farklı kurumsallaşmış alt yapıların, örgütsel yapıların, politik süreçlerin ve bürokratik olmayan değerler taşıyan kültürel özelliklerin de dikkate alınması, bunları öğrenmek için çabalar harcanması, bu değerlerin söz konusu uygulamalarda dikkate alınması, başarının sağlanmasında çok önemlidir (Galembievvski, 1996:147).

Günümüzde dünya düzeninde yeni bir yapılanma söz konusudur. Yeniden yapılanmaya çalışan yeni dünya düzeni olarak düşünülen küreselleşme süreci, üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem de siyasi bir içerik taşımaktadır (Karaman, 1995:43). Bu süreçte kolay gelinmemiştir. 19. yüzyılın sonlarına doğru, devletin işlevleri nitelik ve nicelik olarak farklılaşmış, etki alanı genişlemiştir. Bu gelişmelerde iki faktör etkili olmuştur. Birincisi, teknolojinin gereklerinin yerine getirilmesi, İkincisi ise sanayileşmenin yarattığı değişmelere ayak uydurmak şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Teknolojinin gereklerinin yerine getirilmesi, teknolojinin işbölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, planlama özelliklerinin devletin yönetsel yapısına uygulanması sonucunu doğurmuştur. İkinci olarak bu gelişmeler sonucunda, taleplere uygun olarak devletin fonksiyonları artmış, alanı genişlemiştir. Bu olgular kamu yönetiminde reform ve düzenleme ihtiyacını gündeme getirmiştir (Sezer, 1992:15).

Aslında kamu yönetimi kavramı kamusal faaliyetleri ve bu faaliyetleri yerine getiren örgütü göstermektedir. Örgüt olarak kamu yönetimi genelde yürütme organı ve idareden oluşmaktadır (Özdemir, 1998:269). İnceleyeceğimiz yeniden yapılanma konusu da, daha çok yürütme organı ve idare üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Yapılanma kavramı olarak bir oluşumun biçimini göstermekte, bütünün bağlantıları arasındaki ilişkileri ortaya koymaktadır. Yeniden yapılanma ise, herhangi bir bütünün değil, parçaların ahenkli, dengeli ve kuvvetli bir şekilde biraraya geldiği, sağlam bünyeli yeni bir oluşumu belirtmektedir. Yeniden yapılanmanın söz konusu olabilmesi için, öze dönük, ciddi, en küçük birimden, en büyüğe, merkezden en küçük birime kadar, dikey ve yatay bir yenilenmenin olması gerekmektedir (Yayla. 1998:260). Yönetimin yeniden yapılandırılması, 1956 yılında toplanan 10. Uluslararası Yönetim Bilimleri Kongresinde; hükümet yapısındaki düzenlemeler-

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

den, bir başkanlık ya da kurumun çalışma yöntemlerinde yapılabilecek küçük çaplı değişikliklere kadar, yürütme mekanizmasında yer alabilecek tüm yeni düzenlemeleri içerecek şekilde tanımlanmıştır (Yılmaz, 1998:282). Yeniden yapılanmada, belirli amaçlarla planlı ve bilinçli bir şekilde yapılan değiştirme hareketleri söz konusudur. Daha çok, yönetimde görev alanların değişmeme yönündeki eğilimine karşı, onların direncine rağmen yapılan değişikliklerdir (Günay, 1997:129). Bu değişiklikler yapılırken, hizmet sağlayıcılar arasında rekabet yaratmak, müşteriye (halkı) güçlü kılmak, girdi değil çıktı üzerinde yoğunlaşmak, kural ve düzenlemelere göre değil hedeflere göre çalışmak, tüketicileri müşteri olarak yeniden tanımlamak, para kazanmak ancak hemen harcamamak, sorunları çözmekten çok önlemeye çalışmak, otoriteyi yerelleştirmek, bürokrasiden çok pazar mekanizmasını kurmak, kamu ve özel sektöre gönüllü kuruluşları seferber etmek (Butler, 1994: 265) gibi ilkeler gözönünde bulundurularak hareket edilmelidir.

Yeniden yapılandırma aslında, dar anlamda yönetim sistemini aşan ve siyasal yapıyı da içine alan bir değişiklik anlayışına sahiptir. Bundan dolayı, siyasal ve idari kurumların görevlerinde, amaçlarında ve yapılarında önemli değişiklikleri öngörür. Yönetim sisteminin hem iç ilişkilerinde, hem de çevresiyle olan ilişkilerinde önemli değişiklikler yaratır (Günay, 1997:129). Dolayısıyla yukarıda belirtilen ilkelere uyulması büyük önem kazanmaktadır. Aksi takdirde, yeniden yapılanma, geleceğe yönelik bir adım yerine, geçmişe yönelik bir olumsuz akım olarak karşımıza çıkabilir.

Kamu yönetiminde gelişen global eğilimler yönetimde yeniden yapılanmayı gerekli kılmaktadır. Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi (büyüyen devletin ortaya çıkardığı bürokratik ve diğer sorunlar devletin küçültülmesi, özelleştirme gibi kavramları gündeme getirmektedir), siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması (yeni işletmecilik anlayışında kamu yöneticilerinin karar alma sürecini politikacıyla paylaşan kişiler değil kurumun teknik yöneticisi olmalarını gerektirmekte bu noktada demokratik değerler ile bürokratik değerlerin uzlaştırılması gerekmektedir), şeffaf ve dürüst yönetim, merkeziyetçilikten uzaklaşma, yeniden yapılanmayı gerekli kılan unsurlar olmuştur (Günay, 1997:132). Bugün, hemen her platformda, devletin yapılandırılması gerektiği belirtilmektedir. Bu koşullar, tüm dünya geneli için geçerli kabul edilebilir. İngiltere, Avusturalya ve Y. Zelenda'yı kapsayan bir araştırmada, kamu sektöründe yeniden yapılanma gereksinmesini doğuran faktörler; ekonomilerin zayıflaması ve küreselleşme, bu zayıflamanın ve refah devleti gereklerinden doğan taleplerin kamu kaynakları üzerinde yarattığı baskı, kamu hizmetlerinin kalitesinden genel hoşnutsuzluk, kamu kesiminde pazar yönelimli yaklaşımları savunan "yeni sağ"ın iktidara gelişi (Tutum, 1994:9) olarak belirtilmektedir. Aynı oranda olmasa da, hemen hemen her ülkede, benzer koşullardan dolayı yeniden yapılanma ihtiyacı doğmaktadır. Devlet; aşırı merkeziyetçi,

TÜRK İDARE DERGİSİ

bürokratik ve vesayetçi olduğu için, görev ve fonksiyonlarının, sahip olduğu ekonomik güç ve yetkilerin bir sınırı olmadığı için, gücü tehlikeli olduğu için, özel teşebbüslerin daha iyi ve etkin bir şekilde sunabilecekleri mal ve hizmetleri üretmeye çalışan politik bir müteşebbis olduğu için, Devlet yönetiminde açıklık/şeffaflık olmadığı için, siyasal yozlaşmaların temel kaynağı olduğu için, çıkar ve rant sağlamanın bir aracı olduğu için, kısa vadede özelleştirilemeyecek veya özelleştirilmesi uzun zaman alacak faaliyetlerde kalite sağlanması için ve toplumsal sözleşmeye dayalı bir kurum olması gerektiği için (Aktan, 1998:251-257) yeniden yapılandırılmalıdır. Bu durumda yaşanan sorunlar azalacak hatta giderilebilecektir.

I. ABD'NİN YÖNETİM YAPISININ GENEL ÖZELLİKLERİ

Amerika Birleşik Devletleri'nde 1787'de ilk anayasa hazırlandığında iki amaç güdülmekteydi. Birincisi, İngiltere'den bağımsızlığını kazanan 30 devlete, ortak siyasal amaçlar için etkili araçlar sağlamaktı. Diğer amaç ise yüzölçümü ve insan hakları konusunda sınırlamalar getirmeyecek bir merkezi yönetim kurulması idi (Milleth, 1959:21). Kısa süre içinde, anayasanın getirdiği koşullar çerçevesinde bu koşullar gerçekleştirildi ve bugünkü büyük Amerikanın temelleri atıldı. Bu dönemde kurulan sistem günümüze dek çok az değişikliklerle devam etti. Bugün Amerikan devlet sisteminde; yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarına yönelik temel kurumlar, ana kaynağı Common Law ilkeleri olan Anlgo-Amerikan hukuku bünyesinde yer almaktadır. Amerikan siyasal sisteminin federalist olma özelliği, siyasal yapısını oluşturan hemen tüm kurumlara yansımış, siyasal süreci oluşturan temel işlevler hem eyalet düzeyinde, hem de federal düzeyde örgütlenme özelliği göstermişlerdir (Saran, 1995:195).

Bugün, ABD federal bir devlet olarak, 51 federe devletten oluşmaktadır. Amerikan Anayasası, federal devletle onu oluşturan federe devletlerin yetkilerini saptamıştır. Dış ilişkilerin düzenlenmesi gibi bazı konularda yalnızca federal hükümet yetkilidir. Polis kuvvetinin yönetimi, sağlık gibi konularda ise federe devletler yetkilidir. Bazı konularda ise her iki güç te yetkili olabilmektedir (Gürbüz, 1987:92). Bu güçler dengesi, ülkede tüm sisteme yansımakta ve kendine has uygulamalar görülebilmektedir.

A- Federal Yönetim

Amerikan yönetimin en temel özelliği federatif bir yapıya sahip olmasıdır. Bu özelliğinin yanında; halka dayanan egemenlik, anayasal yönetim, hukukun üstünlüğü, sınırlı hükümet, yetkilendirilmiş güçler, belirlenmiş güçler, güçler ayrılığı, fren denge sistemi (Witman, 1960:27) gibi diğer özellikler, yönetim sistemini şekillendirmektedir. Ancak bunlar arasında, her türlü gücün kullanımını anayasayla sınırlandırarak dengeleyen anayasacılık, kamusal görevlerin federal hükümet ile eyalet-

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

ler arasında paylaşılmasını sağlayan federalizm ve başkanlık sistemi ile yürütme birimlerinin üst düzey yöneticilerinin siyasal atamalara konu olmaması, en başta dikkati çeken özellikler olarak karşımıza çıkmaktadır (Emre, 1994:1). Bu özellikler ABD Devlet Sisteminin, teoriden çok insanları yönetme sanatına fiili yönden getirdiği bazı yenilikler olarak değerlendirilebilir. Amerikalılar, bu yeniliklerin bazılarını İngilizlerden almış olmalarına rağmen, kendi kişiliklerini katarak yeni bir görünüm vermişlerdir (Çam, 1993:87). Bunlardan federalizm, her Amerikalının bir tür çifte vatandaşlığa sahip olmasına neden olmuştur. ABD vatandaşlığı ve belli bir eyaletin vatandaşlığı. Bu ikili yapı, Amerikalıların, politik gücün farklı ulusal ve bölgesel yönetim düzeylerinde kullanıldığı bir federal sisteme sahip olmasından kaynaklanmıştır. Federal düzenlemede her düzeydeki yönetim, Anayasaca düzenlenmiş bulunan politik sürecin bütünlüyci bir parçası durumunda bulunmaktadır (Saran, 1995:187).

ABD'nin federal yönetiminde en üstte Başkanlık örgütü yer almaktadır. Çok sayıda uzman kişi ve komiteden oluşan bu örgütün çok önemli fonksiyonları bulunmakta ancak oldukça karmaşık olmalarından dolayı bu fonksiyonları belirlemek zor olmaktadır. Başkanlık örgütünün temel görevi politikaların belirlenmesine yardım etmek ve Başkanın bütün sorumluluklarını etkili bir şekilde yerine getirmesini sağlamaktır. Başkanlık örgütünde, Ulusal Güvenlik Konseyi, Yönetim ve Bütçe Dairesi gibi, görevleri bazı bakanlıklarla örtüşen birimler de bulunmaktadır. (Emre, 1994:2). Özellikle bu birimlerden Yönetim ve Bütçe Dairesi, kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında, Başkanlık örgütü bünyesinde çok önemli görevleri yerine getirmektedir.

ABD Başkanlık örgütü; Beyaz Saray Görevlileri, Danışma Komite ve Kurulları, Yönetim ve Bütçe Dairesinden oluşmaktadır. Beyaz Saray Görevlileri arasında en başta danışmanlar bulunmaktadır. Bunların genel siyasetin belirlenmesinde önemli yönlendirme yetkileri olduğu söylenmektedir (Emre, 1994:3). Beyaz Saray Görevlileri arasında diğer önemli bir sınıf, Başkanın basınla ilişkilerini yürüten basın danışmanları ve basın bürosu görevlileri ile, Başkanın günlük işlerini takip eden, protokol kuralları konusunda Başkanı bilgilendiren özel sekreterlerden oluşmaktadır (Emre, 1994:4).

Beyaz Saray Görevlilerinin başında bir Genel Sekreter bulunmaktadır. Sekreterin oldukça fazla sayıda yardımcısı vardır. Beyaz Saray görevlilerinin çalışmalarının yönetimi ve koordinasyonu dışında, Başkanla kimlerin, hangi koşullarda görüşeceğini belirlemek gibi önemli işlevlere sahiplerdir (Emre, 1994:4).

Aslında Beyaz Saray için klasik ve yerleşmiş bir yönetim yapısı bulunmamaktadır. Her Başkan kendi tarzını Beyaz Saray'ın örgütlenme yapısına yansıtmaktadır

TÜRK İDARE DERGİSİ

(OECD, 1992:335). Bundan dolayı, konumlar değişmese de, görevlilerin değişmesine sıklıkla şahit olunmaktadır.

Başkanlık örgütünde Danışma Komite ve Kurulları da bulunmaktadır. Bunlar arasında Başkana ekonomik ve mali konularda danışmanlık yapan Ekonomik Danışma Kurulu ve güvenlik konusunda politikaların belirlenmesinde Başkana yardım eden Ulusal Güvenlik Kurulu önemli bir yere sahiptir. Ayrıca Çevre Kalitesi Kurulu, Bilim ve Teknoloji Dairesi gibi başka düzenleyici kurul ve komiteler de bulunmaktadır (Emre, 1994:4-5).

Başkanlık Örgütünün diğer bir organı da, Yönetim ve Bütçe Dairesidir. Dairenin geleneksel işlevi bütçeyi hazırlamaktır. Ayrıca kamu yönetiminde etkili ve verimli yönetim tekniklerinin araştırılması ve ortaya çıkan önerilerin kamu kuruluşlarına bildirilmesi görevlerini üstlenmiştir. Bunun yanında Başkanın önerileri doğrultusunda kamu kuruluşlarının koordinasyonu, hükümet dışı birimlerden Başkanın gündemine gelen yasa önerileri konusunda Başkanın bilgilendirilmesi, Bakanlıklar arası çatışmaların giderilmesi gibi fonksiyonları vardır (Emre, 1994:5-6). Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde Al Göre raporunun ayrıntılı bir şekilde incelenmesinde, bu örgütün özellikle yeniden yapılanma çalışmalarındaki etkinliğini daha iyi göreceğiz.

ABD'nin federal yönetiminde Bakanlıklar da önemli bir yere sahiptir. Görevleri; yasama sürecinin, programların ve politikaların geliştirilmesi, hukuk çerçevesinde kural ve düzenlemelerin hazırlanması, politika ve programların yürütülmesi, hizmet ve kaynakların uygun kişi ve kurumlara dağıtılması şeklinde özetlenebilen (OECD, 1992:338) yaklaşık 15 bakanlık, "holding tipi örgütlenme" şeklinde kurulmuştur. Buna göre, bakanlık küçük bir örgüt görünümünde iken, büro şeklindeki bir alt birimi, dev bir örgüt olabilmektedir. Örneğin Hazine Bakanlığı küçük bir bakanlık görünümünde iken, buraya bağlı Gelirler Bürosu yaklaşık 80.000 kişiyi istihdam etmektedir (Emre, 1994:8). Bu durum, Amerikan yönetim yapısına ilginçlik katmakta, özellikle yeniden yapılanma çalışmalarında, bu duruma göre hareket edilmesine neden olmaktadır.

ABD federal yönetiminde bakanlık statüsünde olmayan kamu kuruluşları da önemli fonksiyonlara sahiptirler. Bunların bir kısmı bakanlıklara bağlı veya ilgili kuruluş iken, bir kısmı da tamamen bağımsız durumdadır. Bazıları hakemlik ve uzlaştırma görevi görürken, bazıları da kamu hizmetleri sunarlar. Federal Yaşlılık Konseyi, Genel Hizmetler Yönetimi, Ulusal Bilim Vakfı, çok sayıdaki kuruluşlardan bazılarıdır (Emre, 1994:10).

Diğer ülkelerden farklı olarak ABD Federal yönetiminde etkili olan Bağımsız Düzenleyici Kurullar da bulunmaktadır. Bu kurulların hükümetin ekonomi, ulaştır-

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

ma, iletişim, elektronik alanlarıyla, ticari yaşamın belli yönlerine müdahale ettikleri belirtilmektedir. ABD'nin kültürel yapısından kaynaklanan bu kurulların büyük bir kısmı, sadece görev alanları ile ilgili düzenlemeler yaparken ve konulan kuralların uygulanmasını denetlerken, bir bölümü de doğrudan uygulama içinde yer almaktadır. Bazı kurullar yargısal karar verme yetkilerine de sahiptirler. Yeterlik Sistemini Koruma Kurulu, Nükleer Düzenleme Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Federal İletişim Kurulu, bu kurullardan yalnızca bazılarıdır (Emre, 1994:12-15).

Bu kurumlardan oluşan Amerikan bürokrasisinin tipik özellikleri olarak; sürekli rasyonellik arayışları, teknik uzmanlaşma, hukuki çerçeve dışına çıkmama, değerler sistemine uyma gibi unsurlar sayılabilir (Priffner-Presthus, 1990:44-47). Bu özellikleri taşıyan kamu bürokrasisinin sosyal değişime öncülük yapma, yeni politikalar önerme, yasamanın çerçevesini çizme, Kongreyi etkileme, yasama ile ilgili işlemleri yürütme, ahlaki ve işe yönelik değerleri dengeleme ve yönetimin rutin işlerini yürütme gibi (Priffner-Presthus, 1990:47-57) işlevleri yerine getirmektedir. Ancak daha sonra ayrıntılı bir şekilde göreceğimiz gibi, yaşanan klasik kamu yönetimi sorunları ABD'de görülmekte ve en çok kamu bürokrasisi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Getirilen çözüm önerileri de bu kesim üzerinde odaklaşmaktadır. Ancak gelişmiş bir ülkede, bürokrasinin fonksiyonlarını düşündüğümüzde, bu duruma hak vermek gerekmektedir.

B- Eyalet Yönetimi ve Yerel Yönetimler

ABD yönetim yapısında federal yönetimin yanında federe devletler yani eyaletler ikinci önemli halkayı oluşturmaktadır. ABD Anayasası ve diğer yasalar merkezi yönetim ile eyalet yönetimi arasında görev bölüşümü yapmış ancak buna rağmen yıllardır yaşanan uyuşmazlıklar önemli sorunlara neden olmuştur (Emre, 1994:26).

Eyalet yönetiminin örgütleniş şekli federal yönetimle benzerlik taşımaktadır. Her eyaletin, başkanı, parlamentosu, eyalet anayasalarını yorumlama yetkisi olan yüksek mahkemesi bulunmaktadır. Her eyaletin kamu yönetimi örgütü kendine özgü özellikler taşımaktadır. Eyalet anayasaları kamu yönetiminin işleyişini belirlemektedir. Ayrıca eyalet anayasalarında yerel yönetimlerin özellikle de kent yönetimlerinin özerkliklerine ilişkin önemli düzenlemeler bulunmaktadır (Emre, 1994:26)

Eyalet yönetimlerinin yerine getirmeleri gereken görevlerin başında eğitim gelmektedir. Ayrıca kamu sağlığının gözetilmesi, iş yaşamının düzenlenmesi, tarım- ormancılık işleri ve kolluk hizmetlerinin yürütülmesi de diğer görevleri arasındadır (Emre, 1994:27-29).

TÜRK İDARE DERGİSİ

ABD’de eyaletlerin yanında diğer önemli bir yönetim kademesi de yerel yönetimlerdir. ABD yerel yönetimlerle ilgili olarak ilginç ve farklı uygulamaların bulunduğu bir ülke olarak görülmektedir. Her eyalette farklı düzenlemeler olabileceğinden, ülkede 51 farklı yerel yönetim sisteminin olduğundan bahsedilebilir (Emre, 1994:30).

Yerel yönetimler, kentler, kırsal bölgeler, ilçeler, okul bölgeleri ve özel bölgelerden oluşmaktadır (OECD, 1992:342). Bunlar arasında sayıları 16.000’i bulan okul bölgeleri, 3000’ni bulan kentler oldukça önemli konumdadırlar. Ayrıca sayıları 60.000’i bulan çok sayıda ilçe, belediye şirketi, kasaba, köy ve daha küçük yerleşim birimi de ABD’nin yerel yönetim yapısını oluşturmaktadır. Ayrıca su, kanalizasyon gibi yerel hizmetleri sunmak için oluşturulmuş özel ilçe ve bölgeleri de düşündüğümüzde bu rakam 80.000’i bulmaktadır. Ülkede birkaç ilçeyi, belediyeyi ve kasabayı içine alan bir su ilçesi veya okul bölgesi olduğu gibi, bir ilçenin ya da kentin sınırları içinde birden çok özel ilçe veya okul bölgesi bulunabilmektedir (Emre, 1994:30).

ABD’de görülen çok sayıdaki yerel yönetim birimine oldukça uzun bir süreç sonucunda ulaşılmıştır. 1790 yılında sadece Nevvyork ve Philedelpia 25.000 nüfusu aşarlarken, 1960 yılında bu rakamı aşan toplam 676 kentin bulunduğu belirlenmiştir. 1790 yılında en büyük kent olarak Nevvyork’un 500.000 civarında nüfusu var iken, bugün bu rakamı aşan kent sayısı 600’ii bulmaktadır (Roscoe 1965:2). Kentlerin sayılarının ve nüfusunun artmasına paralel bir şekilde, dışa yönelik göçlerin de fazla oranda olmaması sonucunda diğer yerel yönetim birimlerinde de önemli gelişmeler sağlanmış ve bugünkü aşamaya ulaşılmıştır.

ABD’de en yaygın ve sağlıklı işleyen yerel yönetim birimi, kent yönetimleridir. Her kent kendi yasasına göre örgütlenir ve yönetilir. Kent meclisleri hazırladıkları yasalarını bağlı bulundukları eyaletlerin yasama organının onayına sunarlar. Eyalet meclisleri bu yasaları ya onaylarlar ya da bütün eyalette geçerli olacak bir eyalet yasası çıkarabilirler (Emre, 1994:31). Ülke genelinde zamanla ilçelerin rolleri oldukça azalmıştır. Ancak New Englend’da hala ilçelerin önemini korumayı sürdürdükleri, hatta asıl yerel yönetim birimi olarak öncelikli konumlarını sürdürdükleri de belirtilmektedir (OECD, 1992:342). Daha önce de bahsettiğimiz gibi, farklı yönetim sistemlerinden dolayı, bu durum da eyaletlere göre değişebilmektedir.

C- Ülke Yönetim Yapısında Görülen Yeniden Yapılanma Çalışmaları

Yönetimde yeniden yapılanma anlayışı ABD’de ilk olarak 1910 yılında ekonomide verimlilik araştırmaları amacı ile kurulan Taft Komisyonu ile başlamıştır. Aslında bu ilk çaba değil. Ancak geçmişte yapılan çalışmalara göre daha fazla etkisi görüldüğü için, ilk etkili çaba olarak değerlendirilmektedir. Bundan daha önce.

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

1888 tarihli Cockrell Komitesi, yönetimde reform ile ilgili olarak bazı önerilerde bulunmuştu. 3 milletvekili ve 3 senatörden oluşan 1893 tarihli Dockery Komisyonu da bu alanda çalışmalar yapmıştı (Milleth, 1959:123). Ancak, bu çalışmalar Taft Komisyonunun raporu kadar etkili olmadı.

ABD’de, farklı alanlarda olsa da, yönetimin yeniden yapılanması çalışmalarının tarihini daha öncelere de götürebiliriz. Örneğin, kamu yönetiminde yolsuzlukların ortadan kaldırılması, yeterliliğe dayalı bir kamu görevlileri düzeninin oluşturulmasına yönelik yeniden yapılanma çalışmalarının olmasını hedefleyen Kamu Görevlileri Düzeltim Derneği, 1865 yılında bir grup aydının öncülüğünde faaliyete başlamıştı (Emre, 1994:19). Bunun yanında 1883 yılında kabul edilen Pendleton Sözleşmesi de, federal görevlerin yeterliliğe dayanması ilkesini kabul etmişti. Bu tarihten itibaren, yeterlilik sistemi patronaj sistemi ile karşılaştırıldığında, özellikle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli artıları bulunduğundan, yapılan reform çalışmalarında hep öncelikli hedef olarak yer almıştır (Balfour, 1997:460).

Bu gelişmelerin ardından ABD’de yönetimin etkili ve verimli çalışması fikri,

1. Dünya Savaşı yıllarında belirgin olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Ülkede 1913 ve 1917 yıllarında ve ekonomik krizin yaşandığı 1929 yılında kısmi yeniden düzenleme çalışmaları yapılmıştır. 2. Dünya savaşının başarı ile sonuçlandığı 1945 yılında, yaşanan ekonomik büyüme ve teknolojik gelişme, diğer taraftan idari ve sosyal yapıdaki değişimler ve gelişmeler ile ulusal ve uluslar arası düzeylerde kaynak ve ihtiyaç dengesinde çıkan dalgalanmalar, yönetim yapısının gözden geçirilmesi ve ciddi yeniden yapılanma çalışmalarında bulunulması gereğini ortaya koydu (Ar, 1983:79).

1937 yılında Brownlow Komitesi Başkan tarafından uygulanan uzun sürece yayılmış denetim mekanizmasının kritiğini yapmak ve bu alanda yeniden yapılanma önerilerinde bulunmak üzere toplandı. Komite, Başkana denetim sürecinde yardımcı olan çeşitli araçların 12 ana bölümde yeniden gruplandırmasını ve her bir grubun kabineden bir bakana bağlanmasını ve bu bakanın da başkana karşı sorumlu olmasını önermişti (Milleth, 1959:159). Ancak komite bu önerinin dışında, dönemin koşullarına göre fazla başarılı olamadı. Ancak başarılı bir komisyonun oluşturulması için de fazla beklenmedi.

ABD’de yönetimin yeniden yapılanması ile ilgili olarak, günümüzde de etkisini sürdüren en önemli çalışma, 1. Hoover Komisyonu tarafından gerçekleştirilmiştir. Amerikan Kongresinde 1947 yılında alınan karar gereği oluşturulan bu komisyon, 2 yıl süren ve 24 çalışma grubundan oluşan bir ekip ile yoğun bir çalışma yapmış ve Kongreye 1949 yılında 18 rapor sunmuştur. Eski bir Başkanın komisyona başkanlık yapması, raporların önemini hayli artırmıştır. Komisyonun getirdiği önerilerinin %90’ı Başkan Truman tarafından gerçekleştirilmiştir (Ar, 1983:79-82).

TÜRK İDARE DERGİSİ

Başkan Truman'ın Komisyonunun kurulmasına yönelik sözleşmeyi imzalaması ve çalışmalar sonucunda getirilen önerilerin gerçekleştirilmesi için yoğun çaba harcaması, yeniden yapılanma konusunda Başkan düzeyinde ABD'de ne kadar kararlı olduğunu göstermiştir (Milleth, 1959:129). Komisyon çalışmaları ile ilgili bir rapora göre 273 öneri yapılmış, bunların 116'sı sonuç getirmiş, 35 önerinin gereği henüz yerine getirilmemiş, 45 öneri gereğinin ise tamamlanma sürecine girmiş (Milleth, 1959:128) olduğu belirtilmektedir. Komisyon, ayrıca Başkana yardımcı olmak açısından, ülkedeki aracı kurumların yeniden sınıflandırılmasını, ama bu düzenlemenin bağımsız düzenleyici araçları içermemesini önermiştir. Raporlarında o dönemde yaklaşık 100 aracının, daha sonra hazırlanan listede ise bağımsızlar hariç toplam 65 aracının bulunduğunu ve bu sayının oldukça yüksek olduğunu belirtmişlerdir (Milleth, 1959:159). Ayrıca Komisyonun Yönetimde yeniden yapılanma ile ilgili olarak, ABD'de idari mahkemelerin kurulmasını önermesi de ilginçtir. Komisyon raporunda bu mahkemelerin vergi, ticaret ve diğerleri olmak üzere üç alanda kurulması istenmiştir (Milleth, 1959:117).

Yeniden yapılanma çalışmaları hususunda, 1953 yılında hazırlığa başlayan ve 1955 yılında raporunu sunan 2. Hoover komisyonu da önemli önerilerde bulunmuştur. Komisyon, Başkanın görev alanı ile ilgili olarak 50, yönetim organları ile ilgili olarak 145, yasama organının fonksiyonu ile ilgili olarak da 167 öneri getirmiştir (Milleth, 1959:133). 2. Hoover Komisyonu: Amerikan Kongresinde 1953 yılında alınan karar gereği, 1. Komisyonun genel yönetim üzerinde yaptığı ve yaklaşık %90'ı somutlaştırılan çalışmaların tamamlanabilmesi amacıyla bakanlıkların iç yapıları, fonksiyonları, mevzuatları, idari politikaları ve kullandıkları yöntemlerin geliştirilebilmesi amacıyla oluşturuldu. 12 kişiden oluşan komisyonun başkanlığına yine Hoover getirildi (Ar, 1983:82). Bu komisyonun raporunda geçen önerilerin de yaklaşık %80-90'ı gerçekleştirilmiştir. Yönetimde verimlilik ile ilgili olarak, Komisyonun 1955'te yaptığı önerilerin tam olarak yerine getirilmesi durumunda Federal yönetimde yıllık 5.5 milyon dolar tasarruf yapılacağını belirtmiştir (Milleth, 1959:119). Bu denli yararları görülen yeniden yapılanma çalışmaları, uygulamada da sonuç vermeye başlayınca, ABD genelinde ilgi odağı oldu. Hemen hemen her Başkan döneminde, bu alanda hazırlıklar yapıldı, çalışmalar başlatıldı.

Son yıllarda Federal Yönetim, özellikle Başkanın koordinatörlüğünde yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarına hız kazandırdı. Özellikle mali kurumların yeniden yapılanması, kurumların yapılarının iyileştirilmesi, yönetim tekniklerinin basitleştirilmesi, maliyetlerin düşürülmesi ve yönetimde verimliliğin sağlanmasına yönelik çalışmalar yoğunlaştırıldı (OECD, 1992:327).

1970'li yıllarda yeniden yapılanma çalışmaları bu çerçevede devam ettirildi. 1976'da Başkan Carter, çalışmaları hızlandırdı. Carter'a göre yönetimi mutlaka

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

anlaşılır, etkili ve ekonomik kılmak gerekmektedir. Bu amaçla hazırlanan yeniden yapılanma projesinde etkin rol oynaması açısından “Yönetim ve Bütçe Ofisi” oluşturuldu. Bu ofis yönetiminde projede yaklaşık 300 kişi çalıştırıldı (Arnold, 1995:413). Reagan döneminde de yeniden yapılanma çalışmaları sürdürüldü. Özellikle bu dönemde yönetim modelinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar başlatıldı. 1982 yılında Reagan, Başkanlık Sektörel İnceleme Komisyonu oluşturdu. Grace Komisyonu olarak bilinen bu komisyon, yaklaşık 2000 örgüt üzerinde yeniden yapılanma çalışması yaptı, 47 rapor hazırladı ve 2478 öneri sundu. Üç yıl içinde bu önerilerin gerekleri yerine getirilerek, yaklaşık 425 milyon dolar tasarrufta bulunuldu (Arnold, 1995:413).

Bu gelişmeler paralelinde, ABD’de Ombudsman uygulamasına da geçildi. Uygulama 1978 Genel Müfettiş Sözleşmesi ile başlatıldı. Bu tarihten itibaren kesin hesapların kontrolü, programlara uyulup uyulmadığının denetimi, yönetimde bozulmanın engellenmesi ve düzeltimlerin yapılması sürecinde Federal Yönetim etkin rol oynamaya başladı (OECD, 1992:345). Ombudsmanın oluşturulmasının ardından 27 federe devlette genel avukatlık sistemi oluşturuldu. Bu sistemde kamu gücünü temsilen çalışan birimler kurulmuştu. Birimlerin faaliyetleri geniş bir alana dağıtılmıştı. Ancak sadece 6 devlet bu sistemin çok özel durumlarda kullanılmasını kabul etmiştir. Nebraska eyaleti ise kendisine has bir Ombudsman oluşturmuştur (OECD, 1992:345). Bu tür düzenlemelere gerek duyulmasının esas nedeni, ülkede, sistemin diğer birçok ülkenin aksine, kamu görevlilerine güvensizlik üzerine kurulmuş olmasıdır. Bu durum ülkede hem merkezi hem de eyalet ve yerel yönetim yapılarında ilginç uygulamaların görülmesine neden olabilmektedir (Emre, 1994:2). Daha ilginç, uygulamalar, ülkedeki sayıları 51 ’i bulan federe devletler arasında da oldukça farklılaşmaktadır. Bu durumda, yeniden yapılanma çalışmalarının ülke geneline yayılması zor olmakta, Federal Yönetimde bu alanda kazanılan başarılar, diğer federe devletlere örneklik yapabilmektedir.

ABD’de uzun yıllar, idari reform iki temel unsura göre ele alınmıştır. Bunlardan birincisi modern yönetim tekniklerini savunanlar tarafından ön plana çıkarılan rasyonel-bilimsel ve nötr yaklaşımlar. İkincisi ise, daha çok resmi olarak kabul gören birincisine göre sivil sayılabilecek sosyo-kültürel-dinamik ve gelişmeye açık bir yaklaşım. Bu ikinci yaklaşım son yıllarda daha çok ilgi görmektedir. Çünkü sosyo-kültürel işlevselliğin ve yeterliliğin belirlenmesi çok önemli durumdadır. Salt performanstan çok muhatapların tatmini de oldukça önem kazanmıştır (Huynh, 1982:1) Bu paralelde Amerikan yönetiminin yeniden yapılanmasında izlenen süreçleri de şöyle özetleyebiliriz:

Başkanlık sistemindeki eksiklikler: Karşılıklılık ve koordinasyon eksikliği, sorumluluğun dağıtımında yetersiz merkezileşme, yetenekli ve eğitimli personel sağlanmasında yetersizlik, maliye ve finans yönetiminde görülen aksaklıklar...

TÜRK İDARE DERGİSİ

Yönetimin yeniden yapılanması: Örgütlerin bütünleştirilmesi (Birimleşme: Tek tek birimlerin ayrılması, aynı birimde bağımlı fonksiyonların bulunması, birim içinde yetkinin yerleştirilmesi, dairelerin birleştirilmesi), Yönetimde sorumluluğun artırılması (Sayıca fazla olan atama ve yer değiştirmelere son verilmesi, doğal yetkinin fazla olmasına son verilmesi.), Mali denetimde etkili merkezileşme (Bütçe hazırlığında ve yönetiminde daha farklı yetkilerin düzenlenmesi, satın alma birimlerinin yeniden yapılanması, hesap kontrol birimlerinin kurulması).

İdari Reform stratejisi geliştirme: Devlet kuruluşlarının yarından fazlası kendi idari yapılanmalarını ikinci dünya savaşından beri düzenleyememiştir. Bu durum mevcut olumsuzlukların temel nedenleri arasında önemli sıradadır (Witman, 1960:147-148).

Bu süreçlerden geçerek bugünkü durumuna gelen Amerikan yönetiminin yeniden yapılanması çalışmaları, 1990Tı yıllarda yeni boyutlar kazanmıştır. Özellikle Başkan Clinton döneminde, Başkanlık bünyesinde, bu alanda yoğun çalışmalar başlatılmıştır. Geçmişten farklı olarak, çok daha kararlı bir şekilde yaklaşılan sorun, çözüm arayışlarının belirli yılların dar kalıplarına sıkıştırılmaması sonucunda, uzun bir süreç içerisinde çok boyutlu bir şekilde analiz edilmeye başlanmıştır.

II. ABD Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Çalışmalarında Önemli Bir Adım: Al Göre Raporu

Özellikle yeniden yapılanma konusunda görülen yeni yaklaşımlar, 1993 yılında ülkede önemli bir adımın atılmasına neden olmuştur. Bu tarihte başlayan yapılanma süreci, uzun süre devam edecek şekilde tasarlanmış ve Başkanlık yönetiminde kapsamlı bir çalışma başlatılmıştı.

ABD'de Mart 1993 tarihinde Başkan Clinton, yardımcısı Gore'un başkanlığında bir komitenin, Federal hükümeti 6 ay içinde gözden geçireceğini ve performans tabanlı bir rapor hazırlanacağını belirtmiş ve kamu yönetiminin kısa süre içinde bir düzene oturtulacağını sinyalini vermişti. Göre başkanlığındaki Ulusal Performans İnceleme Ekipleri kısa sürede, sorunları belirlemek, çözümler önermek ve tasarruf yapılmasını sağlamak amacıyla, federal kuruluşlar, personel, personel alımları ve bütçe politikaları gibi bazı ortak konularda ayrıntılı çalışmalar yapmaya başladılar (Göre, 1993:1). Kısa süre içerisinde ön çalışmalar tamamlandı ve Başkan yardımcısı Gore'a çalışmalar hakkında bilgi verildi. Bu bilgilere göre; Ulusal Performans İnceleme Ekiplerinin çalışmaları 4 esas üzerinde yürütülmüş ve belirlenen her sorun için öneriler getirilerek, yapılması gerekenler ortaya konulmuştur. Buna göre; kırtasiyeciliği azaltmak, müşteriye ön plana çıkarmak, sonuç elde edebilmek için personele yetki vermek ve gereksiz fonksiyonları azaltarak temel ihtiyaçlara dönmek şeklinde ortaya konan temel adımlar, Göre tarafından hazırlanan ayrıntılı bir rapor-

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

la, kamuoyuna sunulmuştur (Göre, 1993:1-2). Yeniden yapılanma ile ilgili birçok öneri getiren Rapor, mevcut yönetimin kendini yeniden keşfetmesi, daha iyi çalışan ve daha az harcayan bir hükümet yaratma yönündeki kararlığı yansıtmıştır (Göre, 1993:1). Aslında Al Gore'un bu şekilde Ulusal Performans İnceleme Ekiplerini kullanarak kapsamlı bir yeniden yapılanma çalışması yaptırmayı, kendisi tarafından düşünülmüş bir plan değildi. ABD'de 1992 yılında "Amerikan Prestoraykası" olarak nitelendirilen ve tüm dünyada geniş yankılar uyandıran, Osborne ve Gaebler'in hazırladıkları "Reinventing Government" isimli çalışma, Al Gore'un çalışmalarına ve özellikle Al Gore'u bu işle görevlendiren Başkan Clinton'un esin kaynağı oldu. Bu çalışmada yazarlar yeniden yapılanmayı 10 başlık altında oldukça çarpıcı bir şekilde ele almışlardı. Buna göre; birinci bölümde asıl hedefin "kürek çekmek değil, dümen tutmak" olduğunu anlatan katalitik devlet, ikinci bölümde, hizmetten çok yetki vermeyi gerektiren, toplumun sahip olduğu kamu yönetimi, üçüncü bölümde, her alanda rekabetçi yönetim, dördüncü bölümde, kurallara dayanmaktan vazgeçen misyona dayalı yönetim, beşinci bölümde, girdilerin değil çıktıların finansmanına dayanan sonuca yönelik yönetim, altıncı bölümde, bürokrasinin değil, müşterilerin ihtiyaçlarının karşılanmasını hedefleyen müşteriye yönelik yönetim, yedinci bölümde, harcamak yerine kazanmak amacıyla olan girişimci devlet, sekizinci bölümde, çareden çok tedbirlerle uğraşan, geleceğini hesaplayan yönetim, dokuzuncu bölümde, hiyerarşiden katılım ve takım çalışmasına yönelen merkeziyetçilikten kurtulmuş yönetim ve son bölümde, değişimin piyasayla desteklenmesini gerçekleştiren piyasaya yönelik yönetim ayrıntılı bir şekilde anlatılmış ve somut örneklerle oldukça ilginç yorumlar yapılmıştır (Osborne-Gaebler, 1992). Çalışma 1992 yılında yayınlanıp, çok dikkat çekince, ABD yönetimi, hemen harekete geçmiş ve bu kitapla çok ortak yönü olan ünlü Al Gore raporu hazırlanmıştır. Rapor, ekleriyle birlikte 168 sayfada, 4 ana başlık altında ABD kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını mercek altına almıştır. Şimdi raporu, bu alt başlıkları paralelinde incelemeye çalışalım.

A-Kırtasiyeciliği Azaltmak

ABD Federal yönetiminin en olumsuz yönlerinden birisi sürekli olarak kırtasiyeciliğin yaşanmasıdır. Bundan dolayı da kırtasiyeciliği azaltmak raporun baş tarafında yer almıştır. Bugün kırtasiyeciliğe neden olan en önemli unsur, mevzuatın çok geniş oluşudur. Örneğin sadece, personelin nasıl işe alınacağını, yükseleceğini veya işine son verileceğini 100.000 sayfayı bulan mevzuat belirlemektedir. Al Gore'un raporu bu olumsuzluktan hareketle, somut bazı örnekler verdikten sonra, kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi en aza indirebilmek için altı adımı ortaya koymuştur (Göre, 1993:11-14).

TÜRK İDARE DERGİSİ

1) Bütçe Sürecini Kolaylaştırmak: Bunun için Başkanın, her kurumun yapması gereken öncelikleri belirleyerek, bunlara sağlanacak fonları da dikkate alarak bir yürütme bütçesi hazırlaması gerekmektedir. Bütçelerle ilgili süreçler iki yıl olmalı, Bütçe Ofisi tüm federal yönetimde bütçe kısıtlamalarını en aza indirmelidir. Tüm kurumlar giderleri üzerine tavan belirleyerek bütçelerini yapmalı ve sınırsız harcama uygulamasına son verilmelidir. Yeni tedbirlerle Kurumların bir yıl içinde öngördükleri ancak harcamadıkları tutarların yarısı, yeni dönemde kendilerine verilmelidir (Göre, 1993:15-19).

2) Personel Politikasını Yerelleştirmek: Federal Yönetimde, Federal Personel Dairesinde 54.000 kişi çalışmakta ve bu kişiler 459 iş türünde, 15 derece ve 10 kademede tüm çalışanları sınıflandırmaktadırlar. Bu durumda iş yükü çok fazla olmakta, bir çok karışıklık çıkabilmektedir. Bunun için; Bütçe Ofisi 10.000 sayfalık Personel El kitabını basitleştirmeli, Kurumların kendilerine ait uygulamaları kademe kaldırmalıdır. Kurumlar personel politikasında kendileri yetkili olmalı ve merkezi yöntem ve formaliteler (formlar, standartlar) kaldırılmalıdır. Çalışanların tasnifi ve ücretlendirilmesinde Kurumlara esneklik sağlanmalıdır. Kurumlar kendi başarımlarını ve performans yönetimlerini kurmalıdırlar. Mevcut sistemi dizayn etme yetkileri olmalıdır. Performansı yeterli görülmeyenlerin görevden uzaklaştırılmasında da Kurumlar yetkilendirilmeli, böylelikle süreç de kısaltılmalıdır (Göre, 1993:20-25).

3) Satın Almayı Kolaylaştırmak: Federal yönetimde mal ve hizmet alımına 200 milyar dolar harcanmakta ve bu ölçüde de çok sayıda kişi çalıştırılmaktadır. Satın alma süreci, tüm mevzuat baştan ele alınarak basitleştirilmelidir. Genel Hizmetler Yönetimi, enformasyon teknolojisinin rahat kullanımı için Kurumlara daha fazla yetki vermeli, pazar ekonomisine daha fazla güven duyulmalı, belli miktarların altında satın alma süreci tamamen basitleştirilmeli, kurumlar, satın almak istedikleri mal ve hizmetler için kalite kontrolü yapabilme konusunda yetkilendirilmelidir (Göre, 1993:26-30).

4) Denetim Sistemini Yeniden Uyarlamak: 1978 yılında kabul edilen Genel Müfettişlik Sözleşmesi sonucu kurulan 60 kurum yaklaşık 15.000 çalışanı ile oldukça hantal ve verimsiz bir konumda. Mevcut uygulamada müfettişlerin yönetimde yozlaşmanın önlenmesi, bozuklukların giderilmesi için, Kurumların yönetimlerinde iyileştirme yapma yetkileri var. Ancak daha etkili olabilmeleri için, dar uygunluk denetimi yerine, yönetim kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi üzerinde odaklaşılmalıdır (Göre, 1993:31 -32).

5) Aşırıya Kaçan Düzenlemeleri Azaltmak: Federal Yönetim mevzuatında çağdışı kalmış, tekrar niteliği olan birçok düzenleme bulunmaktadır. Bunlar da hem zaman açısından hem de maddi açıdan büyük zararlara neden olmaktadır. Bundan

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

dolayı; Başkan koordinatörlüğünde, bu tür düzenlemelerin yarısını ortadan kaldırma hedefi ile çalışma başlatılmalıdır. Kurumlara bu konuda daha fazla yetki verilmelidir. Ayrıca mücadelede kurumlar arası koordinasyona çok önem verilmelidir (Göre, 1993:33-34).

6) Eyalet Yönetimlerini ve Yerel Yönetimleri Güçlendirmek: Bu amaçla, en başta, yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması sürecinde, kabine seviyesinde etkin rol oynayacak Girişim Kurulu oluşturulmalı, yardım fonları, esnek yardım programına dönüştürülerek, altı kalemden birleştirilmen, kamu konut programında yerel kuruluşlara yetki devri olmalıdır (Göre, 1993:35-38).

B- Müşteriye Öncelik Vermek

Kamu yönetiminin fonksiyonlarının hemen hemen tümü, özel sektörün yapamayacağı kamusal sorumluluklardır. Ancak, gelişmeler iş hayatının bazı unsurlarını kamusal alana kaydırabilir. Bundan dolayı kamu yöneticileri, özel sektör yöneticileri gibi, hizmetlerin iyileştirilmesi, maliyetlerin düşürülmesi, verimliliğin artırılması çabaları içine girmeye zorlanmaktadır. Bunun için de hizmetlerin sunulduğu müşterilere farklı bir bakışla yaklaşmak gerekmektedir (Göre, 1993:43-44).

1) Müşteriye Sesini Duyurabilme ve Tercih Yapabilme Olanakları Vermek:

Tüm kurumlarda müşterilere düzenli olarak kamu hizmetlerini nasıl gördüklerine yönelik sorular sorulması ve yapıcı öneriler tespit edilerek, sorunların nasıl iyileştirebileceği hususunda mesafe sağlanması gerekmektedir. Bunun için Başkan tarafından hazırlanan bir programla, tüm kurumların müşterileri tanımak ve araştırmak amacıyla müşteri hizmet programlarının hazırlanması sağlanmalıdır. Tüm ülkede kariyer geliştirme merkezleri kurularak rekabetçi bir sistem kurulmalıdır. Kamu yararına olan çalışmalarda, kurumlar arası faaliyetlerde düzenleyici sınırlamalar kaldırılmalıdır (Göre, 1993:45-53).

2) Hizmet Örgütlerini Rekabet Edebilir Duruma Getirmek: Burada amaç kurumları, hizmet sunulan müşteriler için rekabet eder hale getirmektir. Mümkün olduğunca tekel kaldırılmalıdır. Genel yönetim, kurumların rekabet için teşvik etmelidir. Kurumların rahat rekabet edebilmeleri için, muhasebe ve raporlama sistemleri de değiştirilmelidir (Göre, 1993:54-59).

3) Pazar Dinamikleri Yaratmak: Bütün kamu hizmetleri rekabete açık olmayabilir. Bazı hizmetler rekabet olmadığında daha iyi görülebilir. Bu alanda olan kamu kuruluşları, ekonomik bir şekilde hareket ederek, pazar dinamiklerine uygun davranırlar ve rekabet ile karşılaşmazlar. Bu tür kuruluşlar, birçok sınırlamaya ve mevcut bürokrasi ve kırtasiyecilik sorunlarına maruz kalmadan çalışmalarını yürütürler. Ancak pazar dinamikleri mutlaka mevcudiyetini korumalıdır (Göre, 1993: 60-61).

TÜRK İDARE DERGİSİ

4) Sorunların Çözümünde Pazar Mekanizmalarını Kullanmak: Kamu yönetiminde, ülkede karşılaşılan her sorun için bir çözüm mevcut değildir. Nihayetinde devletin hantallığı bu kurumlara yansımaktadır. Sorunların çözümü için devlet hiyerarşisi içinde kalmak olumsuz bir etkide bulunmaktadır. Oysa gerçek anlamda kamu yönetimi; yani, öncelikleri koymak, özel kesimde olanları kamunun gücünü kullanarak almak, pazar mekanizmalarını kullanmayı bilmek çok önemli bir beceri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bundan dolayı devlet, kamu kuruluşlarını bu doğrultuda yönlendirmelidir (Göre, 1993:11-14).

C- Sonuç Elde Edebilmeleri İçin Çalışanları Yetkilendirmek

Kamu yönetiminde kalitenin sağlanması için, yönetim anlayışının değişmesi gerekmektedir. Yetkilerin dağıtılması, bu durumun bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha fazla yetki verilmesi, daha fazla sorumluluğu doğurmaktadır. Yetkilerin gereği yerine getirildiğinde, gerçekleştirenlerden de sorumlu olunur. Bunun için gerekli olan yönetim anlayışının değişmesi için yapılması gerekenler (Göre, 1993:65-68);

1) Karar Verme Gücünü Yerelleştirmek: ABD’de büyük şirketlerin çoğu, karar alma mekanizmalarını en aza indirerek, büyük karlar elde etmekte, ürün ve hizmet kalitesinde artışlar sağlamaktadırlar. Yeniden yapılanma sürecinde merkezi yönetimin de bu stratejiyi benimsemesi gerekmektedir. Bunun sonucunda, yeni teknik ve görüşler gelişecek, çalışanların tatminsizliği giderilecek, bütün kurum ve kuruluşların verimliliği yükselecektir (Göre, 1993:69-71).

2) Bütün Federal Yönetim Çalışanlarını Sonuçlardan Sorumlu Tutmak:

ABD federal yönetiminde, kamu kumullarının çoğu stratejik planlara sahip durumdadır. Ancak, önemli olan, plan-sonuç bağlantısını kurmakta güçlük yaşanmasıdır. Yapılan planların nasıl sonuçlanacağı öngörülmemekte, bundan dolayı da bu alanda tedbirler almak gerekmektedir. Bütün kurumlar, ölçülebilir amaçlar ve raporlama sonuçları geliştirmeye ve kullanmaya başlamalı, Hükümet, kaliteli hizmet sunumuna ödül vererek, sonuçları önceden öngörebilen ve buna göre tedbirlerini alan kurumların oluşturulması sağlanmalı, tüm kurumlar yazılı bir şekilde performans anlaşmaları imzalamak ve bunların gereğini yerine getirmeleri sağlanmalıdır (Göre, 1993:72-76).

3) Bütün Çalışanlara İşlerinde Gereksinme Duydukları Tüm Araçları Sağlamak: Çalışanlardan gerekli verimi elde etmek, yeterli donanımlarla donatılmalarına da bağlıdır. En başta çalışanların hizmet içi eğitimlerine önem verilmelidir. Son gelişmelere göre yeni becerilerle donatılmaları sağlanmalıdır. Yönetim bilgi sistemlerine de gereken önem verilmelidir. Sorumluluk taşıyanlar, bunun gereği olan kararları alabilmek için, ihtiyaç duydukları bilgilere sahip olmalıdırlar.

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Bunları sağlayabilmek için mali yönetimin de iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda; Federal kurumlar arasında eğitim gereksinmelerinin sağlanması konusunda bu kurumlara gereken esneklikler sağlanmalı, merkezi yönetim, enformasyon teknolojisi konusunda gerekli eğitim çalışmalarını yapmalıdır. Farklı alanlarda farklı düzeylerde beceri derecesine sahip işgücünün yaratılmasının önündeki engeller kaldırılmalıdır. Bu doğrultuda stratejik planlara ağırlık verilmelidir (Göre, 1993:77-83).

4) İş Yaşamının Kalitesini Artırmak: ABD’de mevcut yönetimler; çalışanların ücretleri, sosyal yardımlar, çalışma koşullarındaki esneklik gibi konularda fazla eleştirilmemektedirler. Ancak bu durumun sürekli olacağı kesin değildir. Sistemde sürekliliğin sağlanması için, Federal Yönetimin iş yaşamının kalitesini artırmaya yönelik bir model geliştirmesi gerekmektedir. Yapılan araştırmalar, en iyi personelin belirlenmesi, verimli olmalarının sağlanması, hep tatmin edici iş yaşamı kalitesini sağlamaya yöneliktir. Verimliliğin üst düzeyde olduğu bir örgüt; çalışanların kurum misyonunu çok iyi bildikleri, buna nasıl uyacaklarının, uyulması için neler yapılması gerektiğinin açıkça belirlendiği ve herkesin profesyonelce düşündüğü bir ortama sahiptir (Göre, 1993:84-86).

5) Bir Çalışan-Yöneten Ortaklığı Oluşturmak: İş ortamında barış ortamı da çok önemlidir. Bu doğrultuda çalışan-yöneten ortaklığının oluşturulması ve mevcutların yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Federal yönetiminde sayıları 125’i bulan işgücünün yaklaşık % 60’ı temsil eden federal sendikalar bu noktada büyük önem taşımaktadırlar. Sendikalar ve çalışanlar kalite devriminin olması gerektiğine inanmaktadırlar. Bunun için de alınacak kararlara katılmak istiyorlar. Bu isteklere cevap verebilmek için, Başkan koordinasyonunda, çalışan-yöneten ortaklığını kuracak ve bunu uygulatacak bir Federal Ortaklık Konseyi’nin kurulması sağlanmalı, bu amaçla gerekli yasal düzenlemeler de yapılmalıdır (Göre, 1993:87-88).

6) Kalite Kültürünün Oluşturulmasında Rol Oynayacak Liderler Yaratmak: Söz konusu yeniden yapılanma çalışmalarında etkin rol oynayacak olanlar, liderlerdir. Ancak bu kişiler, yapılanma çalışmaları konusunda gayet açık ve dürüst olmalıdırlar. Bu amaçla Başkan tarafından liderlere, kurum yöneticilerine bu noktada düşen görevlerin kamuoyuna sunulması gerekiyor. Kamu yönetiminde kalite kültürünün oluşturulması için, kurum ve kuruluşlara da, Başkanın vizyonunu anlamaları hususunda yardım etmek gerekiyor. Kurulacak Başkanlık Yönetim Konseyinin işlevi de bu olacak. Her federal bakanlık ve kurumun tayin edeceği baş operasyon görevlileri, bu konsey direktiflerinde hareket ederek, kalite kültürünün oluşturulmasına çalışacaklar. Ayrıca Başkanlık Yönetim Konseyi, bu amaçla tüm kamu yönetiminde eğitim çalışmaları başlatacaktır (Göre, 1993:88-89).

TÜRK İDARE DERGİSİ

D- Temel Esaslara Geri Dönmek

Bir federal görevlinin, Al Gore'a yazdığı; yaptığı işin gereksiz olmasından dolayı her ay Devletten 11 dolar çaldığına yönelik mektubu, ABD'de prosedürlerin sorgulanmadığı, değişime karşı direnişin olduğu, bir yararı olmayan programların kapatılmasında esnek davranılmadığı gibi sorunları ortaya çıkarmıştır. Yararı kalmayan programları kaldırmak çok zor olmaktadır. Çünkü bundan yararlananlar mevcut sistemin devam etmesi için direnmekteler. Bu birkaç kişinin özel yararı, kamunun genel yararına üstünlük sağlıyor. Bunun için çok fazla maliyeti olan, artık yararı kalmamış programların kadroların kaldırılması gerekiyor. Ancak bunu bir anda yapmak mümkün değil. Çözüm kamu yönetimi genel kültürünü değiştirmek. Bunun için; pazar dinamiklerini işletmek, tüm kurumlarda tasarruf yapılmasını sağlamak ve bu tasarrufları kurumlarla paylaşmak, gereksiz programları çok iyi analiz ederek, performans değerlendirmesi sonucu kaldırmak, kamu hizmeti alanların ihtiyaç duymadıklarını reddetmelerine olanak sağlamak gibi tedbirlerle sağlanabilir. Bunlar uygulamaya konulunca, kamu yönetimi yeni kurallara göre çalışmaya başlayacak, kamu kuruluşları gereksiz programlarının ve kadrolarının kaldırılmasını kendileri isteyeceklerdir (Göre, 1993:93-94).

1) İhtiyaç Duyulmayan Unsurları Eleme: Zamanla koşullar değişmesine rağmen, kamu yönetimi mevcut konumunu korumakta. Oysa zamanın değişmesi ile birlikte, eskiyen, yeniliklere uyum sağlayamayan programlar, faaliyetler ve kurumlar kaldırılmalıdır. Mevcut mevzuatta tekrarlanan işler ve konular denmelidir. Bunun yanında özel çıkar sağlamaya yönelik uygulamalara da son verilmelidir. Federal yönetimde birçok uygulama, baskı gruplarının baskıları sonucu ortaya çıkmıştır. Bunları da kaldırmak gerekmektedir. İhtiyaç duyulmayan unsurların elenmesi, Federal Yönetime beş yıl içinde en az 2 milyar dolar tasarruf sağlayacaktır (Göre, 1993:94-104).

2) Daha Fazla Tahsilat Yapmak: Bu amaçla en başta; piyasaya dayalı ücret anlayışını yerleştirmek, mevcutlarını geliştirmek, zamanı geldiği halde ödenmeyen kredileri, yanlışlıkla veya hile sonucu yapılmış ödemeleri mutlaka tahsil etmek, borçları daha düşük faiz oranları ile yeniden finanse etmek gibi tedbirler düşünülebilir. Bu doğrultuda, bütün kurumlara, hizmetlerin ücretlerini belirlemede ve bu ücretlerden sağlanan gelirleri kullanmada daha fazla inisiyatif tanınması gerekmektedir (Göre, 1993:104-109).

3) Daha Fazla Verimlilik İçin Yatırım Yapmak: Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın önündeki önemli bir engel de, yatırım sermayesi yetersizliğidir. Federal kurumların yaptıkları tasarruflar, merkezi yönetime aktarıldığı için, kurum yatırımlarında kullanılmamakta, tasarruflar kaybolup gitmektedir. Bundan dolayı tasarrufların, bunları sağlayan kurumlarda kalması temin edilmelidir. Ayrıca kamu ku-

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

rumlarına borç ve kredi kullanımında inisiyatif tanındığında yeni yatırım yapmalarının önü açılacak ve verimlilikleri artacaktır (Göre, 1993:110-111).

4) Maliyetleri Azaltmak İçin Yeni Programlar Geliştirmek: Bu amaçla yeni teknolojilerin kullanımı yaygınlaştırılmalıdır. Müşteri odaklı elektronik kamu yönetimi yapısına bir an önce geçilmelidir. Bu alanda kamu yönetimi özel sektöre göre çok geride kalmıştır. Çünkü tekel olarak hareket eden, yönetimi modernleştirmeye çalışanlar, bürokrasiye ve kırtasiyeciliğe takılmışlar, bu duruma işleri her zaman olduğu gibi yapma eğilimi de eklenince, bugünkü durum ortaya çıkmıştır. Kurumlar arasında görülen uyumsuzluklar da, mevcut durumu pekiştirmiştir. Acilen arabuluculuk, erken tarafsız değerlendirme, delil toplama, uyumsuzluk hakemi gibi alternatif uyumsuzluk çözüm yöntemleri uygulanmaya konulmalıdır (Göre, 1993:112-1194).

Raporun sonuç bölümünde Başkan Clinton, bu raporun depolarda çürümeye bırakılmak için hazırlanmadığını, gereğinin mutlaka yerine getirileceğini belirtmektedir. Bu anlayışla başlayan sonuç bölümü, raporda anlatılanların kısa özeti ile devam etmiş. Dönemin Federal Yönetiminin 2.1 milyon memur, 800.000 işçi ve 1. 8 milyon askeri personel ile yaklaşık 1.5 trilyon dolar bütçe ile devasa bir büyüklüğe sahip olduğu ve yeniden yapılandırılmasının bu derecede anlam ifade ettiği vurgulanıyor. Raporun, bu yönetimin sorunlarını ve çözüm yollarını belirlediği, ancak bu süreçte her sorunun çözümü için yola çıkılmadığı, yalnızca federal yönetim içinde yeniden yapılanma timlerinin bulunduğu birimlerin bu kapsama girdiği, ancak buralar için yapılan tespit ve getirilen çözüm önerilerinin genel yönetime de yüksek oranda yansıdığı açıklanmaktadır (Göre, 1993:121). Raporla ilgili ilginç bir nokta da, yeniden yapılanma konusunda son yıllarda yapılan en önemli ve dikkat çeken çalışma olmasıdır. Mevcut yönetimin soruna bakış açısını göstermesi açısından da dikkate değerdir. Bundan dolayı da, günümüze dek benzer çalışmalar, aynı kararlılıkta sürdürülmüştür.

III. ABD YÖNETİM YAPISININ YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA SON GELİŞMELER

Al Göre raporu ile başlayan yeni süreç, yönetimde görülen istikrarın da etkisi ile birlikte, günümüzde de devam etmektedir. Bu rapor ile, yönetimin yeniden yapılanması sürecine yönelik takınılan oldukça kararlı ve ciddi tavır, hemen her yıl, yeniden yapılanmayla ilgili bir çalışma yapılmasına neden olmuştur. Özellikle Beyaz Saray ve Blair House orjinli çalışmalar, Başkanlığın kontrolünde, ülkede yapılması gerekenleri ve yapılanların değerlendirmesini içermiş, diğer ülkelerdeki uygulamalar için de yol gösterici olmuştur.

TÜRK İDARE DERGİSİ

A- Al Göre Raporunun Sonuçları Açısından Değerlendirilmesi

1980’li yıllarda gündeme giren, 1990’ı yıllarda ise yoğun olarak tartışılmaya başlanan yönetimin yeniden yapılanması, 1992 yılında “Amerikan Perestroika” olarak nitelenen Osborne ve Gaebler’in “Reinventing Government” isimli kitabının ortaya çıkması ile tüm dünya kamuoyunun gündemine girmişti (Aykaç, 1999:6). Osborne ve Gaebler, çalışmalarında sundukları yeni yönetim modelini yönetimin her düzeyinde uygulanmak üzere tasarladılar. Model uyumlu-sorumluluk taşıyan, verimli ve etkili yöntemler önermekteydi. Kaliteli mal ve hizmet sunumu, müşterilere karşı sorumluluk, emretme ve zorlama değil ikna yöntemlerini içeriyordu (Goodsell, 1993:85). Osborne ve Gaebler çalışmalarına başlarken daha fazla ya da daha az yönetim değil, daha iyi yönetim istediklerini, bu amaçla yola çıktıklarını belirtmişlerdi (Grant, 1994:271). Oldukça ilgi çeken bu çalışmaya eleştiriler de yapılmıştır. Kitabın ortaya koyduğu sorunların pratikteki çözümleri ile ilgilenmek için gerçek dünyanın yeterli olmadığı, çalışmanın başarıyı tasvir ettiği ancak başarının nasıl elde edileceğini açıklamadığı (Grant, 1994:279) önemli bir eleştiri olarak ileriye sürülmektedir. Her ne kadar kitap için eleştiri yapılsa da, çalışmanın yankısı büyük olmuş, tüm dünyada ilgi uyandırmış, ABD’de Beyaz Sarayın dikkatini çekmeyi de başarmıştı. Başkan Clinton çalışmadan etkilenecek, yardımcısı Gore’dan. çalışmada belirtilen hususların ciddi bir şekilde incelenerek resmi bir Başkanlık raporunun hazırlanmasını istemiş ve yukarda ayrıntılı incelediğimiz rapor ortaya çıkmıştır.

İncelediğimiz gibi Gore’un 1993 tarihli raporu, iki esas içermektedir. Birincisi, reformun kavramsallaştırılması, bu süreçte ABD’nin oynadığı uluslararası rol ve dönemin yönetiminin yeniden yapılanmasına gerçekten olan katkılardır. İkinci olarak ise, reformun dizaynı, uzun süreli değişimlere olan uyumu ve bunun göstergeleri. Bunun yanında raporda dört anahtar kavram bulunmaktadır: Kırtasiyeciliğin önlenmesi, müşteriye öncelik verilmesi (müşteriden kasıt hizmetlerin götürüldüğü vatandaşlar), çalışanların her yönden güçlendirilmesi, esaslardan vazgeçilmeyerek çalışmalardan mutlaka sonuç alınması (Halligan; 1994:4). Al Gore’un raporunda; başarıya ulaşılabilme ve geçmiş dönem tecrübelerindeki başarısızlıklara uğramamak için gereken mentalite farklılığı ve kültür değişimini gerçekleştirilebilmek amacıyla yapılması gerekenler; eğitim seferberliği, katılım ve ortak sahipliğin yönetimin en üst seviyesinde bile sağlanması, çalışanlarla örgütler arasında iki yönlü iletişimin kurulması, Kongre ile ortaklık ilişkilerinin güçlendirilmesi, vatandaşın ve müşterilerden gelen geri bildirimlerin kullanımı ve dikkate alınması sürecine önem verilmesi, yeniden yapılanma plan ve faaliyetlerinin koordinasyonu için geniş kapsamlı mekanizmaların kurulması gerektiği belirtilmektedir (Göre, 1993:122).

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Raporun sonuç bölümünde, belirtilen adımların gerçekleştirilebilmesi için, kamu yönetiminin harekete geçtiği belirtilmektedir. Bunun için en başta, bütün yönetim birimlerinde yeniden yapılanma birimleri kurulduğu ve bunların yeniden yapılanma stratejilerini pratikte gerçekleştirecek birimler olarak ön plana çıkarıldığı ifade edilmektedir. Federal Yönetiminde liderlerle çalışanların temsilcileri arasında ilişkiler başlatıldığı ve yeniden yapılanma çalışmalarının çalışanları çok rahatlatacağı, çalışanların katkılarının ise yeniden yapılanma gruplarının çalışmalarına önemli katkıları olacağı düşünülmektedir. Üçüncü olarak Başkan Clinton'un Kabine'ye performans anlaşmaları yaptırarak, soruna verdiği önemi ortaya koyduğu ve genel ilkelerin yönetim yapısına yayılması için bir mekanizma geliştirildiği, bunda Başkanın ilkelerini ve görüşlerini yansıtan stratejiler geliştirildiği belirtilmektedir. Tüm bu faaliyetlerde düzenleyici konumunda olan Başkanlık Yönetim Konseyinin kurulması da çok önemli bir gelişme olarak karşımıza çıkmakta. Ayrıca Federal Kalite Konseyinin tüm çalışmalara ve çalışmalarda görev alan birimlere tam destek sağlayacağı, kalite yönetimi konusunda bilgi vererek, eğitim ve araştırma çalışmalarında bulunacağı da belirtilmektedir. Federal yönetimin bu tür çalışmaların yanında, yeniden yapılanma ile ilgili olarak ileriye dönük plan ve projeler tasarladığı, bazı spesifik konularda olabilecekler konusunda hazırlıklı olabilmek için çalışmalar yaptığı da ifade edilmektedir. Tüm bunlar ve Raporun "yaratma cesaretimiz varsa, gelecek bizimdir" sözü ile sona ermesi de (Göre, 1993:123), ülkede yeniden yapılanma çalışmalarına, total olarak verilen önemi göstermektedir. Bu şekilde kısa süre içerisinde raporun gerekleri yerine getirilmiş, gelecekte bu tür çalışmaların önu açılarak, ülkede uzun süreli yeniden yapılanma sürecine girilmesi sağlanmıştır.

B- ABD'de Yapılan Son Yeniden Düzenleme Çalışmaları

1980 ve 1990' lar Amerikan Kamu Yönetimi için yeni yaklaşımların gündeme geldiği yıllar olmuştur. Yeniden kurma, yeniden inşa etme, yeniden yapılanma gibi kavramlar ortaya atılmıştır. Bunlar birbirlerine yakın yaklaşımlar olmasına rağmen, hiçbirisi esas hedeflerine yaklaşamadılar. Bu durum sürpriz değildi. Çünkü tarihsel olarak baktığımızda, yeniden uyarlamacılar, Amerikan Kamu Yönetiminde hakim politik yapıya, siyasal hareketlere bağımlı kaldılar. Flakim ideolojiden etkilendiler (Zhiyang-Rosenbloom, 1992:535). Ancak bu durum, 1990' ı yıllarda yönetimin yeniden yapılanma çalışmalarının Başkanlık koordinasyonunda gerçekleştirilmeye başlanması ile birlikte değişti. İstikrarlı yönetim ve soruna kararlı yaklaşım, kamu yönetiminin yeniden yapılanması girişimlerinin başarılı olmasını sağladı.

ABD'de özellikle son yıllarda, iki tür yönetimin geliştirilmesi çabasına tanık olunmuştur. Bunlardan birincisi yeniden yapılanma çalışmalarıdır. Bu çalışmalar daha çok eyaletlerde Valilerin programları ile merkezde ise Başkanların çalışmaları ile şekillendi. İkinci çaba ise, yeniden örgütlenmeye yönelikti. Geçmişte yapılan

TÜRK İDARE DERGİSİ

çalışmalar da genelde soruna bu çerçeveden bakmıştır. Ülke genelinde bu çalışmaların kavranması daha kolay olurken, özellikle Başkan koordinatörlüğünde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarının kavranması oldukça zor olmuştur (Brudney-Hebert; 1999:8). Buna eyaletler arasında farklı uygulamaların olması da eklenince, özellikle Federal Yönetimde yapılan yeniden yapılanma çalışmaları, burası ile sınırlı kalmakta, ülke geneline yayılması, elde edilen başarı oranına bağlı olmaktadır.

ABD’de Al Gore’un 1993 yılında hazırladığı yeniden yapılanma raporu, bu alanda bir süreci başlatmış ve ilerleyen yıllarda yeni raporlar gündeme gelmiştir. Yeni raporlarda da, adeta yeniden yapılanmadan sorumlu olan Al Gore’un imzası bulunmaktadır. Yeniden yapılanma çalışmaları ile ilgili olarak Başkan Clinton “Hedefimiz tüm federal yönetimi daha düşük maliyetle çalışan, daha etkili bir bünyeye kavuşturmak, ulusal bürokrasinin kendini beğenmiş ve kendisinde zorlama gücü bulan yönünü değiştirmek” olduğunu belirtmektedir (Arnold, 1995:414). Bu düşünce, yeniden yapılanma konusundaki titizliği ve kararlılığı sergilemektedir.

ABD’ de bu dönemde başlatılan hükümet düzeyinde çalışmalar, soruna duyarlılığın artmasına ve başka çalışmaların yapılmasına da neden olmuştur. Kongrenin her iki kanadında da yeniden yapılanma ile ilgili tartışmalar yapılmış, Kamu Yönetimi Ulusal Akademisi (NAPA), yönetimin yeniden dizaynı anlaşması yaparak, çalışmalara büyük katkı sağlayacak bilgi iletişim ağı kurmuştur (Halligan; 1994:4). Başkanlık dışında, yeniden yapılanma çalışmalarına yapılan bu katkılar, sorunun kapsamının genişlediğini ve toplumun farklı kesimlerinden de ilgi görmeye başladığının göstergesidir.

Gore’un 1993 tarihli raporundan sonra yaptığı en önemli çalışma, 1996 yılında hazırladığı “Best Kept Secrets of the Government” isimli rapordur. Raporda yönetimin dört sırrı bölümler halinde belirtilmiş ve her biri ile ilgili çok ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre; birinci bölümde Federal Yönetime sağduyunun hakim kılınması incelenmiş, reformların yapılması, yönetim sistemleri ve yapısı, araştırma merkezlerinin yeniden yapılanması, personel reformu, iş başvurularında eşitlik, kırtasiyeciliğin azaltılması, çalışan-yöneten işbirliğinin oluşturulması, işyerlerinde barışçıl ortamların oluşması, performans değerlendirme, ödül sistemi ile çalışanları başarıya zorlama, imtiyaz fonları kurma gibi hususlara açıklık getirilmiştir. İkinci bölümde ise, Başkanın resmi istekleri, müşterinin kim olduğunun belirlenmesi, müşteriye ne istediğinin sorulmasının gerekliliği, standartların belirlenmesi, müşterilerin rahatlığının sağlanması, bilgisayarlar ve eğitimin önemi ele alınmıştır. Üçüncü bölümde, iş çevreleri ile ortaklıkların kurulması, çevre, iş güvenliği, emekliler sorunu, sağlık-bakım, hayvancılık, tüketiciler, ilaç ve bağımlılık, düşmanın bilinmesi gibi hususlara açıklık getirilmiştir. Dördüncü bölümde ise,

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

hükümetle yerel yönetimler arasında ortaklıkların kurulması, seçme seçilme hakkı düzenlemeleri, performans ortaklığı, çevre, eğitim ve sağlık reformları incelenmiştir (Göre, 1996:1).

Raporun giriş bölümünde daha önceki dönemde yapılanlar somuta indirgenerek belirtilmiş ve yeniden yapılanma çalışmalarının, sonuç alındığı takdirde ne kadar önemli olduğu vurgulanmıştır. Örneğin işgücünde yaklaşık 240.000 kişilik bir azalma olduğu, 14 bakanlıktan 13'ünde özellikle çalışan sayısında büyük azalmalar olduğu, sadece Adalet Bakanlığında bunun yapılamadığı, çünkü Hükümetin uyuşturucu kullanımı-kaçakçılığın ve suçun önlenmesine yönelik büyük bir mücadele verdiği belirtilmektedir (Göre, 1996:2). Bu sonuçlar bir ölçüde 1993 tarihli raporun sonuçlarıdır diyebiliriz.

Ayrıca, Raporda, artık büyük ve hantal yönetim olgusunun kaybolmaya başladığı, devletin hızla küçülmeye başladığı, Hükümetin radikal bir şekilde klasik alışkanlıkları değiştirme iradesine sahip olduğu, halka geçmişten çok daha iyi hizmet yapıldığı, halkın işinin kolaylaşması için mevzuatlarda önemli yenilikler yapıldığı, yaklaşık 16.000 sayfa mevzuatın iptal edildiği ve 31.000 sayfa mevzuatta basitleştirme yapıldığı ve eyalet-yerel yönetimlerle yapılan olumsuz ilişkilerin olumlu hale getirildiği belirtilmektedir (Göre, 1996:3).

Al Gore'un hazırladığı 1996 tarihli rapor; hükümet çalışanlarının, vatandaşların, işverenlerin, eyalet ve yerel yönetimlerin, federal yönetimin yeniden yapılanmasına yönelik girişimlere gaydt olumlu baktıklarını belirtmektedir (Kamensky, 1997:2). Raporda; bağımsız düzenleyici kurullarda üst düzey yöneticilerle ilgili olarak yapılan düzenlemeler, bağımsız düzenleyici kurullar, eyalet ve yerel yönetimler, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve özel sektör arasında fiyatların düşürülmesi, hizmetlerin optimum dağıtımı ve yozlaşmanın engellenmesine yönelik işbirliğine gidilmesi, yeniden yapılanma çalışmalarında birim düzeyinden bürolar düzeyine geçilerek, sorunlara daha genel yaklaşılması, Hükümetin Performansına Yönelik Sonuçlar Sözleşmesi, Mali Sektörde Çalışanlar Sözleşmesi, Borç Yönetimi, Mali Belgeler ve Bilgi Teknolojisi ile ilgili düzenlemelerin acilen yapılacağı da belirtilmiştir (Kamensky, 1997:2).

Göre, yeniden yapılanma çalışmalarına hazırladığı yıllık raporla da katkıda bulunmuştur. 1997 yılında hazırladığı yıllık raporda, 2000 yılında olabilecek gelişmeler anlatılıyor. Çalışmalarda internetten yüksek düzeyde yararlanılacağı, bürokrasinin çok basite indirgeneceği, karmaşık formların kaldırılacağı, birçok sektörde yeniden yapılanma sağlanacağı anlatılıyor. Kurum ve kuruluşların çalışmalarından halkı bilgilendireceği, başarılı örneklerin uyarlanıp uygulanacağı ifade ediliyor (Göre, 1997:1).

TÜRK İDARE DERGİSİ

1997 yılında hazırlanan diğer bir raporda ise; müşterilerin kimliklerini tanıyan ve onları kazanmaya çalışan, Washington dışında da işlerin nasıl gittiğini inceleyen ve buna dikkat eden, bilgi teknolojisine çok yakın olan, kesimler arasında uyum sağlayacak düzenlemeler üzerinde yoğunlaşan ve hiçbir şekilde zor kullanmayan, faaliyet alanını sonuç üreten alanlara da kaydırmaya başlayan, emek yönetimi ortaklıklarını ve alternatif tartışma çözümlerini kullanan, iş ve görevlerin yapılma sürecini yeniden düzenleyen, en yetenekli kişileri kullanan, yeni olanakların yaratılabilmesi için tasarrufa büyük önem veren, yönetim içinde diğer birimlerle kaynak havuzları oluşturan, işe yaramayan düzenlemeler için özellikle Kongre boyutunda çözümler arayan, yönetim merkezlerini mümkün olduğunca azaltmaya çalışan, yeniden yapılanma politikalarında ortak bir tavır sergileyen, rekabetin geliştirilmesi için çalışan, hizmet sektörlerine kaynak ve pozisyon aktaran ve performans tabanlı örgütler oluşturmaya çalışan (Clinton-Gore, 1997:1) bir yönetim tasviri yapılmaktadır.

ABD’de bu raporlarda getirilen öneriler yanında, son yıllarda bürokrasinin yeniden yapılandırılmasındaki güçlükler karşısında alternatif yeni modeller geliştirilmiştir. Bunlardan Pazar Yönetim Modelinde, tekelliliğin geleneksel yönetimin temel bir özelliği olduğu, bu modelde yapısal olarak yönetimin yetki devrine gitmesinin tercih edildiği, yönetimde performansa dayalı özel sektör tekniklerinin kullanılması gerektiği, politika yapım sürecinde iç pazarları ve pazar önceliklerinin dikkate alınması ve modelde kamu kârının daha az olması gerektiği belirtilmektedir (Ott-Goodman; 1998:6). Katılımcı Yönetim Modelinde; geleneksel yönetimin temel sorununun hiyerarşi olduğu, başarılı yönetim örgütlerinin tercih edildiği, Yönetimin Toplam Kalite Yönetimi gibi takım çalışmasını ön plana çıkaran teknikler geliştirebileceği, politika yapım sürecinde danışma ve görüşmelerin ön plana çıktığı ve kamu kârının önemli bir konumda olduğu bir model öngörülmektedir (Ott- Goodman; 1998:7). Esnek Yönetim Modelinde; geleneksel yönetim modelinin sorunlarının temel nedeninin süreklilik taşınamaması, yapısal olarak fiili örgütlerin ve bunların birliklerinin tercih edildiği, geçici personelden yararlanıldığı, politika yapım sürecinde deneyimin önem kazandığı, kamu kârının koordinasyon sonucu elde edilecek düşük maliyetlere bağlı olduğu bir model belirtilmektedir (Ott-Goodman; 1998:8). Düzenleyici Yönetim Modeli ise; düzenlemenin yönetimin kendisi için olması gerektiğini, bu yetkinin sanayi için kullanılmaması gerektiği, sınırlandırıcı politikaların ve kuralların geleneksel yönetimin temel sorunları olduğu, hiçbir yapısal düzenlemenin tercih edilmeyeceği, yönetimin ancak özgürlük ortamında geliştirilebileceği, politika yapım sürecinin düzenleyici devletten geçeceği, kamu kârının aktiflik ve yaratıcılık üzerine kurulu olduğu belirtilmektedir (Ott-Goodman; 1998:8).

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Son yıllarda ABD Beyaz Saray örgütünde, yeniden yapılanma çalışmalarına bu şekilde yaklaşılmaya başlanmıştır. Yaşanan deneyimler, sorunlara çok yönlü bakarak çözüm bulunmasına neden olmuş, çözüm bulunamayan sorunlarda ise, farklı yaklaşımlar getirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede Al Göre, 1999 yılında da bir rapor hazırlamıştır. Rapor beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; çalışanlar, işverenler, müşteriler arasında denge kuracak, sonuçlarla uyumlu bir ölçüm sisteminin kurulması, ikinci bölümde; örgütün her düzeyinde sorumluluk sisteminin kurulması, üçüncü bölümde; verilerin toplanması, analizlerinin yapılması ve kullanılması, dördüncü bölümde; verilerin bir sonuca bağlanması, beşinci bölümde ise; liderlik rollerinin paylaşılması (Göre, 1999:1) tartışılmakta ve bu alanlarda yapılacaklar belirtilmektedir. Bu döneme kadar tam anlamıyla kurulamayan sorumluluk sisteminin Yönetimin her kademesinde sorumluluk sistemini kurmak gerekiyor. Pratik örneklerden yola çıkarak, performans tabanlı örgütleri yaratarak sorumluluğu yaymak gerekiyor. Sponsorluk sisteminin güçlendirilmesi gerekiyor. Bütün bu çalışmalar yapılırken, çalışanların mutlaka bilgilendirilmesi gerekiyor. Aynı zamanda müşteriler de bilgilendirilmeli, bu süreçte internet sisteminden yararlanılmalı ve yazılı basın çok iyi kullanılmalıdır. Ayrıca takım çalışması ödüllendirme sistemi kullanılarak teşvik edilmelidir (Göre, 1999:3)

ABD’de yapılan yeniden yapılanma çalışmaları yıllık raporlarla ve arada bir hazırlanan geniş kapsamlı raporlarla bir sisteme oturtulmuş ve uygulamaya dönük sonuç alınabilmesi için yoğun çaba harcanmıştır. Her yıl sonuçların değerlendirilmesinde görülen olumlu sayısal değerler, bu tür çalışmaların daha istekli yapılmasına neden olmaktadır. Örneğin Clinton, yeniden yapılanma çalışmaları sonucunda; 138 milyon dolar tasarruf sağlandığını, bunun bütçe açıklarının kapatılmasından, ödemeler dengesinin sağlanmasına, mevduat faizlerinin düşmesine kadar bir çok alanda olumlu gelişmelere neden olduğunu belirtmiştir (Clinton, 1999/a: 1). Clinton bir başka konuşmasında son yıllarda yapılan yeniden yapılanma çalışmalarının, ülkede; son 29 yılın en düşük işsizlik oranına, son 20 yılın en düşük yoksulluk oranına, son 42 yıldır ilk defa ard arda bütçe fazlası verilmesine, tarihte en yüksek ev sahipliği oranının elde edilmesine neden olduğunu ifade etmiştir (Clinton, 1999/b: 1). Bu olumlu tablo kamuoyuna duyurulduğunda çok olumlu tepkiler alınmış, özellikle hükümet yetkilileri de başarılı sonuçlardan gayet memnun olduklarını belirtmişlerdir. Bu durumda yeniden yapılanma sürecinin devam etmesi kaçınılmaz olmaktadır. Çünkü, süreç alınan başarılı sonuçlarla birlikte bir tür ivme kazanmakta, bu durum da başarının katlanarak artmasına neden olmaktadır

SONUÇ

Günümüzde dünyada çok yönlü bir dönüşüm süreci görülmektedir. Bu dönüşümün dört farklı şekilde olduğu belirtilmektedir. Bunlar; sanayi toplumundan bilgi

TÜRK İDARE DERGİSİ

toplumuna geçiş, fordist üretimden esnek üretime geçiş, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya geçiş ve modernist düşünceden post modernist düşünceye geçiş. Bu dönüşümler aslında hep birbirleri ile ilişkili. Hepsinin sonucunda da mevcut yönetim anlayışı yıpranıyor (Tekeli, 1996:49). Bugün yıpranmayı durdurmak için sürekli bir arayış var. Bu arayışlarda hep yönetimin yeniden yapılandırılması düşünceleri ön plana çıkıyor. Bu düşünceler ise, her defasında yeni yönetim düşüncesi çerçevesinde şekillenmekte. Yeni yönetim anlayışında; sivil toplum örgütleri, aktif katılımcılık, yönetişim, yapabilir kılma gibi anahtar kavramlar bulunmakta. Sivil Toplum Örgütleri kavramından, katılımcılık, kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma gibi fonksiyonlar anlaşılmakta. Katılımcılık, hem demokratikleşme hem de sivil toplum örgütlerinin gelişmişlik düzeyini ortaya koymakta. Yapabilir kılma kavramı; yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim gibi alt kavramları içermekte. Yönetişim ise oldukça yeni bir kavram olarak, klasik, geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine, sivil toplum örgütlerine önem veren, gelişimlerinin önünü açan, katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayışı içermektedir (Aykaç, 1996:18).

Tüm bunlar sonucunda 21. yüzyılın devleti; küçük ama etkin devlet olmak durumunda kalıyor. Ulusal ekonomi içerisinde, devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca sınırlandırılması ve rekabetçi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gerekiyor. Devletin sahip olduğu siyasal güç ve yetkilerin de anayasal ve yasal kurallarla sınırlandırılması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkıyor. Çünkü aşırı büyümüş devlet totalitarizme yönelmekte. İdeal devlet ise devlet otoritesinin bulunmaması sonucu oluşacak anarşizmden ve aşırı devlet otoritesi ile birlikte gelecek totalitarizmden uzak durmak zorunda kalıyor (Aktan, 1995:147). Aslında devletin asıl işi, “vatandaşlara başka düşünce ve etkinlikleri empoze etmemek, onları terbiye etmemek, onları başka bir yönde daha iyi ya da mutlu yapmamak, onları yönlendirmemek, onlara hiçbir durumda çatışmaya meydan vermeyecek şekilde liderlik yapmak ya da faaliyetlerini koordine etmek...”tir. Devletin görevi ise “oyunun kurallarını koymak ve onlara uyulmasını sağlamak, yani hakemliktir veya bilinen kurallara göre tartışmayı yürüten ama kendisi katılmayan başkanlıktır”(Gray, 1993:4).

Global şekilde yaşanan bu gelişmeler, ABD’ni de had safhada etkilemektedir. Bu gelişmeler paralelinde, Amerika’da özel sektörün yaşadığı deneyimler sonucunda, başarılı olmak için; süratli, samimi ve çok yönlü iletişim, esnek yapı, yenilikleri deneme isteği, işleri basite indirgeme, müşteriye yönelik olarak hizmet tutkusu ile çalışma, kaliteye özen gösterme, müşterinin taleplerine kulak verme, pazar bölümlmelerine dikkat etme, rekabete hazırlıklı olma, bağımsızlık ve müteşebbislik ru-

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

bundan ödün vermeme, şampiyonlara destek verme, başarısızlığa da hoşgörüyle bakma, insanlara yönelik yönetim, kalıcı değerlere yönelik günlük yönetim gibi tarz ve yöntemleri (Kozlu, 1986:31-49) uyguladıkları görülmektedir. Özellikle yeni yönetim anlayışında yerini bulan devletin bu yeni versiyonu, daha fazla özgürlük, daha fazla refah, daha fazla kalite arayan tüm toplumların ortak arzusu olmuştur.

ABD’de yapılan yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları da hep bu perspektiften hareketle gerçekleştirilmektedir. Hemen hemen her yıl hazırlanan yıllık raporlar ve geniş kapsamlı çalışmalar, yönetimde yeni kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesi amacına yönelik gerçekleşmektedir. Bu amaç oldukça uzun bir süreci içermektedir. Ancak, uzun süreçte, ilkelerden ödün vermeden, kararlı bir şekilde çalışmaların yürütülmesi gerekmektedir. ABD’de son on yılda bu şekilde davranılmış ve önemli başarılar sağlanmıştır.

Ülkemiz açısından düşündüğümüzde, ABD’nin kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında bize çok iyi örnek olabileceğini düşünüyoruz. Özellikle ülkemizde, yeniden yapılanma çalışmalarının uzun bir süredir sürüyor olmasına rağmen başarının bir türlü sağlanamaması, farklı uygulamaları çok iyi analiz etmemizi gerektirmektedir. En basit şekliyle, ABD’de yeniden yapılanma çalışmalarında, koordinatör olarak en üst yönetim organı Başkanlık örgütünün belirlenmesi, bizde ise, yeniden yapılanmadan sorumlu bir bakanlığın bile belirlenememiş olması, sanırız başarısızlığımızın en basit şekliyle tescilidir. Yeni yönetim anlayışının yerleştirilmesi, kamu yönetiminin tüm olumsuzluklarının giderilecek şekilde yeniden yapılandırılması en başta, bu konuda kararlılığı gösterecek iradenin oluşmasına bağlıdır. Sürekli artmakta olan sorunların çözümünde, “eğer başarıma cesaretimiz varsa, gelecek bizimdir!”

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can; “Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli”, Türkiye’de Yönetim Geleneği, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, İlke Yay., İstanbul 1998.
- Aktan, Coşkun Can; Optimal Devlet, TÜSİAD Yay., İstanbul, 1995.
- Ar, Fikret; “Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları”, AİD, C. 16, S.3, Eylül 1983.
- Arnold, Peri; “Reforms’ Changing Role”, Public Administration Review, Vol.55, No.5. September/October, 1995.
- Aykaç, Burhan; “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, Gazi Ün., İİBF Dergisi, S.1, 1999.
- Aykaç, Burhan; “Vancouver’den İstanbul’a HABİTAT II”, Karınca, Y.62, S.714, Haziran 1996.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ball'aur, Danny; "Reforming The Public Service: The Search for New Tradition", Public Administration Review, Vol.57, No.5, September/October, 1997.

Brudney, Jeffrey L.-Ted E. Hebert; "Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform", Public Administration Review, Vol. 59, Issue 1. January/February 1999.

Butler, Robin; "Reinventing Government", Public Management Symposium, Public Administration, Vol.72, No.2, Summer, 1994.

Clinton, Bili; Demokratik Leadership Council, Shoreham Hotel, Washington, October. 1999/b. Clinton, Bili; Global Forum On Reinventing Government, White House, January, 1999/a.

Clinton, Bill-Al Göre; National Performance Review, The Blair House Papers, January 1997.

Çam, Esat; Devlet Sistemleri, Der Yay., İstanbul 1993.

Emre, Cahit; Karşılaştırmalı Yönetim, Ders Özetleri, İmaj Yay., Ankara, 1994.

Galembievski, Robert; "The Future of Public Administration: End of a Stay in the Sun or a Nev day A-dawning?", Public Administration Review, Vol.56, No.2, March/April, 1997.

Goodsell, Charles; "Reinvent Government or Rediscover it?" Public Administration Review. Vol.53, No. 1, January/February, 1997.

Göre, Al; "Balancing Best Practices in Performance Management", National Partnership for Reinventing Government, Blair House, August 1999.

Göre, Al; Annual Report, Business Eike Government, Blair Houses, USA, 1997.

Göre, Al; "Best Kept Secrets Of The Government", National Performance Review, 1996, USA.

Göre, Al; Creating Government That Works Better&Costless, Report of National Performance Review, White House, Washington, September 1993.

Grant, .Iordan; "Reinventing Governmet: But will it work?" Public Management Symposium. Public Administration, Vol.72, No.2, Summer, 1994.

Gray, John; Sınırlı Devlet, Pozitif Bir Gündem, (Çev. Doğan Leblebici), Ankara, 1993.

Günay, Ö. Faruk; " Yönetimde Yeniden Yapılanma ve AR-GE Faaliyetleri", TİD, Y.69, S.415. Haziran 1997.

Gürbüz, Yaşar; Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, Beta Yay., İstanbul 1987.

Halligan, John; "The Art of Reinvention: The United States National Performance Reviewv". Australian Journal of Public Administration, Vol. 13, Issue 2, June 1994.

Kamensky, John; "The US Reform Experience", The National Performance Reviewv, Blair House. April, 1997.

Karaman, Zerrin Toprak; "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", TİD, Y.67, S. 409, Aralık 1995. Kozlu, Cem; Kurumsal Kültür, Bilkom Yay., İstanbul, 1986.

Milleth, John; Government and Public Administration, McGravv-Hill Book Company, USA. 1959.

OECD; Public Management: OECD Country Profiles, OECD Pub., France, 1992.

Osborne, David-Ted Gaebler; Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit İs Transforming the Public Sector, New York, Penguin Books, USA; 1992.

KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Ott, J. Steven-Doug Goodman; "Government Reform Or Alternatives To Bureaucracy? Thickening, Tider And The Future of Governing", Public Administration Review, Vol.58. Issue 6, November/December 1998.

Özdemir, Hikmet; "Devletin Yeniden Yapılanması ve Öncelikli Yörelere İdaresi", Türkiye'de Yönetim Geleneği, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, İlke Yay., İstanbul 1998.

Priffner, John-F. Sherwood; Administrative Organization, Prentice-Hall Inc., USA, 1965.

Priffner, John-Robert Presthus; Public Administration, The Ronald Press Co., Newyork, USA, 1990.

Roscoe, Martin C.; The Cities and the Federal System, Atherton Press, New York, 1965.

Saran, Ulvi; "Amerikan Siyasal Sisteminde Temel Kurumlar: Amerikan Federalizminde İkili Yapı", TİD, Y.67, S.406, Mart 1995.

Sezer, Birkant Uysal; "Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması", AİD, C.25, S.4, Aralık 1992.

Tekeli, İlhan; " Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine", Sosyal Demokrat Değişim, Sayı:3, 1996.

Tri, Huynh Cao; Public Administration and Management, Abhinav Publications, UNESCO, Paris, 1982.

Tutum, Cahit; Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yay., Ankara, 1994.

Witman, S.L.-C.R. Foster; Governmentn in the USA, Littlefield, Adams Co., USA, 1960.

Yaşanış, Firuz Demir; " Kamu Yönetimi Kuramında Yeni Gelişmeler: Administration'dan Management'a", 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE, Mayıs 1997.

Yayla, Yıldızhan; "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", Türkiye'de Yönetim Geleneği, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, İlke Yay., İstanbul 1998.

Yılmaz, Aytekin; "Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik, Sorunlar ve Sınırlar", Türkiye'de Yönetim Geleneği, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, İlke Yay., İstanbul 1998.

Zhiyanag, Lan-David H. Rosenbloom; "Public Administration in Transition", Public Administration Review, Vol.52, No:6, November/December, 1992.

YÖNETİMDE “DUYGUSAL ZEKA”NIN ÖNEMİ

Dr. Sırrı UYANIK*

Son yıllarda yapılan araştırmalar, IQ (Intelligent Quotient) derecesi çok yüksek insanların, bu özelliklerinin başarıya katkısının öteki faktörlere göre daha az olduğunu ortaya koymaktadır. IQ doğal olarak önemlidir. Ancak, araştırmacılar “kendini ve başkalarını iyi anlama, doğru çözümleme ve insan ilişkileri becerisi” olarak özetleyebileceğimiz El (Emotional Intelligence - Duygusal Zeka) nın kişisel ve mesleki yaşamda başarıya, IQ’dan daha fazla katkı yapan bir etmen olabileceğini öne sürmektedirler (Mancusi, 1999). Gelişmiş ülkeler örnekleri incelendiğinde de açık biçimde görülecektir ki, büyük özel ve kamu kuruluşlarında başarılı profesyonel yönetici olabilmek yalnızca “iyi beyin” sahibi olmaktan daha fazlasına ihtiyaç göstermektedir.

EL (EMOTIONAL INTELLIGENCE-DUYGUSAL ZEKA) NEDİR?

Psikologlar iki tür beyin olduğunu söylerler. Mantıksal-rasyonel beyin ve duygusal beyin. Buna paralel olarak “zeka” yı ikiye ayırabileceğimizi söyleyebiliriz. Geleneksel Mantıksal-akli zeka (IQ) ve Duygusal zeka (El). Bu ayrımda, IQ ve El karşıt değil, yalnızca farklı yeteneklerdir. İnsanlar ikisinin de değişik oranlı bileşimlerinden bulundurulur. Bu anlamda, çoğunlukla iki tip zeka birbirini tamamlayıcı işlev görür. Aralarında belli oranda bir bağlantı (örtüşme-korelasyon) bulunduğu söylenebilir. El (Duygusal Zeka), insanın kendini iyi tanıyabilme, güçlü ve zayıf yönlerini iyi bilme ve kendini ona göre yönlendirme, duygularını iyi kontrol edebilme, başkalarıyla ve toplumla ilişkilerini sağlıklı, uyumlu ve verimli biçimde düzenleyebilme, başkalarını anlama ve kendini olumlu biçimde başkalarının hayatıyla ilişkilendirebilme, stres ve zor zamanlarda dayanıklılık, kendini kaybetmeme, hoşgörü, sorumluluk alma ve gereğini yapabilme, dünyaya, hayata ve kişiliğine olumlu ve iyimser bakabilme, hatalarından öğrenebilme gibi özellikleri yansıtır (Goleman, 1995: 34).

Sinirlerine hakim olamama, stres tepkileri, aşırı kızgınlık, kendini kaybetme düşük Duygusal Zeka düzeyinin belirtileridir. Buna karşılık, baskı ve stres altında

* İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkan Vekili

TÜRK İDARE DERGİSİ

sakin kalabilme, doğru zamanda doğru şeyleri söyleyebilme, kendini ve başkalarını motive edebilme gibi beceriler de yüksek Duygusal Zeka örneği davranışlardır.

Duygusal Zeka öğrenilebilir ve geliştirilebilir bir beceri ve yetenektir; düzeyi yükseltildikçe de kişisel ve meslek yaşamında başarıyı ve mutluluğu artırır. Çok zeki, hatta dahi bile olan insanlar kendilerini sevmeyebilirler, yeterince girişimci ve atılgan olmayabilirler, iyi ilişkiler kuramadıkları için de yönetimde başarısız olurlar.

İsrailli Psikolog Dr. Bar-On, çalışmaları sonucunda Duygusal Zeka'yı oluşturan "5 temel boyut"u geliştirmiştir. Buna göre, Duygusal Zeka'sı yüksek insanlar genellikle şu karakteristik özellikleri taşımaktadırlar (Mancusi, 1999):

Kendilerini iyi tanıyıp severler ve kendilerini gerçekleştirmeye çalışırlar.

Başkalarını anlarlar, onlarla ilgilenirler ve bağ kurarlar. İyi bir dinleyicidirler.

Değişime ve sorunlara esnek biçimde ayak uydururlar.

Strese dayanırlar, tahrik ve güdülerini denetlerler. Duygularını kontrol altında tutarlar.

İyimser ve mutludurlar. Yaşama karşı olumlu bir yaklaşım içindedirler.

ÖRGÜT YÖNETİMİNDE DUYGUSAL ZEKANIN ÖNEMİ VE Eİ'Sİ YÜKSEK YÖNETİCİ

Duygusal zeka düzeyi yüksek yönetici, çalışanlarını nasıl motive edeceğini, onlara nasıl ilham kaynağı olacağını, nasıl ödüllendireceğini ve onlardan en yüksek verimi nasıl alacağını iyi bilir, öğrenir ve kendini bu konuda yetiştirir.

Geleneksel eski tip yönetici, en çok cezaya ve azarlamaya başvurur. Oysa bir yardım eli, bir sıvazlama ve yol gösterici teşvik, istenen sonuçlara ulaşmada daha etkilidir.

Yukarıda sayılan bu beş özelliğin sosyal yansımalarına ve örgütsel yaşamda ifadesini nasıl bulduğuna bakarsak;

1. Duygusal Zeka'ya önem veren örgütte çalışanlar paylaşmayı bilirler, öz saygıları vardır, kendilerini gerçekleştirebileceklerine inanırlar. Yönetim de bu konuda onları destekler.

2. Ekip çalışması uyumlu ve verimlidir. Karşılıklı güven-işbirliği ve saygı-sevgi hakimdir.

3. İşin ve görevin tamamlanması-başarılması önemlidir, yoksa anlamsız kural ve yöntemlerin katı bir biçimde izlenmesi değil (Osborne ve Gaebler, 1992: 110). Hedefler, ulaşılabilir ve somut olarak belirlenmiştir. Yönetim.

YÖNETİMDE "DUYGUSAL ZEKA" NIN ÖNEMİ

körü körüne geleneğe ve kurallara bağlılık yerine, esnek çözümlere, yeniliğe ve değişik düşüncelere açıktır. Danışma süreci her yerde işler.

4. Çalışanlar üzerindeki psikolojik-sosyal baskı azaltılır, kırgınlık ve bezginliğin zarar verici-yıkıcı biçimde dışa vurumu engellenir. Kaos yöntemi yerine akılcı planlama hakimdir. Bilgi en üstten en alta, en alttan en üste kadar paylaşılır ve iletişim kanalları açıktır (Covey, 1990:58).

5. Çalışanlar düzenli olarak başarıları kutlar, eğlenir, oluşabilecek olumsuz düşünceler giderilir. Olumlu ve iyimser yönetim yaklaşımı hissedilir. İnsanların bir işe yaradıkları ve kendilerine değer verildiği hissi yaygındır. Kötümser ve morali bozuk olanların genel havayı belirlemelerine ve olumsuz etki yapmalarına izin verilmez. Sorunları olanlarla yönlendirici biçimde ilgilenilir; onların sorunlarıyla baş başa kalmasına göz yumulmaz.

Yönetimde başarısızlık, çalışanlar ve hizmet sunumunda bulunanlarla ilişkilerin sağlıklı olmamasından kaynaklanabilir. Amerika Birleşik Devletlerinde yapılan araştırmalarda, yöneticilerin işten atılma nedenleri arasında ilk sırada “İnsan ilişkileri becerisinden yoksunluk” gelmektedir. Üst ve astlarıyla, çalışanlarla, iş arkadaşlarıyla ve iş sahipleriyle iyi geçinememe, düşük düzeyli bir Duygusal Zeka’nın sonucudur.

Büyük örgütlerin sorunları arasında yer alan “stres yüklü çalışanlar, cinsel ve ırkçı ayrımcılık, taciz şikayet ve davaları, rapor ve izin çokluğu” gibi olgular, yönetimde Duygusal Zeka zayıflığının belirtileri ve sonuçları olarak düşünülebilir.

Çok iyi eğitim almış bir mühendis, beklenmeyen bir durum karşısında ya da plandaki küçük bir değişiklik sonucunda bocalayabilir ya da ne yapacağını şaşırabilir.

Bir örgütün iyi işleyip işlemediği, o örgütte çalışanların mutlu olup olmadıkları, işlerini sevip sevmedikleri ve çalışanların uzun dönemli verim düzeyi, sorulacak üç soruya aşağıdaki biçimde yanıt verilmesiyle ortaya çıkabilir (Mancusi, 1999):

1. Yöneticim, ekip başkanım, üstüm benim yeni fikirlerimi dinlemeye hazır mıdır, onlara değer verir.
2. Görevimi yaptığım ve başarılı olduğum zaman üstlerimce takdir edilirim ve övgü alırım.
3. Üstlerime güveniyorum.

“Duygusal Zeka” yaklaşımı, Erasmus’un belirttiği “duyguların etkisinden arındırılmış salt akıl” paradigması yerine “zihnin kalple uyumlu birlikteliği” ni öngören paradigmanın geçerli olmasını gerektirecektir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

İyi bilinen ve uygulanan IQ testlerine rağmen, El için hazırlanmış net ve kolay bir test ya da yöntem bulunmamaktadır. Belki de hiç olmayacaktır (Goleman, 1995: 44). ABD’de uygulanan “Duygusal Zekayı Geliştirme Programları”nın özellikle öğrenciler üzerinde başarılı olduğu gözlenmiştir. Bu da, yukarıda da değinildiği gibi, “Duygusal Zeka”nın öğrenmeyle geliştirilebilir bir yeti oluşunu gösterir.

Eğitim sonucu genel olarak öğrenciler üzerinde aşağıda belirtilen değişimler ve gelişmeler gözlenmiştir (Öğrenciler, eğitim öncesi durumlarına göre):

- daha sorumlu,
- daha kendini ifade edici,
- daha sevecen, dışı açık, başkalarını daha iyi dinleyip anlayan, yardımcı olan,
- başkalarını düşünen, onlar için de kaygı duyan,
- daha uyumlu, olumlu ve yapıcı,
- daha demokratik, uyumsuzlukları daha iyi çözücü yönde değişmişler ve El puanlarını artırmışlardır (Mancusi, 1999)

SONUÇ

Müşterilerle çok iyi ilişkiler kurabilen ve çok başarılı örgütler kurup geliştirebilen kişilerin Duygusal Zeka düzeyleri yüksektir. Bir kişinin Duygusal Zeka’sı biyolojik, toplumsal ve eğitsel etmenlerin hepsinden etkilenecek oluşmaktadır.

Bilgi çağında, eskisi gibi “bana en parlak zekalıları bulun” diyerek sorun çözülemeyecektir. Çünkü eski zeka anlayışı insan ilişkileri becerilerini kapsamaz. Zeka kavramı da karmaşıklaşmıştır. Bu nedenle de, liderler ve yüksek düzeyli yöneticilerin başarısını ölçmede El (Duygusal Zeka) giderek artan ölçüde önem kazanıyor.

Yeni fikirleri dinlemek, değişimin, yeniliğin ve etkili iletişimin anahtarıdır (Covey, 1990: 237). Çalışanlara değer vermek, onları ödüllendirmek örgütsel kültürü geliştirir. Örgütsel değişim için en uygun önerilerin çalışanlardan gelmesi beklenir. Bu beklentiye en iyi biçimde ortaya çıkarmak, Duygusal Zekası yüksek bir yöneticisi gerektirecektir. Temel Zeka (ya da klasik anlamıyla IQ) düzeyi yüksek insanlar da iyi iş yaparak iyi sonuç alınmasını sağlayabilirler. Ancak çağımızın değişken ve karmaşık örgütsel ilişkiler ağında yalnızca IQ yeterli olmayacaktır.

Mükemmeli, sürekli daha iyiyi ve kaliteyi yakalayabilmek, gelişmeleri ve baş döndürücü değişimleri size başarı getirecek biçimde yorumlayarak yönlendirmek ve stratejik avantaj elde etmek için Duygusal Zeka fonksiyonlarına ihtiyaç duyulacaktır.

YÖNETİMDE “DUYGUSAL ZEKA”NIN ÖNEMİ

KAYNAKÇA

Osborne, D., Gaebler, T. (1992), “Reinventing Government”, Addison-Wooley Publishing, New York.

Goleman, Daniel (1995), “Emotional Intelligence”, Bantam Books, USA.

Mancusi, J.L. (1999), “The Emotionally Intelligent Organization”, paper, presented to the “Management and Leadership for 21 st Century” Conference, San Antonio, Texas, March 1999.

Covey, Stephen (1990), “The Seven Habits of Highly Effective People”, Franklin Covey Co., New York.

BELEDİYE MECLİS ÜYELERİNİN YEREL KATILIM ALGILAMASI

Dr. Şerif ÖNER*

Giriş

Yerel nitelikli kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi, demokratik ve katılımcı işleyişin uygulanması yönündeki fonksiyonları nedeni ile yerel yönetimler (özellikle belediyeler) öne çıkmaktadır. Belediye yönetimleri, yerel halkın yaşamsal ihtiyaçlarını karşılayan ve kolaylaştıran tedbirleri almasının yanı sıra, bunların gerçekleşmemesi durumunda olumsuzlukların ilk başta yerel halka etki edeceği ¹ yönetsel birimler olmaları bakımından önem arz etmektedir.

Demokratikleşme sürecinin başlangıcı ve en önemli adımlarından biri olarak yerel yönetimlerin alınması, bu düzeyde halkın daha ilgili ve aktif olacağı varsayımına dayanmakta, yerel yönetimlere katılma ile yalnız hizmetlerin yürütülmesine katılma değil aynı zamanda halkın kendi kendini yönetmeyi öğrenmesi hedeflenmektedir. Halkın kendi kendini yönetmeyi öğrenmesi kararlara katılmayı, yönetim sorumluluğunu paylaşmayı ve yerel yönetim birimleri ile yerel halk arasında uzlaşmayı gerektirmektedir. Bunların yanında toplumsal ve yönetsel işleyişe katılım, bireylerin yapıcı ve yaratıcı güçlerinin sorunlar karşısında harekete geçirilmesi sonucunu doğuracak, bu ise hem demokratik yönetim anlayışının yerleşmesi/uygulanması hem de yerel hizmetlerin ve sorunların etkin şekilde yerine getirilmesi ve giderilmesine yardımcı olacaktır. Ancak sözünü ettiğimiz olumlu sonuçların alınabilmesi yerel halkın gerek bireysel özellikle de örgütlü olarak kararlara, uygulamalara etkin katılımını sağlayacak, katılım olgusunu seçimlere katılmanın dışına taşıyabilecek, düşünsel, kurumsal yeniden yapılandırmalara gidilmesini gerektirmektedir.

Belediye yönetimlerinde yerel halk katılımının sağlanması ve geliştirilmesi noktasında çeşitli görüşler bulunmaktadır. Son olarak Mahalli İdareler Reform Tasarısı'nda bu konuda bazı tedbirler alınmaktadır. Demokratik ve katılımcı belediye

* Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

¹ Mehmet Ali KILIÇBAY, "Vatandaşlık Okulu Olarak Yerel Yönetim", Türkiye Günlüğü.

S.26, Şubat 1994, s.23-24.

TÜRK İDARE DERGİSİ

yönetiminin kurumsallaşması noktasındaki somut önerileri ve modellerin uygulanmaya tam olarak aktarılması, kuşkusuz uygulayıcıların bu yöndeki yaklaşımlarıyla doğrudan ilişkilidir. Bu çerçevede belediye meclis üyelerinin katılımın kurumsallaşmasına yönelik yaklaşım ve algılama düzeyleri önem kazanmaktadır. Zira katılımcı yönetim yaklaşımının içinde belediye meclis üyelerinin yetkilerini paylaşma, onları denetleme özellikleri bulunmaktadır.

Çalışmamızda öncelikle yönetime katılım kavramının gelişimi, katılımın işlevleri/amaçları ve yerel düzeyde halk katılımının gerekliliği ele alınmaktadır. İkinci aşamada 3030 ve 1580 sayılı belediye kanunları çerçevesinde belediye meclislerinin mevcut işleyişleri incelenecek, son olarak Gaziantep-Kahramanmaraş ve Bingöl illerindeki belediye meclis üyelerinin yerel katılım kavramına yönelik yaklaşımları ele alınacaktır...

Yönetime Katılım Kavramı ve İçeriği

Demokratik işleyiş ve değerlerinin gelişmeye başlaması, öncelikle hizmete yönelik sorumluluğun daha alt birimlerle paylaşılması konusunu gündeme getirmiştir. Bu ihtiyaç/gereklilik demokrasi ile özdeş kılınarak, yönetsel işleyişin her kademesine daha alt yönetsel birimlerin ve halkın mümkün olduğunca katılımını sağlamayı amaçlayan bir yönetsel mekanizmanın oluşturulması sürecini başlatmıştır.

Katılım (participation) bütün demokratik yönetimler için ortak bir amaç olmakla birlikte kavram üzerinde ortak bir tanıma ulaşılamamıştır. Bununla beraber katılım; "sistem ve toplum değerlerini bir elde birleştiren ve kişisel olarak politik sisteme etki etmeye imkan veren bir mekanizma"² olarak tanımlanmıştır. Katılım, günümüz demokrasilerinin bir ölçüsü ve sorunu olmakla birlikte, halen uygulanan ve adına demokrasi denilen farklı siyasal sistemlerin bulunması, farklı katılım uygulama ve anlayışlarının görülmesine yol açmaktadır. İşte bu yüzden de adı demokrasi olan tüm siyasal sistemleri kapsayacak bir "katılım" tanımı yapmak da zorlaşmaktadır. Buna rağmen, demokratik sistemin ölçütü sayılan "katılma" kamu siyasalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde, "yer alma" ya da "iktidarı kullanan kurum ve kişilerin aldıkları kararları etkileme amacına yönelik eylemler"³ bütününü ifade etmektedir.

Katılımı; "bir kararın hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya bütününe o kararlardan doğrudan ya da do-

² Birkan Uysal SEZER, "Political Participation and The Influence of the Family on Participation", Turkish Yearbook of Human Rights, Vol. 5-6, 1983-1984, s.23.

³ Oya ÇİTCİ, "Temsil Katılma ve Yerel Demokrasi", ÇYY, C.5, S.6, Kasım 1996, s.9.

BELEDİYE MECLİS ÜYELERİNİN YEREL KATILIM ALGILAMASI

laylı olarak etkilenecek kişilerin güçleri oranında katkıda bulunması"⁴ olarak da ifade etmek mümkündür.

Günlük dilde kullanılan şekliyle katılım; "bir şeyden pay almak, bir şeyin içine girmek, bir şeye ortak olmak, iştirak, bir şeyin aktörleri arasında yer almak vb."⁵ anlamlarında kullanılmaktadır. Daha geniş bir ifade ile kavram; "bireylerin kendileri ile ilgili, onları etkileyen fiziksel çevreler, programlar ve kurumlar düzeyinde üretilen kararlarda yer almaları ya da belirli bir çevrenin tasarlanması ve planlanmasında, bir program ya da sonucun oluşturulmasında kendileriyle işbirliğine gidilebilmesi"⁶ olarak da tanımlanmaktadır.

Yönetim açısından katılım; siyasal ve yönetsel kadroların belirlenmesinden çok, bu kadrolar tarafından alınan kararlara, yapmış oldukları işlemlere, yönetilenlerin katılımını ifade etmektedir. Yönetime katılımının, kurum veya örgütte çalışanların yönetime katılımı ve kurum dışında, kurumun eylem ve işlemlerine muhatap olan bireylerin yönetime katılması⁷ olmak üzere iki yönü bulunmaktadır.

Katılma olgusu zaman zaman sadece "oy verme" eylemi şeklinde algılanmakta ve sınırlanmaktadır. Fakat yönetilenlerin yönetime katılımı ne yalnızca seçimlere katılmak ne de oy vermektir. Asıl önem teşkil eden nokta, karar verme sürecine doğrudan ve sürekli olarak etkide bulunabilmeleridir.⁸ Bu çerçevede katılımcılık; "toplumdaki her kesimin örgütlü katılımıyla ancak bireye kadar giden, bireyin de, doğrudan doğruya katılımını, kendini görevli hissetmesini"⁹ öne çıkaran bir yaklaşım olarak ele alınmaktadır. Bu noktadan hareketle katılım tek aktörlü olmaktan çıkıp "çok aktörlü" olmaya doğru bir genişleme göstermektedir.

Yönetimde etkin ve belirleyici unsurların artması önemli olmakla birlikte bu aktörlerin yapabilir kılınmalarının gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda devlet dışındaki aktörlerin; sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin yapabilir kılınmaları gerekmektedir. Yapabilir kılma olgusu söz konusu örgütlenmelerin potansiyellerini harekete geçiren bir ilke olarak görülmektedir. Bu örgütlenmeleri

4 Ömer DEMİR-Mustafa ACAR, Sosyal Bilimler Sözlüğü, Vadi Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1997, s. 130.

5 Nuri BİLGİN-Melek GÖREGENLİ, "Kentsel Katılım ve Çoğulculuk", Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne, (Ed. Ferzan Bayramoğlu YILDIRIM), WALD Yayını, İstanbul 1996, s.50.

6 Selçuk YALÇINDAĞ, Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri, TODAİE Yayını, Ankara 1996, s. 129.

7 Haşan BURAN, "Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, TODAİE, Ankara 1995, C.1 s.211.

8 Russel J. DALTON, Citizen Politics in Western Democracies, Chatham House Publishers, New Jersey 1988, s.35.

9 Yiğit GÜLÖKSÜZ, Yerel Yönetimler ve Habitat 2, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Vakfı Yayını, Ankara 1996, s.22.

TÜRK İDARE DERGİSİ

temsil ettikleri bireylerin ve toplumun genelini ilgilendiren sorunlarını çözebilecek düzeyde yapabilir kılmak gerekmektedir. Bu yaklaşım yeni yönetim anlayışı olarak ifade edilen yönetim (governance) kavramı ile açıklanmaktadır. Yönetişim kavramıyla, devletin doğrudan doğruya yönetmesi yerine, karşılıklı olarak birbirini yönetme ve etkileyebilme erkini ifade etmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere; seçimlerde oy vermekten başlayarak siyasal güç ve çıkar elde etme, yönetsel işlerin gerçekleştirilmesinde görev alma, karar verme sürecinde etkin olma ya da halkın yasa koyucu olarak kamu görevlerini bizzat yerine getirmesi,¹⁰ bireylerin ve grupların günlük davranış ve etkinliklerinden sosyal kurumlara ve sivil toplum kuruluşlarına kadar geniş bir yelpaze içinde yer alan olguları ve ilişkiler ağını açıklamak üzere kullanılması; "katılma" kavramını belirsiz ve karmaşık kılmaktadır.

Katılımın uygulamaya aktarılmasında gerekli unsur etkinliktir. Katılım olgusu, gerek bireysel gerekse örgütlü düzeyde uygulanan bir kavram olarak ele alınsın, amaca ulaşılabilmesi için yönetim mekanizması üzerinde bir etkiye sahip olması gerekmektedir. Etkin olma fırsatı vermeyen bir katılım, şekilden öteye gidemez ve katılımdan beklenen yararları elde etmek de mümkün olamaz.

Siyasal içerik açısından "etki" bireyin veya bireylerin başkalarını kendi isteklerine doğru yönlendirme veya onları gittikleri/gitmek istedikleri alandan başka alanlara çekme-itme şeklinde tanımlanmaktadır. Söz konusu yönlendirme eylem veya düşünce biçiminde olabilmektedir.¹¹ Demokratik işleyişin istikrarı, sadece ekonomik gelişmeye değil, siyasal sistemin etkililiğine ve meşruluğuna da dayanır.¹²

Yönetimin etkinliği konusunda yaşanan temel sorunlardan biri de "etkinin yönü" dür. Bu durum kendi içinde etkinin "eş yönlü" veya "değişik yönlü" olması şeklinde iki şekilde açıklanmaktadır.¹³ Eş yönlü etki ile, yönetilenlerin etkisinin kamusal yönetimin faaliyetleriyle aynı yöne çevrilmiş ve onu güçlendirici bir nitelikte olması kastedilmektedir. Değişik yönlü olarak görünen, ancak yönetimin kendi içinde düzeltilmesi amacını güden etkiler "eş yönlü etki" olarak kabul edilebilir. Keza bunlar, yönetime karşı girişimler değildir. Değişik yönlü etki ile kastedilen ise, yönetilenlerin yönetenlerin, yönetimin istek ve doğrultuları dışında başka bir

10 Birkan UYSAL, Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi, TODAİE Yayını, Ankara 1984, s.1.

11 Bülent DAVER, Siyaset Bilimine Giriş, Ankara 1972, s.216; Mümtaz SOYSAL, Halkın Yönetime Etkisi, TODAİE Yayınları, Ankara 1968, s. 1-2; S.M.LİPSET, Siyasal İnsan, (Çev, Mete Tunçay), Teori Yayınları, Ankara 1986, s.59.

12 LİPSET, a.g.e., s.59.

13 SOYSAL, a.g.e., s. 1-2.

BELEDİYE MECLİS ÜYELERİNİN YEREL KATILIM ALGILAMASI
 istek ve doğrultuyu amaçlamalarıdır. Değişik yönlü etkide, eş yönlü etkiden ayrı olarak; yönetimin faaliyetlerine karşı koyma ögesi vardır.

Katılım olgusunun yönetim erki üzerinde etkin olabilmesi için erk kullanıcılarının etkiye açık olmaları ve bu yönde kurumsal yapıların oluşturulması gereklidir. Yönetim üzerindeki etki katılımın işlevlerinin ve alnaçlarının gerçekleşme derecesini de etkileyecektir. Bu nedenle belediye yönetimlerinde katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaşmasına yönelik modellerin işlevselliğinin yanında özellikle diğer kurumsal yapılar üzerindeki etkinliklerinin de dikkate alınması gereklidir.

Katılımın İşlevleri ve Amaçları

Katılmada temel hareket noktasının yönetimle vatandaş arasındaki karşılıklı giderme veya azaltmanın yanında, otoritenin karar ve denetim sistemleri üzerinde bireyin etkin olmasının sağlanması gerekmektedir.

Katılma, kaynak ayırma ve bütünleştirme olmak üzere iki işlev yüklenmektedir. Kitlelerin kaynak-değer dağılımındaki değişim taleplerini karşılamak, öte yandan da mevcut dağılım modelinin yönünde büyük bir değişim yaratmadan, değerlere bağlılığı sürdürücü önlemler almak, siyasal sistem açısından katılmanın başlıca amacını oluşturmaktadır. Katılmanın bu işlevlerini tam olarak yerine getirebilmesi için saptadığı politikanın hem dayandığı, hem bütünleştireceği gruplar açısından kabul edilebilir olması gerektiği açıktır.¹⁴

Katılmanın temel işlevlerinden biri eğitseldir. Bu yaklaşımdan hareketle, katılımın bireylerin gelişimine, eğitime ve sosyalizasyon sürecinin tamamlanmasına katkıda bulunduğunu belirtmek gerekmektedir. Bunun gerçekleşmesi ile katılım, entegrasyonu kolaylaştırıp, hızlandırıp, kolektif kararların üretim koşullarının alt yapısını da tesis edecektir. Aynı zamanda bireysel çıkarların kamunun genel çıkarlarıyla örtüşmesine, uzlaşmasına, bireysel olarak hareket etmekten toplum olarak hareket etmeye yol açacaktır. Bununla birlikte, bireylerin gelişimi bizzat katılım süreci içinde sağlanır ve bireyler katılma ne kadar yoğun olarak iştirak ederlerse - onlara bu yönde fırsatlar verilirse- o düzeyde katılımcı uygulamaları benimserler.¹⁵

Katılım süreci içinde birey, kendi kişisel çıkarları ile kamusal çıkarları bağdaştırmayı, toplumun diğer bireyleri ve kamu otoritesini elinde bulunduran yöneticiler ile işbirliğini öğrenir.¹⁶ Bu yönüyle de katılma, hem siyasal sistemin değerleri ile

¹⁴ UYSAL, a.g.e., s.40-41.

¹⁵ Işıl BULUT, “Örgüt İç Gruplar ve Grupların Yönlendirilmesi”, AİD, C.21, S.4, Aralık 1988, s.62.

¹⁶ BİLGİN-GÖREGENLİ, a.g.m., s.53-54.

TÜRK İDARE DERGİSİ

toplumun bütünleşmesini, hem de bireylerin siyasal sistemi etkilemesini sağlayan bir araç, bir mekanizma ya da kanal¹⁷ şekline dönüşmüş olur.

Katılım sayesinde bireyler, politik güç kazanma, grup ilişkileri yoluyla diğeri ile empati kurma ve yabancılaşma duygusunun azalması fırsatını ele geçirebilmektedir. Katılım ayrıca, planlamanın ve kamu politikalarının meşruiyeti ve bu politikalara destek sağlanması, uygulamada doğabilecek muhalefetin korunulması, hataların sorumluluğunun paylaşılması gibi amaçların gerçekleştirilmesini de sağlamaktadır.¹⁸

Katılmanın bir başka amacı ise bireylerin yönetim değer ve süreçlerini benimsemesi ve bunlara bağlılığının sürdürülmesidir. Başka bir ifade ile, katılma uygulamaları "bireyin yalnız davranışlarını değil aynı zamanda demokratik değer ve süreçlere karşı yönelimlerini etkilemeyi"¹⁹ amaçlamaktadır.

Yerel Düzeyde Halk Katılımının Gerekliliği

Çoğulcu ve katılımcı demokrasinin gereklerinden biri yerel işlere halkın katılımı ve yönetimi denetlemesidir. Katılımı özendiren ve olanaklı kılan yapısal oluşumlar olmadan yerel demokrasiden ve katılımcılıktan söz etmek zordur. Bireyler toplumda ait oldukları sosyo-ekonomik gruplar arasında, toplumdaki ağırlıklarına göre kentsel yaşamın koşullarını belirleyen karar ve uygulamalarda etkin ve belirleyici olmaya çalışırlar.²⁰

Yerel hizmetlere yönelik kararlarda etkinliği sağlamak ve yerel yönetimleri - özellikle belediyeleri- gerçekten halkın yönetimi şekline dönüştürmek için belirli noktalarda yöneten-yönetilen ilişkisinin ve işbirliğinin sağlanması kaçınılmaz hal almıştır. Bununla birlikte yönetimin işleyişine yönetilenlerin katılmaları, her şeyden önce, çeşitli çıkarlar arasında dengeli bir temsil sağlama sorunudur; eksik, kısmi ve dengesiz temsil yarardan çok zarara yol açabilecektir.²¹ Ancak söz konusu dengesizliklerden kurtulma noktasında ise en önemli görevin yönetsel erke düşmekte olduğu açıktır.

Yerel düzeyde yönetim ve yerel halk işbirliğini/katılımını gerektiren nedenlerden birincisi; yerel yönetimlerin demokratiklik yönünün yanında yönetimin etkinliği ve verimliliğinin sağlanması ile ilgilidir. Demokratik işleyişte halkın sadece alınan kararlardan haberdar olması yeterli değildir. Burada önemli olan halkın bu ka-

17 UYSAL, a.g.e., s.36

18 BİLGİN-GÖREGENLİ, a.g.m., s.55.

19 UYSAL, a.g.e., s.77

20 Ersin KALAYCIOĞLU, Karşılaştırmalı Siyasal Katılma Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul 1983, s. 23-26.

21 SOYSAL, a.g.e., s.58.

BELEDİYE MECLİS ÜYELERİNİN YEREL KATILIM ALGILAMASI

rarların kendi yararına olduğu noktasında ikna olmasıdır. Bunun gerçekleşmesi için ise yerel yönetimler/yerel karar alıcılar ile halkın işbirliği yapması, halkın karar alma sürecine, programların hazırlanmasına katılımı, görüşlerinin alınması, bilgilendirilmesi, yani yönetsel işleyişe aktif katılımı gerekmektedir. İkinci neden ise; her kamu kuruluşu gibi yerel yönetimlerin izlediği politikayı halka açıklamak, yerel halkı belediye hizmetlerine karşı olumlu bir tutum sergilemelerini sağlamak amacına dayanmaktadır. Bunun gerçekleşmesi için de yerel yönetimler bünyesinde geniş, etkin işbirliğine dayalı halkla ilişkiler ağıının, aynı zamanda çift yönlü bilgi akışını sağlayacak mekanizmaların varlığına ihtiyaç bulunmaktadır.

Demokratik yerel yönetim/belediye mekanizmasının işler hale getirilmesinde yerel hizmetlerin yerinde ve ihtiyaca uygun yapılabilmesi için yerel katılımın sağlanması noktasında kurumsal yeniden yapılanmalara olan ihtiyaç kadar yerel halkın bu olguya yaklaşımı da etkin ve belirleyici rol oynayacaktır. Günümüz kentsel mekânlarında özellikle göç sonucu bu alanlara yeni yerleşenler ile kentte doğup büyüyen bireylerin katılım noktasında istekli olmaları gerekmekte, bu ise, "kentlileşme" olgusunun hayatiyet kazanması ile mümkün görünmektedir. Öte yandan yerel halkın katılım olgusunun içeriğinden ne anladığı ve neler beklediği de önemlidir.

Yerel halk öncelikle katılım ile sorunlarının giderileceğine inanmak /inandırılmak zorundadır. Yine yerel halkın katılım fonksiyonunu icra edebilecek teknik imkanların yanında, bu işlevi yerine getirebilecek zamanın tanınması, son olarak da katılım teklifi ile gelen birimin ve yöneticilerin bu işlevde ciddi²² ve samimi olmaları gerekmektedir. Tüm bunlar bireylerin veya yerel grupların katılıma olan arzularını olumlu yönde etkileyecektir.

Ülke ölçeğinde yerel katılım ve demokratikleşme yönünde yaklaşımlar olumlu mevcut iken bunun uygulamaya aktarılması nasıl gerçekleşecektir? Asıl önemli sorun budur. Dünyadaki yerel katılım uygulamalarını aynen tatbik etmek, farklı toplumsal, ekonomik ve eğitim düzeylerinin yanı sıra ülkemizdeki yerel halkın kentli olma/kentlileşme yerel birime karşı sorumluluk taşıma bilinci arasındaki önemli farklılıkların varlığı, dünyanın gelişmiş demokratik ve katılımcı uygulamalarının ülkemize uyarlanmasının önündeki en önemli engellerden biri olarak durmaktadır. Aynı çerçevede belediye yönetiminde karar alma sürecinde aktif olarak bulunan belediye meclis üyelerinin de yerel sorumluluk bilincine sahip olmaları gerekmektedir. Bu yüzden yerel demokratik ve katılımcı yönetimlerin ülke şartlarına göre uyarlanması birincil düzeyde dikkate alınması gereken olgudur.

22 Ruşen KELEŞ, "Kendilik Bilinci ve Çevre Değerleri", Ege Mimarlık Dergisi, Yıl.3. 1993/1-2. s. 64.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Katılım Yönüyle 1984 Tarih ve 3030 Sayılı Kanuna Göre Büyükkent Belediye Meclisi

Büyükkent belediyesinin temel karar organı olan Büyükkent Belediye Meclisleri, 3030/10 ile 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasa'nın 6. ve 24. madde hükümlerine göre oluşturulur. Büyükkent Meclisleri, Büyükkent Belediye Başkanı ile Büyükkent sınırları içinde kalan ilçe belediye meclis üyelerinin beşte birinden meydana gelir.

Büyükkent Belediye Meclisi, yerel yürütme organının başı olan belediye başkanı ve belediye encümenini idari ve mali açıdan denetime tabi tutmaktadır. Meclis denetimi, yürütmenin karar ve işlemlerinde mevzuata uygunluğu sağlamanın yanı sıra, meclisin siyasi niteliğinin doğal sonucu olarak, yapılan işlerde yerindeliğin araştırılmasını da olanaklı kılmaktadır. Belediye meclisinin bir diğer işlevi, hizmetlere yönelik çeşitli kararlar almasıdır. Bu kararlardan bazıları kesin nitelikte olup belediye başkanı ve encümeni bağlamaktadır.

Sivil toplum anlayışının, örgütlülük bilincinin yeterince gelişmediği ülkemizde belediye meclislerinde kentlilerin dengeli temsili sağlanamamakta, mecliste çoğunluğu oluşturan bazı kesimler kendi çıkarları doğrultusunda karar üretmekte ve bu kararları siyasi bedelini genellikle meclis üyeleri değil belediye başkanları ödemektedir. İşçilerin, memurların, geniş tüketici kitlesinin ağırlıklı olarak temsil edilmediği meclislerin belde halkı adına ve onların çıkarına bir denetim yapmasının güçlüğü açıktır.²³

Uygulamada olan Büyükkent modeline yönelik getirilen eleştirilerden biri Büyükkent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkililerdir. Öncelikle yapısal olarak Büyükkent belediyesinin "asıl belediye" ilçe belediyelerinin ise "ikincil önemde" belediye olarak oluşturuldukları, öte yandan Büyükkent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkililerden hareketle Büyükkent belediyelerinin açık biçimde ilçe belediyeleri üzerinde "üst" konumda oldukları belirtilmektedir. İki seçilmiş yönetim arasındaki mevcut ilişkinin 1984 öncesinde uygulanmakta olan belediye- belediye şubeleri ilişkisini andıran bir yapıyı çağrıştırdığı ve mevcut ilişkinin ast-üst ya da "üstün güçlülüğü" olarak nitelendirilmiştir.²⁴

İki yönetim arasındaki ilişkilere yönelik düzenlemeleri de demokratik ve katılımcı yerel yönetim açısından eleştiri konusu yapmak mümkündür. Örneğin;

23 Musa ÖZDEMİR, "Belediyeler Üzerindeki Denetimin Boyutları", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S. 134, Ağustos 1991, s.73.

24 Bknz., Ruşen KELEŞ-Fehmi YAVUZ, Yerel Yönetimler, Turhan Kitapevi, Ankara 1989. s.287; Cengiz AKIN "Büyükkent Belediyesi ile Bağlı İlçe veya Alt Kademe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler", TİD, S.412, Eylül 1996, s. 100; Birgül GÜLER, "Planlama İşlevi Örneğinde Büyükkent İle İlçe Belediyelerinin İlişkileri", TİD, S.378, Mart 1988, s. 416.

BELEDİYE MECLİS ÜYELERİNİN YEREL KATILIM ALGILAMASI

3030/14 maddenin 3. fıkrası uyarınca, Büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinde alınan bütün kararların Büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi zorunludur. 3030 sayılı Kanunun uygulama yönetmeliğinin 42. maddesi de kanun hükmüne aykırı ve kanun hükmünü aşan bir şekilde²⁵ Büyükşehir belediye başkanına Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin meclis kararlarını aynen veya tadilen değiştirerek onaylama yetkisi vermektedir. Bu yetkiler yerel özerklik ve demokrasi açısından büyük bir yanlışlığa işaret etmektedir.

3030 sayılı Kanunda demokratik ve katılımcı yerel yönetim ilkesine aykırı olan bir başka hususu da düzenlemektedir. Buna göre; Büyükşehir belediye meclisine, ilçe belediyelerinin kendi aralarında ve Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında çıkan anlaşmazlıkları çözmek veya ilçe belediyeleri arasındaki farklı uygulamaların bulunması halinde anlaşmazlığı giderme yetkisini tanımıştır. (3030, md.24.) Yerel demokrasi ve katılım açısından bir başka ilginç düzenleme ise 24. maddenin 2. fıkrasında yer almaktadır. İlgili fıkra söz konusu anlaşmazlıkların çözümü noktasında Büyükşehir belediye meclisinin toplantı halinde olmaması durumunda Büyükşehir belediye encümenini yetkili kılmaktadır. Tamamen atanmış üyelerden oluşan Büyükşehir belediye encümeninin seçilmiş ilçe belediye meclislerine yönelik bağlayıcı kararlar vermesi demokratik ve katılımcı yerel yönetim anlayışı ile mutlak anlamda bağdaşmamaktadır. Sadece Büyükşehir belediye meclisine ait olması gereken bu yetkinin meclis toplantıda değilse, olağanüstü toplantıya çağırılarak, yine kendisi tarafından kullanılması teklif edilmektedir.²⁶ Büyükşehir belediye encümeninin söz konusu yapısı TBMM Ekim 2000'de gündemine gelmesi beklenen Mahalli İdareler Reform Tasarısı'na yönelik olarak Ekim 1997 taslağında ele alınmıştır. Söz konusu taslak metninde 3030/13'e; "ayrıca büyükşehir belediye meclisi, belediye başkanı olmayan üyeleri arasından gizli oyla encümene üç asıl üç yedek üye seçer" hükmü ilave edilerek Büyükşehir belediye encümeninin atanmışlardan oluşan yapısı değiştirilmek istenmiştir.

Katılım Yönüyle 1930 Tarih ve 1580 Sayılı Kanuna Göre Belediye Meclisleri

Belediye yönetimleri hakkında Cumhuriyet döneminde çıkarılan en önemli ve milat olarak kabul edilen kanun 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Kanun içerik olarak yerel katılım ve demokrasi açısından günümüzde de varlığını sürdüren bazı eksiklikleri bünyesinde barındırmaktadır.

25 Zühal DÖNMEZ, "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet". ÇYY, C.2, S.6, Kasım 1993, s.48.

26 Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu,

(Kaya Raporu) TODAİE, Yayınları, Ankara 1992, s. 155.
TÜRK İDARE DERGİSİ

Belediye meclislerinin özelliklerini şu şekilde belirleyebiliriz; belediye meclisleri belirli bir süre için seçilen üyelerden oluşur; yerel halkın hak ve menfaatlerini temsil eden demokratik bir organdır; yerel yönetimi yerel halk adına denetler ve bir bakıma kent yönetimlerinin parlamentosudur. Kanuna göre meclis toplantıları açıktır (1580, md.56.) ancak başkan veya üyeler tarafından teklif edilerek meclisin çoğunlukla vereceği karar üzerine gizli toplantı yapılabilir. Bu bağlamda meclis görüşmelerinin açık olması "asıl" gizli yapılması ise "istisna" dır.

Belediye meclisleri üzerinde olağanüstü toplantı süresini uzatma; olağanüstü toplantıya çağırılma; gizli oturum yapılması ve karar özetlerinin mülki amire gönderilmesi konularında merkezi yönetimin vesayet denetimi söz konusudur.

Belediye Kanununun 53. maddesinde meclisin fesih nedenleri arasında sayılan; "kanunla belirlenen toplantı ve yerler dışında toplanma" ve "siyasi konuları görüşme ve siyasal dileklerde bulunma" hükümlerinin varlığı Kaya Raporu'nda eleştirilmekte ve kaldırılması önerilmektedir. Meclislerin siyasi konuları görüşme ve temennilerde bulunma nedeniyle fesih edilmesi siyasal bir kurum olan belediyelerin genel karar organlarında siyasal nitelikli konuların görüşülmesini yasaklamanın gerçekle bağdaşmadığı ve bu yasaklamanın ölçütlerinin belli olmadığı noktalarında eleştirilmektedir. İlgili hükümde yasaklanan "siyaset" in geniş anlamda politika değil, daha çok dar anlamda partizanca tutum ve eğilimleri yansıtan görüş ve temennileri ifade ettiği vurgulanmaktadır.²⁷ Öte yandan belediye meclisinin siyasi meseleleri müzakere etmesi veya temennide bulunmasının fesih nedenleri arasında bulunmasındaki amacın; "mahalli hizmetleri yürütecek belediye meclislerinin kısır siyasi çekişmelerle esas görevlerini unutup hizmeti aksatmalarının önlenmesi"²⁸ olarak açıklanmaktadır.

1580 sayılı Kanunun çıkarıldığı dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya, Belediye Kanununun amacım ve oluşumunu; "şehirlerimizin gelişmesine ve düzenli hale gelmesine engel olan yasal hükümleri kaldırmak... hemşehrilerin belediye işlerinde karar yürütme ve denetleme yetkilerini arttırmak..."²⁹ olarak açıklamaktadır. Belediye yönetimine yerel halkın katılımının sağlanmasına yönelik söz konusu yaklaşım kanun maddelerine ve buna bağlı olarak uygulamaya aktarılmamıştır. Bu çerçevede yerel halk katılımı somut olarak meclis toplantılarının yerel halkın dinleyici sıfatıyla pasif katılımına açık kılınmıştır. (1580/56) Bu noktada amacımız uluslara

27 Zerrin TOPRAK KARAMAN, Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, 4. Baskı, İzmir 1998, s.59; Bilal ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık, İstanbul 1999, s. 142.

28 Mustafa DÖNMEZ, Belediye Yönetimi, Belediye Dergisi Yayınları, Ankara 1999, s.1 18.

29 Fethi AYTAÇ, "Belediye Kanunun Oluşumu Uygulanması ve Değişiklikler", Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu, Ankara Büyükşehir Belediyesi-IULA-EMME Yayını, Ankara 1990, s.92.

rası bazı metinlerde de yer alan katılımcı yerel yönetim/belediye sisteminin uygulanmasına yönelik yaklaşımlara belediye meclis üyelerinin bakış açılarını belirlemektir.

Belediye Meclis Üyelerinin Yerel Halk Katılımına İlişkin Görüşleri

Belediye meclis üyelerine yönelik anket çalışmamız Gaziantep, Kahramanmaraş ve Bingöl illerinde "yüz yüze" uygulanmıştır. Anketimize Gaziantep Büyükşehir ve Bingöl belediyesinden 8, Kahramanmaraş belediyesinden ise 15 meclis üyesi cevap vermişlerdir. Aşağıda belediye meclis üyelerinin yaklaşımları sunulmaktadır.

Tablo. 1.

Belediyecilik Yaklaşımları	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde%
Yerel halkın hizmet ihtiyacının daha verimli karşılanması	1	5	7	13	46.4
Yerel özerklik-demokrasinin gerçekleştirilmesi	1	5	-	6	21.4
Yerel halkın alınan kararlara katılımı	5	3	1	9	32.1
Diğer	-	-	-	-	-
Toplam	7	13	8	28	100.0

Tablo 1 de belediye meclis üyelerinin belediye kurumunun önceliğine yönelik yaklaşımları yer almaktadır. 28 meclis üyesinden 13'ü (%46.4) yerel halkın hizmet ihtiyacının daha verimli karşılanmasını, 9'u (%32.1) halkın karar alma sürecine katılımını, 6'sı (%21.4) özerklik ve demokrasinin gerçekleşmesini belediyecilik uygulamaları açısından daha önemli gördüklerini belirtmişlerdir. G.Antep meclis üyelerinin 5'i (%71.4), K.Maraş meclis üyelerinin 3'ü (%23) ve Bingöl meclis üyelerinin 1'i yerel halkın kararlara katılımını ön plana çıkarmaktadırlar. Bingöl'deki 7 (%87.5) ve K.Maraş'taki 5 (%38.4) meclis üyesi ise yerel hizmetlerin daha verimli karşılanmasını belediyecilik açısından daha önemli görmektedirler. G.Antep meclis üyeleri halk katılımını K.Maraş ve Bingöl meclis üyeleri ise yerel hizmetleri öne çıkarmaktadırlar. K.Maraş meclis üyelerinin yerel özerklik ve demokrasi ilkelerinin işlevsel kılınmasını talep ettikleri görülmektedir. Belediye başkanlıkları aynı partide bulunan K.Maraş ve Bingöl meclis üyelerinin belediyecilik açısından önceliklerini sosyo-ekonomik, kültürel ve coğrafi yapılarının belirlediğini söyleyebiliriz.

Tablo. 2.

Katılım Algılaması	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
Genel seçimlerde oy kullanmak	2	-	4	6	21.4
Yerel seçimlerde oy kullanmak	-	1	-	1	3.6
Faaliyetler düzenlemek/katılmak	3	8	1	12	42.9
Kamuoyu oluşturmak	2	4	1	7	25.0
Rapor hazırlamak/hazırlatmak	-	-	2	2	7.1
Yöneticilere baskı yapmak	-	-	-	-	-
Toplam	7	13	8	28	100.0

Tablo.2 de üyelerin katılım olgusuna yönelik yaklaşımlarını belirlemeye çalıştık. Meclis üyelerinin toplam 12'si (%42.9) meclis üyesi katılım kavramını sorunlara ilişkin faaliyetler düzenlemek; 7'si (%25) aykırı karar ve uygulamalara karşı kamuoyu oluşturmak; 6'sı (%21.4) genel seçimlerde oy kullanmak; 2'si (%7.1) talep gelmesi halinde rapor hazırlamak ve 1 (%3.6) meclis üyesi ise yerel seçimlerde oy kullanmak şeklinde tanımlamaktadır. Meclis üyelerinin hiçbirisi katılım olgusunu "yöneticilere baskı yapmak" biçiminde tanımlamamaktadırlar. 7 (%25) meclis üyesi katılımı seçim boyutuyla, 12 (%42.9) meclis üyesi ise sivil toplum kuruluşlarının kendiliğinden harekete geçmesi olarak tanımlamaktadırlar. Bu son yaklaşım ağırlıklı olarak K.Maraş meclis üyeleri tarafından savunulmuştur. Bingöl meclis üyelerinin %50'si katılımı genel seçimlerde oy kullanmak biçiminde tanımlamaktadır. Meclis üyelerinin toplam dağılımı içerisinde %50 düzeyinde katılım kavramını kurumsal işbirliği biçiminde algıladıklarını söyleyebiliriz.

Tablo. 3.

Katılım Kriteri	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
Halkın görüşü alınmalı	3	5	7	15	50.0
Karardan önce STK'nın görüşleri alınmalı	2	4	1	7	23.3
STK'na meclislerinde söz hakkı tanınmalı	3	4	'	7	23.3
Mevcut katılım imkanları yeterlidir	-	1	-	1	3.3
Toplam	8	14	8	30	100.0

BELEDİYE MECLİS ÜYELERİNİN YEREL KATILIM ALGILAMASI

Tablo 3 de üyelere yerel halk katılımının gerçekleşmesine yönelik hangi yaklaşımların uygulanması gerektiği sorulmuştur. 15 (%50) meclis üyesi belediye yönetimlerini demokratik kılmak ve halkın katılımını sağlamak için, halkın görüşünün alınmasını; ayrı ayrı 7'si (%23.3) sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması ve sivil toplum kuruluşlarına meclislerde söz hakkı tanınmasını önerirken sadece 1 (%3.3) meclis üyesi mevcut katılım imkanlarının yeterliliğinden söz etmektedir.

Görüldüğü üzere Tablo 3 de; toplam 14 (%46.6) meclis üyesi sivil toplum kuruluşlarını demokratik ve katılımcı yönetimin unsuru olarak öne çıkarmaktadırlar. K.Maraş meclis üyelerinin 8'i (%57.1) belediye yönetimlerini demokratikleştirmek açısından sivil toplum kuruluşlarına çözüm kümeleri içerisinde yer vermektedirler. Bu çerçevede K.Maraş meclis üyelerinin sivil toplum kuruluşlarını mecliste görmek yerine bu kuruluşları danışma fonksiyonuyla donatmayı tercih ettiklerini söyleyebiliriz. G.Antep meclis üyelerinin 5'i (%62.5) sivil toplum kuruluşlarını görüşleri alınması ve söz hakkı tanınması gereken yerel unsurlar olarak tanımladıklarını söyleyebiliriz. Bingöl belediye meclis üyeleri ise %87.5 oranında kurumsal çözümlerden çok bireysel yaklaşımları katılımcı belediye yönetimi açısından öne çıkardıkları görülmektedir.

Tablo. 4.

Katılım Yöntemi	G.Antep	K.Maraş	Bingöl	Toplam	Yüzde %
Halkın katılım konusunda bilgilendirilmesi	2	5	2	9	33.3
Halkın katılım konusunda eğitilmesi	3	1	-	4	14.8
Katılıma yönelik yasal düzenlemelerin yapılması	1	3	2	6	22.2
Belediyenin katılımcı araçlarla yapılandırılması	1	3	4	8	29.6
Toplam	7	12	8	27	100.0

Tablo 4 de halk katılımını etkin kılacak yöntemler konusunda meclis üyelerinin yaklaşımları yer almaktadır. 27 meclis üyesinden 9'u (%33.3) halkın belediye yönetimine katılımını etkin kılacak yöntem olarak halkın bilgilendirilmesini; 8'i (%29.6) belediyenin katılımcı yöntemler uygulamasını; 6'sı (%22.2) katılıma yönelik yasal tedbirlerin alınmasını ve 4'ü (% 14.8) ise halkın eğitilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Belediye yönetimine halk katılımının etkin kılınması için meclis üyeleri öncelikli olarak halkın bilgilendirilmesi ve belediyenin katılımcı yöntemleri uygulaması

TÜRK İDARE DERGİSİ

gerektiğini ifade etmektedirler. Meclis üyeleri bu iki yöntemden sonra katılımın kurumsallaşmasına yönelik yasal tedbirlerin alınmasını önermektedirler. K.Maraş meclis üyeleri sivil toplum kuruluşlarının katılımına yönelik olumsuz yaklaşımlarını açıklayıcı kılacak tarzda %41.6 oranında halkın katılım konusunda bilgilendirilmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Bingöl meclis üyeleri ise etkin halk katılımının gerçekleşmesi için belediye yönetimine görev düştüğünü belirtmekte ancak halkın bilgilendirilmesi gerektiğini göz ardı etmemektedir. G.Antep meclis üyelerinin toplam 5'i (%71.3) ise öncelikle halkın katılım konusunda bilgilendirilmesi ve eğitilmesi gerektiğini belirtmektedirler.

Tablo olarak yer vermediğimiz sonuçlar arasında; meclis üyelerinin %25'i yerel halk katılımının yetersiz olmasının nedeni olarak; "katılımı özendirecek ve etkin kılacak sivil toplum kuruluşlarının yaygın olmamasını"; %16.1'i "hemşehrilik bilincinin gelişmemiş olmasını"; toplam %48.3'ü ise; "yasal düzenlemelerin yetersiz oluşu, yönetimin açık-katılımcı olmamasını ve bu çerçevede halkın yönetimin karar ve uygulamalarından bilgi sahibi olmamalarını" görmektedirler. Bu noktada meclis üyeleri, belediye yönetiminin katılımcı uygulama eksikliklerini yasal ve kurumsal çerçevede ele almaktadırlar. Bu sonucu, üyelerin katılımcı yönetimin gerçekleşmesi noktasında halkın bilgilendirilmesine yönelik yönetimde açıklığın yasal düzenlemelerle güvence altına alınmalarını öngördükleri biçiminde yorumlamak mümkündür.

Sonuç ve Değerlendirme

Belediye meclis üyeleri belediye yönetimlerine halk katılımının sağlanmasını önemsemektedirler. Bununla birlikte önceliği halkın hizmet ihtiyacının karşılanmasına vermekle ülkemizde belediye yönetiminin birincil kuruluş amacına uygun bir yaklaşım sergilemektedirler. Üyeler halk katılımıyla birlikte ele alınması gereken kavramlar olan özerklik ve demokrasiyi en son öncelikler arasında görmektedirler.

Belediye yönetimine ilişkin verilerin illere göre dağılımında meclis üyelerinin yaklaşım ve Öncelikleri farklılıklar içermektedir. Bölgesel niteliğiyle ilişkili olduğunu düşündüğümüz Bingöl'de meclis üyeleri önceliği, yerel halkın hizmet ihtiyacının daha verimli karşılanmasına verirlerken Gaziantep ve Kahramanmaraş meclis üyeleri halk katılımının sağlanmasını öne çıkarmaktadırlar.

Belediye başkanının ve siyasi partilerin inisiyatiflerine göre hareket etmeleri nedeniyle eleştirilen belediye meclis üyeleri katılım kavramını %25 düzeyinde seçimlere katılmak şeklinde tanımlamaktadırlar. Ancak ağırlıklı olarak yerel unsurların etkinliklerde bulunmalarını katılımın gerçekleşmesi olarak kabul ettikleri görülmektedir.

BELEDİYE MECLİS ÜYELERİNİN YEREL KATILIM ALGILAMASI

Katılımcı belediye yönetiminin kurumsallaşmasını haklı çıkaracak düzeyde meclis üyeleri mevcut katılım imkanlarını yeterli görmemektedirler. Bununla birlikte öncelikle halkın görüşlerinin alınmasını dikkate almakta ve katılımın kurumsallaşması noktasında sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğine olumlu yaklaşmaktadırlar. Bu çerçevede kararlar öncesinde sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınmasının yanı sıra bu kuruluşlara meclislerde söz hakkı tanınmasını (yeterli düzeyde olmamakla birlikte) öngörmektedirler. Öte yandan meclis üyeleri %46.6 oranında sivil toplum kuruluşlarının aktif olarak yer alacakları bir kurumsal yapıyı (yerel halk meclisi) öngörmektedirler.

Belediyelerde halk katılımını etkin kılacak tedbirler konusunda meclis üyelerinin önceliği halkın katılım konusunda bilgilendirilmesi ve eğitilmesine verdikleri görülmektedir. Öte yandan üyeler katılıma yönelik yasal düzenleme gereğine öncelikleri arasında yer vermekle birlikte genel dağılım içinde belediyenin katılımcı araçlarla yapılandırılmalarını önermektedirler. Bu noktada üyelerin sivil toplum kuruluşlarına meclislerde söz hakkı tanınması ve görüşlerinin alınması talepleri katılımcı belediye yönetiminin kurumsallaşmasına yönelik olumlu izlenimlerdir. Ancak belediye meclis üyelerinin öngördüğü tarz bir yerel katılımın etkinliği konusu tartışmalıdır.

Bu veriler ışığında araştırmayı gerçekleştirdiğimiz belediye meclis üyelerinin yerel katılımın kurumsallaştırılması konusunda olumlu yaklaşımlarının olduğunu söylemek mümkün ancak, katılımın meclis içindeki etkinliği noktasında çekinceli davrandıklarının belirtilmesi gereklidir...

KAYNAKLAR

Mehmet Ali KILIÇBAY, "Vatandaşlık Okulu Olarak Yerel Yönetim", Türkiye Günlüğü, S.26, Şubat 1994.

Birkan Uysal SEZER, "Political Participation and The Influence of the Family on Participation", Turkish Yearbook of Human Rights, Vol. 5-6, 1983-1984.

Oya ÇİTCİ, "Temsil Katılma ve Yerel Demokrasi", ÇYY, C.5, S.6, Kasım 1996.

Ömer DEMİR-Mustafa ACAR, Sosyal Bilimler Sözlüğü, Vadi Yayınları, 3. Baskı, Ankara 1997.

Nuri BİLGİN-Melek GÖREGENLİ, "Kentsel Katılım ve Çoğulculuk", Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne, (Ed. Ferzan Bayramoğlu YILDIRIM), WALD Yayını, İstanbul 1996.

Selçuk YALÇINDAĞ, Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri, TODAİE Yayını, Ankara 1996.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Hasan BURAN, “Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, TODAİE, Ankara 1995, C.1.

Russel J. DALTON, Citizen Politics in Western Democracies, Chatham House Publishers, Nev Jersey 1988.

Yiğit GÜLÖKSÜZ, Yerel Yönetimler ve Habitat 2, TBD-Konrad Vakfı Yayını, Ankara 1996.

Birkan UYSAL, Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi, TODAİE Yayını, Ankara 1984.

Bülent DAVER, Siyaset Bilimine Giriş, Ankara 1972.

Mümtaz SOYSAL, Halkın Yönetime Etkisi, TODAİE Yayınları, Ankara 1968.

S.M.LİPSET, Siyasal İnsan, (Çev, Mete Tunçay), Teori Yayınları, Ankara 1986.

Işıl BULUT, “Örgüt İçi Gruplar ve Grupların Yönlendirilmesi”, AİD, C.21, S.4, Aralık 1988.

Ersin KALAYCIOĞLU, Karşılaştırmalı Siyasal Katılma Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir inceleme, İÜ Yayını, İstanbul 1983.

Ruşen KELEŞ, “Kendilik Bilinci ve Çevre Değerleri”, Ege Mimarlık Dergisi, Yıl.3, 1993/1-2.

Musa ÖZDEMİR, "Belediyeler Üzerindeki Denetimin Boyutları", Mülkiyeliler Birliği Dergisi. S. 134, Ağustos 1991.

Ruşen KELEŞ-Fehmi YAVUZ, Yerel Yönetimler, Turhan Kitapevi, Ankara 1989.

Cengiz AKIN "Büyükşehir Belediyesi ile Bağlı İlçe veya Alt Kademe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler", TİD, S.412, Eylül 1996.

Birgül GÜLER, "Planlama İşlevi Örneğinde Büyükşehir İle İlçe Belediyelerinin İlişkileri", TİD. S.378, Mart 1988.

Zühal DÖNMEZ, "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet". ÇYY, C.2, S.6, Kasım 1993.

Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, (Kaya Raporu) TODAİE Yayınları, Ankara 1992.

Zerrin TOPRAK KARAMAN, Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, 4. Baskı. İzmir 1998.

Bilal ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık, İstanbul 1999.

Mustafa DÖNMEZ, Belediye Yönetimi, Belediye Dergisi Yayınları, Ankara 1999.

Fethi AYTAÇ, "Belediye Kanunun Oluşumu Uygulanması ve Değişiklikler", Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu, Ankara Büyükşehir Belediyesi-IULA-EMME Yayını, Ankara 1990.

ETKİLİLİK - VERİMLİLİK KAVRAMLARININ ANALİZİ VE KAMUSAL MAL - HİZMET SUNUMUNDA ETKİLİLİK

Raci KILAVUZ*

GİRİŞ

Örgütsel etkililik konusunun günümüzde giderek artan bir oranda ilgi görmesi, temelde insanların çeşitli ihtiyaçlarını karşılayabilmek için kendilerinin oluşturduğu örgütlere büyük ölçüde bağımlı olmasından doğmaktadır. Bundan dolayı mal ya da hizmet üretmek için kurulan örgütlerin varlıklarını sağlıklı olarak sürdürerek bu amaçlarını başarması toplum bakımından hayati bir önem arz etmektedir.

Temelde tüm örgütsel yapıların etkililiğinin onların verimli olarak işleyip işlemediğine bakılarak belirlenmesi, o örgüt yapısının mal ya da hizmet üretme dışında bir amacı olmadığı düşüncesine dayanır. Bundan dolayı hemen hemen bütün örgüt kuramları etkililiği tanımlamayı ve etkililiği artırmayı hedeflemişlerdir.

Etkililik yirminci yüzyıla gelinceye değin verimlilikle eşanlamda kullanılmıştır. Bu geleneğin etkisi klasik yönetim anlayışında görülmüş ve bu anlayış daha çok verimliliği artırmak üzere evrensel ilkeler geliştirmeye çalışmıştır. İkinci dünya savaşını izleyen yıllarda, örgüt kuramındaki gelişmeye paralel olarak etkililik kavramı da daha çok ilgi alanı haline gelmiştir. Bunun günümüze yansması ise, kamusal mal ve hizmet sunumunda etkililiğin mi, yoksa verimliliğin mi bir ön şart olarak ele alınması gerektiği ve kamusal hizmet sunumunda etkililiği sağlamanın nasıl mümkün olabileceği yönünde ortaya çıkmaktadır.

Buradan hareketle bu çalışmada da ilk olarak verimlilik ve etkililik kavramları tanımlanarak birbirleri ile karşılaştırılacak, etkililik kavramı amaç ve sistem modelleri açısından ele alınarak incelenecek, kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda devletin rolünün ne olması gerektiği, başarısızlık nedenleri ve etkili hizmet sunumu açısından nelerin yapılması gerektiği noktasında öneriler geliştirilmeye çalışılacaktır.

*Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

TÜRK İDARE DERGİSİ

A. ETKİLİLİK - VERİMLİLİK KAVRAMLARININ ANALİZİ

Verimlilik ve etkililik kavramları günümüzde kimi zaman eş anlamlı olarak kullanılmasına karşın, özde birbirinden çok farklı kavramlardır. Bu farklılığı en temel anlamda kavramları tanımlayarak ortaya koyabilmek mümkündür.

1. Verimlilik

Etkililik ve verimlilik kavramları geçmişte olduğu gibi günümüzde de kimi zaman eşanlamda kullanılmaktadır. Verimlilik esas anlamda daha çok teknik bir durumu ifade eder. Genellikle daha az masraf ve ekipmanla, az yorularak, daha fazla üretim, çok kaliteli ürün veya seviyeli hizmet etmek, “verimli çalışmak”, “randımanlı olmak”, “rantabie olmak” biçiminde ifade edilmektedir. En az kaynak (maliyet) ile en çok çıktıyı (kazancı) elde etme biçiminde ifade edilebilen bu durumu girdi / çıktı biçiminde de formüle etmek mümkündür. Diğer bir ifadeyle çıktı (output) ile girdi (input) arasındaki ilişki bize verimliliği verir. Burada çıktı, örgütün amacı olan üretim, üretilen mal ya da hizmettir; girdi ise, sermaye, hammadde, emek, vergi ve diğer harcamalardır.¹ Verimlilik üretebilme yeteneğiyle birlikte üretimde bir çoğalmanın da söz konusu olduğunu anlatır. Genel bir tanımlama yapılırsa verimlilik, “bir üretim ya da hizmet sisteminin ürettiği çıktı ile, bu çıktıyı sağlamak için kullanılan girdi arasındaki ilişkidir şeklinde tanımlanabilir. Verimlilik aynı zamanda sonuçlarla, bu sonucu elde etmek için harcanan zaman arasındaki ilişki olarak da tanımlanabilir.² Zaman çoğu kez evrensel bir ölçü olduğu ve insan denetimi dışında kaldığından iyi bir paydadır. İstenen sonucu sağlamak için harcanan zaman azaldıkça sistemin verimliliği artar.

Verimlilik ölçümü için girdi ve çıktıların tespit edilmesi zorunludur. Girdi ve çıktıların belirlenmesinin mümkün olduğu durumlarda verimliliğin ölçülmesi kolay olacaktır.³ Ekonominin çeşitli kesimlerinde emek verimliliğini ölçmek mümkün olabilmektedir. Burada temel kriter ölçülecek kesimlerin çıktılarını tespit etmektir. Bu ölçünün ifadesi de genelde ekonomik olarak parasaldır. Diğer bir ifadeyle parasal anlamda ifade edebildiğimiz girdilerle çıktılar arasındaki oran bize verimlilik ölçümünü verebilecektir. Yine bir makinenin verimliliğini belirlemek için, makinenin girdileriyle elde edilen çıktılarını birbirine oranlamak yeterlidir. Yani makinenin girdileriyle elde edilen çıktılarını belirlemek ve buradan verimliliği bulmak mümkündür. Örgütler açısından konuya baktığımızda, girdi ve çıktıların bu şekilde be-

1 Bahattin KÜÇÜK, “Yöneticinin Verimli Çalışma Stratejileri” Verimlilik Dergisi, Sayı 2. 1995, s. 19.

2 Joseph PROKOPENKO, Verimlilik Yönetimi - Uygulamalı El Kitabı, (Çev. Olcay BAYKAL ve Diğerleri) Ankara: MPM Yayınları, Yayın No: 476, 1995, s. 3.

3 Orhan PAZARCIK, Gültekin ÇOYGUN, Kamu Bürokrasisinde Organizasyon sorunları- Verimlilik ve Etkenlik, Ankara : MPM Yayınları, Yayın No: 322, 1985, s. 49.

ETKİLİLİK - VERİMLİLİK

lirlenmesi pek mümkün değildir. Örgütleri bir makine gibi düşünmek mümkün olamayacağı için girdi ve çıktıların da bir makine sistemindeki gibi tespiti mümkün değildir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda, diğer bir ifadeyle hizmet sektöründe girdi ve çıktıların belirlenmesi kolay olmamaktadır. Kamu hizmetlerinde çıktıların parasal değerinin tespit edilebilmesi gerçekten çok zordur. Bu nedenle örgütsel verimliliğin belirlenmesinde önemli zorluklarla karşılaşmak mümkündür. Özel sektörde genelde verimlilik ölçütü parasal açıdan kâr olarak alınmakta ve aynı zamanda bu çıktının da bir ölçütü olarak kullanılabilmektedir. Eğer bir işletmede verimlilik artırılırsa, yani ürün daha düşük maliyetle elde edilirse veya aynı maliyetle daha çok ürün üretilebilirse, bu aynı zamanda kuruluşun kârının da artması anlamına gelmektedir. Kuruluşun verimliliğinin artırılması ile parasal gelirin yani kârının artırılabilceği gibi, parasal gelirin (kârın) artması da kuruluşun verimliliğinin yükselmesine yol açabilmektedir. Bu durumda özel kuruluşlarda kâr verimliliğinin belirlenmesinde önemli bir unsur olmaktadır. Kamu kuruluşlarında ise, vatandaşlara ucuz ve kaliteli hizmet götürmek genellikle parasal beklentilerden önce gelir. Kamu kuruluşlarında parasal kazancın temel amaç olmaması, kazancın ya da kârın kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesinde her zaman kullanılabilecek bir unsur olmadığını ortaya koymaktadır. Genellikle kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesi kolay olmadığı gibi, kâr ölçütünün de yokluğu, kamu örgütlerinde verimliliğin ölçülmesini tamamen zorlaştırmaktadır. Örneğin savunma, eğitim ve yargı gibi kamu giderlerinden sağlanan hizmet ya da ürünün parasal olarak tespiti oldukça güçtür.⁴

Araç ile amaç arasındaki optimum ilişki kriteri ile bürokratik verimi ölçmek mümkün gibi görünmektedir. Şöyle ki; bürokratik verim, bürokratik uzmanlığı gerektirir. Bürokratik uzmanlık ise, iyi bir işbölümünü gerektirir, bu işbölümünün hem örgüt içinde hem de örgütün diğer örgütlerle olan ilişkilerinde optimum düzeye getirilmesi gerekmektedir.⁵ Bu durumda verimliliği yükseltmek mümkün gibi görünse de burada da bir ölçüm sorunuyla karşılaşmaktadır.

Kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesinde karşılaşılan güçlükler nedeniyle, bu hizmetlerin değerlendirilmesi amacıyla verimlilikten daha geniş bir kavram olan örgütsel etkililik kavramı ortaya atılmıştır. Etkililik kavramı, verimlilik kavramını da içine alan daha geniş bir örgütsel başarı ölçütüdür. Örgütsel etkililiğin örgütsel verimliliği de içine alan daha geniş bir kavram olması ve etkililik ölçüm tekniklerinin verimlilik ölçümünde karşılaşılan güçlükler nedeniyle daha gelişmiş

4 Atilla DİCLE, “Örgütsel Verimlilik ve Etkenlik”, Ankara: ODTÜ Gelişme Dergisi, Sayı 9, 1975, s. 27.

5 Metin HEPER, “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Gözlemler”, AİD, C.6, Sayı 2, 1973, s. 33.

TÜRK İDARE DERGİSİ

duruma getirilmesi, örgütün başarı derecesinin ölçülmesinde etkililik kavramının daha geniş ele alınmasını gerektirmiştir.

2. Etkililik

Kâr amacı gütmeyen çeşitli kamu ve özel örgütlerde verimliliğin ölçülememesi, verimliliği bir ölçüt olarak alan ve verimlilikten daha geniş bir kavram olan etkililik kavramının ortaya atılmasına neden olmuştur.⁶

Etkililiğin tanımı üzerinde düşünürler henüz tam bir fikir birliğine varmış değillerdir.⁷ Etzioni, Bamard, Hail ve Price'a göre, etkililik, örgütün amaçlarını gerçekleştirme derecesidir. Katz ve Kahn ise etkililiği, örgütün çıktılarının mümkün olan bütün yollardan (ekonomik, teknolojik, siyasal, vb.) en yüksek düzeye çıkarılması olarak tanımlarlar.⁸

Gibson ve arkadaşları ise etkililiği üç ayrı perspektifte tanımlamaktadırlar.⁹ Onlara göre en temel seviye, örgüt üyelerinin, tek tek çalışanların, görevlerindeki performanslarının göz önünde bulundurulduğu “bireysel etkililik”tir. Bireylerin yerine getirdikleri görevler bir bütünün parçaları gibi örgüt içindeki işlerin ve pozisyonların bir parçası olduğu için, yönetici bireyin performans gelişimi sürecini çeşitli standartlara göre periyodik aralıklarla değerlendirir.

Bireyler nadiren diğer bireylerden izole edilmiş şekilde tek başlarına çalışırlar. Genellikle bireyler grup içinde çalıştıkları için, diğer bir etkililik çeşidi ile karşılaşmaktadır ki bu “grup etkililiğidir. Grup etkililiği, basitçe, grubun bütün üyelerinin üretime katkıları toplamı olarak ifade edilebilir. Ancak, grup etkililiğinin - sinerjik etkilerden dolayı- üyelerin katkıları toplamından daha fazlasını ifade ettiği de görülür.

Etkililiğe üçüncü bakış açısı ise “örgütsel etkililik”tir. Örgütler bireyleri ve grupları içerdiklerinden dolayı, örgütsel etkililik hem bireysel etkililiği hem de grup etkililiğini içermektedir. Bununla beraber örgütsel etkililik, bireysel etkililik ve grup etkililiği toplamından daha fazlasını ifade etmektedir. Çünkü, sinerjik etkilerden dolayı örgütler, parçalarının performansları toplamından daha yüksek bir performans seviyesine sahip olabilirler.

⁶ İbrahim YILDIRIM, Bürokratik Örgütlerde İsrafla Sonuçlanan Yönetsel Bozukluklar.

Erzurum: Yayınlanmamış Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F., 1984, s. 44.

⁷ Dicle, a.g.m., s. 27.

⁸ Dicle, a.g.m., s. 27.

⁹ James J. GIBSON - John M İVANCEVİCH AND James H DONNELLY, Organizations (Behavior-Structure-Processes), 7th Edition, USA: Irwin Inc, 1991, s. 25.

ETKİLİLİK-VERİMLİLİK

Etkililikle ilgili her üç perspektif arasında göz ardı edilmemesi gereken bir bağımlılık vardır ki, bunlardan grup etkililiği bireysel etkililiğe ve örgütsel etkililik grup etkinliğine bağlıdır.¹⁰ Bu üç perspektif arasındaki ilişki örgütten örgüte yapılan işe ve kullanılan teknolojiye göre değişir.

Örgütlerin varoluş nedeni amaçların etkili bir biçimde başarılmasıdır. Öteden beri sürüp gelen verimliliği ve etkililiği artırma çabaları zamanımızda daha da yoğunluk kazanmıştır. Bu artırma istekleri bu kavramların tanımlanması ve ölçülmesi gereğini de beraberinde getirmektedir.

Örgüt kuramlarının hemen hemen tümü etkililiği artırma ya da açıklamayı amaçlamaktadır. Etkililik üzerindeki incelemelerin tarihçesi, insan emeğini en yüksek çıktıyı verecek biçimde örgütlemeye çalışan ilk örgüt yazarlarına kadar uzanmaktadır.¹¹ Etkililik, yirminci yüzyıla gelinceye değin, verimlilikle eş anlamlı bir kavram olarak kullanılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda, örgüt kuramlarındaki gelişmelere paralel olarak, etkililiği inceleyen ve onu açıklamaya çalışan modeller de artmıştır. Bu durum, etkililiğin farklı açılardan ele alınmasını ve bunun sonucu olarak, bu kavramın çoğu kere birbiriyle çelişecek şekillerde yorumlanmasına yol açmıştır. Etkililik ölçütleri değerlendirmeyi yapanın kim olduğuna ve bakış açısına göre değiştiğinden, etkili olanla olmayanın birbirinden nasıl ayrılacağı da belli değildir.¹² Örneğin, James Price; verimlilik, örgüt normlarının personel tarafından benimsenme derecesi, moral, örgütün değişikliklere cevap verme kabiliyeti ve örgüt kararlarının çevre tarafından kabul derecesinin en uygun örgütsel etkililik ölçütleri olduğu kanaatindedir.¹³

Yönetim literatüründe örgütsel etkililiğin pek çok tanımı yapılmıştır. Tanınmış bir kaç yazarın örgütsel etkililik tanımları şöyledir: Schein'a göre, örgütsel etkililik, herhangi bir sistemin, yerine getirdiği özel fonksiyona bakılmaksızın yaşama, çevreye uyum, kendini devam ettirme ve büyüme kabiliyet ve kapasitesidir;¹⁴ Mott'a göre, örgütsel etkililik, bir örgütün üretim ve çevreye uyumu gerçekleştirmek üzere güç merkezlerini harekete geçirme yeteneğidir;¹⁵ son olarak Chris Argyris'e göre ise, örgütsel etkililik, amaçların başarılmasında, problem çözümleme maharetinde ve beşeri enerji kullanımında denge ya da optmalliktir.¹⁶

¹⁰ Gibson ve diğerleri, a.g.e., s. 25.

¹¹ Mustafa TOSUN, Örgütsel Etkililik, Ankara: TODAİE Yayını, 1981, s. 1.

¹² Tosun, a.g.e., s. 3.

¹³ Atilla BARANSEL, Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, Cilt 1, İstanbul: İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayınları, Yayın No: 257, 1993, s. 38.

¹⁴ BARANSEL, a.g.e., s. 39.

¹⁵ Dicle, a.g.m., s. 28.

¹⁶ Baransel, a.g.e., s. 40.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Yukarıdaki tanımlardan başka, tanımlarını amaç modeline dayandıran yazarlar örgütsel etkililiği, örgütün amaç, ya da amaçlarına ulaşma derecesi şeklinde tanımlamaktadırlar.¹⁷

3. Etkililik - Verimlilik İlişkisi

Yukarıda da değinildiği gibi, yirminci yüzyıla gelinceye değin, bu iki kavramın eş anlamlı olarak kullanılması bu iki kavramın birbirinden ayırt edilememesinden kaynaklanmaktaydı.¹⁸ Bir örgütün etkililiğinin verimliliğine bakılarak belirlenmesinin temelinde yatan düşünce, o örgütün mal veya hizmet üretme dışında başka bir amacının olmadığı düşüncesi idi. Oysa örgütler açık sistemler oldukları ve çevreleriyle sürekli etkileşim halinde bulundukları için araştırmacılar bu sınırlı bakış açısından vazgeçmiş ve etkililiği sistem düzeyindeki ölçütlere göre ve verimlilikten ayrı bir kavram olarak tanımlamaya yönelmişlerdir.¹⁹ Bu yöneliş sonucu verimlilikten farklı, ama onu da kapsayan bir “etkililik” kavramı araştırmaların odak noktasına yerleşmiştir. Bu iki kavramın birbirlerinden ayrılmasının ikinci bir sebebi ise, kâr amacı gütmeyen çeşitli kamu ve özel örgütlerde verimliliğin ölçülememesidir ki, bunun sonucunda, verimliliği bir ölçüt olarak alan ve verimlilikten daha geniş bir kavram olan “etkililik” kavramı ortaya atılmıştır. Örneğin, James Price, etkililik ölçütlerini sayarken ilk sıraya verimliliği yerleştirmektedir.²⁰

Verimlilik ile etkililik arasındaki farkı belirtmek için genellikle Drucker’ın ayrımı kullanılmaktadır ki,²¹ ona göre, verimlilik, işlerin doğru yapılmasıyla ilgilidir; etkililik ise doğru işlerin yapılmasıdır.²² Yani, verimlilik girdiler ve çıktılarla ilgilenirken, etkililik çıktıları, sonuçları ve bunların etkileriyle ilgilenir.²³ Gerçekten, verimlilik üretim kaynaklarının ne kadar iyi kullanıldığını ölçerken, etkililik amaçların ne ölçüde gerçekleştirildiğini belirler. Bir işin verimli olması onun etkili olduğu anlamına gelmez.²⁴ Bir işin verimli fakat az etkili olması pekala mümkündür. Ancak genellikle, verimli işlerin aynı zamanda etkili olmaları doğal sayılır.²⁵ Buna paralel bir görüş olarak, verimlilik ölçütlerinin bir örgütün üretim faaliyetlerinin

¹⁷ Baransel, a.g.e., s. 38.

¹⁸ David FONTANA, *Managing Time*, Leicester: The British Psychological Society, 1993, s. 83.

¹⁹ Tosun, a.g.e., s. 2.

²⁰ Baransel, a.g.e., s. 38.

²¹ Kester Isaac EHENRY-Chris PAINTER and Chris BARNES, *Management In The Public Sector (Challenge and Change)*, London: Chapman and Hall, 1993, s. 62.

²² Peter Drucker, *Management (Taks, Responsibilities, Practices)* England: Butterworth- Heinemann Ltd. 1994, s. 44.

²³ Henry ve Diğerleri, a.g.e., s. 62.

²⁴ Fontana, a.g.e., s. 83.

²⁵ Bülent Kobu, *Üretim Yönetimi*, İstanbul: İ.Ü. İ.Şi. Fakültesi Yayınları, Yayın No: 260. 1993, s. 32.

ETKİLİLİK-VERİMLİLİK

etkililiğinin nesnel ölçütleri olduğu belirtilmiştir.²⁶ Verimlilik örgüt içi faaliyet sahalarının tümüyle ilgilidir; etkililik ise, bunun yanında, diğer sosyal yapılarda olduğu gibi işin gerçekleştirilmesiyle birlikte başlar.²⁷ Verimlilik her ne kadar ilk aşama olarak görülse de etkililik önceliklidir ve verimlilik etkililiğe yardımcı olarak kullanılmalıdır.²⁸

4. Etkililik ve Verimlilik Karşılaştırılması

Etkililik kavramı verimlilik kavramını da içine alan daha geniş bir örgütsel başarı ölçütüdür. Etkililik örgütün amaçlarına ulaşma derecesini, verimlilik ise, örgütsel faaliyetlerin rasyonellik derecesini ifade eder.²⁹ Örgütsel etkililik ise, örgütün amaçlarına ulaşmada gösterdiği başarı ve sağlamlık derecesini gösteren bir kavramdır. Diğer bir görüş etkililiği, örgütün çıktılarının ekonomik, teknolojik ve siyasi güç gibi bütün yolların kullanılarak en yüksek düzeye çıkarılması olarak tanımlamaktadır. Aynı görüşe göre verimlilik, fiziksel girdi ve çıktılarla ilgili bir orandır ve etkililiğin ölçümünde kullanılan en önemli unsurlardan biridir. Ekonomik ve teknolojik yollardan çıktılarının mümkün olan en yüksek noktaya getirilmesi etkililiği olduğu kadar verimliliği de artıracaktır.³⁰

Örgütsel etkililik, örgüt içi ve dışı faktörlere göre belirlenirken, örgütsel verimlilik ise daha çok teknik ve ekonomik faktörlere bağlıdır. Etkililik ve verimlilik kavramları birbirine karıştırılmamalıdır. Çünkü etkililik ve verimlilik kavramları arasında içerik olarak önemli farklılıklar söz konusudur. Bu farklılıklar, sonuç-arcıç olma durumu ve verimliliğin etkililiği her zaman sağlamayabileceği düşüncesidir.³¹

* Sonuç - Araç Olma Durumu

Etkililik kavramının verimlilik kavramını da içine alan daha geniş bir başarı ölçütü olduğunu belirtmiştik. Yukarıdaki tanımlamalarda da çok kez ifade ettiğimiz gibi etkililik, sonuç (çıktılarla) ilişkili iken, verimlilik bu sonuca nasıl ulaşıldığını gösteren bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Verimliliğini artıran bir örgüt yaşayan bir sistem olarak etkililiğini de kesinlikle artırmaktadır. Bununla birlikte verimlilik ölçeği tüm bir örgütsel çözümleme amacı için yetersizdir, diğer bir ifadeyle verimlilik örgütsel etkililiğin yalnızca bir

26 Ray Jones, Zaman Yönetimi, (Çev. Özlem KOŞAR) İstanbul: Epsilon Yayıncılık, 1994. s. 34.

27 Drucker, Management..., s. 44.

28 Lontana, a.g.e., s. 83.

29 Atilla BARANSEL, "Örgütsel Etkinlik ve Ölçümü", İ.Ü. İşletme Fakültesi Dergisi, C.3, Sayı 2, Kasım 1974, s. 63.

30 PAZARCIK ve ÇOYGUN, s. 52.

31 Ceyhan ALDEMİR, Örgütler ve Yönetimi, İzmir: 1985, ss. 202-203.

TÜRK İDARE DERGİSİ

yönüdür. Verimlilik öncelikle örgütün iç yaşamının bir ölçөгüdür ve örgütün ekonomik ve teknik yönleri ile ilgilidir.³²

*** Verimlilik Etkinliğı Sağlamamavabilir**

Etkililik ve verimliliğı ayırt eden bir diğerk nokta da verimliliğinin her zaman için etkililiğı sağlamayacağı düşüncesidir. Her ne kadar iki kavramı birbirinden ayırt etmek zor ise de örneğinin, sürekli verimsizlik sonuçta amaçların elde edilememesine yani etkili olamamaya yol açar.

Savaş durumunda olan bir ülkenin en temel amacı karşısındaki düşmanını mağlup etmektir. Bu durumu gerçekleştirebilmek için ülkelerin bütün güçlerini kullandıkları bir gerçektir. Bu kargaşaya içerisinde en az kurşun atarak veya cephane harcayarak en çok düşmanı öldürmek gibi verimlilik hesaplarının yapılmadığı ya da yapılmadığı bir gerçektir. II. Dünya savaşında İngiltere, Fransa gibi müttefik ülkeler her ne kadar Almanları yenerek etkili olmuşlarsa da verimlilikleri açısından aynı şeyi söylemek güçtür.

Bu durumu işletmelerde de görmek mümkündür. Genellikle özel sektör işletmelerinin amacı “kazanç maksimizasyonu” olarak bilinir. Amaç bu anlamda ele alındığında etkililik ile verimlilik eş anlamlı olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü etkililik ölçütü olarak bir verimlilik kıstası esas alınmaktadır. Ancak zaman zaman işletmelerin bu amaçlarından vazgeçerek yeni yatırımlara daha çok temettü ödemeye, daha çok reklam harcamaları veya toplumsal içerikli bağışlarda bulunmaya başladıklarını görüyoruz. Hiç kuşkusuz bu koşullarda kazançlarla ilgili verimlilik oranı düşecek, ancak başka ve önemli sayılabilecek diğerk amaçlar gerçekleştirilerek örgüt etkili olmuş olacaktır.

Pratik bir örnek verecek olursak, iki kuruluşun aynı ürünü aynı miktarda ve aynı zaman dilimi içinde ürettiklerini ancak bir tanesinin daha az kaynak harcayarak üretimi gerçekleştirdiğini varsayarsak, hangi örgütün daha etkili ve verimli olduğu sorusuna verilecek cevap; şüphesiz her iki kuruluşun da amaçlarını gerçekleştirdiğı için etkili sayılabileceğı ancak daha az kaynak harcamanın daha verimli olacağı söylenebilir.

Birbiri ile ilişkili olan bu iki kavram arasında önemli ayrılıklar söz konusudur. Dar anlamda ele alındıklarında etkili bir örgütün verimsiz, verimsiz bir örgütün de etkili olabileceğı görülür. Örneğinin tekeli olan bir işletme daha fazla kar amacını etkililikle gerçekleştirirken, toplum açısından kaynakları verimsiz kullanıyor olabilir. Bu yüzden örgütsel etkililiğı geniş anlamda ele almak yani etkililik için hem

32 Daniel KATZ and Robert L. KAHN, Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi, (Çev: Halil CAN ve Yavuz BAYAR) Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No: 167, 1977, s.176.

ETKİLİLİK - VERİMLİLİK

amaçlara ulaşmanın hem de kaynakların verimli kullanılmasının zorunluluğunu benimsemek gerekir. Toplumun örgüt ve örgüt yöneticileriyle olan ilgisi bu iki nokta üzerinde odaklanır. Örgütlere kaynak sağlayan toplumsal kurumlar amaçlara ulaşma ve verimlilik noktalarını vurguladıklarından bu kaynaklara sürekli gereksinimleri olan örgüt yöneticilerinin de bu yönlerde sorumluluk duymaları zorunludur.³³

B. ETKİLİLİK KAVRAMININ AMAÇ ve SİSTEM MODELİ AÇISINDAN İNCELENMESİ

Bugüne kadar gerçekleştirilmiş bulunan çok sayıda örgütsel etkililik çalışmalarını iki ana kategoride toplamak mümkündür. Bunlardan biri bir yönüyle klasik örgüt ve yönetim düşünce akımının özelliklerini aksettiren amaç modeli ya da geleneksel yaklaşım, diğeri ise çağdaş düşüncelerin etrafında yoğunlaştığı sistem yaklaşımıdır.

1. Amaç Modeli ve Etkililik

Amaç modeli yaklaşımına göre, örgüt amaçlara ulaşmak için vardır. Chester Bernard'a göre, "etkililikten maksat, örgüt çabası sonucu önceden belirlenmiş amaçların başarılmasıdır. Amaçlara ulaşım derecesi, etkililiğin derecesini belirler".³⁴ Bu yapı belli amaç ya da amaçlara ulaşmak için faaliyette bulunur. Bu amaçlar temelde belli mal ve/veya hizmetleri üretmektir.

Amaç modelinde etkililik, örgütün amaçlarını başarma derecesini ifade eder. Bir diğer ifadeyle "örgüt amaçlarının hangi ölçüde gerçekleştirildiği" sorusunun cevabı, onun etkililiğini belirtir.³⁵

Örgütlerin amacından hareketle, örgütsel etkililiği değerlendiren birkaç model mevcuttur. Bunlar; biçimsel amaç modeli, işlerliği olan amaç modeli ve genişletilmiş amaç modelleridir.³⁶

Biçimsel amaç modelinde örgüt, kapalı bir sistem ve onu idare edenlerin kendi yararlarına kullanabilecekleri bir makine olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla örgütün amacı da, örgütün kuruluş yasası incelenerek tespit edilmektedir.³⁷

Biçimsel modelin öngördüğü kuruluş yasasında belirtilen amaçların yeterli olamayacağı düşüncesine dayanan "işlerliği olan amaç model"ndz, örgütün karar ve

33 Mustafa DİLBER, Yönetimsel ve Örgütsel Etkililiğe Davranışsal Yaklaşım, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, B.Ü. 76-52/02, 1976, ss. 17-18.

34 Gibson ve diğerleri, a.g.e., s. 29.

35 Halil Can, Organizasyon ve Yönetim, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1994, s. 264.

36 Tosun, a.g.e., s. 8.

37 Tosun, a.g.e., s. 12.

TÜRK İDARE DERGİSİ

cylemleri gözlenerek, bunların sonucundan “işlerliği olan amaçlar” belirlenerek, örgütsel etkililiğin bu amaçlara göre ölçülmesi istenmiştir.³⁸

“Genişletilmiş Amaç Modeli”nde ise örgütün amaçları genişletilmiş, örgütün varlığını sürdürmesi, örgütsel kaynakların korunması ve örgüt içi gerginliklerin giderilmesi gibi ölçütler amaç modeline eklenmiştir.

Etkililik de verimlilik gibi ölçme ve değerlendirme işlemlerini gerektirir. Bu konuda “çok etkili” ya da “etkili değil” gibi sübjektif değerlendirmeler yapılmakla birlikte, daha somut olarak örgütün amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiğini anlamak için çeşitli karşılaştırma yöntemleri kullanılmaktadır.³⁹

* **Kendi İçinde Karşılaştırma:** Örgütün belli dönemlerdeki performansı birbirleriyle karşılaştırılır. Bu karşılaştırmada kârlılık, satış, üretilen mal, sağlanan hizmet miktarları gibi ölçütler kullanılarak “zaman serileri analizleri” yapılmaktadır.

* **Benzersiz Örgütlerle Karşılaştırma:** Örgütün belirlenen amaçlarını gerçekleştirme derecesi, aynı konuda iş yapan, yapı ve özellikleri bakımından örgüte benzeyen diğer örgütlerin etkililik dereceleriyle karşılaştırılır. Böyle bir karşılaştırmanın güvenilir sonuçlar verebilmesi için karşılaştırılan birimlerin yapısal özelliklerinin birbirine benzemesi gerekir. Büyüklükleri farklı olan veya farklı hizmet sahalarında faaliyet gösteren iki örgütü karşılaştırmak gerçekçi olmayacağı gibi güvenilir sonuçlar da doğurmaz.

* **İdeal Bir Örnekle Karşılaştırma:** Bu tür karşılaştırmada, teorik olarak geliştirilmiş bir ideal model ölçüt olarak belirlenir. Genellikle örgüt yöneticileri, pay sahipleri, işgörenler, müşteri ya da hizmet edilen kişilerin beklentilerinin çizdiği bir modele ya da belli bir düzeyi gerçekleştirilen faaliyetlerin ne ölçüde yakın düştüğü araştırılabilir. Örneğin; önceden tespit edilmiş bir hedef -örneğin satışların %50 artırılması gibi- böyle bir modeli oluşturur.

Bütün basitliğine ve anlaşılabilirliğine rağmen, amaç modeli bazı problemler içermektedir. En fazla karşılaşılan zorluklar şunlardır;⁴⁰

Amaçlara ulaşma, elle tutulur, nitel ürünler üretmeyen örgütler için reel bir ölçüt olamaz. Örneğin; bir okulun amacı, öğrencilerine en iyi eğitimi vermek; bir hastanenin amacı ise vatandaşlara en iyi sağlık hizmetlerini sunmaktır. Fakat, bu kurumların amaçlarına ulaşip ulaşmadıkları nasıl anlaşılacaktır? İyi bir eğitimin veya sağlık hizmetinin ölçütü ne olacaktır? Bu konuda bir belirsizlik vardır.

38 Tosun, a.g.e., s. 16.

39 Can, a.g.e., ss. 264-265.

40 Gibson ve diğerleri, a.g.e., ss. 31-32.

ETKİLİLİK-VERİMLİLİK

Örgütler birden fazla amaca ulaşmak için çaba sarf ederler. Örgütün bir amaca ulaşması genellikle diğer amaçlara ulaşabilmeyi engeller. Örneğin, bir örgütün amaçlarından biri kâr elde etmek, diğeri ise güvenli çalışma şartları sağlamak olabilir. Bunlardan birine ulaşmak direkt olarak diğesine ulaşmayı engeller. Güvenli çalışma şartları oluşturmak örgüte mali yük getirecek, bu da maksimum kâr amacına ulaşmayı engelleyecektir.

Bütün üyelerin üzerinde fikir birliğine vardığı örgütsel amaçların bulunduğu da söylenemez. Yapılan pek çok araştırma, örgütlerinin spesifik amaçları üzerinde örgüt yöneticileri arasında fikir birliği sağlanmasının güç olduğunu göstermiştir.

Sonuç olarak, amaç modelinde amaçlar ön planda yer alır ve örgütün varlık nedenini oluşturur. Amaçların önemli işlevlerinden biri, örgütsel etkililiğin belirlenmesinde bir ölçüt rolü oynamasıdır. Oysa bu modelin en zayıf tarafı da bu özelliğidir. Çünkü, örgütsel amaçların tespiti her zaman kolay olmayabilmektedir. Önceden yasal ve yazılı olarak tespit edilen amaçlarla ters düşebilen bir kısım gerçek amaçlar zaman içerisinde ortaya çıkabilmektedir. Böyle bir durumda hangi amaçların etkililik Ölçütü olarak esas alınacağı belli olmamaktadır. Ayrıca, amaç modeli kapalı sistem düşüncesine dayandığı için etkililik ölçütü olarak verimlilik üzerinde durulmakta, bu da sınırlı bir değerlendirme olmaktadır. Yine amaç modeli, örgüt açısından en az amaçlar kadar önemli olan araçlar üzerinde hemen hemen hiç durmamış ve araçları ihmal etmiştir. Unutulmaması gereken önemli bir nokta şudur ki; yöneticilere örgüt amaçlarına ulaşmaları gerektiğini söylemek kolaydır. Ama bunun nasıl başarılacağını bilmek ve göstermek zordur.⁴¹

2. Sistem Modeli ve Etkililik

“Amaç modelinin dayanağı olan teorik görüş, örgütü toplum içinde bir ‘ada’ saymaktadır. Oysa, dış bağlantılarını göz önüne almadan örgütü açıklamak güçtür.”⁴² Örgütün amaçlarına ne ölçüde ulaştığını, onun çevresi belirler. Çevrenin örgütün yapı ve işleyişini etkilemesi, örgütsel etkililiği çevresel şartlara göre değişen nispi bir kavram olarak incelemeye zorlamaktadır. Örgütün, dinamik bir çevre içinde etkili olarak işleyebilmesi için gerekli şartlar üzerinde duran Sistem modeli, örgütlerin karşılaştırmalı olarak incelenmesine elverişli bir araçtır.

Sistem analizi (System analysis) diye de adlandırılan Sistem yaklaşımı (system approach), bir biyolog olan Ludwig Von BARTELANFFY tarafından ortaya atılan ve modern yönetim teorisinin felsefi temelini oluşturduğu kabul edilen “Genel Sis

41 Gibson ve diğerleri, a.g.e., s. 31.

42 Tosun, a.g.e., s. 47.

TÜRK İDARE DERGİSİ

tem Teorisi’te dayandırılan bir modern yönetim tekniğidir.⁴³ II. Dünya Savaşı’ndan sonra meydana gelen gelişmelere paralel olarak, özellikle 1950’li yıllarda sistem yaklaşımının disiplinler arası bir nitelik taşıdığı kabul edilerek sosyal bilimlerin bütün alanlarında da yaygın biçimde uygulanabileceği kabul edilmiştir.⁴⁴

Yönetimde sistem yaklaşımı denildiği zaman, yönetim olaylarını ve bu olayların gerçekleştiği birimleri, birbirleri ile ilişkili bir biçimde ele alan yaklaşım anlaşılmaktadır. Yani, sistem yaklaşımı, örgütü; çeşitli parçalar, süreçler ve amaçlardan oluşan bir bütün olarak ele alır.⁴⁵ Örneğin; örgüt sistemini oluşturan parçalar olarak; insan ögesi, makinalar, maddi kaynaklar, görevler, biçimsel yetki ilişkileri ve küçük biçimsel olmayan gruplar sayılabilir.⁴⁶

Örgütü bir sistem olarak ele alan bu modelde yine örgüt amaçları açısından, örgütsel etkililik değerlendirilmiştir. Ama burada diğer modele nispetle daha geniş örgütsel amaçlar nazara alınmıştır. Bu modelde amaç, yalnız verimliliği artırmak değil, aynı zamanda örgütün çevreye uyumunu sağlamak ve örgütün varlığını devam ettirmesine yönelik çaba harcamaktır. Sistem yaklaşımıcıları, geleneksel yaklaşıma yönelttikleri eleştirilerinde amaç modelini reddetmemektedirler. Sadece, üretim ve kârın artırılmasına yönelik amaçların en yüksek düzeyde gerçekleştirilmesi düşüncesine karşı çıkarak, bu konuda örgüt amaçlarına yeni boyutlar eklemişlerdir.⁴⁷

Sistem yaklaşımı iki temel konuya ağırlık verir:⁴⁸ Bunlardan ilki örgütün yaşamını sürdürmesi için çevrenin isteklerine uyabilme yeteneğidir. İkincisi ise bu istekleri karşılamada yöneticinin dikkatinin, toplam girdi - dönüşüm - çıktı süreci üzerinde olmasıdır. Bu nedenle etkililik ölçütü bu iki konuyu da yansıtacak biçimde olmalıdır.

Sistem modelini benimseyen araştırmacıların örgütsel etkililiğin ölçütleri ile ilgili çok sayıda çalışmaları mevcuttur.⁴⁹ Bu ölçütler, araştırmacıların önem verdikleri unsurlar etrafında yoğunlaşmaktadır. Bu nedenle ortaya atılan örgütsel etkililik ölçütleri çok çeşitlilik göstermektedir. Bu nedenle ortaya atılan bu farklı ölçütlerin her örgüte uyan ölçütler olduğu söylenemez. Bir örgütün etkililiğinin ölçümü, ancak o

43 Herbert G. HICKS ve C. Ray GULLET, *Organizasyonlar: Teori ve Davranış*, İstanbul: (Çev. Besim BAYKAL), İTİA Yayını, 1981, s. 163.

44 Nuri TORTOP-Eyüp G. İSBİR ve Burhan AYKAÇ, *Yönetim Bilimi*, Ankara: Yargı Yayınları, 1993, s. 229.

45 Tamer KOÇEL, *İşletme Yöneticiliği*, İstanbul: Beta Yayınları, 1993, s. 158.

46 İlker AKAT, Gönül BUDAK ve Gülay BUDAK, *İşletme Yönetimi*, İstanbul: Beta Yayınları, 1994, s. 87; Koçel, a.g.e., s. 158.

47 Yıldırım, a.g.e., s. 47.

48 Can, a.g.e., s. 266.

49 Can, a.g.e., ss. 266-269.

ETKİLİLİK-VERİMLİLİK

örgütün yapısına ve özelliğine uyan ölçütlerin tespiti ile mümkündür. Aksi takdirde, yanıltıcı olabilir.

Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, amaç ve sistem modellerinde etkililik, örgütün erişmesi gereken nihai bir durumdur. Amaç modeli, etkililiği örgütün amacına varma derecesi olarak tanımlamakta, amaçla doğrudan bir ilişkisi olmayan değişkenlere verilmemektedir. Sistem modeli ise, örgütü topluma katkısına ya da kendi çıkarlarını maksimize etmesine bakarak değerlendirmektedir. Birbirlerini tamamlayıp tamamlamadıkları literatürde tartışma konusu olan bu modellerin başlıca eksikliği, insanla örgüt arasındaki ilişkiler üzerinde durmamalarıdır.⁵⁰

C. YÖNETİM - ETKİLİLİK İLİŞKİSİ ve KAMU YÖNETİMİNDE ETKİLİLİK

1. Yönetim ve Etkililik İlişkisi

Örgütlerin etkililiğinin artışında -veya azalışında- en önemli faktör olan yönetimin -ve dolayısıyla yöneticinin- kendisinin de, yapmakta olduğu işlerin de, etkili olup olmadığı inceleme konusu yapılmakta ve değerlendirilmektedir. “Yönetimsel Etkililik” olarak ta adlandırılan “Yönetici Etkililiği” örgütün zirve hedeflerinin başarımı ile ilgilidir. Bu sebepten dolayı “Yönetici Etkililiği” girdilerle değil, çıktılarla veya etkilerle bağlantılıdır ve sonuçlara ulaşılması ve hizmetin alıcılar üzerindeki etkisi ile ilgilidir.⁵¹

Bir yönetici, ister bir ticari kuruluşta, bir hastanede, bir devlet kuruluşunda, sendikada, üniversitede ya da orduda çalışıyor olsun, öncelikle, en doğru şeyleri yapması beklenen kişidir. Bu da, daha yalın bir dille ifade edilirse, yöneticinin kendisinden etkili olması beklenen kişi olduğu anlamına gelir.⁵² Bu yüzden yöneticinin ilk yönetimsel görevi, etkili olma kapasitesine sahip işlerden mümkün olan en yüksek randımanı elde etmektir.⁵³

Yönetici etkililiği bir kişilik göstergesi değildir. Herhangi bir yöneticinin sahip olabileceği sıradan bir özellik değildir. Yöneticinin etkililiği, karşılaştığı bir sorunun çözümü için o soruna has çareler üretebildiği anda belli olur.⁵⁴

50 Tosun, a.g.e., s. 4.

51 Henry ve diğerleri, a.g.e., s. 62.

52 Mustafa GÜMÜŞ, Yönetimde Başarı İçin Altın Kurallar, İstanbul: Seha Neşriyat, 1996. s. 71.

53 Drucker, Management, s. 44.

54 Wilüam J. Reddin, “How To Achieve Managerial Effectiveness” , Management By

Objectives, Volume: 4, Number: 4, ss. 7-20. a.g.m., s. 7.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Yöneticinin görevi örgütsel, grup ve bireysel düzeydeki etkililik nedenlerini tanımlayabilmektir.⁵⁵ Etkili bir yönetici, ne katkıda bulunabileceği üzerinde yoğunlaşır. Başını işinden kaldırıp, kuruluşun koyduğu hedeflere yönelir. Etkili yönetici kendine şu soruyu sorar: “Hizmet ettiğim kurumun performansına ve elde edeceği sonuçları önemli ölçüde etkileyecek ne gibi bir katkıda bulunabilirim?”⁵⁶ Yani etkili yönetici, işgörenin kişiliği ile değil, performansı ile ilgilenir.⁵⁷ Katkı üzerinde yoğunlaşma, etkili olmanın anahtarıdır. Bu yöneticinin kendi çalışmasını, işinin içeriğini, düzeyini, standartlarını, etkisini, amirleri, meslektaşları ve satıcıları ile olan ilişkilerini, toplantı ve rapor hazırlama gibi yönetim araçlarını kullanışını etkilemektedir.

Bütün etkili yöneticilerde ortak olarak bulunan özellik sahip oldukları şeyleri etkili kılan pratikleridir.⁵⁸ Bu pratikleriyle etkili yönetici, bir ticari kuruluşta, bir hükümet kuruluşunda veya bir hastanede yönetici ya da bir üniversitede yönetici olarak çalışsa da hep aynıdır. Modern bir toplumun ekonomik açıdan üretken, toplumsal açıdan canlı kılınması için etkili yöneticilik, en çok umut bağlanılan şeylerden biri konumundadır.⁵⁹ Örgütlerin ve toplumların hayatında merkezi bir yere sahip olan yönetsel etkililiği sağlamayı amaçlayan bir program, çok iyi bir planlamaya ve çok iyi bir uygulamaya muhtaçtır.⁶⁰

Son olarak, Drucker’ın değindiği, etkili bir yönetici olabilmek için elde edilmesi gereken beş zihin alışkanlığı vardır, ki bunlar şöyle sıralanabilir:⁶¹

*Etkili yöneticiler zamanlarının nereye harcandığını bilirler. Denetimleri altında tutabildikleri en asgari zamanı bile sistematik olarak kullanmaya çalışırlar.

*Etkili yöneticiler kendilerine somut hedefler koyarlar. Çalışmaktan çok, sonuç elde etmek için çaba harcarlar. İşe, teknik ve araçlar bir yana, yapılacak işten değil, “Benden ne yapmam bekleniyor?” sorusuyla başlarlar.

*Etkili yöneticiler sahip oldukları güçlere dayalı olarak çalışırlar. Yapamayacakları şeylerle işe girmezler.

*Etkili yönetici, daha yüksek bir performansın olağanüstü sonuçlar vereceği birkaç büyük alan üzerinde konsantre olurlar. Kendilerine öncelikler koyar ve önceliğe ilişkin aldıkları kararlarını korurlar.

55 Gibson ve diğerleri, a.g.e., s. 25.

56 Gümüş, a.g.e., s. 75.

57 Reddin, a.g.m., s. 7.

58 Peter Drucker, Etkin Yöneticilik, (Çev. Ahmet ÖZDEN-Nuray TUNALI), İstanbul: Eti Kitapları, 1994, s. 32.

59 Gümüş, a.g.e., s. 79.

60 Reddin, a.g.m., s. 20.

61 Drucker, Etkin Yöneticilik, ss. 33-34.

ETKİLİLİK - VERİMLİLİK

*Etkili yöneticiler, nihayetinde, etkili kararlar almak durumunda olan kişilerdir. Bunun, her şeyden önce bir sistem işi olduğunu bilirler. Birçok kararı hızla almanın, yanlış karar almak anlamına geldiğinin de farkındadırlar. Gerekli olan, az, ama temel nitelikteki kararlardır. Gerekli olan göz alıcı taktikler değil, doğru bir stratejidir.

2. Kamu Sektöründe Etkililik

Kamu sektörü dünyanın en büyük ve en eski sektörüdür. Fakat bu sektörün çalışması ile ilgili şikayetler, hemen hemen her ülkede giderek artmaktadır. Kamuoyunda, genel idare ve yerel yönetimlerle ilgili olumsuz düşünceler giderek artış göstermektedir. Özel sektörde gittikçe artan etkililik, verimlilik ve kalite endişeleri bu sektörde henüz kendini yeterince hissettirmemektedir.⁶²

Oysa kamu yönetiminin etkili ve verimli çalışması ve kaliteli hizmetler sunması tüm ülke ekonomisini, özel işletmeleri doğrudan etkilemektedir. Ulaştırma ve haberleşme hizmetlerinin zamanında karşılanması, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yeterli düzeyde yerine getirilmesi güvenlik hizmetlerinin sürat ve niteliği, yerel yönetimlerin hizmetlerinin yeterliliği diğer sektörlerin başarısında büyük ölçüde etkili olabilmektedir.

Özel sektörle kıyasıya bir rekabet haline -şartların zorlamasıyla- giren kamu örgütlerinde etkililiğin elde edilmesinden birinci derecede sorumlu olan yöneticiler özel sektördeki meslektaşlarından birkaç önemli noktada farklılaşmaktadır ki bu onlar için göz ardı edilemeyecek bir dezavantajdır. Bu farklılıklar şunlardır,⁶³

* Kendi örgütleri dışındaki örgütlerce belirlenmiş hedefleri kabullenmek zorundadırlar,

* Kendi grupları dışındaki gruplarca düzenlenmiş örgüt yapılarında faaliyet göstermek zorundadırlar,

* Kariyerleri büyük oranda yönetimin kontrolü dışında bulunan fertlerle birlikte çalışmak durumundadırlar,

* Hedeflerine ulaşmak için özel sektördeki meslektaşlarına tanınan süreden daha az süreye sahiptirler.

Kamu örgütlerinde kâr amacının bulunmayışı, kârın kamu yönetiminde verimliliğin bir ölçütü olarak kullanılmasına her zaman imkan vermemektedir. Bu da

62 Gültekin YILDIZ, “Kamu Yönetiminde Müşteri Tatmininin Ölçümü”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu, Ankara: TODAİE Yayını, 1995, s. 77.

63 Joseph L. BOWER, “Effective Public Management”, Harvard Business Review, March-April 1977, s. 134.

TÜRK İDARE DERGİSİ

kamu örgütlerinde verimliliğin ölçülmesini zorlaştırmaktadır.⁶⁴ Bu nedenledir ki çok sayıda kamu yönetimi düşünürü, özellikle son yıllarda, kamu yönetiminde verimlilik kavramından çok, verimliliği bir kriter olarak alan ve daha geniş bir kavram olan etkililik kavramına ağırlık verilmesi gerektiğini savunmuşlardır.

Özel işletmelerin mal ve hizmet kalitesini iyileştiremedikleri takdirde varlıkları sona erdiği gibi, kamu kurumları da, katkıda bulunanların öfkesi ve süratle ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar sonucu bir gelir azalması ile karşı karşıya bulunmaktadır.⁶⁵ Kıtlaşan kaynakların rasyonel kullanımı bu yüzden daha da önem kazanmaktadır.

Kamu sektöründeki örgütler, bir mal veya hizmetin arzında tekel konumundadırlar. Örneğin, savunma hizmeti veren Milli Savunma Bakanlığı sahasında tekel konumundadır. Bu yüzden, bu gibi kamu örgütlerinin sunduğu hizmetten yararlanan bir ferdin, bu hizmetten memnun kalmadığı zaman aynı hizmeti başka bir kurumdan karşılama imkanı yoktur. Oysa, rekabetin olmadığı bir ortamda sunulan hizmetin etkili olması için bir sebep yoktur. Özel sektörde faaliyet gösteren bir örgüt, rekabetin zorlamasıyla, etkili olmak mecburiyetindedir. Aksi takdirde hissedarların kâr payı düşecek ve örgüt entropiyle karşı karşıya kalabilecektir. Bu etkililik sebebi, monopolist bir kamu örgütü için geçerli değildir ve onu etkili olmaya teşvik etmez.⁶⁶

Kamu sektöründe etkililiğin ölçülmesinin diğer bir zorluğu ise, kamu sektöründe faaliyet gösteren örgütlerin tanımlanmış bir mal ve hizmet sunmamasıdır. Örneğin, bir otomobil fabrikasının ne ürettiği açıktır. Ama bir üniversitenin ne veya neler ürettiği tam olarak açık değildir: Konferans ve seminerler mi, araştırmalar mı, işverenler için yetişmiş eleman mı? Bu noktada üretilen mal ve hizmetin açık bir tanımlanmasının yapılamaması, beraberinde bu hizmeti sunan veya malı üreten örgütün etkililiğinin somut şekilde ölçülmesini de zorlaştırmaktadır. Üzerinde durulması gereken son bir nokta da, özel sektörün hizmet veya mal sunduğu müşterilerin tanımlanmasının açıkça yapılabilmesine karşın, kamu örgütlerinin böyle bir imkanının olmamasıdır. Örneğin, bir belediyenin park hizmetinden veya devletin sağlık hizmetinden kimlerin yararlandığı belirli değildir.

Burada vurgulanması gereken son bir nokta da, kamu sektöründe örgütsel etkililiğin ölçülmesinde kullanılabilecek, bütün örgütler için her zaman geçerli tek bir ölçütün bulunmadığıdır.⁶⁷ Etkililik ölçütlerinin saptanmasına, ana hatlarıyla, araş-

64 Dicle, a.g.m., s. 27.

65 Ylldz, a.g.m., s. 77.

66 Alan LAWTON and Aidan G. ROSE, Organization and Management in the Public Sector, London: Pitman Publishing, 1994, s. 157.

67 Dicle, a.g.m., s. 40.

turnacının sahip olduğu düşünce çevresi, örgütün amaç ve nitelikleri ve içinde bulunulan diğ er çevresel şartlar esas teşkil etmektedir.

D. ETKİLİLİK AÇISINDAN DEVLET - ÖZEL SEKTÖRÜN MAL ve HİZMET SUNUMUNDAKİ ROLLERİ

Mal ve hizmetler genelde kamusal ve özel mallar olarak ikili bir yapıda inceleme konusu yapılmakta ve kamu kesimi tarafından üretilen mallar kamusal, özel sektör tarafından üretilen inallar da özel mallar olarak isimlendirilmektedir. Bu anlayışla bakıldığında devlet tarafından üretilen tüm malları kamusal olarak nitelerek mümkün olabilmektedir. Bu pozitivist yaklaşım yerine normatif bir yaklaşımın esas alınması daha doğrudur. Diğ er bir ifade ile asıl olan;

* Hangi mal ve hizmetler devlet tarafından, hangileri özel kesim tarafından sunulmalıdır ?

* Hangi mal ve hizmetler mutlaka kamu kesimi tarafından sunulmak zorundadır?

* Ya da mal ve hizmetlerin sunumunda en uygun üretim yöntemi ne olacaktır ?

Bu soruları cevaplayabilmek için öncelikle mal ve hizmetlerin türlerini ve bu mal ve hizmetlerin genel özelliklerini ortaya koymak gerekmektedir.

Mal ve hizmetler genel olarak pür mallar ve pür olmayan mallar olarak ikiye ayrılabilir. Pür mallar da kendi içinde pür kamusal mallar ve pür özel mallar olmak üzere ikiye ayrılır. Bölünmezlik ve dışlanmazlık özelliğine sahip mallara pür kamusal mal veya tam kamusal mallar denir. Savunma , diplomasi, adalet hizmetleri bu tür inallara örnek olarak verilebilir. Bölünebilir ve pazarlanabilir mallara ise pür özel veya tam özel mallar adı verilir.⁶⁸

Etkililik açısından bu mal ve hizmetlerin sunumunu irdelediğimizde, yanıt bulmamız gereken temel sorun alanları şu şekilde karşımıza çıkmaktadır;

* Hangi mal ve hizmet hangi üretim birimi tarafından arz edilmelidir?

* Hangi mal ve hizmet hangi yöntemle sunulabilir?

* Herhangi bir mal ya da hizmetin üretilmesinde en başarılı yöntem hangisidir?

Şüphesiz tam özel malların arz edilmesinde en uygun yöntem piyasa şartlarında gerçekleştirilecek bir üretim olabilecektir. Tam kamusal mal ve hizmetler ise özellikleri itibarıyla sadece devlet tarafından sunulmak durumundadır. Savunma, diplomasi, adalet ve yargı gibi tam kamusal nitelikleri hizmetlerin piyasa tarafından

⁶⁸ TUSİAD, Optimal Devlet, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayını, İstanbul, 1995.

ss. 106-110.

TÜRK İDARE DERGİSİ

veya başka yöntemlerle sunulması oldukça zordur. Bununla beraber bu tür hizmetlerin daha iyi, imkanlar elverdiği ölçüde piyasa mekanizmasına işlerlik kazandıracak yöntemlerle özelleştirilmesi gereklidir. Örneğin, askeri insan gücü temini hizmetlerin özelleştirilmesi pekala mümkün olabilir. Zorunlu askerlik yerine gönüllü askerlik (profesyonel ordu) sisteminin uygulamaya konulması daha başarılı sonuçlar verir. Yine tam kamusal bir nitelik taşıyan savunma hizmetlerinin bazı alt hizmet kategorileri itibariyle piyasa mekanizmasına terkedilmesi mümkündür. Örneğin askeri birliklerde yiyecek ve giyecek ihtiyaçlarının rekabetçi bir piyasadan tedariki mümkün olabilir.

Doğal tekel malları da pekala rekabetçi bir piyasada üretilebilir. Geniş ölçekte sunulan elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı, posta ve telekomünikasyon hizmetleri, demiryolu ve karayolu gibi hizmetler piyasa mekanizması aracılığıyla daha etkin bir şekilde arz edilebilir. Bu tür mallar özel girişimciler aracılığıyla piyasa mekanizmasında imtiyaz yoluyla sunulabilir. Bu tür hizmetler yap-işlet-devret ve ortak girişim gibi yöntemlerle sunulabilir.

Merit ve demerit malların⁶⁹ sunulmasında esasen en uygun ve başarılı yöntem gönüllü organizasyonlardır. Bu tür mal ve hizmetlerin sunumunu piyasa tek başına başaramaz. Devlet ise bu tür hizmetleri etkili bir şekilde sunamamaktadır. Devletin çeşitli destekleyici tedbirlerle bu tür hizmetleri kâr amacı gütmeyen özel kuruluşlara, gönüllü organizasyonlara bırakması en isabetli karar olacaktır.

Yarı kamusal mal ve hizmetlerin (eğitim ve sağlık gibi hizmetler bu konuda örnek verilebilir) ise devlet tarafından etkin olarak sunulması mümkün değildir. Bu tür hizmetler özel sektör tarafından piyasa ekonomisi koşullarında sunulmalı ve devlet tarafından teşvik edilmeli (sübvansiyon yöntemi), gelir düzeyi düşük olanlara ise hizmet kuponu yöntemi ile sunulmalıdır. Sonuç olarak kamu ekonomisi sadece tam kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasında en uygun üretim birimidir. Bunun dışında tam özel, yarı kamusal ve doğal tekel mallarının üretimi piyasa ekonomisine bırakılmalıdır. Merit mallar ve demerit malların sunulmasında en uygun üretim birimi kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlardır. Kamu ekonomisi, piyasa ekonomisinin ve üçüncü ekonominin ürettiği mal ve hizmetlerin üretimine müdahale etmemelidir. Ancak bu iki kesimin yetersizliği ve başarısızlığı durumunda kamu ekonomisi devreye girmelidir.

Sonuç olarak kamu ekonomisi sadece tam kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasında en uygun üretim birimidir. Bunun dışında tam özel, yarı kamusal ve doğal

⁶⁹ Merit ve demerit mallar, bölünebilen, dışlama ilkesinin uygulanabildiği ancak bir bedel karşılığında sunulması arzulanan mallardır. Bu özellikteki mallardan pozitif dışsal ekonomiler yayan mallar (ilköğretim, huzurevleri vb.) merit mallar, negatif dışsal ekonomiler yayan mallar (uyuşturucu, alkol, sigara vb. kullanımı) ise demerit mallar olarak adlandırılır.

ETKİLİLİK-VERİMLİLİK

tekel mallarının üretimi piyasa ekonomisine bırakılmalıdır. Merit mallar ve demerit malların sunulmasında en uygun üretim birimi kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlardır. Kamu ekonomisi, piyasa ekonomisinin ve üçüncü ekonominin ürettiği mal ve hizmetlerin üretimine müdahale etmemelidir. Ancak bu iki kesimin yetersizliği ve başarısızlığı durumunda kamu ekonomisi devreye girmelidir.

E. ETKİLİLİK AÇISINDAN KAMUNUN YETERSİZLİK NEDENLERİ

Kamu kurumları, içinde seçmenler, politikacılar, üretici ve tüketici çıkar gruplarından oluşan siyasi bir ortamda faaliyet gösterirler. Kamu kurumlarında çalışan personelin aynı zamanda birer seçmen olduklarını da unutmamak gerekir. Bundan dolayı, kamu kurumlarının ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları, genellikle sıfır maliyet düzeyinde tespit edilir ya da sübvans edilir. Ayrıca kamu kurumları, özel ya da kamu kesimi kuruluşlarının rekabetine kapalıdır ve genelde tekel özelliği gösterirler. Piyasa sisteminde rekabetin bir etkililik nedeni olarak görülmesine karşılık, kamu ekonomisinde aynı hizmeti birden fazla kamu kurumunun yürütmesi genellikle israf olarak değerlendirilir.⁷⁰ Halbuki biri birine rakip özel ve kamu işletmelerinin olması, yerel yöneticilere alternatif maliyet ve bilgi imkanları sağlar.

Kamu kurumlarında gözlemlenen diğer bir olumsuzluk da, bürokratların tavır ve tutumlarıyla ilgilidir. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki bürokratlar, rekabetten uzak bir ortam içinde faaliyet gösterdikleri için, kendi tercihlerini tatmin etmeye yönelik imkanlar elde etmeye çalışırlar. Bürokratların, kendi sahalarında uzman olmaları, kişisel duygularını tatmin etmeye yönelik tercihlerini daha da kolaylaştırır. Bunun sonucu olarak bürokratlar, daha büyük bütçe ve daha fazla kamu harcamaları politikasına ağırlık verirler. Bu durum, onların ücret, terfi, personel sayısını artırma, yeni hizmet birimleri kurma, sosyal imkanlarını geliştirme ve hatta kurumlarının faaliyetlerini destekleyici anket ve raporlar hazırlatıp onlara para ödeme gibi, kişisel tercihlerini tatmine yönelik imkanlar hazırlar.

Kamu kurumlarının temel niteliğinin tekel olması nedeniyle, bürokratların faaliyetlerini, piyasa sisteminde söz konusu olan rekabet etkeni motive etmemektedir. Bürokratları motive eden temel etken ise prestij ve otorite dir. Kamu sektöründe prestij ve otorite ise, hizmet maliyetlerinin düşürülmesi ve tüketicilerin en iyi şekilde tatmin edilmesine değil, daha ziyade kurumlarının bütçelerinin büyüklüğüne ve personel sayısına bağlıdır.

Kamu kurumları, yapı ve personel bakımından ne kadar büyürse, bürokratların gücü de o denli artmaktadır. Bürokratlar, bütçe ve kamu harcamalarını düzenlerlerken, yetki paylaşımına sebep olabilecek kadroların sayısını sınırlı tutup, yetkileri

70 Kenan BULUTOĞLU, Kamu Ekonomisine Giriş, 2. Baskı, İstanbul: Sermet Matbaası. 1977, s. 137.

TÜRK İDARE DERGİSİ

kendinde tutacak kalemleri artırmak eğilimindedirler. Bürokratların yetkilerini devretmeksizin kurumlarını büyütme eğilimleri, bürolarda ciddi etkinlik kaybına neden olmaktadır. Kırtasiyecilik, büroda yetki devretmeksizin, hatta yetkileri kendinde toplayarak büyümenin bir sonucudur.⁷¹

Kamu kuramlarının, özel sektör kuruluşlarına göre daha az etkili oluşlarının en temel sebepleri arasında, ürünlerini doğrudan tüketicilere satmayışi gösterilmektedir. “Bürokrasi, ürününü yalnızca bir siyasal organa satmaktadır. Bu nedenle, faaliyetleri ve ürünlerinin niteliği, kullananlarca sürekli bir onaylama (satın alma) ve reddetme (satın almama) sınavına tabi değildir. Müşteri denetiminin yokluğu ve başarının kâr ile ölçülemeyişi, büroların faaliyetlerinin etkinliğini sağlamak için emir ve kumanda zincirini ve yönetsel denetimin kullanılmasına sebep olmaktadır.”⁷²

Günümüzde devlet tarafından yürütülen hizmetlerin artmasıyla, kamu kuramları yapısal olarak büyümüş, işleyişi karmaşık ve teknik bir nitelik kazanmıştır. Böyle bir teknik yapı içinde görev yapan yöneticilerin, siyasi organlara karşı özerkliğinden ve hatta onları etkileyici rolünden söz edilmektedir. Bürokratlar, teknik yapıdan dolayı, önemli bir yönetsel güce sahip olmuşlardır. Ancak bu, bürokrasinin demokratik kuramlara karşı bağımsız olduğu anlamına gelmez. Çünkü bürokratlar, faaliyetlerinde siyasal organların yönlendirici ve sınırlayıcı etkisi altındadırlar. Bununla birlikte, siyasal organların başarısı şüphe yok ki bürokratlara bağlıdır. Politikacılar, hizmetlerin yürütülmesinde bürokratlara güvenmek ve dayanmak zorundadırlar. Bundan dolayı kamu yönetimine, yasama, yargılama ve yürütme gücünden sonra, dördüncü bir kuvvet olarak da bakılmaktadır.⁷³

Kamu kuramlarının yapı ve işleyişinden kaynaklanan sorunları ortadan kaldırmak için uygulanan yönetsel denetim yolları da, fazla etkili olamamakta ve hatta yeni bir bürokrasi meydana getirerek, verimsizliği büsbütün artırmaktadır. Kamu yönetimi, zorlayıcı gücü tekelinde tutan devletin, yürütme organı olduğu için, bürokratik ve biçimsel olmak zorundadır”. Bürokratlar, hizmetleri yürütürken, yapı ve işleyişi düzenleyen kurallara bağlı kalmak durumundadırlar. Ancak bunu yaparlarken, kendilerini denetim riskinden korumak ve güvenceye almak isterler. Bu nedenle çoğu durumlarda, hizmetlerin yasalara uygun fakat verimsiz yürütülmesinden dolayı, bürokratların sorumluluğu fazla söz konusu olmamaktadır. Kısacası, piyasa sistemindeki değişimlere göre hareket etmek durumunda olmayan bürokratin, hiz

⁷¹ BULUTOĞLU, ss. 134-135.

⁷² BULUTOĞLU, s. 136.

⁷³ Michael P. BARBER, Public Administration, 3. Edition, Macdonalt and Evans, Plymouth. England, 1983, s. 9.

ETKİLİLİK-VERİMLİLİK

met maliyetlerini düşürmek ve tüketicileri tatmin etmek konusundaki gayretleri haliyle az olacaktır.

Bununla birlikte özellikle 1970' li yıllardan itibaren çeşitli ülkelerde, kamu hizmetlerindeki verim ve etkinliği artırmak için yeni politika arayışlarına girildiği dikkati çekmektedir⁷⁴. Çünkü günümüzde klasik idare anlayışı yapı ve işlev bakımından ölçek olarak büyük oranda genişlemelerle karşılaştığı için ve bunun devamında verimsiz ve yavaş işlediği için yeni görevleri yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle devletin iktisadi ve sosyal yaşamdaki rolünün ya da görevlerinin yeniden tanımlanması ve dolayısıyla kamu kesiminin küçültülmesi gündeme gelmiş ve buna mukabil olarak klasik hizmet yöntemlerinin değiştirilmesi ya da çeşitlendirilmesi yönünde çok sayıda görüş ortaya atılmaktadır. Böylece kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel işletmecilik esaslarının uygulanmasına, alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin kullanılmasına ağırlık verilmiştir. Böylece bu süreç günümüzde serbest piyasa sistemine olan ilgiyi giderek artıran bir yapı sergilemektedir.

Örneğin ülkemizde de yaşanan bu süreçle birlikte, özellikle 1980'den sonra kamu hizmetlerinin sunumu ile ilgili önemli görüş ve politika değişimleri görülmüştür. Kamu hizmetleri kamu kurumları tarafından yürütülür anlayışı yerini artık hizmeti en verimli ve etkili yapabilecek olanın yapması gerektiği noktasında bir fikir birliğine dönüşmüştür. Böylece devletin kamu hizmetleri alanındaki rolünün yeniden tanımlanması ihtiyacı hissedilmiş, buna bağlı olarak bazı alanlardaki (çay, elektrik, tütün vb.) devlet tekelleri kaldırılmış, kamu iktisadi teşebbüslerinin reorganizasyonu ve bunların özelleştirilmesi sürekli gündemi işgal etmeye başlamıştır.

F. SONUÇ VE ÖNERİLER

Ulusal ekonomi içerisinde iktisadi faaliyetler başlıca üç sektör tarafından üstlenir:

- * Kamu sektörü (kamu ekonomisi)
- * Özel sektör (özel ekonomi)
- * Üçüncü sektör (üçüncü ekonomi - kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlar)

Kamu ekonomisinin yeniden yapılanması reformunun temel amacı, yukarıda da belirtildiği üzere ulusal ekonomi içerisinde kamu kesimi iktisadi faaliyetlerinin ne olması gerektiğini belirlemektir. Kamusal mal ve hizmet sunumunda etkililik açısından,

74 Bilal ERYILMAZ. “ Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler” , Türk İdare Dergisi, Sayı 382, Mart 1989, s. 17.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Hangi mal ve hizmetler kamu kesimi tarafından üretilmelidir?

Devletin görev ve fonksiyonları neler olmalıdır? Şeklindeki soruların analizi de devletin ekonomik faaliyetlerinin yeniden belirlenmesi için büyük önem taşımaktadır. Bu anlamda kamu ekonomisinin yeniden yapılanması ve mal ve hizmet üretiminde etkililiğin sağlanabilmesi yönünde öneriler şu şekilde isimlendirilebilir;

* Mal ve hizmetler mümkün olduğu ölçüde rekabet şartlarının işlediği piyasa ekonomisinde özel teşebbüsler tarafından üretilmeli ve sunulmalıdır.

* Merkezi idarenin temel görev ve fonksiyonları dış güvenlik, iç güvenlik, diplomasi, adalet, yargı ve altyapı hizmetleri ile sınırlandırılmalıdır.

* Merkezi idare önceki başlıklarda belirtilen hizmetler dışında genel ekonomi politikasına ilişkin kararları almak ve uygulamakla sorumlu olmalıdır.

* Eğitim, sağlık, bayındırlık, çevre temizliği gibi hizmetler yerel yönetimlere devredilmelidir. Merkezi yönetim eğitim, yönetim ve sağlıkla ilgili sadece politika, plan ve program oluşturma görevini üstlenmeli, buna karşın hizmetler yerel yönetimler tarafından sunulmalıdır.

* Genel bir ifade ile yerel nitelikteki tüm mal ve hizmetler yerel yönetimler tarafından sunulmalıdır. Belediyeler ve il özel idareleri arasında yetki ve hizmet bölüşümü mutlaka yapılmalıdır.

* Merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki ve hizmet bölüşümü kadar diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da yapacağı hizmetlerin yeniden tanımlanması ve belirlenmesi gereklidir. Bu çerçevede KİT'lerin sosyal güvenlik kuruluşlarının, katma bütçeli kuruluşların görev tanımlarının yeniden belirlenmesi gerekir.

* Kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonları mümkün olduğu ölçüde piyasa ekonomisine ve üçüncü ekonomiye devredilerek, devletin sahip olduğu ekonomik güç ve yetkilerin kapsamı ve sınırları da tespit edilmelidir.

* Bütçe denetimi mutlaka etkinleştirilmelidir. Müsrif devletten tutumlu devlete doğru yönelmek hedef olmalı ve bu çerçevede gelir ve giderlerin etkin denetimi ile ilgili kurallar ve kurumlar oluşturulmalıdır.

* Bir taraftan kamu ekonomisi küçültülürken, öte yandan piyasa ekonomisinin işlerlik kazanması için mutlaka tedbirler alınmalıdır.

* Eğitim ve sağlık alanlarında özel sektör yatırımları teşvik edilmelidir. Devlet eğitim ve sağlık kurumları paralı hale getirilmeli ve özel eğitim ve sağlık kurumları ile rekabetçi bir piyasada faaliyet göstermeleri sağlanmalıdır. Gelir düzeyi düşük olan kimselere devlet eğitim ve sağlık kurumlarında bedava hizmet sunmak yerine bu kimselere burslar vermek, eğitim ve sağlık kuponları vermek suretiyle piyasadan

ETKİLİLİK-VERİMLİLİK

hizmete talepte bulunmalarını teşvik etmelidir. Devlet hastanelerinin, üniversite hastanelerinin ve SSK hastanelerinin yönetiminin özel kesime sözleşme ile devredilmesi konusu araştırılmalı, mümkün olduğu ölçüde yönetim özelleştirilmelidir.

* Merkezi yönetim ve yerel yönetimler kamu hizmetlerini bizzat yapmak yerine özel kesime ihale yöntemi ile yaptırma yoluna gitmelidirler. İhalelerle ilgili esasların çok iyi bir şekilde düzenlenmesi ihale duyurularının şartlarının ve sonuçlarının şeffaf olması önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

AKAT, İlter. - BUDAK, Gönül, ve BUDAK, Gülay. İşletme Yönetimi, İstanbul: Beta Yayınları. 1994.

ALDEMİR, Ceyhan, Örgütler ve Yönetim, İzmir: 1985.

BARANSEL, Atilla, “Örgütsel Etkinlik ve Ölçümü”, İ.Ü. İşletme Fakültesi Dergisi, C.3, Sayı 2, Kasım 1974.

BARANSEL, Atilla, Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, Cilt 1, İstanbul: İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayınları, Yayın No: 257, 1993.

BARBER, Michael P., Public Administration, 3. Edition, Macdonalt and Evans, Plymouth. England, 1983.

BOWER, Joseph L., “Effective Public Management”, Harvard Business Review, March-April 1977, s. 134.

BULUTOĞLU, Kenan, Kamu Ekonomisine Giriş, 2. Baskı, İstanbul: Sermet Matbaası, 1977. CAN, Halil, Organizasyon ve Yönetim. Ankara: Siyasal Kitapevi, 1994.

DİCLE, Atilla, “Örgütsel Verimlilik ve Etkinlik”, Ankara: ODTÜ Gelişme Dergisi, Sayı: 9. 1975.

DİLBER, Mustafa, Yönetim ve Örgütsel Etkinliğe Davranışsal Yaklaşım, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, B.Ü. 76-52/02, 1976.

DRUCKER, Peter, Etkin Yöneticilik, (Çev. Ahmet ÖZDEN - Nuray TUNALI), İstanbul: Eti Kitapları, 1994.

DRUCKER, Peter, Management (Taks, Responsibilities, Practices) England: Butterworth- Heinemann Ltd. 1994.

ERYILMAZ, Bilal, “ Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler ”, Türk İdare Dergisi, Sayı 382, Mart 1989.

FONTANA, David, Managing Time, Leicester: The British Psychological Society, 1993.

TÜRK İDARE DERGİSİ

GİBSON, James J. - İVANCEVİCH, John M. and DONNELLY, James H., Organizations (Behavior-Structure-Processes), 7th Edition, USA: Irvvin Inc, 1991.

GÜMÜŞ, Mustafa, Yönetimde Başarı İçin Altın Kurallar, İstanbul: SehaNeşriyat, 1996.

HENRY, Kester Isaac, - PAINTER, Chriss. and BARNES, Chriss. Management İn The Public Sector (Challenge and Change), London: Chapman and Hail, 1993.

HEPER, Metin, “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Gözlemler”, AİD, C.6, Sayı 2, 1973.

HICKS, Herbert G. ve GULLET C. Ray, Organizasyonlar: Teori ve Davranış, İstanbul: (Çev: Besim BAYKAL), İİTİA Yayını, 1981.

JONES, Ray, Zaman Yönetimi, (Çev. Özlem KOŞAR) İstanbul: Epsilon Yayıncılık, 1994.

KATZ, Daniel and KAHN, Robert L., Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi, (Çev: Halil CAN ve Yavuz BAYAR) Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No: 167, 1977

KOBU, Bülent, Üretim Yönetimi, İstanbul: İ.Ü. İ.Şi. Fakültesi Yayınları, Yayın No: 260, 1993. KOÇEL, Tamer, İşletme Yöneticiliği, İstanbul: Beta Yayınları, 1993.

KÜÇÜK, Bahattin, “Yöneticinin Verimli Çalışma Stratejileri” Verimlilik Dergisi, Sayı: 2. 1995.

LAWTON, Alan and ROSE, Aidan G., Organization and Management in the Public Sector.

London: Pitman Publishing, 1994.

PAZARCIK, Orhan, ÇOYGUN, Gültekin. Kamu Bürokrasisinde Organizasyon Sorunları- Verimlilik ve Etkenlik, Ankara : MPM Yayınları, Yayın No: 322, 1985.

PROKOPENKO, Joseph, Verimlilik Yönetimi - Uygulamalı El Kitabı, (Çev. Olcay BAYKAL ve Diğerleri) Ankara: MPM Yayınları, Yayın No: 476, 1995.

TORTOP, Nuri - İSBİR, Eyüp G. ve AYKAÇ, Burhan, Yönetim Bilimi, Ankara: Yargı Yayınları, 1993.

TOSUN, Mustafa, Örgütsel Etkililik, Ankara: TODAİE Yayını, 1981.

TÜSİAD, Optimal Devlet, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayını, İstanbul, 1995.

YILDIRIM, İbrahim. Bürokratik Örgütlerde İsrafla Sonuçlanan Yönetimsel Bozukluklar. Erzurum: Yayınlanmamış Doktora Tezi, Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F., 1984.

YILDIZ, Gültekin, “Kamu Yönetiminde Müşteri Tatmininin Ölçümü”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu, Ankara: TODAİE Yayını, 1995.

TELEVİZYON YAYINLARINDA TRAFİK EĞİTİMİ VE SORUMLULUK

Dr. Cengiz ÖZDİKER*

Trafik kazaları ülkemizin en önemli sorunlarından biri olup, ülke genelinde 1998 yılında 440 bin 149 trafik kazası meydana gelmiş, bu kazalarda maalesef 114 bin 552 vatandaşımız yaralanmış, 4 bin 935 vatandaşımız da hayatını kaybetmiştir.

1999 yılında 441 bin 693 trafik kazası meydana gelmiş, bu kazalarda maalesef 113 bin 656 vatandaşımız yaralanmış, 4 bin 606 vatandaşımız da hayatını kaybetmiştir.

İstatistiklere göre son 40 yılda toplam 3.628.796 kaza meydana gelmiş, 191.551 kişi ölürken, 1.891.915 kişi yaralanmış ve 180 trilyon maddi hasar meydana gelmiştir. Sadece 1998 yılında meydana gelen trafik kazalarının sosyo-ekonomik maliyeti 1998 yılı rakamlarıyla 2 katrilyon 883 trilyon liradır. Bu rakamlar ülkemizdeki özürü sayı ve dolar bazında maddi hasarın milli ekonomiye olumsuz etkisi yönünden dehşet vericidir. İnsan hayatı bakımından bir tür manevi çöküntü ya da “ulusal trajedi” yaşanmakta, maddi kayıplar da milli ekonomiye olumsuz etki etmekte, her gün oluşan kazalarla artarak daha korkunç boyutlara varmaktadır.

Türkiye’de trafiğe kayıtlı motorlu araç sayısı 8.837.403 adet, motorsuz araç sayısı ise 46.573 olmak üzere toplam 8.883.976’dır. Sürücü ehliyetli insan sayısı 14.026.799 kişi olup, ortalama yedi kişiye bir araç düşmekte ve aykırı bir mantıkla bir araç iki kişi tarafından kullanılabilir.

Trafik kazalarının yoğun olduğu büyük kentlerimizden İstanbul’da 2.2 milyon, Ankara’da 830 bin, İzmir’de 604 bin motorlu araç trafiğe çıkmaktadır. “Yayaların, hayvanların ve araçların karayolları üzerindeki hal ve hareketleri” olarak tanımlanan trafik kavramı içerisinde var olan ana unsurlardan biri de yayalardır. Yerleşim yerlerindeki (şehir içi) trafik kazaları incelendiğinde bu kazalarda en fazla yayaların mağdur olduğu görülmektedir. Örneğin, ülkemizde şehir içi trafik kazaları neticesinde 1994 yılında toplam 2.795 ölüm vakasının % 45’ini, 1995 yılında ise toplam

*Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Kamuoyu ve Yayın Araştırmaları Daire Başkanı Ulusal Güvenlik ve Stratejik Araştırmalar Derneği Başkanı Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu Üyesi (RTÜK Temsilcisi).

TÜRK İDARE DERGİSİ

2.932 ölüm vakasının %42'sini, 1996 yılında toplam 2.524 ölüm vakasının %38'ini ve 1997 yılında da 1.836 ölüm vakasının % 40'ını yayalar oluşturmaktadır.

Karayollarının fazla kullanılmasının tabii sonucu olarak toplam taşıt içinde ağır vasıtaların oranı da yüksektir. Bir ağır vasıtaya Almanya'da 19.65, Avuturya'da

11.81 ve Bulgaristan'da 11.63 otomobil düşerken Türkiye'de bu oran 2.89'dur. Karayolu kullanımının yüksek olması ve ağır vasıta sayılarının çokluğu genel olarak trafik kazalarının artmasına neden olduğu gibi, kazaya karışan ağır vasıta sayısını, ağır vasıta kazalarındaki ölü ve yaralı sayılarını da artırmaktadır. 1994-1996 yılları arası trafik kazalarında hayatını kaybeden her 100 kişiden, İngiltere'de 3.9'u, Fransa'da 3.4'ü ve Almanya'da ise sadece 3'ü ağır vasıta kazalarında yaşamını yitirirken; Türkiye'de 13.9 gibi yüksek bir oran karşımıza çıkıyor. Aynı şekilde her 100 trafik kazasındaki yaralanmaların, İngiltere'de 6.4'ü, Fransa'da 3.4'ü ve Almanya'da 3.7'si ağır vasıta kazalarında olurken, Türkiye'de bu oran 9.9'dur. Bu da gösteriyor ki; ülkemizde ağır vasıta kazalarındaki ölümlerin toplam kazalardaki ölümlere oranı ile ağır vasıta kazalarındaki yaralanmaların toplam kazalardaki yaralanmalara oranı Batı Avrupa ülkelerindeki oranlardan yüksektir.

Taşımacılık talebinin, ulaştırma alt sektörleri itibarıyla dağılımında, karayolu alt sektörüne düşen pay, diğerlerine oranla aşırı bir fazlalık göstermektedir. Günümüzde yük taşımalarının %85'i, yolcu taşımalarının ise %94'ü karayolu ile yapılmaktadır. Trafik güvenliği iyi olan ülkelerde ulaşım türleri (Kara, Demir, Deniz ve Hava Yolları)'nı kullanma oranları bizdeki kadar karayolu lehinde yüksek değildir. Örneğin yolcu taşımada karayolunu kullanma oranı; ABD'de %27.2, Almanya'da %28.2 olmasına rağmen Türkiye'de %94'tür.

Ülkemizde trafik güvenliğine katkıda bulunmak amacıyla, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bazı maddelerini değiştiren, bu kanuna ek ve geçici maddeler ekleyen 17.10.1996 tarihli kanunla Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Hizmetleri Başkanlığına bağlı olarak üniversite ve trafikle ilgili gönüllü kuruluşlarla iş birliği içinde trafik güvenliği ile ilgili her türlü araştırmayı yapmak ve trafik kazalarını önlemek amacıyla, bilimsel gelişmeleri takip ederek öneride bulunmakla görevli Trafik Araştırma Merkezi Müdürlüğü kurulmuştur. Aynı zamanda Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu Başkanı olan Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Dr. Nihat KURTİÇ'in yönetimindeki (bir önceki başkan Dr. Şevket AYZAZ'ı minnetle anıyorum) bu birimin çok değerli çalışma ve istatistik değerlendirmeleri periyodik olarak uygulamacılarla kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

Toplumsal yaşamı her açıdan etkilemede önemli bir rol üstlenen televizyon yayınlarında bazı yayın kuruluşlarınca "kamu yararı"nın gözetilmediği, toplum değerleri ve bireysel hakların korunmadığı bir yayın olgusu da trafik kazalarına ilişkin eğitici yayınların yerine getirilmemesidir. Oysa, trafik kazalarının en aza indirilme-

TELEVİZYON YAYINLARINDA TRAFİK EĞİTİMİ

sinde temel faktör, sürücü ve yayaların bilgi ve dikkatini geliştirecek eğitimin en geniş şekliyle verilmesi ve trafik kazalarına karşı ciddi bir vatandaşlık bilinci oluşturulmasıdır.

Bu bakımdan en etkin eğitim araçları olan medya/yayın kuruluşlarına da büyük sorumluluk düşmektedir. 2981 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bazı maddelerinde değişiklik yapan 4199 sayılı Kanunun 41. maddesi, haftalık eğitim programlarının en az 30 dakikasının trafik eğitimine ayrılmasını öngörmektedir.

Buna göre; günde 24 saat kesintisiz yayın yapan bir televizyon kuruluşunun haftada toplam 168 saat yayınının 8.4 saatini eğitim programlarına, 8.4 saatini de kültür programlarına ayırması zorunludur. Eğitim ve kültür programlarının haftada 16.8 saat yayınlanma zorunluluğuna rağmen, Yasa Koyucu yayıncı kuruluşların kamu yararı ilkesini gözeteceğini öngörerek bu sürenin de asgari 30 dakikasının trafik eğitimine ayrılmasını uygun görmüştür.

RTÜK'ün yayımladığı Özel Radyo ve Televizyon Kuruluşlarının Eğitim, Kültür Türk Halk Müziği ve Türk Sanat Müziği Programlarında Yer Vermeleri Gerekli Oranlarına Ait Esaslar Hakkındaki Yönetmeliğin "Eğitim programlarının yayın oranı" başlıklı 6. maddesinde "Eğitim programları haftalık yayın süresinin % 5'inden az olamaz" denilmektedir. Aynı Yönetmeliğin Eğitim Programları başlıklı 5. maddesinin (d) bendinin 5. fıkrası "Korku ve dehşet yaratmadan her yaş grubuna hitap edebilecek tarzda trafik kuralları, tabii afetler ve benzeri konularla ilgili temel alışkanlıkları kazandıracak bilgiler verici, tedbirler öğretici" programlar yapılmasını öngörmüştür.

Aynı yönetmeliğin (b) bendinin 9. fıkrasında, uygulamadan sonuç alınamaması gözetilerek 27 Mayıs 1998 tarih ve 23354 sayılı Resmi Gazete'de yapılan değişiklikle "Toplumsal, özellikle de çocukların ve gençlerin sigara, alkol, uyuşturucu madde, kumar ve diğer kötü alışkanlıklara karşı caydırıcı nitelikte yayınlar yapmak suretiyle korunmasını sağlamak hususu göz önünde bulundurulur. Ayrıca, trafik kazalarını önlemeye yönelik eğitim programları yapılır. Bu tür yayınların toplam süresi, haftalık yayın süresinin %5'inden az olamaz ve hedef kitleye ulaşabilmek amacıyla, 09.00-21.00 saatleri arasında yapılır." Hükmü getirilmiştir.

Karayolları Trafik Kanunu yapılan bu değişikliklerle, bu hükümlere uymayarak, trafik eğitimi konusunda kanuni yükümlülüklerini yerine getirmeyen yayın

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapan 4199 sayılı Kanunun 41. maddesi, (Ek: 17/10/1996-4199/41 ve 21/5/1997-4262/4 ırdı). "Okul, Radyo ve Televizyonlarda Trafik Eğitimi" başlığıyla "Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde yayın yapan ulusal, bölgesel, yerel radyo ve televizyonlar, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasının (p) bendi gereğince yapacakları haftalık eğitim programlarının en az 30 dakikasını trafik eğitimi ile ilgili programlara ayırmak zo-

TÜRK İDARE DERGİSİ

kuruluşları için 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağını belirtmektedir. Bu hükümler yayıncı kuruluşun uyarılması ve yayınlarının geçici bir süreyle durdurulması olmakla birlikte bugüne kadar bu hükümlerden dolayı RTÜK'ün yayıncı kuruluşlara müeyyide uygulamadığı, yayıncılardan özdenetim ve yasalara bağlılık beklediği bilinmektedir.

RTÜK Kanunu'nun "Yayın İlkeleri" başlıklı 4. maddesi, "Radyo ve televizyon yayınlarının kamu hizmeti anlayışı içerisinde hangi ilkelere uygun olarak yapılacağını belirtmiş ve (p) bendinde, "Haberlere, spor programlarına ve reklamlara ayrılmış zamanlar hariç olmak üzere yayıncıların, yayın zamanlarının en az yarısının yerli yapımlara ayrılmasını sağlamak, bu oranı seyircilerin taleplerini göz önüne alarak veya yayıncının haber verme, eğitim, kültür ve eğlendirme sorumluluklarını dikkate alarak, yayın türleri ve süreleri ile asgari niteliklerini de öngörmek suretiyle, aşamalı bir biçimde gerçekleştirmeleri hususlarına..." açıkça hükmetmiştir.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nca kurulduğu 1994 yılından Şubat 2000 tarihine kadar Ulusal, Bölgesel ve Yerel yayın yapan radyo ve televizyon kuruluşlarına verilen 'Uyarı' ve 'Geçici Süreyle Yayın Durdurma' kararının dökümü şöyledir.

	Televizyon		Radyolar		Toplam Müeyyide	
	<u>Uyarı</u>	<u>Durdurma</u>	<u>Uyarı</u>	<u>Durdurma</u>	<u>Uyarı</u>	<u>Durdurma</u>
Ulusal	164	137	34	43	198	180
Bölgesel	20	8	36	18	56	24
Yerel	183	85	194	90	377	175
Toplam.....	367	228	264	151	631	379

Ülkemizde basın özgürlüğünün gelişimi ve bu özgürlüğün yerinde kullanımı bakımından yaşanan temel sorun, yayınların (haber ve yorumlar) nitelik ve niceliği, bazı uygulamacıların kural tanımazlığı, diğer bir ifadeyle özdenetim yoksunluğudur. "Basın/Medya"nın yayınlarında "kamu yararını gözetmesi ve koruması tüm dünyada birey lehine genişleyen düzenlemeler yanında, ulusal ve uluslararası yayıncılık hukuku, yayıncılık geleneği ve etik değerleri bakımından da zorunludur.

Türkiye'de 1990'dan bu yana beş yılı gayri resmi, beş yılı da yasal olmak üzere 10 yıldır özel radyo ve televizyon yayıncılığı yapılmasına rağmen yayıncılığın kendi dinamikleriyle evrimini tamamlamadığı görülmektedir.

rundadırlar. Bu fıkra hükümlerine uymayan ulusal, bölgesel, yerel radyo ve televizyonlar hakkında 13/4/1994 tarih ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun Hükümleri uygulanır..." şeklinde düzenlenmiştir.

TELEVİZYON YAYINLARINDA TRAFİK EĞİTİMİ

Trafik eğitimi, geniş açıdan anahaber bültenlerinden eğlence programlarına, yerli dramalardan yarışmalara kadar özellikle çocuk ve gençlerin TV izlediği saatlerde verimli, bu eğitim de izleyicilerin açık ya da gizli kabul sınırları içerisinde yapımcı, yönetmen, senarist, sunucu ve oyuncular tarafından profesyonel bir anlayış ve özenle işlenerek sunulmalıdır. Bu ilgi, yasal ve etik açılardan sorumlu bir yayıncılığın göstergesi olarak destek görecektir.

Durum böyleyken, yayın kuruluşlarının bir çoğunun trafik eğitimiyle ilgili programları yayınlarken ya kanunda belirtilen sürelerle uymadıkları ya da bu tür programları gece 24.00 ten sabah 06.00'ya kadar olan zaman dilimi içerisinde yayınladıkları gerçeği ciddi bir eleştiri konusudur. Gece yarısı yayınlanan trafik haber ve programlarının sadece yetişkinler değil, birey olarak en fazla eğitime muhtaç olan, uykudaki çocuk ve gençler tarafından da izlenememektedir. Bir yayıncının yasal yükümlülüğü yerine getirmek adına dahi olsa, herhalde kendi yayını izlettirmemek ya da izlenmeyeceğini bilerek yayınlamak gibi bir kastının olmadığı düşünülür.

Yayıncılar “kamunun ilgisini ne çekiyorsa o kamunun yararınadır” ya da “neyi ne zaman yayınlarsan seyrederler” gibi doğru olmayan yaklaşımlarda bulunmamalıdır. İstatistiklere bakıldığında trafik kazalarında ölü ya da yaralı olarak mağdur olmuş yüzbinlerce aile ve birkaç milyon özürü vatandaşımız bulunmaktadır. Yayıncılar ve gazeteciler kamu yararına hizmet etmeli, kamunun ruhuna ve vicdanına en azından saygı duymalıdır. Televizyon yayıncılığında kamu yararının gözardı edilmediğine ilişkin güzel örnekler olmasına rağmen, daha iyilerinin yapılabileceği açıktır

Televizyonların yayınlarında trafik eğitimi konusunda kanuni yükümlülüklerini yerine getirmedikleri ortada olup, maalesef RTÜK gerekli yaptırımları etkin bir biçimde uygulamamış, uyarı ve yaptırımlarında yayıncıları özdenetim ve meslek sorumluluğuna davet etmekle yetinmiştir. Oysa, trafik kazalarının azaltılması, bu yöndeki maddi ve manevi kayıpların sona erdirilmesi için herkese, başta kamu görevlileri ile basın mensuplarına büyük bir sorumluluk yüklemektedir. *

* Cengiz Özdiğer'in Notu:

Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Araştırma Merkezi Müdürü Dr. Süleyman İŞILDAR'a göre; sadece 1998 yılında meydana gelen trafik kazalarının sosyo-ekonomik maliyeti 1998 yılı rakamlarıyla 2 katrilyon 883 trilyon lira olup, bu kayıpla 100 m2'lik 645.508 kaloriferli. 738.116 kalorifersiz konut yapılabileceği hesaplanmıştır. Bu sonuç sadece bütçe açığımızın kapatılması için değil, deprem felaketi yaşayan vatandaşlarımıza sunulabilecek hizmetlerde sahip olmamız gereken kaynağın çok fazlasını bir anlamda trafik kazalarında maddi hasar olarak kaybettiğimizi ortaya koymaktadır.

POLİS-HALK İLİŞKİLERİNDE SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Erdoğan ERDAĞ*

Elde etmeyi düşündüklerimizin içinde
hiçbir şey, bize halkın sevgisi ve beğenisi
kadar yararlı ve şeref verici olamaz.¹

Gabriel BOİSSY

GİRİŞ

Çağımızda bilim ve teknoloji hızla ilerlemekte, gelişen ve değişen dünya koşullarına uyum sağlamak bir zorunluluk olmaktadır. Bu gelişim ve değişimleri izleyen kurumlar, başarılarına başarı katmakta, daha etkili ve daha verimli olmaktadır. Ancak yalnızca teknolojik gelişmeleri izleyerek başarılı olunamayacağı, bunun yanında halkla işbirliği yapılmasının da gerekliliği ortaya çıkmıştır.²

Halkla ilişkiler, bir kamu kuruluşunun, hem kendi personeli hem de ilişkide bulunduğu toplum kesiminin güven ve desteğini sağlamak için giriştiği, iki yönlü iletişime dayalı, sonuçta, kamuoyunda kuruluşun, kuruluşta da kamuoyunun istediği yönde değişikliklerin gerçekleşmesine, böylece kuruluş ile çevre arasında olabilecek en uygun ölçekte uyum ve denge sağlanmasına yönelik sistemli ve sürekli çabalaradır.³

Polis örgütü, toplum için yararlı olan şeyleri korumak ve zararlı olan şeylerle savaşmak üzere görevli bir güvenlik örgütüdür. Tüm toplumlarda polis, güvenliğin ve kamu düzeninin sağlanması ve suçun önlenmesi gibi sorumlulukları ile toplumsal yapının bütünleyici bir parçasıdır.⁴ Artık çağdaş polislik, yakalanan suçlu oranı

* Ankara Üniversitesi, İletişim Fakültesi, Halkla İlişkiler ve Tanıtım Bölümü Doktora Öğrencisi, Ankara Emniyet Müdürlüğü. Komiser.

1 Nuri TORTOP, **Halkla İlişkiler**, Ankara: 1997, s . XI.

2 I. Polis Halk İşbirliği Sempozyumu, **Önsöz.**, Polis Akademisi Yayınları, Ankara: 1995, s. V.

3 Nurullah Öztürk, “ Toplam Kalite Yönetimi Bağlamında Kamu Kurumlarında İletişim Kalitesi: Emniyet Genel Müdürlüğü’nün Halkla İlişkileri., **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi**, Ankara: 1996., TODAİE Yayınları, s.167.

4 Emniyet Genel Müdürlüğü, **Polis Halk İlişkileri ve Turizm**, Ankara:

1994. s. 10.

TÜRK İDARE DERGİSİ

ile değil, halkla geliştirilen ilişkilerin niteliği, halka verilen güven ve suçu önleme sorumluluğuna halkın katılmasını sağlama oranıyla değerlendirilmektedir.⁵

Polis halk ilişkileri başta polisin kendi moral gücü olmak üzere, operasyonların başarısı, polislik mesleğinin itibarı, devlet-millet kaynaşması, sivil yönetim, güvenlik, esenlik ve ülkenin huzuru bakımından da önemlidir. İyi yetişmiş, halkla ilişkilerini iyi geliştirebilmiş ve halkla bütünleşmiş bir polis örgütüne sahip olmak, medeni bir ülkenin hem gücü hem de gururudur.⁶

I. POLİS-HALK İLİŞKİLERİ

Bugün pek az kimse, ekonomik, toplumsal ve ruhsal gereksinimlerine, kişisel amaçlarına, başkalarının yardımı olmaksızın ulaşabilmektedir. Her toplum, gereksinimlerini karşılamak ve geleceğe yönelik amaçlarını gerçekleştirmek üzere çeşitli örgütlenmelere gitmektedir. Örgütler, her değişimi kendi politika ve işleyişine yansıtabildikleri sürece; amaçlarını doğru olarak saptayıp topluma benimsetebildikleri ölçüde varlıklarını sürdürme olanağı bulabilirler. Bu nedenle bir kuruluşun amacını gerçekleştirebilmesi ve varlığını sürdürebilmesi için çevresiyle uyum içinde olması gerekmektedir.

Örgüt (teşkilat), çevresine uyum sağlayabilmelidir. Örgütün çevreye uyumu, çevrenin gereksinimlerini yanıtlama ve çevre ile başa çıkabilme gücüne bağlıdır. Örgüt, amaçlarını gerçekleştirmek için önüne çıkan sorunları ve engelleri etkileyerek, onları dilediği yönde değişikliğe uğratarak etkili olabilmektedir.⁷

Toplumun desteğini ve güvenini sağlamak, kamu kuruluşları için yaşamsal önem taşır. Çünkü toplumsal destek, kamu kuruluşlarının başarısının ilk koşuludur. Halkın, toplumsal örgütlere bu derece bağlı olması, yönetimde “halka ilişkiler” denilen yeni bir felsefe ve fonksiyonun yaratıcısı olmuştur. Kamuoyunun istek ve değerlerine önem veren halkla ilişkiler, toplumsal uzlaşmanın oluşturulmasında ve etkili bir kamuoyunun yaratılmasında yaşamsal bir önem taşır.

İnsanların toplum halinde yaşaması, insan ilişkilerinde bir düzen sağlanmasını ve sürdürülmesini gerektirir. Bu, her toplum için kuralları koyacak ve uygulayacak bir otoritenin varlığını kaçınılmaz kılmaktadır. Bu nedenle toplumda düzen ve güvenin sağlanması, devletin temel ve değişmez işlevlerinden biri olmuştur. Halkla ilişkilerin gelişimi incelendiğinde; halkla ilişkilerle ilgilenen bilginlerin, halkla

5 Mustafa Özgen, Polis Halk İlişkileri, Ankara: Polis Enstitüsü Yayınları, 1979. s. 17.

6 Remzi Fındıklı, “Güvenlik Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Polis-Halk İlişkilerinin Anlam ve Önemi”, I. Polis Halk İşbirliği Sempozyumu, Polis Akademisi

Yayınları, Ankara: 1995, s. 285.

7 İbrahim Ethem Başaran, Yönetimde İnsan İlişkileri, Ankara: 1992, s. 34.

POLİS-HALK İLİŞKİLERİ

ilişkilerin insanların toplum halinde yaşamaya başlamalarından beri varolduğunu kabul ettikleri görülür.⁸

Halkla ilişkilerin onlarca tanımı yapılabilir ve yapılmaktadır. Yönetimin izlemekte olduğu politikanın halka benimsetilmesi, çalışmaların devamlı ve tam olarak halka duyurulması, yönetime karşı olumlu bir hava yaratılması ve buna karşılık, halkın ne düşündüğünün, yönetimden ne istediğinin bilinmesi ve halkla işbirliği sağlanması görevine halkla ilişkiler denir.⁹ Kazancı'ya göre halkla ilişkiler; yönetimin eylem ve ilişkilerini halka onaylatma çabası değil, eylem ve işlemleri yönetilenlere etkileşerek gerçekleştirme ve böylece kendiliğinden oluşan bir onay elde etmektir. Yalçındağ'a göre de halkla ilişkiler; "bir kamu kuruluşunun izlediği politikanın halka açıklanması ve benimsetilmesi, kuruluş faaliyetlerinin halka duyurulması, kuruluşa karşı halkta olumlu bir tutum yaratılması, halkın o kuruluş hakkında ne düşündüğünün ve ondan ne istediğinin öğrenilmesi ve halkla işbirliği sağlanmasına ilişkin faaliyetler ve hizmetlerdir." Aşna ise; halkla ilişkileri, "özel ya da tüzel kişilerin belirtilmiş kitlelerle dürüst ve sağlam bağlar kurup geliştirerek onları olumlu inanç ve eylemlere yöneltmesi, tepkileri değerlendirerek tutumuna yön vermesi, böylece karşılıklı yarar sağlayan ilişkileri sürdürme yolundaki planlı bir yöneticilik sanatı" biçiminde tanımlamıştır.

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler, bir kamu kuruluşunun ilişkide bulunduğu toplum kesiminin güven ve desteğini sağlamak için giriştiği iki yönlü iletişime dayalı, sonuçta kamuoyunda kuruluşun, kuruluşa da toplumun istediği yönde değişikliklerin gerçekleşmesidir.¹⁰

Halkla ilişkiler, özel ya da tüzel kişilerin belirtilmiş kitlelerle dürüst ve sağlam bağlar kurup geliştirerek, onları olumlu inanç ve eylemlere yöneltmesi, tepkileri değerlendirerek tutumuna yön vermesi, böylece karşılıklı yarar sağlayan ilişkiler sürdürme yolundaki planlı çabaları içeren bir yöneticilik sanatıdır.¹¹

Halkla ilişkilere girildiği zaman, hedefin hangi halk olduğunu belirtmek gerekir. "Hangi halk" ile söylenmek istenen, halkın, toplumun hangi grubu olduğu sorundur. Bir radyo istasyonu için hedef olan halk, yalnız o istasyonun dinleyicileri iken, bir gazete için şimdiki ve potansiyel okuyucularıdır. Öyleyse tanıtılacak konuya göre hedef kitleyi seçmek ve ilişki kurmadan önce onu tanımak gerekir.¹²

8 Nuri Tortop, **Halkla İlişkiler**, Ankara: 1990, s. 12.

9 **a.g.k.**, s. 4.

10 Selçuk Yalçındağ, **Yönetimde Halkla İlişkiler**, Ankara: 1974, TODAİE, s. 57.

11 Alaettin Aşna, **Halkla İlişkiler**, Ankara, 1969, s. 103.

12 Aşna. 1969, **a.g.k.**, s. 38.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Aristo, polisliği “insanlığın en önemli buluşlarından biri” olarak nitelemiştir.¹³ Polis, kamu düzenini ve güvenliğini koruyan, yasaların eşit ve adil uygulanmasını sağlayan, kanun ve nizamların kendisine verdiği görevleri yerine getiren emniyet hizmetleri sınıfından silahlı bir kuvvettir. Bir başka ifadeyle polis, silahlı icra ve inzibat kuvvetidir. Polis toplumda dirlik ve düzeni, kamunun ve kişilerin temel haklarını kullanma güvencesini: konut dokunulmazlığını, halkın ırz, can ve malını korur, toplumun huzur ve güven içerisinde yaşamasını sağlar. Yardım isteyenlere, yardıma ihtiyacı olan çocuk, sakat ve düşkünlere yardım eder, yasa ve diğer mevzuatın verdiği görevleri yapar.¹⁴

Günümüz toplumunda polisin yerini ve önemini anlayabilmek için polisin işlevlerine bakmak gerekir. Demokratik bir toplumda polisin temel işlevleri şunlardır: ¹⁵

- Kamu düzeninin sağlanması ve sürdürülmesi,
- Kanunların uygulanması,
- Suç olaylarının önlenmesi,
- Suç olaylarının aydınlatılması,
- Suçluların yakalanması,
- Mahkemelerin hazırlık soruşturmalarına yardım etmek,
- Temel hakların korunması ve kollanması,
- Fiziki tehlikede olanlara ve acil yardım isteyenlere yardım,
- Trafik düzenlenmesi ve yol güvenliğinin sağlanması,
- Komşular, arkadaşlar ve aileler arasındaki günlük anlaşmazlıkların çözülmesi,
- Toplumda genel bir güvenlik duygusunun sağlanması ve sürdürülmesi,
- Sivil düzenin ve yönetimin korunup geliştirilmesi,
- Yönetimle halk arasında uygun bir düzenleyici, birleştirici ve geliştirici rol oynaması,
- Yabancılarla ilgili vize, oturma izni ve araştırmaların yapılması,
- Kamu hizmetine yeni alınacak kimselerle ilgili verilerin toplanması.

13 Fındıklı, **a.g.k.**, 1995, s . 273.

14 Yılmaz Yaşar, **Açıklamalı Polis Meslek Hukuku.**, Ankara: 1996, s. 22.

15 Fındıklı, **a.g.k.**, 1995, s . 275.

POLİS -HALK İLİŞKİLERİ

Günümüzde geçerli olan toplum polisliği, topluluk polisi sistemidir. Bu sistemde tüm bireylerin kendisini üniformasız bir polis kabul etmesi, yasalara aykırı eylemleri yetkili organlara bildirmesi, bunları yaparken de kurallara önce kendisinin uyması söz konusudur.

Polis hizmetlerine halkın katılımı, polisin güç ve yetkilerini halkla paylaşması, planlama ve operasyonlarda polise yardımcı olması, suç ve suç olaylarını polise bildirmesi, polise güven duyması şeklinde olmaktadır. Öteden beri suç önleme ve suçluları yakalama görevinin halkın güven ve desteği olmadan, silah ve jop korkusuyla başarı lam ayacağı bilinmektedir. Polis hizmetlerinin korkuya dayandırıldığı ve her türlü acımasız önlemlerin uygulandığı günümüz antidemokratik ülkelerinde olayların giderek tırmanması, bu görüşü desteklemektedir.¹⁶

Bir kuruluşun toplumdaki önemi ve saygınlığı toplumun o kuruluşa verdiği değerle ölçülür. Polis bulunduğu ülkenin toplumsal yapısının en iyi yansıtıcısıdır. Yasaların uygulanması, huzurun sağlanması gibi klasik ve modern sayısız görevleri olan polis örgütü, görevlerini toplumun diğer kuruluşlarıyla birlikte yürütmek zorundadır. Bu nedenle polis, kendisini toplumdan soyutlayamaz.¹⁷

Bununla birlikte bir sorumluluk ve güven mesleği olan polisliğin toplumda saygınlık kazanması polisin halka güven verebilmesine bağlıdır. Polis; güvenilen, dürüst, çalışkan ve hakkında herhangi bir olumsuz düşünceye yer bırakmayan bir görevli olmak zorundadır. Polislik, hoşgörünün ağırlık kazandığı bir dönemde artık, son dönemlerde olduğu gibi, bir korku kurumu olmaktan çıkarılıp bir güven kurumu olmalıdır. Polisliğin bir güven kurumu olması suçun önlenmesine yardım edebileceği gibi, polisin saygınlık ve başarı oranını da arttıracaktır. Bu ise polis-halk ilişkilerinin iyileşmesi ve geliştirilmesi ile mümkündür.

Polis örgütünde temel ilke; suçun önlenmesi, halkla polis arasında karşılıklı güvene dayalı ilişkilerin kurulması ve bu ilişkilerin sürdürülmesidir. Günümüzde devlet, yönetilenler üzerindeki fiziki baskısını görece olarak azaltmıştır. Devlet, yönetilenin denetimini artık baskıcı devlet yöntemlerine başvurarak sağlamaktan çok, çağdaş gelişmelerin yarattığı teknolojileri kullanarak ve ideolojik araçlara başvurarak sağlamaktadır.¹⁸

Polis-halk ilişkileri denince, polisin hizmet verdiği halkla olan ilişkileri anlaşılır. Polis-halk ilişkileri salt bir halkla ilişki değildir ve kendisine has özellikleri vardır. Esasen polisle halk birbirinden ayrı iki kurum değil, tam aksine birbirinin parçasıdır. İşte polis halk ilişkilerini polisin hizmet ettiği, toplumun bir parçası ol-

16 Güneş, 1994. a.g.k., s. 9.

17 Mete Özkınay, **Polis Halk İlişkileri**, Ankara: 1978. s. 13 .

18 Güneş, 1994. a.g.k., s. 24.

TÜRK İDARE DERGİSİ

duğu, ondan ayrı olmadığı inancının ifadesidir. Polis halk ilişkilerinde kimi özellikler vardır. Bunlar;¹⁹

- Polis halk ilişkileri, polisin polisliği halkla birlikte yapma ilişkisidir.
- Polis halk ilişkileri, polisin halka iyilerin dostu, kötülerin korkulu rüyası olduğunu anlatabilme ilişkisidir.
- Polis halk ilişkileri, polisin korkulan ve korkutan değil, güvenilen ve güven veren bir görevli olduğu izlenimini verme ilişkisidir.
- Polis halk ilişkileri, polisin, polis devletinin veya anlayışının değil, demokratik devletin polisi olduğu gerçeğini halka anlatabilmesidir. Polis devletinde halkla ilişkiler söz konusu değildir.
- Polis halk ilişkileri, polisin temel görevi olan suçu önleme ve kamu düzenini sağlama sorumluluğuna halkın katılımını sağlayabilme becerisidir.
- Polis halk ilişkileri, polisin halkla tanışması, danışması ve dayanışmasıdır.
- Polis halk ilişkileri, polisin önce insan sonra polis olduğunu halka anlatabilme çabasıdır.
- Polis halk ilişkileri, bir taraftan halka güven verme, diğer taraftan da halkın güvenini kazanma ilişkisidir. Polis her şeyden önce, bir güven kurumudur.
- Polis halk ilişkileri, halka hoşgörü gösterme aynı zamanda halkın hoşgörüsünü kazanabilme çabasıdır. Toplumdaki gerginliği önleme ve polisin stresini atmasında hoşgörünün önemli rolü vardır.
- Nihayet polis halk ilişkileri, halkın iyi niyetini, desteğini ve yardımını kazanabilme ilişkisidir.

Özgürlükçü demokratik bir siyasi ortamda, kamu kuruluşlarının halkın beklenti, dilek ve yakınmalarına duyarsız kalamayacakları kuşkusuzdur. Kamu kuruluşlarının yürüttüğü hizmetlere ilişkin halkın beklenti, görüş, dilek ve yakınmalarının, iyi işleyen halkla ilişkiler programları aracılığı ile kuruluşa yansması, yalnızca iletişim süreci olmanın ötesinde bir anlam ve içerik kazanmalı; bu bilgiler yönetim süreci içinde özümseñip, halkın istek ve beklentileri doğrultusunda bir örgütsel tavır gerçekleştirmelidir.

Halkla ilişkilerin bütün tanımlarında, üzerinde durulması gereken birkaç ögesi olduğu görülmektedir.

19 Fındıklı, a.g.k., 1995, s. 278.

POLİS -HALK İLİŞKİLERİ

Bunlardan ilki, karşılıklı değildir. Halkla ilişki kuran kişi ya da kuruluş, karşısındaki kişiye bir şey verirken ondan da bir şey almaktadır. Bunun en açık örneği bir tanıtma kampanyasında kitleye verilecek bilginin, kampanya konusu olan nesne ya da eyleme duyulan ilgi şeklinde geri dönmesidir. Bu oluşumda iki uç arasında karşılıklı akım ve karşılıklı yarar vardır. Bu da çalışmaların doğruluğuna bağlıdır.

İkincisi, halkla ilişkide bulunan kişi ya da kuruluş açısından yararlıdır. Hedef, kitlenin desteğini, en azından anlayış ve ilgisini kazanmaktır. Bu ilginin kazanılması çabanın başlıca amacıdır.

Üçüncüsü, kazanılan bu ilginin değerlendirilmesi halkla ilişkilerde girilen önemli bir çabadır. Bu değerlendirmenin yapılması, tanıtmayı yapan kuruluşun yeni şeyler üretmesini, hedef kitle hakkında da her zaman kullanılabilecek bilgi edinilmesini sağlar.

Dördüncüsü ise, hedef kitleyi etkileyerek onu belirli bir inanişaya veya eyleme sürüklemek görevidir. Bu eylemin, beyin yıkama işlemi olarak algılanmaması gerekir. Çünkü beyin yıkama işleminde yapılan, etkilenmesi istenen hedef kitlenin, körü körüne bir eyleme ve inanişaya itilmesi olmasına karşın; halkla ilişkilerde yapılan, gerçekleri ortaya koyarak tanıtılacak eylem veya kişiyi açık bir biçimde hedef kitleye göstermektir. Bunu yaparken hedef kitleden gelecek dilek, şikayet ve tepkiler de dikkate alınarak, tanıtılacak olan eylemde halkın beğenmediği özellikler varsa bunlar düzeltilerek halka sunulacaktır. Bu arada kullanılan mesajlarda gerekli düzeltmeler yapılarak oluşum sürdürülecektir. Yani kuruluş ile hedef kitle arasında karşılıklı bir akım söz konusu olup, hedef kitle bu akımdan yararlanmaktadır. Amaç, hedef kitleyi etkileyebilmek, onu bu tip eylemlere dürüst yollardan itebilmektir.

Kamuoyunun gittikçe daha büyük güç kazandığı bir çağda, kamuoyunun benimsemesi, desteği; örgütlerin varlıklarını sürdürmeleri, gelişmeleri bakımından büyük önem taşımaktadır. Yönetimle olan ilişkilerde, hizmetten yararlananların işini kolaylaştırma, yurttaşlara yararlanabilecekleri hizmet olanakları ve başvurular konusunda kolaylaştırıcı bilgiler sağlanarak gerçekleştirilir.

Belirli konularda karar vermeden önce halktan alınacak bilgiler, onların ilerde uygulama aşamasındaki başarıyı etkileyebilecek tutumlarıyla kanıları, şimdiki uygulamaya ilişkin yakınmaları, örgütlenmeleri, dileklerinde edinilecek bilgiler kararların uygunluk düzeyini yükseltecek değerli verilerdir. Kimi hizmetlerin etkin bir biçimde yürütülebilmesi halkın işbirliğini gerektirir. Özellikle polis örgütünde bu durum açık bir şekilde görülmektedir.

Özetle, halkla ilişkilerin amacı halkı aydınlatmak, onlara çalışmaları benimsetmek, yönetime karşı olumlu davranış içinde bulunmalarını sağlamak, halkın yönetimle olan ilişkilerini düzenleyerek ilişkilerin kolaylaşmasını sağlamak, kanun

TÜRK İDARE DERGİSİ

ve kurallara uyulmasını sağlamak için bunlar hakkında aydınlatıcı bilgi vermek, halkın dilek, öneri ve şikayetlerinden yapılan çalışmalarda yararlanmak ve aksaklıkların giderilmesi için onları değerlendirmek, özel ve kamu yararına cevap vermeye çalışmak ve herkesin kişiliğine saygı göstererek toplumsal sorumluluk duygusu yaratmak, kararların isabet derecesini artırmak için halktan bilgi almak ve özellikle halkla işbirliği sağlayarak hizmetlerin daha yaygın, çabuk ve kolay yürütülmesini sağlamaktır.

II. POLİS HALK İLİŞKİLERİNDE MEVCUT DURUM

Ülkemizde, halkla ilişkilerin kamu kesiminde uygulanması oldukça cılız kalmıştır. Bu kuruluşlarda halkla ilişkiler birimi ya hiç yer almamakta, ya da yer olsa bile işlevsiz olmaktadır. Oysa halkla ilişkiler en çok, varlık nedenleri “Kamu” hizmeti için olan kamu kuruluşlarında gereklidir.²⁰Bu sıkıntılar polis halk ilişkilerinde de aynı paralelliktedir. Maalesef, polis halk işbirliği istenen seviyeye çıkarılamamış, gereken destek sağlanamamıştır. Ancak bu konunun istenen seviyeye ulaşılması için gerekli çalışmalar devam etmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM), polis teşkilatının beynidir. Kendine bağlı 25 daire başkanlığı, bu daire başkanlarına bağlı 100’ün üzerinde şube müdürlüğü ve her bir şube müdürlüğüne bağlı onlarca büro amirliği ile en büyük kamu kuruluşlarından birisidir. Kendisine bağlı iki yüz bine yaklaşan personeli olan bir kurumun ve yaptığı işin doğası gereği halkla temas sıklığı en yüksek personele sahip bir örgütün halkla ilişkilere verdiği önemin elbette diğerlerinden farklı olması beklenir. Polis teşkilatının en üst kurumu olarak, kurumun halkla ilişkilerinde makro ihtiyaçlarını karşılayacak bir şube müdürlüğü bulunmaktadır. Basın ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü, beş alt birime ayrılmıştır. Bürolar amirliği, idari büro amirliği, basın büro amirliği, halkla ilişkiler büro amirliği ve protokol büro amirliği. Teşkilatın söz konusu birimi, Türkiye’de kamu kuruluşlarının büyük bir kısmı gibi doğrudan en üst düzey tepe, yönetimine bağlıdır. Teşkilatın il düzeyinde (Emniyet Müdürlüklerinde) halkla ilişkiler şube müdürlüğü, ilçe düzeyinde (Emniyet Amirlikleri) ise büro amirlikleri bulunmaktadır. Birimin genelde yaptığı belirli sayıda gazete ve dergiyi izleme ve kupür kesme, belirli televizyon kanallarını izleme, törenlerle ilgili basını bilgilendirme gibi tek taraflı ve sonuçsuz çalışmalardır. Örneğin derlenen binlerce kupür, hiçbir tasnife tabi tutulmamakta, analiz edilmemekte, sonuçlar çıkarılıp değerlendirilmemektedir. Dolayısı ile yapılan o çok sığ ve kısmi çalışmalar bile kullanıma sokulmamaktadır. Oysa halkla ilişkilerin dört aşaması vardır: Araştırma, Planlama, Uygulama, Değerlendirme. Bununla birlikte EGM, emniyet teşkilatının en üst düzey yönetim örgütü olarak, genel anlamda bir yönetimin yanında, stratejik bir yönetim anlayışını benimsemek durumundadır. Çünkü stratejik yöne-

20 Öztürk, 1996., a.g.k., s. 167.

POLİS -HALK İLİŞKİLERİ

tim, kurum hiyerarşik olarak ele alındığında, üst kademenin ilgilendiği özel bir yönetim alanını kapsar. Buradan hareketle EGM, dış çevreyle (medya, halk, adalet, eğitim vb. diğer kurum ve kuruluşlar) olan ilişkilerini düzenlemesi ve yönünün belirlenmesi için yapılacak çalışmaların planlanması, örgütlenmesi, uygulanması, koordinasyonu ve kontrol edilmesi sürecinde baş rolü oynayacaktır.²¹

Bununla beraber halkla ilişkiler konusunda, genel müdür yardımcılarına bağlı olan daire başkanlıklarının (Eğitim, APK, Trafik vb.) çalışmaları halkla ilişkiler şube müdürlüğünden kat kat fazladır. Özellikle, APK Daire Başkanlığı yayınladığı periyodik dergilerle, raporlarla, broşürlerle, yıllık vb. yayın faaliyetleri ile halkla ilişkiler şube müdürlüğünün yerini almış gözükmetedir. Örneğin, bu konuda Eğitim Daire Başkanlığının yaptığı ve bastırdığı, “Halkla İletişim Kurma, 1993”, “Polis -Halk İlişkilerinde Eğitimin Rolü ve Önemi” çalışmaları önemli sayılabilir. APK'nın “ Halkın Polis İmajı ve Polis Halk Bütünleşmesinin Dinamikleri” araştırması, üç ayda bir yayınlanan ve polisle ilgili araştırma ve yazıların yer aldığı Polis Dergisi ve “Polis Okullarına Başvuru Kılavuzu”, “Hayat Kurtaran Trafik Kuralları”, “Polis Koleji Giriş Rehberiniz”, “Pasaport Alma Rehberiniz”, “Kimler Nasıl Silah Ruhsatı Alabilir”, “Dernekler Kılavuzu”, “Bir Trafik Kazasına Muhatap Olduğumuzda Nasıl Davranmalıyız”, “Hırsızlık,... Suçlarına Maruz Kalmayın”, “Sürücü Belgesi Nasıl Alınır”, “Huzur ve Güveniniz İçin Polis İmdat”, başlıklı broşürler aklı gelen başlıcalarıdır. Bu güzel çalışmaların en büyük eksikliği ise teşkilat dışına taşınamaması, dağıtılamaması ve tanıtılamamasıdır. Halkla ilişkiler, profesyonellik ve uzmanlık isteyen, eğitimi, ilkeleri, teknikleri araçları olan, kısaca belirli nitelikler taşıyan bir meslektir. Bu nitelikler olmadan yapılan halkla ilişkiler çalışması, dostlar alışverişte görsün'den öteye gitmeyecek ve gerçek alışveriş gerçekleşmeyecektir. Örneğin söz konusu Basın, Protokol ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğünde, 4.Sınıf 1 emniyet müdürü, 1 başkomiser, 1 komiser, 2 komiser yardımcısı, 11 polis memuru, 2 genel idari hizmetli, 1 sözleşmeli ve 2 teknisyen yardımcısı olmak üzere toplam 20 personel çalışmaktadır. Sayıca da oldukça yetersiz olan ve kabul edilen bu 20 personelden basın ve halkla ilişkilerde ve herhangi bir eğitim veya kurs görmüş herhangi bir personel bulunmamaktadır.²²

Halkın polise bakış açısı, beklentileri, şikayetleri, polisin halkla ilişkilere bakış açısı, polisin eğitimi gibi konulara ilişkin yapılmış bazı araştırmalar incelenmiş olup, bulgulara;

- Erdoğan Erdağ'ın 1998 yılında Ankara Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Eğitim Yönetimi Planlaması Bölümü'nde yapmış olduğu “Türkiye’de Polis

21 a.g.k., s. 169.

22 Üztürk, 1996., a.g.k., s. 172.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Halk İlişkileri ve Polis Örgütü'nde Halkla İlişkiler Eğitimi” konusundaki Yüksek Lisans tezi,

- Prof. Dr. Tülin İçli'nin Hacettepe Üniversitesi Fen, Mühendislik ve Edebiyat Fakültelerinden seçilen 200 öğrenci ile üniversite gençliğinin polise bakış açısı ve polis halk ilişkileri ile ilgili görüşlerini belirleyebilmek için yaptığı araştırma,

- Prof. Dr. Murat Barkan'ın 1994-95 eğitim döneminde Anadolu Üniversitesi'ne bağlı İletişim Bilimleri Fakültesi'nin Eğitim İletişimi ve Planlama Bölümü 4. Sınıf öğrencileri tarafından “Eğitim İletişim Projeleri” dersi kapsamında yapılan araştırma,

- Eskişehir Emniyet Müdürlüğü'ne bağlı hizmet birimlerinde görevli amir ve memur konumundaki görevlilerin “Halkla İlişkiler ve İletişim” konularındaki yeterliklerini içeren araştırma,

- Aydın Emniyet Müdürlüğü'nün 1994 yılında Polis Halk ilişkilerini sorgulayan 1000 kişi üzerinde yapılan araştırma,

- Erzurum Polis Okulu'nun Erzurum'da 1995 tarihlerinde 4353 kişi üzerinde yapılmış olan polis halk ilişkileri araştırması,

- Yrd. Doç. Dr. Sevil Öner'in 1995 yılında, Atatürk Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Bölümünde hazırlanmış ve 213 kişiye uygulanan polis halk işbirliğinin mevcut durumunu ve geliştirme şartlarını belirlemeyi amaçlayan araştırmalar gibi çalışmalardan ulaşılmıştır.

1. Halkın Gözünde Polis İmajı İle İlgili Mevcut Durum

a. Halka göre, polisin eğitiminin yeterli düzeyde olmadığı, yüksekokul ve üniversite öğretimi ile polis yetiştirilmesi gerektiği ve halkla ilişkilerin daha iyi duruma getirilmesinin de eğitiminden geçtiği,

b. Halkın bir bölümü polisin, insan ve topluluk psikolojisi konusunda yeterli bilgiye sahip olmadığı,

c. Halkın, polisle ilişki kurmada zorluk çektiği, bunun nedenleri de; polisin aldığı dokuz aylık eğitimin yetersiz olması, aldığı ücretin yetersiz olması, polisin halka olumsuz yaklaşımı olarak belirlendiği,

d. Halkın bir bölümünün polisten korktuğu, halka kendisini tam olarak tanıtamadığı, yasaları tam olarak herkese yansız uygulamadığı, polis-halk ilişkilerinde en önemli sorunlar olarak saptanmıştır. Bu sonuçları halk, kişisel gözlemlerinden ve kitle iletişim araçlarından elde etmiştir.

POLİS -HALK İLİŞKİLERİ

- e. Halkın, kendine en yakın hissettiği polis, trafik ve karakol polisi; kendine en uzak hissettiği polis ise çevik kuvvet, özel tim ve terör polisi olduğu,
- f. Bir kısım halkın, polise yardım etmekten çekindiği saptanmıştır.
- g. Trafik dışında herhangi bir suç işlendiğinde ve yasa ihlaline şahit olduğunda polisin tutumunu öğrencilerin %53'ü ilgisiz ve katı, %13.1'i ise olay anında duyarlı, ilgili ve yardımcı diye tanımlamıştır.
- h. Ankara Emniyet Müdürlüğü'nün yaptığı küçük bir ankette, katılanların %95'i Ankara polisini başarılı bulmuştur.²³
- k. Aydın Emniyet Müdürlüğü'ne güven duyuyor musunuz? Sorusuna vatandaşların %75'i evet, %18 'i hayır cevabı vermiş, %7'si ise görüş bildirmemiştir.
- l. Polis, başarılı olabilmek için yeterli olanaklara sahip mi? Sorusuna ankete katılanların %91 'i hayır yanıtını vermişlerdir.

2. Halkın Polisten Beklentilerine İlişkin Mevcut Durum

- a. Halk polisten, görev bilincine sahip olmasını, halka olumlu yaklaşım iletişim kurmasını, şiddete başvurmamasını, herkese yansız davranmasını, güler yüzlü, konuşmalarının terbiyeli ve düzgün olmasını beklemektedir. Korkulan değil, güvenilen, hoşgörülü polis istenmektedir.
- b. Toplumsal olaylarda halk, polisin topluluğu önce uyarmasını, çevreye zarar verirse dağıtmasını beklemektedir.
- c. Halkla ilişkiler biriminin daha iyi düzeyde çalışıp, polis-halk bütünleşmesini sağlaması gerekmektedir.
- d. Kitle iletişim araçlarından daha fazla yararlanma ve polis yetkililerinin zaman zaman halkla sohbet toplantıları düzenlemelerinin; polis halk işbirliğinin artırılmasına katkıda bulunacağı belirlenmiştir.
- e. Hizmet talebinde bulunan kişinin dış görünüş, konuşma ve aksan, yaş ve cinsiyet vb. etkenlere göre olumsuzdan olumluya doğru farklılaşan davranışlar sengilenebilmektedir. Halk, yasaların herkese tam olarak yansız uygulanmasını beklemektedir. Sunulan hizmette bir standart beklenmektedir.
- f. Halkın bir bölümü, sanık gibi işlem yapılmasından çekinmekte, tanıklık yapılmasını engelleyen bu durumların önüne geçilmesi için gerekenlerin Emniyet Örgütüne yerine getirilmesini beklemektedir.

23 a.g.k., s. 165.

TÜRK İDARE DERGİSİ

g. Görevliler karşısındaki vatandaşı kolay ikna edememekte; aynı şekilde kolay kolay da ikna olamamaktadır.

h. Vatandaş Emniyet Örgütü'nün hangi birimlerinden nasıl yararlanabileceğini çoğunlukla bilmemektedir.

i. Vatandaş polise güvenmektedir. Çünkü polisin sağlamakla yükümlü olduğu güvenlik hizmetine gereksinim duymaktadır. Ancak aynı zamanda ondan çekinmektedir. Bu çelişkili tutumun temelinde yaygın polis imajının etkisinin yanında tanıtım eksikliğinin etkisi büyüktür. Bunun sonucu olarak polisin en ufak hatası bu olumsuz izlenim ile buluşmakta, böylece vatandaşı polise yaklaşımında caydırıcı etki yapmaktadır.

k. Polisin uygulamak istediği kurallara, kanun adamı olarak önce kendisini uyması gerektiğini ifade etmişlerdir.

l. Polisin kötü alışkanlıklarından arındırılması gerektiğini ifade etmişlerdir.

3. Polisin Bir Kısımına Göre, Polisin Halkla İlişki Kuramamasının Nedenlerine İlişkin Mevcut Durum

Polis, halkla ilişki kuramamasının nedenleri olarak;

- a.** Çalışma saatlerinin düzensiz olması,
- b.** Ücretinin yetersiz olması,
- c.** Eğitiminin yeterli düzeyde olmaması,
- d.** Halka kendini tanıtamaması,
- e.** Görevi ile ilgili mevzuat ve yasaların yeniden düzenlenmemesi,
- f.** Sosyal imkanların yetersiz olmasını görmektedir.

4. Polis Halk İlişkilerinde Yararlanılacak Yöntemler ve Tekniklere İlişkin Mevcut Durum

a. Polisin, suç ve suçluluğu önlemede bilimsel teknik ve yöntemleri, yeni teknolojiyi kullanması gerekmektedir.

b. Halkla ilişkiler biriminin daha ileri düzeyde çalışması, polis halk ilişkilerine katkıda bulunacaktır.

c. Polisin profesyonel şekilde kitle iletişim araçlarından yararlanması ve polis radyolarının yaygınlaştırılması gerekmektedir.

d. Polis yetkililerinin halkla sohbet toplantıları düzenlemeleri, suç ve suçluluğu önlemede, polis halk ilişkilerini olumlu yönde etkileyecektir.

e. "155 Polis İmdat" telefonunun işlevini yerine getirdiği belirlenmiştir.

POLİS -HALK İLİŞKİLERİ

5. Polislin Halkla İlişkiler Eğitiminin Nasıl Olması Gerektiğine İlişkin Mevcut Durum

a. Polis okullarında halkla ilişkiler eğitime daha çok önem verilmesi, ders saatlerinin artırılması ve ders verecek öğretim görevlilerinin uzmanlardan oluşması gerekmektedir.

b. Halkla ilişkiler eğitiminde, tv., video bant ve bunun gibi çağdaş araçlardan en üst düzeyde yararlanılması gerekmektedir.

c. Polislerin okul sonrası, meslek (hizmet) içinde de değişik zamanlarda planlı olarak hizmetçi eğitimine katılması polisin hizmet öncesi eğitimine katkıda bulunulması, personelin sürekli eğitimle takviye edilmesi gerekmektedir.

III. POLİS HALKLA İLİŞKİLERDE SONUÇ VE ÖNERİLER

1. Polisin kendi imajını iyileştirmede kullanabileceği başlıca araçlar; hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimin nitelikli olması, halkın dilek ve beklentilerinin dikkate alınması ve uygulamaya geçirilmesidir. Polislik eğitiminin beklenen sonuçları verebilmesi için mesleğe alırken nitelikli elemanlara ulaşmak çok önemlidir. Özellikle kişilerin otoriteye düşkün, ölçüsüz şiddet kullanmaya yatkın kimselerin ve yalnızca iş için polislik mesleğini seçtikleri yolundaki düşünceler ortadan kaldırılmalıdır. Önemli görevleri üstlenen polisin eğitimi çok hassas özellik göstermektedir.

Özgür düşünen, aklını kullanan, sorgulayan, araştıran bir insan tipinin yetiştirilmesi çağdaş eğitimin amacıdır ve amacı olmalıdır. Bu çerçevede polisin eğitimi yeniden gözden geçirilmelidir. Polis okullarının 9 aylık eğitimi tekrar düzenlenmeli ve aşamalı olarak 2 yıllık polis meslek yüksekokulu haline getirilmelidir. Bu yapılırken kesinlikle iş aceleye getirilmemeli, akademisyenlerden, uzman kişilerden yararlanılmalı ve ileri ülkelerin polis eğitimlerinin nasıl oldukları incelenmelidir. Yani dostlar alışverişte görsün mantığına dikkat edilmelidir. Yalnızca dokuz aylık program iki yıla yayılmamak, ince eleyip sık dokunulmalıdır. Okullar üniversite olan merkezlerde açılmalı ve öğretim üyelerinden azami derecede yararlanılmalıdır. Bu yapılırken de örgüt, kendi öğretim görevlilerini yetiştirmelidir. Emniyet örgütünün son dönemdeki bu konu ile ilgili çalışmaları kamuoyunca takdirle izlenmektedir.

Polis okullarında mesleki eğitimin yaygınlaştırılması, uygulamaya önem verilmesi (yaşayarak öğrenme) ve bunun yanında halkla ilişkiler, iletişim, etik, insan hakları, yetişkinler psikolojisi, toplum psikolojisi gibi polis halk ilişkileri yönünden yaşamsal önem taşıyan konuların, güncelleştirilmiş şekilde, üniversitedeki öğretim kadrolarından daha fazla yararlanarak, haftalık ders saatinin artırılarak okutulması gerekmektedir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Bunun yanında okullarda polis öğrencilerine; ülkede her insanın eşit olduğu, herkese yansız davranılacağı, üniformanın kesinlikle onlara bir üstünlük sağlamadığı, vatandaşla görevini kötüye kullanmadan empatik iletişim kurulmasını, suç ve suçluların zorla, baskıyla, şiddetle önlenemeyeceği, suçluya karşı yapılan mücadelenin suçla mücadele olmadığı, kendilerine yapılmasını istemedikleri herhangi bir şeyi başkalarına yapmamalarını, insanlara saygılı, seviyeli ve sevgiyle yaklaşmanın onurlu bir davranış olduğu mutlaka yaşamdan örnekler verilerek geniş bir şekilde anlatılmalıdır.

2. Polis, ortaöğretimden sonra 2 yıllık programı yeniden düzenlenmiş eğitimi aldıktan sonra, mesleğe atıldığında hizmet içi eğitimle programlı bir şekilde devamlı takviye edilmelidir. Hizmet içi eğitim etkinliklerinin genel amacı, bireylerin hızla değişen ve gelişen koşullara verimli ve etkin bir şekilde uyum sağlamalarına yardımcı olmaktır. Her şeyden önce mesleki eğitim planlı ve yenilikleri öğrenme ve mesleğe uygulama açısından periyodik bir şekilde devam etmelidir. Bizim burada değineceğimiz daha çok insan kaynakları, yönetim becerileri geliştirme eğitimleridir. Bu eğitim sürecinde çeşitli kurumlardan ve özellikle üniversitelerdeki öğretim kadrolarından daha fazla yararlanılması gerekmektedir.

Başta teknoloji olmak üzere çevremizdeki her olgu hızla ve sürekli olarak değişiyor. Kuruluşların varlıklarını sürdürebilmeleri bu değişime ayak uydurmalarına bağlı olduğundan sürekli eğitim karşımıza temel bir varoluş koşulu olarak çıkıyor.

Biliyoruz ki...

- Yetişmiş bir eleman eğitimini tamamladıktan sonra her yıl teorik bilgisinin %5, ini yitirmektedir.
- Teorik bilgisini çağa uydurmak için çalışanlarının zamanlarının % 15'ini (yılda altı hafta) bilgi yenilemeye ayırması gerekmektedir.
- Yılda iki-üç hafta seminerler ile yılda üç-dört hafta yayın izleme vb. yollarla eğitilmeyen elemanlarımız kırk beş yaşına geldiğinde tüm gelişmelerin gerisinde kalacaktır.

Gelişen dünyaya ayak uydurmak için çağdaş toplumların gerisinde kalmamak için nitelikli elemanları geleceğin atıl iş gücüne dönüştürmemek için; sürekli eğitim karşımıza çıkmaktadır.²⁴

Bu bağlamda, Polis Örgütünün, il il eğitim gereksinimleri tespit edilmeli ve mutlaka periyodik zamanlarda çalışanlar eğitimden geçirilmelidir. "Eğer güvenlik birimleri de en az suç ve suçlular kadar, kendilerini 21.yüzyıl bilgi çağına hazırla-

POLİS -HALK İLİŞKİLERİ

maz ve kendi vizyonlarını yenilemezse/geliştirmezse, güvenlik birimlerinin kısa bir dönem sonra çok önemli sıkıntılarla karşı karşıya geleceğini söylemek bir kehanet olmayacaktır.” “Eğer paranız varsa en son silahlara, en gelişmiş haberleşme araçlarına, en gelişmiş binalara sahip olabilirsiniz, ancak eğer içindeki insanı iyileştiremediyseniz, sürekli eğitmeden geçirip yenileştiremediyseniz bunların hiçbirisi bir şey ifade etmez.” Bu nedenle eğitim üzerinde önemle durulması ve uygulamaya geçilmesi olmaz şarttır.²⁵

Bu bağlamda, her ile hizmet içi eğitim merkezlerinin (bölgelere de olabilir) kurulması ve mesleki eğitimin yanında, belirlenen konularda teşkilat mensuplarının sürekli eğitilden geçirilmesi örgütün gelişmesi açısından yararlı olacaktır. Halkla İlişkiler, İnsan Hakları, Modern Yönetim Yaklaşımları, Lider Yöneticilik ve Motivasyon, Toplam Kalite Yönetimi, İmaj, Sosyal Pazarlama, Problem Belirleme Çözme Teknikleri, Ekip Ruhunun Kazandırılması, Bütünsel İletişim, Beden Dili, Çatışma Yönetimi, Kişisel Gelişim, Zaman ve Stres Yönetimi, Performans Yönetimi, Empatik İletişim, Mesleki ve Örgütsel Etik, Yönetimi Geliştirme, Değişim Mühendisliği, Kurum Kültürü vs. konularında, akademisyenlerden ve yetiştirilen kurum personelinden yararlanarak, her personelin mutlaka bu konularda periyodik sürelerle yıllık eğitimler alması sağlanmalıdır. Bu eğitimleri alan ve başarılı olanların ödüllendirilmesi, terfi ve tayinlerinde bu esasların göz önünde bulundurulması yararlı olacaktır.

Bir diğer öneri de, Türk Polis Teşkilatı Araştırma Uygulama ve Eğitim Merkezlerinin Kurulması Projesidir;²⁶

Türk Polis Teşkilatı, eğitim sistemini yenileyerek ihtiyaç duyulan temel uzmanlık alanlarında araştırma, uygulama ve eğitim faaliyetlerinde bulunacak eğitim merkezlerini kurmak ve faaliyete geçirmek amacıyla bir proje düşünülmüştür.

Projeye göre, Terörle Mücadele, Asayiş Bilimleri, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele, Trafik, Polis Bilgisayar (Teknoloji) Sistemleri, Polis Bilimleri, Toplumsal Olaylarla Mücadele, Kriminal Polis Faaliyetleri, Polis Yöneticiliği Araştırma, Uygulama ve Eğitim Merkezi ile Polis Seçme, Halkla İlişkiler, İnsan Hakları, Karakol Hizmetlerini Geliştirme, Halk Eğitimi Merkezlerinin kurulması hedeflenmiştir.

Bu merkezlerin kurulmasıyla;

- Türk Halkının ihtiyaç ve beklentilerine cevap verebilecek hizmet standardının geliştirilmesi,

25 Önder AYTAÇ, "Bilgi Polisi", **Yirmibirinci Yüzyılda Türk Polisi**, EGM, Asayiş Daire Başkanlığı Yayınları, Ankara: 1998, s. 3.

26 A.B.D’ de Yüksek Lisans Öğrenimi gören Başkomiser Mustafa Özgüler’ in projesidir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

- Meslek standartlarının oluşturularak hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarının bilimsel anlamda ve sürekli olarak geliştirilmesi,
- Yurtiçinde ve yurtdışında eğitilen personele bilgilerini ülke şartlarına göre uygulama ve geliştirme imkanı verilerek kaynak israfının önüne geçilmesi,
- Uzmanlık alanlarında araştırma, uygulama ve geliştirme çalışmaları yapılarak Teşkilatın branşlaşma sorununa kesin bir çözüm getirilmesi,
- Hizmet içi eğitimlerin düzenli bir hale getirilerek, personelin verimliliğinin artırılması, rütbe yükselmeleri ve görevlendirmelerin eğitim, tecrübe ve performans değerlendirmesine göre yapılabilmesine imkan sağlanması,
- Teşkilatın hiyerarşik yapısının piramit şeklinde yeniden tesisinin sağlanması,
- Teşkilatın araç-gereç ve personel gibi her alandaki yapılanma ve yenilenme ihtiyaçlarına ilişkin araştırma ve projeler hazırlanarak bu alanlarda sistemlerin kurulması,
- Kriminal Araştırmalar, Toplumsal Olaylar, Terör, Kaçakçılık, Uyuşturucu Maddeler ve Organize Suçlarla Mücadele ile Trafik gibi ülkenin büyük sorunlarının çözümüne ilişkin bilimsel çalışmalar yapılarak her alanda birbirleri ile uyumlu projelerin üretilmesi,
- Teşkilatın modern yönetim teknikleri ile yönetilmesi konusunda çalışmalar yapılarak kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılması,
- Toplumun kendi güvenliğini sağlamasında sorumluluk kazanması konusunda çalışmalar yapılarak polis-halk işbirliğinin üst düzeyde tutulması, hedeflenmiştir.

Polis Örgütü'nün çalışma koşulları çok ağır olduğundan dolayı düşünmeye, araştırmaya zaman bulamamaktadır. Bu merkezin sorunların tespiti, araştırılması, çözüm üretilmesi ve uygulamaya geçirilmesi gibi önemli işlevi olacaktır.

3. Bilimsel çevrelerle, sivil toplum örgütleriyle birlikte, polis halk ilişkilerine ilişkin paneller, sempozyumlar, bilimsel toplantılar yapılmalıdır. Bu çerçevede çözümler üretilmeli, uygulamaya geçirilmelidir. Bununla birlikte, sivil toplum örgütleriyle suç ve suçluluğu önleme, temiz toplum oluşturulması vs. konularda ortak çalışmalar yapılması, polisin sorunlara halkı da ortak etmesinin yanında daha çok tanınmasını da sağlayacaktır.

4. Polis amirlerinin üniversitelerde Halkla İlişkiler, İnsan Hakları, Kamu Yönetimi, Yönetim Geliştirme, Eğitim Yönetimi, Trafik, Basın Yayın, İnsan Kaynak-

POLİS -HALK İLİŞKİLERİ

ları vs. konularda yüksek lisans ve doktora çalışmaları yapmaları teşvik edilmelidir. Bununla hem akademik çevrelerle ortak projeler üretilecek, hem de polis üniversite kaynaşması sağlanacaktır.

5. Polis, kendini halka tanıtamamıştır. Planlı ve programlı, profesyonel bir şekilde tanıtma faaliyeti içine girilmesi gerekmektedir. Türkiye'de oldukça sık bir şekilde polisin manşetlere taşındığı ve gündem tuttuğu bir ülkede ve medya ile ilişkilerinde oldukça ciddi sıkıntılar yaşayan bir teşkilat, iletişim araçlarından en fazla yararlanan teşkilat olmalıdır. Üstelik bu bir görev olarak da bir birime yüklenilmişse, o birimin fonksiyonel hale getirilmesi için gereken her şey yapılmalıdır. Söz konusu düzenlemelerle birlikte, ilgili birimler, hem iç müşterilerine yönelik, hem de dış kitleye yönelik bir enformasyon ağı kurmalı ve bunu profesyonelce yapmalıdır.²⁷ Bugün geçerli olan topluluk polisi kavramıdır. Herkesin, devletin iç güvenliğinden sorumlu olan polise yardımcı olması, ancak çok iyi tanıtma programıyla olanaklıdır. Halk, polis örgütünü yeteri kadar tanımamakla birlikte, örgüt hakkında bilgilerin çoğu kişisel gözlemlerden edinilmiş bilgilerdir. Bu örgütün daha fazla saydamlaşması beklenilmekte ve bu yolla onun toplumla kaynaşacağı umulmaktadır. Tanıtım eksikliğinin giderilmesi büyük ölçüde, polis örgütüne düşmektedir. Polis örgütünün kitle iletişim araçlarıyla daha sıkı işbirliğine girmesine gerek vardır. Kitle iletişim araçlarıyla polisi tanıtıcı, halkı eğitici ve polisin başarılı çalışmalarına ait programlara yer verilmesi gerekmektedir. Ulusal yayın organlarından çok yerel kanallardan yararlanılması daha iyi olacaktır. Hatta polislik mesleğini okul öncesi veya ilkököl çocuklarına anlatmak üzere televizyonda çocuk programları içinde ve uygun saatlerde yayınlanacak programlar ve filmlerin yapımlarını sağlamak, özendirme gerekmektedir. Örnek olarak, Kanal D kanalında yayımlanan "Yılan Hikayesi" dizisinin özellikle "Memoli" karakterinin, polise bakış açısını farklılaştırdığı görülmektedir.

Ortaokul ve liselerde gençlere polisi tanıtıcı, suç ve suçluluğu, zararlı alışkanlıkları, hatta trafik konusunu Milli Güvenlik dersi içinde anlatmalıdır. Okul aile işbirliğiyle, sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapılarak polisi tanıtıcı faaliyetlerin yapılması gerekmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı veya İl Milli Eğitim Müdürlükleri ile yapılacak protokollerle ilkokullarda trafik kuralları öğretilirken, polisin diğer görevleri hakkında da bilgi verilmesi ve öğrencilerin bölge karakollarını veya polisliği tanıyıcı yerlere getirilmesine fırsat verilmelidir. Ayrıca ilk ve ortaöğretim öğrencilerine çeşitli konularda (uyuşturucu, trafik vb) uygulamalı, görselleştirilmiş dersler verilmesi, polis örgütünün tanıtılmasına ve temiz toplum oluşturulmasına katkı sağlayacaktır. Halk ve bilimsel çevrelerle, sempozyumlar, paneller, açıkoturumlar, sohbet toplantıları gibi etkinliklerde bir araya gelerek dilekler ve şikayetler

27 Öztürk, 1996., a.g.k., s. 172.

TÜRK İDARE DERGİSİ

saptanmalı, uygulamalar buna göre düzenlenmelidir. Bu, polis-halk işbirliğine büyük katkı sağlayacaktır. Bununla beraber halka polisi tanıtıcı, polisle ilgili işlerinde izleyecekleri yollara ilişkin broşürler, afişler, tanıtıcı yayınların belli merkezlerde değil, her yerde dağıtılması yararlı olacaktır. Vatandaşın polisle olan işlerinde bir standart sağlanmalıdır. Örneğin ehliyet için başvuran şahıs şu kadar günden sonra ehliyetini alır gibi bir standartın konulması hem vatandaşın tereddütte kalmamasını hem de işin zamanında bitirilmesini sağlar.

Polis yetkililerinin zaman zaman sohbet toplantıları düzenlemeleri gerekmektedir. Örneğin karakol amirleri, bölgesinin muhtarlarının, okul yetkililerini, mahallenin ileri gelenlerini davet edip, o bölgedeki sorunları, çözümleri ve gelişmeleri değerlendirilip, hem toplumun huzur ve güveninin sağlanmasına katkıda bulunacak, hem de polisin daha iyi tanınmasını, polis-halk bütünleşmesini sağlayacaktır. Bu polisin önleyici görevine de katkı sağlayacaktır. Örneğin bir bölgede oto hırsızlığı yaygın ise, bu sorunun nasıl önleneceği tartışılır, vatandaş bilinçlendirilir ve önlem alınması sağlanabilir.

6. Çağdaş polislik, yakalanan suçlu oranı ile değil halkla geliştirilen ilişkilerin niteliği, halka verilen güven ve suçu önleme sorumluluğuna halkın katılmasını sağlama oranıyla değerlendirilmektedir. Günümüzde geçerli olan toplum polisi, topluluk polisi sistemidir. Bu sistemde tüm bireylerin kendisini üniformasız bir polis kabul etmesi, yasalara aykırı eylemleri yetkili organlara bildirmesi, bunları yaparken de kurallara önce kendisinin uyması söz konusudur. Yurttaşların polise güvensizliği, polisin toplumsal barış ve esenliğin bozulmasına, polisin de farklı işlem yapmasına neden olabilir. Polis halkın yardımı olmaksızın huzur ve asayiş sağlama görevini yapamaz ya da başarı belli bir oranda kalır.

Bu çerçevede, profesyonel bir biçimde, il il halkın beklenti ve isteklerinin belirlenmesini içeren ciddi ve bilimsel bir anket çalışması yapıp, sorunlar tespit edilmeli, çözüm önerileri üretilmeli ve çözümlerin uygulamaya geçirilmesi, polis halk bütünleşmesi yönünden olumlu gelişmeler sağlayacaktır.

7. Polisin halkla ilişki kurmada istenen düzeyde olmamasının nedenlerinden biri, polisin “çalışma saatlerinin ağırlığı” ve “ücretinin yetersiz” olmasıdır. Polisin aşırı çalışması, genellikle sorunlu insanlarla karşı karşıya gelmesi, polisi psikolojik olarak etkilemektedir. Bunun yanında iyi dinlenememesi, göreve bedenen, ruhen zinde gelememesi, ücretinin de yeterli düzeyde olmaması halkla olan ilişkisini bozmaktadır. Bunun için polisin ücretinin yeterli düzeye çıkarılması, çalışma saatlerinin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Polis halk ilişkilerinin yeterli düzeye çıkarılabilmesi için polisin sorunlarının saptanması ve sorunların çözümlenmeye çalışılması gerekir. Bir işyerinde eğer dış

POLİS -HALK İLİŞKİLERİ

müşteriyi memnun etmek istiyorsanız, önce iç müşteriyi memnun etmek zorundasınız. İç müşteri memnun olursa dış müşteriye kaliteli hizmet götürür. Kumruların her gün değişen ve gelişen çevreye ayak uydurması, müşterisine iyi hizmet verebilmesi ve müşteri memnuniyetini sağlaması, kendini devamlı yenilemesi ve geliştirmesine bağlıdır. Küreselleşen dünyada müşteri ve çalışanlar artık iyi hizmet görmek istemekte ve iyi yaşam kalitesinde yaşamak istemektedirler. Ayakta kalmak isteyen kuruluşlar, çevrelerin takip etmeleri kadar, müşterisine hizmet götüren çalışanlarını da memnun etmesi gerekmektedir.

Bugün artık dış müşterisini memnun etmek isteyen kurumlar, önce, iç müşterisini memnun etmelidirler. Çünkü iç müşteri memnun ise, dış müşteriye kaliteli hizmet götürecektir. Toplumlar için en önemli ihtiyaçlarından güvenlik ihtiyacını karşılayan polis örgütü de artık, çalışanlarına daha çok değer vermeli ve daha çok kaliteli bir kurum içi iletişimi gerçekleştirmelidir. Polis Teşkilatında ciddi ve bilimsel bir kurum içi iletişim araştırması, anketi yapılmalı ve çalışanların beklenti ve dilekleri değerlendirilip, çözümler, istenenler ve kurum içi iletişim araçları sistemli bir şekilde hayata geçirilmelidir. Katı bir hiyerarşi sistemiyle, sert emir komuta zinciriyle, itaat yoluyla artık, insanlar belli bir yere kadar idare edilmekte ve daha ileriye gidilememektedir.

Bu çerçevede, üçüncü bin yıla girdiğimiz şu günlerde, poliste, kurum içi iletişim, kurum içi halkla ilişkiler tekrar değerlendirilmeli, çalışanların geliştiği ve daha iyi bir çalışma ortamı, daha iyi bir yaşam kalitesi aradığı bilinmeli, sistemli, planlı ve en önemlisi de tüm teşkilatta uygulanması, polisi daha iyi yerlere getireceği ve halkı memnun edeceğinin bilinmesini tahmin etmek bir kehanet sayılmayacaktır.

8. Polislerin bir kısmı, Polis Vazife ve Selahiyetleri Kanunu ve Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun geliştirilip, yeniden düzenlenmesini istemektedirler. İleri ülkelerin polise ait mevzuat ve yasaları incelenip, bu yasaların ülke koşullarına göre düzenlenmesi gerekmektedir.

9. Emniyet Örgütünün halkla ilişkiler açısından eksik yönlerinden biri, halkla ilişkiler biriminin yetersiz çalışmasıdır. Bu birimin etkin hale getirilmesi ve merkezde Emniyet Genel Müdürlüğüne, illerde ise doğrudan İl Emniyet Müdürlüğüne bağlanmalıdır. Merkezde bir Halkla İlişkiler Daire Başkanlığının kurulması ve merkezden taşraya kadar sistemli bir şekilde örgütlenilmesi gerekmektedir. Bu birimlerde halkla olan tüm ilişkiler gözden geçirilmeli, halkın istek ve beklentileri değerlendirilip, polis hakkındaki olumsuz düşüncelerin gerçek nedenlerinin araştırılarak, bu olumsuz düşüncelerin giderilmesi için ilgililer aydınlatılmalı ve uygulamaya geçirilmelidir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Halkla ilişkiler biriminin ayrıca, işlevsel hale getirilmesi gerekmektedir. Birimin işlevsel olmaması, birimin eğitiminden, yetkiden, teknikten ve yetenekli personelden uzak çalışmasıdır. Bir başka deyişle, kamu kesiminde bu birimler çoğunlukla ya yetki, ya uzman personel ya da teknik donanım olarak eksikliğe sahiptir. Halkla ilişkilerden sorumlu şube müdürü her ne kadar doğrudan genel müdüre bağlı olsa da, hiyerarşik ilişkilerin, diğer kurumlara oranla (askeriye hariç) daha katı işlediği bir kurumda, 4.sınıf emniyet müdürünün, 1. sınıf emniyet müdürlerinden oluşan 5 genel müdür yardımcısı ve 23 daire başkanına gerektiğinde danışmanlık yapması ve koordinatörlük misyonunu yürütmesi, mevcut yapı içinde olası gözükmemektedir. Hiyerarşi, hangi kurumda olursa olsun, kurum içi halkla ilişkilerin en büyük düşmanıdır. Halkla ilişkiler büyük oranda kurumda başlar. Kendi örgütünde bunu başaramamış bir kuruluşun dışarıda başarma şansı en azından uzun vadeli olarak mümkün değildir. Halkla ilişkiler biriminin dışardan yardım alması da (Halkla İlişkiler Firmaları, Üniversiteler, Sivil Toplum Örgütleri vb.) başarı oranını yükseltecektir. Bu olumsuz durumun giderilmesi gerekmektedir.²⁸

10. Yasalara uygun olmayan toplumsal olaylarda halk ve polis, "kanunsuz gösteri yapan topluluk uyarılmalı, olay devam ederse dağıtılmalı veya çevreye zarar verirse dağıtılmalıdır" görüşünü ifade etmişlerdir. Polisin, insan ve topluluk psikolojisini çok iyi bilmesi gerekmektedir. Ülkemizde toplumsal olayların artması, polis-halk ilişkilerini olumsuz yönde etkilemektedir. Polis, ister istemez halk ile karşı karşıya gelmektedir. Böyle durumlarda çok dikkatli hareket edilmelidir. Polisin meşru isteğini dile getirenle, suç işleyeni, provokatörü çok iyi ayırt etmesi gerekmektedir. Ayrıca polisin, toplumsal olaylarda bilimsel teknik ve yöntemler ile teknolojiyi kullanması gerektiği açıktır. Diğer ileri ülkelerin toplumsal olaylarda nasıl bir yol izledikleri, nasıl başarılı oldukları incelenmeli ve göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin, İngiltere'de gösteri ve yürüyüş yapmak isteyenler için düzenlenmiş bir park olduğu, yürüyüş ve gösteri yapmak isteyenlerin o parka gittiği ve istediği gibi konuşabildiği bilinmektedir. Türkiye'de de böyle bir uygulamaya gidilebilir. Bunun yanında polise görev yaptığı toplum ve çevre her yönüyle tanıtılmalıdır.

11. Polis ve halkın birbirleriyle ilişki kuramamalarının nedenlerinden birini polis, üzerindeki olumsuz duygu ve düşüncelerin giderilmeye çalışılmaması olarak görmektedir. Sosyal bütünleşmenin sağlanması, sosyal organizasyonun devamı için Emniyet Örgütü vazgeçilmezdir. Yapılan bireysel hataları tüm örgüte mal ederek emniyet güçlerine olan güveni azaltmak yerine polisi tanımak, onunla işbirliği yaparak görevinde başarılı olmasını sağlamak toplumun her üyesinin bir görevidir. Ancak, polis yetkilileri, halkın en çok şikayet ettiği, şiddete başvurma, yanlış davranma, olumsuz davranma gibi davranışlarda bulunan emniyet görevlileri hakkında soruş-

POLİS-HALK İLİŞKİLERİ

turma açılarak suçlular cezalandırılmalıdır. Polis, ülkeye uzaydan gelmemiştir, yaşadığı toplumun yapısını yansıtmaktadır. Nasıl ki, her toplumda çürükler olabileceği gibi poliste de olması doğaldır. İdeali hiç olmamasıdır ancak o da tabiata aykırıdır. Bu durumda, bünyedeki çürükleri ayıklamak gerekmektedir. Bu, temiz bir örgüt ve toplum yaratılmasına katkıda bulunabileceği gibi, ileride yapılacak yanlışlara da set çekecektir. Türk kamu yönetiminin bir hastalığı olan suç ve suçluluk karşısında idare etme, ceza vermeme anlayışından vazgeçilmelidir. Polis, zaten halkın üstünde değil, halka rağmen değil, halka hizmet için, halka yardımcı olmak için görevini yaptığını aklından çıkartmamaktadır.

12. Bugün suç ve suçluluğu önlemede “155 Polis İmdat” telefonunun kolaylık sağladığı halk ve polis tarafından açıkça vurgulanmıştır. Ancak bu hizmetin devamlılığını sağlama açısından, bu telefon hatlarının başında sabırlı, halkla ilişkiler eğitimi almış personelin çalıştırılması gerekmektedir.

13. Polisi ilgilendiren bir sorun karşısında halkın hemen hemen tamamına yakınının polise başvurabileceğini belirtmesi, polise olan güvenin göstergesidir. Polis, bu bakış açısını iyi değerlendirmeli, halkla ilişkilerini en üst düzeyde tutmalıdır.

14. Halkın bir kısmı trafik ve karakol polisini kendine daha yakın hissetmekte ve bu polislerin halkla ilişkiler faaliyetlerini iyi bir şekilde gerçekleştirdiğine inandırmaktadır. Bu durum polisin kendine daha çok çeki-düzen vermesini, halka karşı nazik, güler yüzlü, düzenli ve düzgün konuşmasını, aynı zamanda da sorununa en iyi şekilde yardımcı olmasını gerektirmektedir. Halkın en başvurduğu, en çok muhatap olduğu polis trafik ve karakol polisi olduğuna göre bu birimler tekrar gözden geçirilmelidir. Karakol bölgelerinde daha önce bahsettiğimiz semt kurullarının (mahallenin ileri gelenleri, okul müdürleri, öğretmenler, muhtarlar, esnafın ileri gelenleri vs.) kurulmaları, çalışanlarının mesaisinin en iyi hizmet yapacak şekilde düzenlenmesini, karakolun fiziksel olarak en iyi şekilde düzenlenmesi vb. gibi düzenlemelerin yapılması polis-halk bütünleşmesine katkı sağlayacaktır.

15. Halkın bir bölümü, tanıklık yapmak istememektedir. Halkın tanıklık yapmasını engelleyen durumlar olarak, sanık gibi işlem yapılmasından çekindiği, tanıklık yapmanın zaman gerektirdiği, karakolda olumsuz bir tutumla karşılaşmak istemediğini belirtmektedir. Önüne geçilmesi için gerekenlerin Emniyet Örgütüne yerine getirilmesi beklenmektedir.

Sonuç olarak, özgürlükçü demokratik bir siyasi ortamda, kamu kuruluşlarının halkın beklenti, dilek ve yakınmalarına duyarsız kalamayacakları kuşkusuzdur. Toplumun desteğini ve güvenini sağlamak, kamu kuruluşları için yaşamsal önem taşımaktadır. Bu bağlamda, Emniyet Örgütü bu olgunun farkına varmış ve çalışmalarına bu yönde devam etmektedir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

KAYNAKÇA

- Aşna, Aleattin, **Halkla İlişkiler**, Ankara: 1969.
- AYTAÇ, Önder. "Bilgi Polisi", **Yirmi birinci Yüzyılda Türk Polisi**, Ankara EGM, Asayiş Daire Başkanlığı Yayınları, 1998.
- Başaran, Ethem İbrahim, **Yönetimde İnsan İlişkileri**, Ankara: 1992.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, **Polis Halk İlişkileri ve Turizm**, Ankara: 1994.
- Fındıklı, Remzi, "Güvenlik Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Polis-Halk İlişkilerinin Anlam ve Önemi"., **1. Polis Halk İşbirliği Sempozyumu**, Ankara: Polis Akademisi Yayınları, 1995.
- ODTÜ. Sürekli Eğitim Merkezi 1999 Seminerler, Ankara: 1999.
- Öztürk, Nurullah, "Toplam Kalite Yönetimi Bağlamında Kamu Kurumlarında İletişim Kalitesi: Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Halkla İlişkileri.", **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1996.
- Özgen, Mustafa, **Polis Halk İlişkiler**, Ankara: Polis Enstitüsü Yayınları, 1979.
- Özkmay, Mete, **Polis Halk İlişkileri**, Ankara: 1978.
- TORTOP, Nuri, **Halkla İlişkiler**, Ankara: 1997.
- Yalçındağ, Selçuk, **Yönetimde Halkla İlişkiler**, Ankara: TODAİE, 1974.
- Yaşar, Yılmaz, **Açıklamalı Polis Meslek Hukuku**, Ankara: 1996.
- 1.Polis Halk İşbirliği Sempozyumu**, Ankara: Polis Akademisi Yayınları, 1995.

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY AND INTERNATIONAL TRENDS

Naci AĞBAL*

I.Introduction

In this paper, my aim is to review public administration reforms internationally. I will firstly explain the main features of the traditional model of public administration. Secondly, I will review the main public administration trends that have been directed towards reforming or re-engineering public administration. I will, then, outline common strategies which have been developed and implemented by both developed and developing countries. My aim is not to find out the best solution in making public administration more efficient because as is commonly accepted that there is no best way that is universally applicable to achieve more efficient public administration. In this sense, every country needs to develop its public administration reform strategy by identifying its priorities according to local circumstances. However, there are some common strategies and practices used by both developed and developing countries. These strategies and practices can give some crucial guidelines in developing and implementing change programmes.

2.1. Traditional Model Of Public Administration

The so-called traditional model of public administration (Lane;1995:161; Hughes; 1994:23) can be characterised as: an administration under the formal control of the political leadership, based on strictly the hierarchical model of bureaucracy, staffed by permanent, neutral and anonymous officials, motivated only by the public interest, serving any governing party equally, and not contributing to policy but merely administering those policies decided by the politicians.

The traditional model of public administration theory began in the nineteenth century, became formalised somewhere between 1900 and 1920, lasted in most western countries largely unchanged until the last quarter of the twentieth century(Hughes;1994:23). There are two key theoretical foundations for the

• Maliye Başmüfettişi

TÜRK İDARE DERGİSİ

traditional model of public administration. The first is the particular conventions of accountability and relationship between the political leadership and administration. According to this theory, politicians should be responsible for making policy, while the administration would be responsible for carrying it out (Lane; 1995:163). This theory sees public administration as instrumental and technical, removed from the political sphere (Hughes; 1994:24). The second is the bureaucratic model of administration, that is, Weber's theory of bureaucracy. According to Weber (ibid:28); "there are three types of authority: the charismatic-the appeal of an extraordinary leader; the traditional-such as the authority of a tribal chief; and rational/legal authority. The latter is both rational and legal, naturally, as opposed to the other forms of authority that were essentially irrational and extra-legal. It is therefore, the most efficient of the three forms of authority and formed the basis for his theory of bureaucracy". Weber set out the main principles of the modern systems of bureaucracy. These principles are shown below (Lane; 1995:2-3; Hughes; 1994:29)

=> The tasks of public organisations are to be decided by politicians but executed by administrators in order to satisfy the model of rational decision-making.

=> Authority derives from the law and from rules made according to law. No other form of authority is to be followed.

=> An important feature of bureaucracy is that it is based upon the idea of hierarchy. There are various layers of administration with lower positions under the control and supervision of higher ones. There can be a large number of different levels within a hierarchy, especially in very large organisations such as Central government ministries (Wallis; 1993:3).

=> Administration is based on written documents and this tends to make the office (bureau) the heart of modern government.

=> The rules according to which work is conducted may be either technical or legal. In both cases trained individuals are necessary

=> When the office is fully developed, official activity demands the full working capacity of the official.

=> In the public sector there is one dominating interest, the public interest, which sets limits to the influence of self-interests in politics and administration.

It was assumed that strict adherence to these principles should provide the single best way of operating public organisations. Since, the traditional model is based on an assumption that there is "one best way" of administering, and that,

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

through the theories of bureaucracy and scientific management, this could be achieved (Hughes; 1994:29).

The traditional model of public administration was seen as a major reform movement in its day. Since the task of administering public organisations became a professional occupation. According to Hughes (ibid:42); "A strict administrative system has some advantages and, for most of its history, there was neither questioning of its principles and effectiveness nor any consideration of alternative means of public organisation. The hierarchical system means that everyone knew his or her place and extent of authority. Someone is always technically accountable for all actions from the lowest level to the highest. For the career public servant there was a steady, stable, secure if unspectacular progress through the hierarchy. The system was also reasonably efficient and effective in a narrow sense and was generally able to carry out instructions, especially free from the temptations of diverting public funds for the personnel use of the bureaucrat. When tasks were administrative and relatively simple, when the environment was stable, the system worked well."

Consequently, there is a commonly shared agreement that the traditional model of public administration has provided important improvements in administering public organisation. It has created highly professional public administration which is stable and reliable, and seen as a highly efficient way of performing many of the tasks needed by society (Lane; 1995:163; Wallis; 1993:5).

2.2. Problems With The Traditional Model Of Public Administration

Although the traditional model of administration improved public services it has been criticised in many respects. Hughes summarises the main criticisms as shown below (1994:43):

=> The traditional model does not reflect the extensive, managerial and policy making role performed by the modern public service. It imposes a negative form of control, which seeks to avoid mistakes rather than provide any positive incentive to improve efficiency (ibid:44),

=> The bureaucratic Organisation adopts fixed operating procedures but, in consequence, the achievement of results may become less important than maintaining the process and rules. The rules themselves become the focus of effort, instead of fulfilling the organisation's purpose (ibid:48),

=> Traditional bureaucracy has an input-oriented structure, with output being only incidental. Bureaucracy dictates how things should be done- regulating the process, controlling the inputs-, and ignoring the outcomes. Public administrators

TÜRK İDARE DERGİSİ

organise, hire staff, train and promote them and all other aspects of the personnel system, but the control of performance is always weak (ibid:62).

=> Public administration requires little conception of strategy, as that is presumed to be "given". Public servants simply carry out the instructions of the politicians who are presumed to develop and be responsible for policy and strategy. However, if organisations focus on day-to-day tasks they face, there are dangers of losing of longer term goals. Traditional public administration tends to consider short-term goals within the Organisation.

Consequently, it is generally accepted that hierarchical, centralised bureaucracies designed in the 1930s or 1940s simply do not function well in the rapidly changing, information-rich, knowledge-intensive society and economy of the 1980s and 1990s.

3.1 Public Administration Reforms

Administrative reform can be defined as a deliberate policy and action to alter organisational structures, processes and behaviour in order to improve administrative capacity for efficient and effective performance (Jreisat; 1988:85). This definition includes some common aspects of administrative reform. Firstly, administrative reform is about deliberate planned change to public bureaucracies. Secondly, it is synonymous with innovation. Thirdly, improvements in public service efficiency and effectiveness are the intended outcomes of the reform process.

Since the 1980s Public administration reform in both developed and developing countries has become a high priority for governments in their search for improving government efficiency (Dann; 1996:28; McNamara; 1995:5). In the United Kingdom, for instance, an "Efficiency and Effectiveness White Paper" was issued in 1982, followed by the "Next Steps" program in 1988 and the "Citizens Charter" in 1991 (Ives; 1994:335); Canada introduced PS2000 in 1989 (Paton and Dodge; 1995:10); New Zealand has had a series of reform measures extending back to 1986 (Walker; 1996:353). Furthermore, Latin American and Caribbean countries (Rowat; 1996:397), Malaysia, Australia (Dawkins; 1995:237) have also undertaken public administration reforms. These examples show that public administration reforms are a world-wide phenomena.

Public administration reforms in both developed and developing countries have not been confined only to change management style of public organisations but also to change the role of government in society and the relationship between government and citizenry (Hughes; 1994:1). There has been a trend towards the "marketisation" of the public sector, to shift public activities to the private sector. This has been occurring through privatisation in its various forms, including

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

contracting-out of activities. At the same time, there has been trend away from bureaucracy. In this sense, the rigid, hierarchical, bureaucratic form of public administration has been changing to a flexible, market-based form of public management.

3.2. The Reasons For Public Administration Reforms

There have been dramatic changes in public administration in recent years more so than ever before (Hughes; 1994:7). Several interrelated factors led to these developments. Firstly, the impetus many public administration reforms stem from a perception that the traditional model of public administration is not very successful at adapting to the rapid rates of change in society and that it is no longer adequate for modern needs (McNamara, 1995:8;). Secondly, private sector in many countries has witnessed enormous structural change in recent years in response to increased competition both nationally and internationally. Whereas, public sector organisations did not catch up with this rapid change (Ives; 1994:335; Paton and Dodge; 1995:6). Thirdly, large government debts and fiscal imbalances have placed limits on the size of the State and require governments to pursue greater cost- effectiveness in the allocation and management of public resources. (OECD; 1995:7). Fourthly, as a result of demographic changes and economic and social developments, consumers are increasingly demanding, both in respect of their consumption of private goods and Services and, as beneficiaries and taxpayers of government Services. This in turn is sharpening the focus of consumers/voters on value for money, placing increasing emphasis on quality as well as price, and generating more vigorous debate about the “core functions” of government (Mellors; 1996:84).

Consequently, national and international political and economic factors together have forced governments to develop and implement public administration reform programmes for effective and responsive public service.

3.3. The Aims Of Public Administration Reforms

In general, public administration reforms have been directed at the dual aims of ensuring that public service has the right people, structures and Organisation to develop and deliver the right policies and Services, while at the same time ensuring that the public service operates as efficiently and effectively as possible (McNamara, 1995:6). Although almost all public administration reforms aim efficient and effective public administration, there is no clear definition of the terms. However, if the administrative reform proposals are examined, the main features of efficient and effective public administration can be traced. In this sense, the following features can be stated as the main characteristics of effective and

TÜRK İDARE DERGİSİ

efficient public administration (Wallace and Kubr;1983;39-41, Mc Namara; 1995:11):

=> It is proactive; that is, it considers itself socially co-responsible for the State of management and administration in its country and readily takes the initiative in proposing and implementing improvement measures.

=> It has a strong practical bias; that is, it views practical improvements in management and administration as the ultimate goal.

=> It practices strategic management in defining its purpose, objectives, and portfolio of its Services; in allocating and developing resources; and in harmonising the various choices made.

=> The staff are regarded as the institution's most precious resource; Their professional integrity, motivation and competence are high, and their profile coherent with the institutions' strategic choices and intervention methods; the staff have both a strong theoretical background and a solid practical bias; staff turnover is low.

=> It is run as a flexible and efficient enterprise rather than as an administrative unit of government; its operational management makes sure that strategies and plans are implemented and the cost of Services kept to the necessary minimum.

=> It enjoys considerable autonomy, devolution and decentralisation but is accountable to its constituents for performance results.

=> Evaluation at all levels is practised on a regular basis; periodic self-appraisal is used to assess performance, adjust strategy to new opportunities, and improve what needs to be improved.

Apart from the general aim of efficient public administration, there have been sub-aims of public administration reforms depending on different needs of public administration in different country contexts. These aims include;

- => improving the quality of service provided to the public,
- => value for money,
- => simplifying and rationalising administrative process,
- => reducing unnecessary red-tape, paper work,
- => devising organisational innovations,
- => diversifying public service delivery Systems,

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

- => providing and ensuring greater responsibility,
- => allocating scarce resources more rationally,
- => reducing public debts,
- => emphasising effective consultation and co-ordination,
- => attracting and retaining better qualified public employees,
- => improving public sector working conditions.

All these aims have provided the direction for public administration reforms in both developed and developing countries.

3.4. The Main Features Of Public Administration Reforms

There are major changes in most countries, but, more significantly, the direction of reform programmes has been the same wherever reforms have been implemented (Hughes; 1994:66; Draper; 1995:272): redefining the role of the government and making it more effective. In addition, when public administration reforms are reviewed, many common reform elements can be seen:

Firstly, public administration reforms represent a major shift from traditional public administration with far greater attention paid to the achievement of results and the personal responsibility of managers (Shafie; 1996:186-187). Secondly, there is an expressed intention to move away from classic bureaucracy to make organisations, personnel, and employment terms and conditions more flexible. Thirdly, organisational and personnel objectives are to be set clearly and this enables measurement of their achievement through performance indicators. Fourthly, there is a recognition that public sector organisations need to be more "customer" driven wherever they are in the public service (Shafie; 1996:186-187; Mellors; 1996:83).

It is commonly stated that one of the other features of public administration reform is that most proposals have been derived from private sector management practices (Hughes; 1994:76; Turner and Hulme; 1997:14; Ives; 1994:19). There have been several managerial changes in the private sector since 1960s. There is greater flexibility in tailoring private organisations to circumstance, instead of following a rigid Weberian model. To some extent, public administration reforms followed this trend (Ives; 1994:336). The greater attention given to strategic planning and management in the public sector also derives from the private sector (Bunning; 1992:54). Private sector personnel practices have been adopted to some extent, including the greater use of incentives and disincentives throughout the organisation, such as paying more for good performance, or less for poor

TÜRK İDARE DERGİSİ

performance, or terminating staff relatively easily(Hughes; 1994:76). These examples can be shown in other areas of public administration reforms. However, the most valuable point imported from the private sector is the focus on objectives or results. As Hughes (1994:77) pointed out; “ A change to results as the primary aim, with everything else secondary, is a major change of mind-set”.

3.5. Main Reform Areas In Public Administration

The main focus in public administration reform has been on the external environment, through both strategic management and improving the relationship with outside groups and other influences, there have also been major changes to internal management as well. I will outline the main reform proposals and implementations in managing internal resources below.

3.5. A. Structure

To change the traditional model of public administration into one that is output oriented, innovative and efficient requires some degree of changes in organisational structure. Main characteristics of structural changes have been the separation of organisational units to smaller entities with varying degrees of autonomy and the introduction of organisational structures with fewer layers of management. It is believed that smaller entities and flatter structure are appropriate for the achievement of strategic objectives. Several OECD countries, for instance, have seen merit in the agency model, well established in Nordic Countries, of small policy-making ministries with attached boards or agencies that enjoy greater managerial freedom in executing policy. Some other OECD countries have sought to introduce organisational structures with fewer layers of management (OECD; 1995:32). For instances, the Inland Revenue department in the United Kingdom has replaced Over 100 civil service grades with five broad bands. (Matheson; 1995:300-301).

Devolving managerial authority and increasing flexibility have been important parts of structural changes in public administration reforms. This allows managers to be held accountable for their performance but it also gives them the authority to manage their resources. According to McMamara(1995:71-72) “ Devolution prevents the blurring of accountability that is such a drawback of the input control system and it releases staff, in both the line departments and the Central departments, to engage in more productive work than is currently carried out under the input control system. An endeavour to change the focus from input control to outputs and outcomes without a corresponding devolution of authority to managers is doomed to failure, based on experience in... countries.”

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

Main reforms, for instance, in OECD countries, include: greater end-of-year flexibility in managing resources; consolidation of budget headings, especially for running costs; medium-term resource planning; accrual accounting; net appropriations; and greater flexibility as regards staffing levels. In addition, individual departments and agencies have been empowered to exercise their autonomy in matters such as recruitment, training, rewards systems, promotion and underperformance (OECD: 1995:29).

Devolution has given rise to concerns about the fragmentation and loss of coherence of overall organisational action. According to McMamara (1995:72); “where devolution take place, there is need to put in place some structures for coordination and coherence in conjunction with the devolution”. To prevent loss of coherence of overall organisational action, effective accountability for individual departments and managers has been put into effect, involving specification of targets, performance measurement and reporting of results achieved (OECD; 1995:29; McNamara, 1995:72).

3.5. B. Management Style

In this section, I will explain main trends in management style of public organisations. In general, there are two main trends in managing public organisations, including “Total Quality Management” and “Strategic planning and Strategic Management”.

3.5. B.I. Total Quality Management

The idea of total quality management originated in the private sector has become increasingly relevant to public sector in response to rising quality service expectations (Swiss; 1992:35; Seguin; 1994:465). Commonwealth countries such as Canada, Malaysia, Singapore and Botswana have growing experience in applying quality management approaches to public organisations (Kaul; 1996:143).

Quality management is the creation of a culture of commitment to identifying and meeting clients requirements throughout the whole organisation, within available resources. An organisation that wants to adopt total quality management must firstly identify its internal and external clients. However, according to Swiss (1992:359); for many public organisations defining the customer is not a simple task. Secondly, total quality management requires public organisations to identify the degree of the internal and external client satisfaction in order to meet their expectations effectively. Thirdly, total quality management also involves employee satisfaction. Since, total quality management can not succeed without constant concern for the satisfaction of those who produce the goods and provide the Services. Participatory management, employee and junior executive

TÜRK İDARE DERGİSİ

involvement in decision making are the main components of total quality management. Fourthly, total quality management requires a complete redefinition of management structure and processes (ibid:471). Total quality management involves defining service quality standards for each area of activity, from which performance standards are set for each member of staff and unit of management. Performance is then regularly assessed against customer expectations and satisfaction. Finally, total quality strategy involves changes in the culture of an organisation. The goal is to move from inward-looking organisation to an outward-looking organisation. Total quality training is seen as a way to create a desired organisational culture. Top management training is especially critical in total quality training. Training should comprise both training with the tools and processes (benchmarking, non-quality statistics, stages in the problem solving process, quality improvement process stages) and training to develop individuals' communication, interpersonal relations, and teamwork skills (ibid).

3.5.B. 2. Strategic Management

The other emerging managerial approaches are strategic planning and strategic management. Although strategic planning and strategic management are private sector concepts they are increasingly becoming ways of strengthening public organisations in both developed and developing countries (Goldsmith; 1997:25; Hughes; 1994:173; Draper; 1995:273). The fundamental idea of strategic planning and strategic management is that the organisation may need to be organising itself for operations in some future environment very different from today. Therefore, when changes in technology, the economy and public preferences are as rapid and far-reaching as those of recent years, it can be expected that public organisations will give attention to an approach centrally concerned with change and organisational adaptation.

Strategic planning can be described as the process of examining an organisation's current situation and external environment, setting goals, developing a strategy to achieve these goals. Strategic planning in the public sector has been described by Olsen and Eadie as "...a disciplined effort to produce fundamental decisions shaping the nature and direction of government activities, within constitutional bounds" (Hughes; 1994:174). This definition stresses the main difference between strategic planning in the private sector and strategic planning in the public sector. Since, there are limits to the scope of strategic planning in the public sector: political and constitutional framework.

Although several strategic planning models have been developed for public sector organisations, the common model of public sector strategic planning consists of five major processes (Ervin; 1992:540). These are: (1) a mission statement; (2)

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

scan of the external environment and the Identification of opportunities and threats; (3) study of the resources and the Identification of strengths and weaknesses; (4) the Identification of strategic issues and optional courses-of-action (strategies) toward issue resolution; and (5) implementation of chosen strategies. I will outline these processes briefly;

Mission Statement: This process involves understanding the special purpose for which the organisation exists and forming a vision of where the organisation needs to be (Ervin; 1992:539). For example, Ireland Inland Revenue Department defined its long-term mission as closing the tax gap over time (the tax gap is the difference between the tax revenue actually collected and the revenue which would be collected if everyone complied perfectly with the tax laws) (Henry; 1995).

The Environmental Scan: Organisations exist in an environment which has both threats and opportunities. The environmental scan component of the strategic planning process brings attention to the critical concepts of “future” and “environment”. The issues addressed by the environmental scan are those of emerging or future changes in the environment which might pose threats to or provide opportunities for the organisation. Changes in technology, demographics, social/cultural values, economy and politics are some of the most important components. These factors may pose both opportunities and threats to be faced by the organisation in the context of its external environment.

There are several methods which can be used by public organisations to carry out the environmental scan. Main methods include PEST (Political-Economic-Social-Technology) analysis, forecasting models (Time series and econometric models), market resources, Computer simulation, scenario construction, consultation with experts and group brainstorming (Smith; 1994:52; Ervin; 1992:544).

Auditing Internal Resources: The internal resources of the organisation are critical in strategic management process. Since, if one is to redefine the organisation’s mission (as a result of the environmental scan) and move in some new direction (as reflected in a revised mission statement), then an assessment and some rearrangement of the organisation will probably be necessary. Internal resource audit involves assessing structure, personnel resources and practices, financial resources, organisational culture, management style, technology and other such dimensions of the organisation. This assessment helps the management of the organisation to define strengths and weaknesses of the organisation relating to the organisation’s mission. According to Goldsmith (1997:33); the assessment of the internal capabilities of the organisation is especially important as public organisations are made more decentralised. As decision making authority is pushed

TÜRK İDARE DERGİSİ

to lower levels, public administrators at every level are expected to think about internal and external factors in a more strategic way.

Identification of strategic issues and optional courses-of-action: The external and internal assessment results in the identification of strategic issues and strategic options. Identification of strategic issues involves evaluating any weaknesses identified inside the organisation, threats from the external environment, and opportunities for the future. Strategic issues should be separated from day-to-day issues facing the organisation. Once issues are identified, possible options should be formulated. In this step, possible options are firstly defined, and then, compared one other in every respect, including their costs, risks, timetable, benefits, suitability, feasibility and acceptability and so on. There are some techniques which help the planners to choose the most preferable strategic option. These techniques are discounted cash flow techniques, Cost-benefit analysis, weighting and ranking (Smith; 1994:109-116). Finally, the most preferable option is formulated. This process involves setting forth the major steps, accountabilities, deadlines, and resource requirements.

Implementation of chosen strategies: Implementation refers to carrying out of the strategic plan once it has been developed. This may involve changes within the organisation. According to Hughes (1994:182); "Implementation may be more difficult in the public sector as publicness brings with it constraints, political influence, authority limits, scrutiny, and ubiquitous ownership" One of the biggest problem facing public organisations is to convince staff that the chosen strategic option will be beneficial to them. A good strategic plan should include a consideration that convincing people or changing cultures are process that need to be managed.

Although strategic planning can offer much to public organisations it has some limitations. Firstly, it is argued that strategic planning is seen as a ritual to be performed essentially to meet the expectation or demands of government policy bodies. The attention is not so much on what is to be ultimately achieved but rather on the production of a plan on paper (Bunning; 1992:55; Goldsmith; 1997:31). Secondly, according to Smith (1994:15);

"Planning appeared to have become an end in itself, planning Systems became Centralised and bureaucratic, plans belonged to planners rather than managers. Centralised planning introduced inflexibility, obtaining authority to change anything could be a slow and cumbersome process".

These criticisms show that strategic planning should involve some principles that help public organisations to be able to develop and implement strategic plans in

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

an effective way. According to Bunning(1992:58-59); the following principles can increase the effectiveness of the strategic planning activity:

=> “Make strategic planning the responsibility of senior line managers rather than staff experts, with the chief executive officer its main and continuous advocate.

=> Communicate the rationale and need for strategic planning and prepare the managers for it by developing in them the appropriate knowledge, skills and attitudes.

=> Move beyond vague, non-continuous goals towards specific strategic thrusts and performance objectives.

=> Do not fill the strategic plan with a mass of operational plans, or the strategic issues will be obscured.

=> Ensure that, as a second stage, detailed operational plans are developed by the lower levels of the organisation.

=> Ensure that all the plans are closely linked with the budget system, so that money flows to the areas of intended activity.

=> Ensure that the organisation’s culture is explicitly addressed as a significant variable, and that major attention is given to securing a match between the proposed strategies and organisational culture.

=> Review the reward system of the organisation to ensure that, as much as possible, the new behaviours required by the strategic plan are acknowledged and rewarded.

=> Ensure that a staff development programme is available to enhance, where necessary, the knowledge, skills and attitudes required at various levels for the successful implementation of the strategic plan.

=> Establish a reliable system for monitoring the progressive results of the programme and use that system to enhance the ongoing learning of all the parties involved.”

As the limitations of strategic planning were accepted by both management theorists(Goldsmith; 1997:31;) and administrators (Bunning; 1992:55-56), strategic approach literature began to support “strategic management”. The main aim of strategic management is to incorporate strategic thinking into management at all stages, instead of undertaking a one-off planning exercise to produce a document that may not be used(Hughes; 1994:183). As explained above, strategic planning involves analysing the environment for opportunities and threats, and formulating strategic plans to exploit these opportunities or cope with threats. Strategic

TÜRK İDARE DERGİSİ

management includes these two aspects of strategic planning and extends strategy development to include strategy implementation and strategic control. Strategic management sees action and assessment as critical components of strategic success. According to Smith(1994:18-20); some key components of strategic management are as shown below:

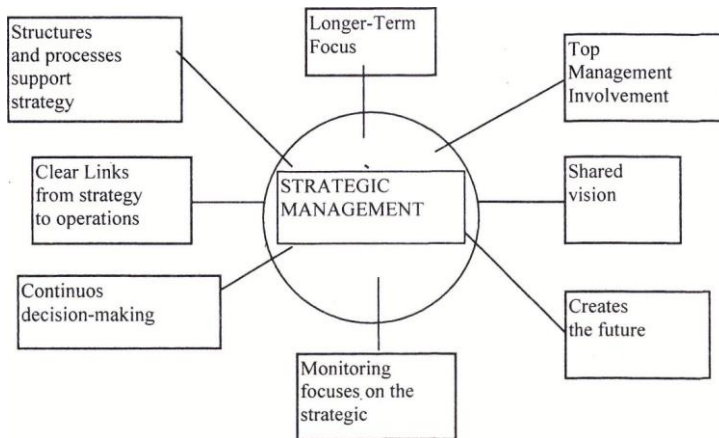


Figure:1 Key Components Of Strategic Management

Longer term focus: This means that public organisations should monitor the internal and external environments regularly in order to take action focused on improving the prospects of meeting longer-term objectives. Action plans, projects and budgets should flow from the strategy, they should not determine the strategy.

Top management involvement: This requires public organisations' managers to play a major role in the formulation of longer-term strategy. They need to ensure that the organisation has an overall sense of direction, that they have consciously reviewed and determined objectives for the longer term, and that there are coherent strategies to meet those objectives.

A shared Vision: This implies that involvement in the strategic planning process is both through consultation and through a proper mixture of top-down and bottom up. In addition, developed strategy should be seen as a meaningful by everyone in the organisation.

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

Creates the future: This component of strategic management implies that strategy should address the scope of future activities and citizens choices. It should be sensitive to the underlying requirements of customers and to the wide constituency of stakeholders rather than loyal to what has always been done.

Monitoring the strategic: Monitoring should be continuous, but it should also focus on the strategic. The relationship between the items monitored in-year and the longer-term objectives must be clear.

Continuous decision-making: This component implies that as changes in the external and internal environment occur, there is a need to change the direction of the developed strategy. This gives sensitivity to strategic formulation process.

Clear links from strategy to operations: There is the need for action plans, projects and budgets because longer-term objectives and vision are not sufficient themselves. However, action plans, projects and budgets should flow from the strategy, they should not effectively determine the strategy.

Structures and processes support strategy: Strategic management requires proper organisational structures and procedures which support strategy formulation and implementation. For example, management and communication process should ensure that strategic issues are rapidly shared and resolved. In addition, organisational culture is a critical factor for implementing effective strategic management. Developed strategy should be consistent with the culture of the organisation.

The components of the strategic management explained challenge many features of the traditional model of public administration. This may cause some problems in implementing strategic management effectively. This requires public organisations like private ones to create supportive organisational structures and cultures. Evidences from developed and developing countries support this argument(Bunning; 1992:56; Goldsmith; 1997:37).

3.5.C. Human Resource Management

One of the most important resources of public administration is its staff. They perform the tasks, organise the inputs and produce the outputs. Without them there would be no administration. Thus, human resource management(HRM) is of great concern to public administration reformers. While there are important differences in countries' goals and strategies for HRM reforms, most governments are adopting a more strategic approach to HRM, integrating it with broader "corporate" objectives. Decentralisation and devolution of HRM practices are the main principles of many reform attempts. However, there is a general tendency to retain Central constraints

TÜRK İDARE DERGİSİ

on pay and in other areas such as collective bargaining equal employment opportunity policies(OECD; 1995:53).

While the extent and content of HRM reforms vary among countries, there are some points of convergence. Common features include:

- => the decentralisation and devolution of some HRM responsibilities from Central bodies to line departments and agencies and to line managers,
- => an increased emphasis on performance management,
- => the development of more flexible policies in areas, including classification and grading, staffing and working arrangements,
- => an increased emphasis on personnel training and development.

In most countries such as OECD countries and commonwealth countries, devolution has concerned the operational aspects of HRM, with the responsibility for determining policy retained by Central management departments. The Central departments have a much lighter control of HRM, giving support and expertise, facilitating initiatives as well as ensuring overall co-ordination (McNamara,1995: 90). In many OECD countries, for instance, the emphasis is shifting from detailed Controls to providing looser guidelines and defining basic standards. Line departments and line managers are becoming more responsible for most aspects of HRM practices. They are required to respect certain procedures and standards for the appointment of staff, promotion, discipline and dismissal. Such devolution attempts to create the necessary levels of overall flexibility, for departments, necessary to achieve their strategic objectives.

There is a general aim to monitor and improve the progress of staff and agencies towards achieving objectives(Hughes; 1994:206). As a result of this aim, performance management has been becoming Central reform in many public administrations(Shafe; 1996:341; Henry; 1995;OECD; 1995:53; Draper; 1995:279). Performance management aims to measure the performance of both individual departments and staff. Agencies in many parts of government are now expected to develop "performance indicators" that is, some way of measuring the progress the organisation has made towards achieving objectives. However, performance measurement is not easy anywhere and it is certainly the case that private organisations use a variety of measures other than simply profit. The OECD points to problems in the implementation of performance measurement. It argues that "performance indicators capable of clearly identifying changes in public sector performance are "essential". but that "only limited progress" has been made on this front so far". This is partly due to performance measurement and evaluation being

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

the final link in the managerial chain and also that “ it reflects difficulties in designing adequate measures of performance” (OECD; 1995:53). There have also been problems in the type of performance indicators that have been used so far. Work on efficiency/productivity indicators only applies to administrative expenditures which are only a small proportion of total government expenditure and more needs to be done on output measures and programme effectiveness. It is suggested that more work should be done, which provides better measures (Hughes: 1994:210).

3.5.D. Technology

Both developed and developing countries are investing heavily in information technology(IT) as a key support to reforms in public sector management. Significant IT programmes have been implemented in OECD countries and Commonwealth Countries(OECD; 1995:61 ;Kaul; 1996:145). Until recently, main function of IT in public administration was regarded as a primarily tool to increase productivity and efficiency. The use of IT reflects the prevailing concern with cost saving (via automation) and improved efficiency (via rationalisation of data Processing associated with internal administrative record handling). However, the emphasis has shifted in recent years. Efficiency and productivity remain critical objectives, but now equal emphasis is put on the use of IT to increase effectiveness and improve quality of service(Barret; 1992:366; OECD; 1995:61).

IT offers the potential for developing new forms of organisation and communication and new patterns of service delivery(OECD:63; Barret; 1992:365). Choice about the use of information technology is no longer a matter of prioritising the computerisation of existing administrative process or data-processing tasks, but involves evaluating the organisational possibilities offered by the tools in relation to change objectives. For example, IT has an important role to play in supporting modernisation initiatives such as flatter organisational structures, decentralisation, performance oriented management systems and client-oriented service delivery such as “one-stop/non-stop service centres and public information systems (Kaul;1996:136;Taylor; 1992:380-381). In addition, More recent IT developments offer the capacity for handling and communicating substantive and qualitative information via the integration of text, image and voice as well as data-processing.

Information systems are increasingly being seen as a potential source of organisational transformation in terms of both processual and cultural change in public organisations. Strategic systems, management information systems, executive information systems and decision support systems as parts of IT have an impact on the organisational culture. These systems help to underpin values such as Client responsiveness and quality of service. Their effective use can help provide an

TÜRK İDARE DERGİSİ

attractive working environment and motivate staff. Better motivated staff are more likely to accept change and also to look for opportunities for further reforms. Although IT offers many opportunities in organisational culture, it may cause some problems. It may bring about uncertainty and de-skilling. It may eliminate the interesting parts of some jobs and it may simply replace old procedures with new, more complicated ones. It can reinforce a bureaucratic culture, for example, the value it places on detail, accuracy, and adherence to procedures (Taylor; 1992:383; OECD; 1995:64).

There have been successful applications of IT in the public sector. However, there have been also many failures and disappointments (OECD; 1995:63). There has been much concern that IT investments have not provided best value for money or delivered all promised benefits. Especially, when public organisations implemented IT projects, they faced many problems. According to OECD (1995:63); "Evaluation of IT strategies and investments in several countries have shown that, although important benefits have been achieved, they have not been as great as they could have been" The main reasons for these failures have been as shown below (ibid).

- => Technical and organisational factors
- => Lack of clear, quantified objectives and measurement of benefits,
- => Narrow focus on benefits within existing organisational boundaries
- => Lack of integration between IT use and organisational change
- => Lack of appreciation of IT as a strategic element
- => Inadequate IT project management

In my view, these problem areas show that a more strategic approach is necessary in developing and implementing IT investments. In this sense, The introduction of IT should involve a strategic planning process in which organisational objectives are clarified and prioritised. There is also the need to establish the appropriate organisational structures and processes to harness its full potential benefits. A commitment from top management is another critical factor to success. They must set the strategic direction and ensure appropriate structures and capacity for implementation. They should bring about the conditions for the organisational change necessary to capitalise fully on the IT investment. IT should not be left to technologists. There is a need for new skills and a multi-disciplinary team to introduce and manage IT (OECD; 1995:64). To achieve maximum benefit from IT systems, users need to "own" them, and this ownership requires their active participation. Users at all levels of an organisation, especially at the operator level,

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

need to be involved from the design and development stages to the end of the process (Adkins; 1988:374; OECD; 1995:64).

4. General Evaluation And Conclusion

Public administration reform proposals do not just involve changing structures, rules and practices. They also aim to bring about changes in the organisational culture. However, culture change is not easy, and only possible in the long term. Especially, in large organisations cultural change and significant transitions may take several years to accomplish. In this sense, both the development and implementation of public reforms require carefully designed strategies.

Administrative reform programmes undertaken by both developed and developing countries show that administrative change is difficult to implement. Many common obstacles to administrative reform come from within the bureaucracy itself. The list may include resistance of staff and line personnel to reform ideas, incompatibility within existing systems, lack of adequate commitment and support, inadequate skills and insufficient data. These obstacles contribute to the wide gap between proposed and executed administrative change. Experiences of many developed and developing countries suggest that successful implementation of public administration reforms requires political and senior officials commitment, having a more holistic approach to change, and enough administrative capacity. I will briefly explain these requirements;

Political Commitment: Experience in many countries suggest that strong political commitment, particularly at the initial stages, is vital to the success of the public administration reforms (McNamara, 1995:49). According to Hughes (1994: 130); “The best reform strategy applied to the most simplified system will fail if there is a lack of political will to implement it. Experience tells us that for successful reforms there must be strong and consistent leadership from important figures in politics and the public service”. The political commitment must not stop after the formulation stages but must continue into the implementation stages, particularly at the earlier phases when resistance to change is at its strongest.

Commitment of Top Management: Many public administration reforms show that the success of the reform depends on senior officials commitment and involvement. According to Shafie (1996:347); when Public Service Department in Malaysia implemented “The new performance appraisal system” there was insufficient commitment by top management with regards to creation of shared departmental vision and strategizing annual goals and objectives. This was seen by the author as one of the reasons for failure in reform programme. In addition, there is a great recognition that public managers as change agents should show leadership

TÜRK İDARE DERGİSİ

features to develop and implement reform programmes. For example, In New Zealand and Australia, considerable attention is given in the selection of chief executives to their ability to be agent of change(McNamara; 1995:141).

The Importance of Having Holistic Approach: The desired changes result from holistic approaches rather than from simple recipes or techniques that can not alter profoundly the way in which things are done within public organisations(Seguin; 1994:465). In this sense, administrative reform must rest on Systems perspectives rather than a piecemeal approach to reshaping public administration. The systems view consider people, organisations, process, interactions and relevant external environment in the analysis and prescriptions for change. This recognises that changing one element of public administration requires changes in other elements(Draper; 1995:275). Especially, the systems perspective may be the only means available for developing countries to provide a complete and integral approach to generating indigenous, exploratory theories and practices of management (Jreisat; 1988:90).

Administrative Capacity: Administrative reform programmes in many developing countries show that administrative reform is difficult to implement because of the lack of necessary administrative capacity to develop and implement reform programmes. Administrative capacity implies availability of managerial, financial, human and information resources to be able to develop and implement change programmes effectively. Managerial capacity is of crucial place in the administrative change programmes. Since, the public sector reforms cannot be efficiently managed without skilled and component public managers. For examples, strategic planning deals with strengthening the core policy development and management and co-ordination capacity within the government. The lack of policy analysis skills has been identified as a key weakness within the public administration in many developing countries, especially in African countries(Umeh; 1992:57). Thus, “capacity building” and “Management Development” programmes have been developed as the means of strengthening administrative capacity in developing countries. According to Dictionary of Public Administration (Cohen; 1995:409); “Capacity building... includes among its major objectives the strengthening of the capability of chief administrative officers, department and agency heads, and program managers in general purpose government to plan, implement, manage or evaluate policies strategies, or programs designed to impact on social conditions in the community”. According to International Labour Office(Curtis; 1990:342) "Management development is the activity directed towards the further development of the knowledge and skills of practising managerial personnel and modification of their concepts, attitudes, and practices". Management training programmes are the main methods of both capacity building and

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

management development. Training for managers in developing countries has taken a variety of forms. They include formal training, on-the-job training, informal training and action training (Umah; 1992:67; Curtis; 1990:347).

Furthermore, according to McNamara (1995:117) and Jreisat (1988:88-97); both developed and developing countries should consider the following points when they develop and implement public administration reforms;

1. There is a need for a thoughtful basis for the public administration reforms as opposed to a pragmatic approach. Since they undoubtedly provide a basis for articulating a clear vision of the reform agenda from the outset.

2. Public administration reforms should be linked with the wider reforms of government or economy.

3. More realistic approach to reform can be achieved through employee involvement. The prevalent, rigid approach does not offer employees the opportunity to actively participate in or influence change;

4. Incentives systems can replace the appearance of threatening change by making clear what benefits and advantages will result to employees.

5. Managers responsible for defining reform, and implementing it, often receive only minimal educational preparation before a reform is begun. Lack of understanding and expertise by those in command of reform process result in diminished quality and impact of the changes made. Extensive training programmes to familiarise both managers at all levels and employees with the new order and to develop necessary skills are crucial for acceptance and implementation of reform;

Experiences of many countries suggest that there is no unique solution of making public organisations more effective, and each country would need to identify key strategies: drawing on experiences of other countries and keeping in view national priorities (Kaul; 1996:131). Countries would proceed differently given the peculiarities of their political and socio-cultural environment. Since, a comprehensive study of administration reform cannot be made in isolation from the many social and political pressures with which it is interrelated and which have motivated particular changes (Jamil E. Jreisat; 1988: 90). Although “New Public management” models, techniques and practices explained in this chapter evolved in developed countries, they can be effectively used in many developing countries. However, they need to be tailored to local realities. More importantly, every country should be able to identify and develop indigenous management practices. According to Jreisat (1988:93); “Reliance on western norms and techniques of management without adequate attention to influences of social, cultural, religious

TÜRK İDARE DERGİSİ

and political factors constitutes a revival of the devalued Western traditional approach of closed system analysis, isolating an organisation from its environment". Experiences of many countries also suggest that there is no one best approach to the management change. Instead the strategy followed should be contingent on both the external environmental circumstances and the internal conditions of the particular organisation. There is no magic recipe for success. Instead managers must reflect constantly on their own organisational situations and see it as the most important source of learning(Thomass; 1993:55).

Consequently, public administration reform proposals explained above do not automatically provide models that should be followed by Turkish public administration. Many experiences of public administration reforms in both developed and developing countries show that every country, or groups of countries sharing similar problems should develop and apply management and administrative systems reflecting their particular economic and sociocultural setting. This does not mean that all these management models and techniques explained above can not be applied to Turkish public Administration. In Contrast, there are many lessons and valuable elements, from which Turkish public administration could learn, in the public administration reform models and techniques implemented by other countries. Especially, result oriented management techniques, strategic management, technological developments can provide many opportunities to Turkish public Administration. However, the main task of the management of Turkish public Administration is to identify problems correctly and supply answers which are feasible both technically and politically.

BIBLIOGRAPHY

1. McNamara, T.(1995), "Strategic Management in The Irish Civil Service A review Drawing on Experience in New Zealand and Australia" Administration Journal of the Institute of Public Administration of Ireland 1995 Vol:43 No.2, Ireland: Dublin
2. Henry, D.(1995), "Reform of a Major Service Delivery Agency- Not Platitudes But Action" Administration Journal of the Public Administration of Ireland vol:43 No:1 spring 1995. Ireland:Dublin
3. Kubr, M. and Wallace .I.(1983) "Successes and Failures in Meeting the Management Challenge Strategies and Their Implementation" World Bank Working Papers Number 585 Management And development series Number 12., World Bank Washington: USA.
4. Jreisat, E.J.(1988), "Administrative development in developing countries: A comparative perspective" Public Administration and Development vol:8 (P.85-97)
5. Hughes, Owen E., (1994) Public Management&Administration An Introduction, The Macmillian Press Ltd.:London

6. Adkins, R.(1988), "Organisational Implications Of Information Technology In Third World Countries" Public Administration And Development, Vol:8, 373-389
7. Lane, Jan-Erik (1995) "The Public Sector Concepts, Models and Approaches" SAGE Publications Ltd: London
8. Wallis, Malcolm(1993) "Bureaucracy Its Role In Third World Development" The Macmillan Press Ltd: London
9. Paton, R. and Dodge, C.(1995) "Reinventing Administrative Policies For the 1990s Administrative Policy Reform In Canada" The Journal Of Public Sector Management Vol:8 Num:2 MBC University Press
10. Rowat, M.(1996) "Public Sector reform in the Latin American and Caribbean region-issues and contrasts" Public Administration and Development, Vol:16, Num:4 (1996),Commonwealth Association For Public Administration And Management: London
11. Walker, Basil(1996), "Reforming the public Sector for leaner government and improved performance: The New Zealand experience" Public Administration and Development. Vol.16, Commonwealth Association For Public Administration And Management: London
12. Dawkins, J.S.(1995) "Achieving improvements in economic transitions: the Australian experience" Public Administration and Development, Vol:15, Num:3 Commonwealth Association For Public Administration And Management: London
13. Kaul, M.(1996) "Civil service Reforms; learning from Commonwealth experiences" Public Administration and Development, Vol.16, Num:2 Commonwealth Association For Public Administration And Management: London
14. Shafie, H.(1996) "Professional developments The Public Service- Nevv Strategic Dimensions For the 21st Century National seminenSeptember 1, 1995 Kuala Lumpur. Malaysia" Public Administration and Development, Vol.16, Num:2 Commonwealth Association For Public Administration And Management: London
15. Turner, M. and Lulme, D. (1997) 'Governance, Administration and Development Making State Work" Macmillian Press: London
16. Bunning, C.R.(1992) "Effective Strategic Planning in the Public Sector: Some learnings" The Journal Of Public Sector Management Vol.5 Num:4 MBC University Press
17. Ives, D.(1994) "Next Steps In Public Management" Australian Journal Of Public administration Vol.53 No.3, September 1994
18. OECD Report(1995) "Governance in Transition Public Management reforms in OECD Countries" OECD: Paris
19. Matheson, S.(1995) " Professionalism and management: accountability versus responsiveness-recent Inland Revenue developments" Public Administration and Development, Vol.15, Num:3 Commonwealth Association For Public Administration And Management: London
20. Shafie, H.B.(1996) "Malaysia's experience in implementing the nev performance appraisal System" Public Administration and Development, Vol.16, Num:4 Commonwealth Association For Public Administration And Management: London
21. Draper, G.M.(1995) "A transition in outlook fot government: a culture of success" Public Administration and Development, Vol.15, Num:3 Commonwealth Association For Public Administration And Management: London

22. Goldsmith, A. (1997) "Private-sector experience with strategic management : cautionary tales for public administration' International Review of Administrative Sciences, Vol:63, Num:l IIAS, SAGE publication: London
23. Ervin, O.L.(1992) "Administration and Change: American practices in Strategic Planning" International review of Administrative Sciences, Vol:58(1992, 539-554), SAGE: London
24. Smith, R.J. (1994) "Strategic Management and Planning in the public sector" Published by Longman Information and Reference, Longman group Limited: Essex
25. McNamara, T.(1995) "Strategic Management In the Irish Civil Service: A Review Dravving On Experience in New Zealand and Australia" Editör Tony McNamara. Administration journal of the institute of public administration Of Ireland, Vol:43, No:2 (1995), Institute of Public Administration, Ireland: Dublin
26. Barrett, S.M.(1992) "Information Technology and organisational change" International reviewv of Administrative Sciences, Vol:58(1992, 363-374), SAGE: London
27. Taylor, J.A.(1992) "Information Netvvorking In Public Administration" International reviewv of Administrative Sciences, Vol:58(1992, 375-389), SAGE: London
28. Umeh, O.J.(1992), "Capacity Building and Development Administration in Southern African Countries" International reviewv of Administrative Sciences, Vol:58, NO:l, SAGE: London
29. Cohen, J.M.(1995) "Capacity Building in the public sector: a focused framenvork for analysis and action" International reviewv of Administrative Sciences, Vol:61, No:3, SAGE: London
30. Curtis, W.(1990), "Management Training methods for third World development", Public Administration In World Perspective Edited by Dvvivedi, O.P. and Henderson, M. Iovva State University Press:U.S.A.
31. Grindle, M. and Hilderbrand, M(1995) "Building Sustainable capacity in the public sector: vvhat can be done?" Public Administration and Development, Vol.15, Num:5 Commonvvealth Association For Public Administration And Management: London
32. Svvis, J. E.(1992) "Adapting total Quality Management (TQM) to Government' Public Administration Reviewv, Vol:52 No:4 (1992), American Society for Public Administration: Washington
33. Dann, S.(1996) "Public Sector reform and the long term Public Servant" The Journal Of Public Service Management Vol.9Num:l MBC University Press
34. Lapido, Adamolekun, Noel Kulemeka, Mouftaou Layeye(1997) "Political transition. economic liberalisation and sivil service reform in Malavvi" Public Administration and Development, vol: 17 No: 2, May 1997, London
35. Tan Sri Dato' Ahmad Sarji Bin Abdul Hamis(1995) "Government in Transition: building a culture of success- the Malaysian experience" Administration and Development, Vol.15, Num:3 Commonvvealth Association For Public Administration And Management: London
36. Laking, R.(1995) "Developing a culture of success: Reflections from Nevv Zealand experience" Public Administration and Development, Vol.15, Num:3 Commonvvealth Association For Public Administration And Management: London

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

**KAMU YÖNETİMİ TEORİSİ VE
ULUSLARARASI GELİŞMELER
(TÜRKÇE ÖZET)**

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları 1980’li yılların başından itibaren hem gelişmiş ülkelerin hem de gelişmekte olan ülkelerin ortak gündem maddelerinden birisi haline gelmiştir. Kamu yönetimi alanında yapılan çalışmalar ve reform uygulamaları şu gerçeği ortaya çıkarmıştır: kamu yönetiminin etkin ve verimli hale getirilmesini sağlayacak evrensel bir reform programı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, bütün ülkeler tarafından uygulanabilecek ortak strateji ve uygulamalar bulunmaktadır.

Klasik kamu yönetimi anlayışı esas itibarıyla siyasal iradenin önderliği ve kontrolü altında hiyerarşik bir bürokrasi modeline dayanmaktadır. Bu anlayış kamu hizmetlerinde sürekliliği esas almakta olup, bürokratik yapıyı oluşturan kamu görevlileri kamu hizmetlerini yerine getirirken tam bir tarafsızlık içindedirler. Bürokrasinin temel görevi siyasetçiler tarafından üretilen politikaları uygulamaktan ibarettir. Klasik kamu yönetimi anlayışı günümüz modern bürokrasisinin oluşmasında önemli katkılar sağlamıştır. Özellikle, profesyonel bir kamu yönetiminin oluşmasını sağlayarak, kamu hizmetlerinde sürekliliğin, güvenilirliğin ve tarafsızlığın sağlanmasına önemli katkılar sağlamıştır. Ancak, klasik kamu yönetimi anlayışı bazı açılardan eleştirilmektedir. Öncelikle, klasik kamu yönetimi anlayışı bürokrasiyi politika üretiminin dışında tutmaktadır. Diğer taraftan, klasik kamu yönetimi anlayışı sorumluluktan kaçan, sonuçlar yerine süreçlere odaklanmış, siyasetçiler tarafından geliştirilen politikaları “veri” olarak kabul eden bir bürokratik yapının oluşmasına neden olmuştur. Hızla değişen, bilgi teknolojisine dayalı toplumsal ve ekonomik yapı içinde, katı hiyerarşik ve merkeziyetçi bürokratik yapının sürdürülebilmesi mümkün değildir.

Uluslararası rekabetin artması, ekonomik ve sosyal birimlerin daha kaliteli kamu hizmeti beklentileri, ulusal devlet bütçelerinin daralması, kamu hizmetlerinde etkinlik arayışları kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması üzerindeki iç ve dış baskıları beraberinde getirmiştir. Bu beklentilerin karşılanması amacıyla, 1980’li yılların başından itibaren kamu yönetiminin etkinleştirilmesine dönük “Reform” çalışmaları başlatılmıştır. Kamu yönetimi reformu, kamu yönetiminin etkinleştirilmesi amacına dönük olarak kurumsal yapılanmaların, süreçlerin sistematik olarak

TÜRK İDARE DERGİSİ

“yeniden” dizayn edilmesini içermektedir. Yapılan reform çalışmalarında, bir yandan kamu yönetimi anlayışı değiştirilirken, diğer yandan devletin toplumsal ve ekonomik hayattaki rolü ve devlet-vatandaş ilişkileri yeniden tanımlanmaktadır. Klasik kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı olan katı hiyerarşik ve merkeziyetçi bürokratik yapı yerini daha esnek, ademi merkeziyetçi ve profesyonel yöneticilik anlayışına dayalı “Yeni Kamu Yönetimi” ne bırakmaktadır.

Kamu yönetimi alanındaki reform çalışmalarının kapsamı ve amaçları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, bu çalışmalar bazı ortak özelliklere sahiptir. İlk olarak, kamu yönetimi reformları klasik kamu yönetimi anlayışından temelli bir uzaklaşmayı beraberinde getirmiştir. Kamu yönetiminde sonuç odaklı bir yönetim anlayışına dayalı olarak bireysel sorumluluk ön plana çıkmıştır. İkinci olarak, klasik bürokratik yapının yerini kurumsal yapıların, personel ve çalışma koşullarının daha esnekleştirildiği bir bürokratik yapı almaya başlamıştır. Üçüncü olarak, kamu yönetim birimleri ve personel için hedefler ortaya konulması ve bu yolla hedeflerini gerçekleştirmedeki performanslarının ölçülmesi benimsenmiştir. Son olarak, kamu yönetim birimlerinin sundukları her türlü kamu hizmetinde “Müşterileri” nin beklentilerini ön plana koymaları istemidir. Reform çalışmalarında görülen diğer bir ortak özellik ise, özel sektör yönetim anlayışı ve usullerinin kamu sektöründe uygulanmaya çalışılmasıdır.

Kamu yönetimi alanında yapılan reform çalışmalarını reformun yapıldığı alana göre beş başlık altında toplamak mümkündür. Söz konusu reform alanları, kurumsal yapı (hiyerarşik yapı ve süreçler), yönetim teknikleri, personel yönetimi, teknoloji ve kurumsal kültürdür. Klasik kamu yönetimi anlayışının değiştirilerek yerine sonuç odaklı, yeniliklere açık ve etkin bir kamu yönetimi anlayışının yerleştirilebilmesi için, kamu yönetiminin hiyerarşik yapısında ve idari süreçlerde bir değişim yapılması kaçınılmazdır. Bu amaçla, kamu yönetimine dahil birimlerin daha küçük ve değişik derecelerde olmak üzere otonom birimlere bölünmesi, hiyerarşik kademelerin sayısının azaltılması, bazı yönetsel yetkilerin alt kademelere devredilmesi belli başlı reform uygulamaları olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini artırmayı sağlamak üzere, öteden beri özel sektörde uygulanan iki yönetim tekniğinin kamu sektöründe uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Bu yönetim teknikleri, stratejik yönetim ve toplam kalite yönetimidir. Toplam kalite yönetimi, bir işletmenin topyekün bir şekilde müşteri beklentilerini en iyi şekilde tanımlayıp bu beklentileri karşılamasını amaç edinen bir yönetim tekniğidir. Bu yönetim tekniğini uygulamayı amaç edinen bir kamu biriminin öncelikle iç ve dış müşterilerini doğru bir biçimde tanımlaması gerekir. İkinci olarak, kamu yönetimine dâhil birimlerin müşteri beklentilerini tam olarak karşılayabilmeleri için, müşterilerinin memnuniyet derecelerini ölçebilmeleri

PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

Gerekir. İç ve dış müşterilerin tanımlanması ve müşterilerin memnuniyet derecelerinin ölçülebilmesi ise kamu yönetimi birimleri için bazı zorluklar içermektedir. Toplam kalite yönetimi kamu yönetimine dâhil birimlerin katılımcı yönetim anlayışını benimsemelerini, kalite eğitime özel bir önem vermelerini ve hizmet standartlarını tespit etmelerini de gerekli kılmaktadır.

Stratejik planlama ve yönetim anlayışı esas olarak bir işletmenin hızla değişen çevre koşulları içinde kendisini değişen çevre koşullarına uyumlu hale getirmesini sağlamaya dönük bir planlama ve değişim yönetimi tekniğidir. Bu yönetim tekniği işletmelerin sürekli olarak iç ve dış çevre koşullarını analiz etmelerini ve bu çerçevede uygun stratejiler geliştirmelerini içerir. Stratejik planlama tekniği kamu yönetiminin etkinleştirilmesi için birçok fırsat ve yenilikleri içermekle birlikte, kamu yönetiminde uygulanması halinde bazı olumsuzluklarla karşılaşmaktadır. Öncelikle, mevcut anayasal ve siyasal koşullar bu tekniğin etkin bir biçimde uygulanmasını engellemektedir. Diğer taraftan, genellikle stratejik plan geliştirme süreci ve ortaya çıkarılan stratejik planlar gerçek amacından çıkarak devletin politika üreten birimlerinin ihtiyaçlarını karşılamaya dönük resmi bir zorunluluk olarak algılanmaktadır. Stratejik planlama tekniğine karşı yöneltilen bu eleştiriler karşısında, stratejik planlamayı daha da geliştiren ve stratejik düşünmeyi organizasyonun her yönüne yayan “Stratejik Yönetim” anlayışı geliştirilmiştir. Stratejik yönetim anlayışının stratejik planlama tekniğinden farkı, stratejik yönetimde organizasyonun tümü bir bütün halinde ele alınarak her kademede stratejik düşünme ve görev geliştirme kapasitesinin sağlanması amaçlanmıştır. Stratejik yönetim anlayışının kamu yönetiminde uygulanması, kamu yönetiminin klasik kamu yönetimi anlayışından birçok bakımdan uzaklaşmasını gerektirmektedir.

Kamu yönetimi reformlarının yöneldiği bir diğer alan ise insan kaynakları yönetimidir. İnsan kaynakları yönetimi anlayışı klasik personel yönetimi anlayışından farklı olarak insan kaynaklarını kurumun en değerli varlığı olarak görmekte ve insan kaynaklarının kurumun stratejik hedeflerini gerçekleştirecek şekilde yönetilmesini hedeflemektedir. İnsan kaynakları yönetimine ilişkin yönetsel yetkilerin âdemi merkeziyetçi bir yaklaşım içerisinde alt idari birimlere ve/veya yönetim kademelerine devredilmesi yaygın bir uygulama haline gelmeye başlamıştır. Yeni anlayış, personel yönetiminin sadece belirli birimlerin elinde toplanması ilkesinden uzaklaşarak, personel yönetimini kurumun her birimi ve/veya yönetim kademesinin ortak sorumluluğu ve yetkisi olarak görmektedir. Yapılan reform çalışmalarında görülen diğer yenilikler ise, personelin işe alınması, sınıflandırılması, yükselme ve işten çıkarmaya ilişkin koşulların esnekleştirilmesi, performans yönetimine ve hizmet içi eğitime özel bir önem verilmesidir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Kamu yönetimi reformlarının yöneldiği bir diğer alan ise teknoloji yönetimidir. Hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkeler kamu yönetiminin etkinleştirilmesini ve maliyetlerin düşürülmesini sağlamak üzere yoğun bir biçimde enformasyon teknolojisine yatırım yapmaktadırlar. İlk zamanlarda enformasyon teknolojisi alanında yapılan yatırımlarda amaç, mevcut manuel sistemin otomasyonunun sağlanmasıydı. Ancak, günümüzde enformasyon teknolojisinin sağladığı imkânlardan faydalanmak suretiyle, kurumsal yapı, işlem süreçleri ve kamu hizmetini sunum yollarının temelli bir değişikliğe uğratılması esas amaç olarak benimsenmiştir. Enformasyon teknolojisinin kamu yönetimi alanında uygulanması bazı ülkelerde olumsuz sonuçlar vermiştir. Başarısızlığı doğuran temel nedenler ise, enformasyon teknolojisinin kuruma ne tür faydalar sağlayacağı konusundaki bilgi ve amaç eksikliği, teknolojik yatırımların kurumun diğer unsurları üzerindeki muhtemel etkilerinin kavranamaması, proje yönetimine ilişkin eksiklikler, teknolojik yatırımlarla birlikte kurumun hiyerarşik yapısında ve işlem süreçlerinde değişiklik yapılmaması oluşturmaktadır.

Kamu yönetimi alanında yapılan reformlarda kısa dönemde sonuç alınması mümkün olmayan diğer bir alan ise mevcut bürokratik kültürün değiştirilmesidir. Bürokratik kültürün değiştirilmesi uzun soluklu ve sistematik bir çabayı gerektirir. Yukarıda yer alan diğer reform alanlarından farklı olarak, kurumsal kültürün değiştirilmesi her kademedeki kurum çalışanlarının zihin yapılarının, çalışma anlayışlarının ve kamu hizmetlerine olan yaklaşımlarının radikal bir değişime tabi tutulmasını gerektirir.

Değişik ülke reform uygulamaları şu gerçekleri ortaya çıkarmıştır. Öncelikle, bir reform çalışmasının başarıya ulaşabilmesi için politik destek ve aktif katılım şarttır. İkinci olarak, politik destek ve katılım yanında kamu sektörü üst yönetiminin reforma olan inancı ve reformun her aşamasındaki önder ve rehber tutumu şarttır. Üçüncü olarak, reformun sistem yaklaşımı içerisinde uygulanması gerekir. Sadece hiyerarşik yapıyı veya teknolojik alt yapıyı değiştirmeyi amaçlayan bir yaklaşım başarısızlıkla sonuçlanacaktır. Son olarak, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanacak kamu yönetimi reform programlarının mutlaka “yönetimsel yeterliliği” (Administrative capacity) arttırmaya dönük programları içermesi gerekir. Çünkü yeni yönetim tekniklerini uygulama bilgi ve becerisine sahip olmayan, enformasyon teknolojisini kullanmayı bilmeyen ve yeterli araç ve gereç ile donatılmamış bir yönetim ve idari personel ile başarının elde edilmesi mümkün değildir. Bu açıdan, yapılacak reform çalışmalarının öncelikle yönetimsel yeterliliği arttırmaya dönük eğitim çalışmalarıyla desteklenmesi gerekir.

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ/17

İHSAN SABRİ ÇAĞLAYANGİL

Mehmet ALDAN

E. Vali

Emniyet Genel Müdürlüğü'nün bütün kademelerinde başarıyla görev yapan İhsan Sabri Çağlayangil, Genel Müdür Yardımcısı iken Valiliğe atanmıştır. 27 Mayıs 1960 döneminde, gözetim altına alınmış yöneticilerimizdendir.

1961 yılında Parlamento'ya girmiş; Bakan ve Cumhurbaşkanı Vekili olarak uzun süre hizmet görmüştür.

KISA YAŞAM ÖYKÜSÜ

İhsan Sabri (Çağlayangil), 1906 yılında İstanbul'da doğdu. Babası Reji Müdürlerinden Mehmet Sabri Bey'dir.

'Hamitoğulları' olarak anılan ailesi, 1877 Osmanlı-Rus Savaşı'ndan sonra İstanbul'a gelmiş ve Manyas İlçesi'nin Değirmenboğazı köyüne İskân edilmiştir.

İhsan Sabri, İlköğrenimini Bilecik'te yaptı. İstanbul'da Saint Joseph Koloji'ne iki yıl devam ettikten sonra İstanbul Lisesi'ne geçti. Arapça Hocasının koltuğuna iğne sokulması olayından dolayı, bütün sınıfla birlikte okuldan çıkarıldı. 'İğne Hadisesi' diye ünlenen ve yapanları ortaya çıkarılamayan olaydan 2.5 ay sonra, öğrenimlerini İstanbul dışındaki okullarda tamamlamak üzere affedilen öğrenciler arasında bulunan İhsan Sabri, Ankara Erkek Lisesi'ne (Atatürk Lisesi) kaydını yaptırarak Ortaöğrenimini tamamladı. Yüksek Öğrenimini İstanbul Hukuk Fakültesi'nde yaptı.

12.10.1927 - 7.4.1930 tarihleri arasında 'Müskirat İnhisarı Müdüriyeti Umumiyesi'nde daktilograf ve kâtip olarak çalıştı.

Avukat olmak istiyordu. Bir yakınının öneri üzerine, Emniyet Genel Müdürlüğü 3. Şubede, 30.9.1931 tarihinde aday memur olarak göreve başladı. 3.9.1932 tarihinde asıl memur olarak atandıktan sonra şube şefliklerinde, Polis Müfettiş Yar-

TÜRK İDARE DERGİSİ

dımcılığında görev yaptı. 1.10.1935-3.11.1937 tarihleri arasında Malatya Emniyet Müdürlüğü görevini yürüttü. 28.10.1937'de Emniyet Genel Müdürlüğü Arşiv Şubesi Müdürlüğüne, 18.10.1940 tarihinde 1. Şube Müdürlüğü'ne 19.8.1941 tarihinde

I. Daire Başkanlığı'na, 7.10.1942 tarihinde Bayramiç Kaymakamlığına atandı. Buradan, 16.6.1945'de Ahlat Kaymakamlığına tayin olundu ise de, aile ve sağlık sorunlarını ileri sürerek istifa etti.

9.12.1946'da, Emniyet Genel Müdürlüğü Birinci Sınıf Emniyet Müdürlüğü'ne; 10.3.1947'de Erzurum Emniyet Müdürlüğü kadrosuyla Emniyet Genel Müdür Muavinliği'ne tayin olundu.

Ankara'da görev yaptığı dönemlerde Polis Koleji'nde ve Polis Enstitüsü'nde 'Polis Psikolojisi' ve 'Polis Taktiği' derslerini okuttu.

13.7.1949'da Yozgat, 27.6.1950'da Antalya, 17.3.1953'de Çanakkale

II. 3.1954'de Sivas ve 28.10.1954'de Bursa Valiliği'ne atandı.

27 Mayıs 1960'da Silâhlı Kuvvetlerin yönetime el koymasından sonra bir süre gözetim altında bulunduruldu ise de, soruşturmaya gerek görülmemekle serbest bırakıldı ve emekliye sevk edildi.

1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra TBMM'nin birinci (XII.) Dönemi için 15.10.1961 'de yapılan genel seçimde Adalet Partisi adayı olarak Cumhuriyet Senatosu Bursa üyeliğine seçildi.

20 Şubat 1965'de kurulan Suat Hayri Ürgüplü Kabinesi'nde Çalışma Bakanı oldu. 27 Ekim 1965'de Hükûmet'in istifası üzerine, Süleyman Demirel tarafından kurulan Hükûmet'te Dışişleri Bakanlığı'na getirildi. Bu görevi, Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanları'nın verdikleri Muhtıra üzerine Hükûmet'in 12 Mart 1971 'de istifasına kadar sürdürdü.

31 Mart 1975'de Başbakan Süleyman Demirel'in, AP, MHP, MSP ve CHP'nin katılmalarıyla kurduğu Hükûmet'te yeniden Dışişleri Bakanı oldu. 21 Haziran 1977'de Hükûmet'in istifası ve Ecevit Hükûmeti'nin göreve başlaması üzerine bakanlık görevi sona erdi. Başbakan Ecevit'in Meclis'ten güvenoyu alamaması sonucu 21 Temmuz 1977'de kurulan Süleyman Demirel Kabinesi'nde 5. kez Dışişleri Bakanlığı'na atandı. 5 Ocak 1978'de Hükûmet'in istifası ile Bakanlıktan ayrıldı. 6 Kasım 1979'da yapılan seçimde Cumhuriyet Senatosu Başkanlığı'na seçildi. 6 Mart 1980'de görev süresi sona eren Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk yerine Cumhurbaşkanı Vekilliği görevine başladı. 12 Eylül 1980'de Silâhlı Kuvvetlerin yönetime el koymasından sonra Senato Üyeliği ve Vekilliği görevi sona erdi. 1982 Anayasası'nın geçici 4. maddesi uyarınca 5 yıl süreyle siyaset yapması yasaklandı. 12 Eylül'den sonra bir süre Çanakkale'de Zincirbozan'da gözetim altında tutuldu.

İHSAN SABRİ ÇAĞLAYANGİL

1987’de yapılan halkoylaması sonucunda siyaset yasağının kaldırılması üzerine kurulan Büyük Türkiye Parti kurucuları arasında yer aldı. Bu partinin Milli Güvenlik Konseyi tarafından kapatılmasından sonra kurulan Doğru Yol Partisi’ne katıldı. Ancak, aktif politika yapmadı.

30 Aralık 1993 günü Ankara’da Hakk’ın rahmetine kavuştu. İstanbul Zincirlikuyu Mezarlığı’na toprağa verildi.

Çağlayangil’in Emine Firuzende Hanım’la evliliğinden Fatma İtır (1939) adında bir kızları vardır.

HİZMETLERİ

İhsan Sabri Çağlayangil, İdare ve Parlamento yaşamına ilişkin izlenimlerini ‘Anılarım’ adlı bir yapıtta toplamıştır. Yer yer alıntı yaptığımız kitap, yayıma Tanju Cılızoğlu tarafından hazırlanmıştır.

Çağlayangil’in, kitaba girecek anılar için Cılızoğlu’na verdiği ilke ve ölçü şudur: “Sen gazetecisin; sana sansasyon lâzım, bana memleket!”

Zaman dizini gözetilmeden kaleme alman ve Parlamento yaşamına ağırlık verilen ‘Anılarım’ adlı yapıttan ve İçişleri Bakanlığı Arşivi’ndeki 5088 sayılı Sicil kayıtlarından, yeterli olmasa da, Mülki İdare Amiri olarak yaptığı çalışmalar ve hizmetler hakkında bir fikir edinmek olanaklıdır.

Bayramiç Kaymakamlığı sırasında Çağlayangil’in, başarılı olduğu, özellikle Milli Eğitim hizmetlerinde ‘Takdir’e değer hizmetlerde bulunduğu, sözü edilen sicil kayıtlarından anlaşılmaktadır.

Yozgat Valiliği döneminde, köylerin traktöre kavuşturulması amacıyla yapılan çalışmalara, ‘Anılarım’ adlı kitabında geniş yer verilmiştir.

Vali, Çiçekdağ İlçesi’ndeki Malya Devlet Çiftliği’nde traktörle yapılan ekimin gelişmesini ve verimini gördükten sonra, köyleri traktöre kavuşturmaya karar verir. Yanma Tarım Müdürünü alarak köy köy dolaşır, traktörün yararlarından söz ederek öküzlerin satılmasını, köy adına traktör alınmasını önerir. Köylünün yanıtı olumsuzdur:

“Öküz, benim damımda. İstedimde çıkarırım, istediimde çıkarmam. Bir traktörün peşinde bütün köy koşacak!”

Bunun üzerine traktörün, İl Özel İdaresi ile Köylerin kuracağı Birlik tarafından satın alınmasına ve işletilmesine karar verilir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Valinin, Ankara'da Başbakan'a kadar uzanan başvuruları sonunda, zirai Donatım Kurumu'ndan 25 adet Massey Ferguson traktör satın alınır. Köylü kısa bir duraksamadan sonra traktörleri kapışır. Artık ekinler Malya Çiftliği ekinleri gibi, gümrak, boylu ve dolgun başaklıdır.

Yozgat'tan Antalya'ya atanan Çağlayangil, binbir güçlükle satın alınan traktörlerin, yerine gelen meslektaş Vali tarafından: "Vilâyet, bu işlerle uğraşmaz!.." diyerek satıldığını üzüntüyle öğrenir. Ne var ki, traktör Yozgat'ta girmiştir artık...(Anılarım, s. 120-123)

*

İhsan Sabri Çağlayangil'in Yozgat Valiliği sırasında, Demokrat Parti ileri gelenlerinden Osman Şevki Çiçekdağ ve Samet Ağaoğlu Yerköy'de trenden inerler. Vali de, bir rastlantı eseri olarak oradadır. O tarihte Yerköy'den Yozgat'a vasıta bulmak çok zordur. Vali, onları arabasına alır ve konağında ağırlar. CHP Milletvekili adayları, kendisini İçişleri Bakanı Emin Erişirgil'e şikâyet ederler, Bakan, telefonla Vali'yi arayarak sorar:

- Demokrat Partili Milletvekili adaylarına Jeepine aldığını tahmin etmiyorum ama, şikâyet var! Durum nedir?
- Kendilerini İnsanî mülâzalarla aldım. Kar var, vasıta yok. Olanlar da işlemiyor. Kendilerine vatandaş muamelesi yaptım.
- Peki, riski yok mu bu işin? Bunu biliyor musun?
- Biliyorum ama, başka türlü yapamam. Samet, Ankara'dan okul arkadaşım, kardeşi Tezel de Hocam...(A. s. 118)

1950 Milletvekili seçimleri olmuş. CHP, büyük bir yenilgiye uğramıştır. Sivas Milletvekili Millî Eğitim Bakanı Reşat Şemsettin Sirer seçimi kaybedenler arasındadır. Ankara'ya dönerken Yozgat'ta kötü bir otelde gecelemeaktadır. Durumu Emniyet Raporu'ndan öğrenen Vali, henüz istifa etmemiş bir Hükümet'in üyesi olan bakanı konağına davet eder ve ağırlar.

Bu kez Demokrat Partililer şikâyetçidirler. Ankara'dan, Samet Ağaoğlu ve Sıtkı Yırcalı telefon açmışlardır:

- Doğru mu bunlar?
- Samet, bunları sen mi söylüyorsun? Onların zamanında da seni arabama almadım mı? Benim tabiatım bu...
- İhsan, halk Beyaz İhtilâl yaptı. Biz seni İstanbul Valisi yapacaktık. Kendine ettin!...

İHSAN SABRİ ÇAĞLAYANGİL

- Bunlar, henüz Hükümet ve Bakan. Başka türlü yapamazdım...

*

Antalya Valiliği dönemine ilişkin olarak Çağlayangil, kitabında 2 olaya değinmektedir.

Başbakan Adnan Menderes, Antalya'ya gelmiştir. Vali Konağı'nda günboyu heyetleri kabul edip dinlemiştir. Akşam yemeğinde bir ara Vali'ye:

- Sormuyorsun, der, bu heyetler senden ne istiyorlar?
- Ne istiyorlar Efendim?
- Seni şikâyet ediyorlar!
- Neymiş şikâyetleri?
- Sen Lâra'da plaj yaptırmışsın, kadınları denize sokup

seyrediyormuşsun!

- Bunlar çapkın Vali görmemişler.
- Peki, çapkın Vali nasıl olurmuş?

Bunun üzerine Çağlayangil, Abdülhamit döneminde çapkınlığı ile ünlenen Halep Valisi'nin marifetlerini anlatmış, Başbakan gülmüş. Çağlayangil'in: "Siz, o heyetlere ne dediniz?" sorusuna da: "Biz Validen memnunuz, siz kadınlarınıza mukayyet olunuz!" diye yanıt verdiğini söylemiş.

*

Antalya'da bir gün, Makam'a güzel bir hanım girmiş; Birleşmiş Milletler Örgütünde FAO'ya bağlı olarak çalıştığını, milletlerin iyi beslenip beslenmediklerini incelediklerini, kendisinin Türkiye bölümünde görevli olduğunu söylemiş ve bazı köyleri gezmek istediğini bildirmiştir.

Valinin yaptığı açıklama üzerine uzman hanım Elmalı'ya ve Finike'ye gitmek istemiş. Vali, konuğu ilçelere kendisi götürmüştü. Konuk hanım, bu yerlerde bazı evlerin kilerlerini, etlerin ve yağların nasıl saklandığını görmüş, bilgi almıştır. Birlikte yenen bir yemekten sonra Antalya'ya dönmüştür. Uzman hanım dönüşte, gördüğü güzelliklerin etkisiyle: "Vali Bey, demiştir, ben size çok acıdım." Sebebi sorulunca da: "Çünkü burası, o kadar güzel bir doğa parçası ki, burada şiir yazılır, eğlenilir, aşk yapılır; burada görev yapılmaz!"

Vali'nin yanıtı çok anlamlıdır: "Söylediklerinizi yapmaya Valilik mâni değil ki!.." (A. s. 334)

TÜRK İDARE DERGİSİ

Bursa Valiliği dönemi, İhsan Sabri Çağlayangil'in, taşra hizmetlerinin en uzunudur. Bursa'ya atanmasından sonra, Cumhurbaşkanlığı Celâl Bayar'ın kendisinden üç isteği olmuştur:

1. Yalova - Bursa yolunun tamamlanması,
2. Dağyolu'na (Uludağ) öncelik tanınması ve Teleferik yaptırılması,
3. Keleş yolunun yapılması ve 'Şövalye Ruhlu' halkının hoş tutulması!

Vali, bu hizmetlerle birlikte Ahmet Vefik Paşa Tiyatro binasını ve Cumhurbaşkanlığı'nın baba evinin restorasyon çalışmalarını ele alarak gerçekleştirmiştir.

Vali, tiyatro konusunu Devlet Tiyatroları Genel Müdürü Ertuğrul Muhsin'in önerisi üzerine hemen benimsemiş ve çalışmaları başlatmıştır. Ancak tiyatronun açılması oldukça sorunlu olmuştur. Yerel Parti yöneticileri tiyatro olayını benimsememişler, konuyu Başbakan Adnan Menderes'e götürmüşlerdir. Menderes Vali'yi telefonla arayarak sormuştur:

- Sen ne yapıyormuşsun Çağlayangil?
- Ne yapıyor muşum Efendim?
- Tiyatro yapıyormuşsun!.
- Yapıyorum Efendim.
- Sen o işten vazgeç, başka işler yap!
- Meselâ ne gibi işler yapayın sayın Başbakanım?
- Ne bileyim, yol yap, okul yap, cami yap, çeşme yap!..
- Siz okul yapacak, cami yapacak, çeşme yapacak Vali çok bulursunuz. Ama

tiyatro yapacak Valiyi pek bulamazsınız. Bırakınız, müsaade ediniz de bu girişimi tamamlayalım.

- Beş para yardım etmem!
- Ben de sizden para istemem!.. (A. s. 59)

Çağlayangil, Bursa'da göreve başladığı zaman, su işleri ileri bir düzeydedir. Taşkından koruma ve inşaat çalışmaları bitirilmiş, sadece toprak sulama hizmetleri kalmıştır. Vali, bu hizmeti tamamlama kararındadır. DSİ Bölge Müdürü'nden gerekli bilgileri aldıktan sonra Ankara'ya giderek Başbakanı ziyaret eder. Konuyu kendisine arzettikten sonra işlerin hızla yürümesi için Devlet Su İşleri Genel Müdürü Süleyman Demirel'e telefon etmesi ricasında bulunur. Başbakan, bu isteği yerine getirdikten sonra Vali Bey'e: "Memnun kalacaksın" der.

İHSAN SABRİ ÇAĞLAYANGİL

Vali'yi sonuna kadar dikkatle dinleyen Genel Müdür Süleyman Demirel şunları söyler:

“Sizi tebrik ederim. Anlattıklarınızı biliyorum. Konunuzu çok iyi öğrenmişsiniz. Dediğiniz doğrudur. Bursa 'da henüz sulamaya geçemedik.

Ben sadece Bursa'nın Su İşleri Müdürü değilim. Türkiye'nin Su İşleri Genel Müdürüyüm. Türkiye genelinde su ıslahatının ancak %12'si yapılmıştır. Halbuki Bursa 'da mevcut akarsuların %90 'ının can ve mal kurtarma işleri tamamlanmıştır.

Türkiye'nin seviyesi %90'a çıkmadıkça mevcut tahsisatın Bursa'ya sarfi zordur. Siz plan ve programa dahil değilsiniz. Ancak, isteklerinizden şunları yapabilirim...” (A. s. 97-98)

Bu açıklamadan sonra Vali, “Türkiye'yi avucu gibi bilen” Bursa'yı kendisinden iyi tanıyan, ünü yaygın genç Genel Müdür'ün yanından çok olumlu izlenimlerle ayrılır.

Başbakan Menderes, “Su İşleri Genel Müdürü'ne gittin mi?” diye sorduğu zaman Vali: “İşlemi yapmadı ama, memnun kaldım. Bende, işini hakkıyla bilen ve eşitlikten ayrılmayan bir izlenim bıraktı.” Diye yanıt verir.

Adalet Partisi Genel Başkanı Ragıp Gümüşpala'nın ölümünden sonra, Genel Başkan Vekili Sadettin Bilgiç ile Süleyman Demirel arasında yapılan Genel Başkanlık yarışmasında, Çağlayangil Demirel'in yanında yer alır ve artık O'ndan ayrılmaz.

Çağlayangil'in Süleyman Demirel'i tanımlaması

“Demirel, kızdığını belli etmeyen, reaksiyonları yok sayılan, son söyleyeceğini evvelâ söylemeyen, hiçbir işe anında karar vermeyen, ölçüp biçen, bir satranç ustası gibi hamlesini yapmadan husûle gelecek vaziyetleri evvelden tespit eden ihtiyatlı, planlı bir insan. Bir matematisiyen. Hiçbir şeyi tesadüfe bırakmayan, ama sağlam karar veren bir kişilik...” (A. S. 100)

“Demirel 'in, Bürokrasiden siyasete, liderlikten Hükümet 'in başına geçişi kolay ve çabuk oldu. O 'nun kadar hızlı ve sürekli olarak kendini yenileyebilen başka bir Devlet Adamı 'na rastlamak güçtür. Mühendis, Parti Lideri, Başbakan Yardımcısı, Başbakan, Muhalefet Lideri. Demirel durmadan ilerlemiş, olaylara nüfuz ve hükmetmede şaşırtıcı bir gelişme göstermiştir...” (A. S. 106)

“Kişilerin yetenekleri, yüklendikleri sorumluluklar ve genişleyen yetkiyle ortaya çıkar. Demirel, görevi ağırlaştıkça dayanmasını, yetkileri çoğaldıkça kullanmasını iyi bildi. Gerçekleri gözden uzak tutmayan mizacı O 'nu hiç yalnız bırakmamıştır.”

TÜRK İDARE DERGİSİ

“Kendisine güveni tamdır. Ama hiçbir şeyi tek başına yapmak istemez. İstişareye O 'nun kadar önem veren az bulunur...”

Bir lidere en çok lâzım olan şaşırtıcı bir belleği, Tanrı O 'ndan esirgememiştir. Sevgisini, üzüntüsünü, öfkesini hapsedmeyi O'nun kadar bilen azdır. Kendisini uzaktan seyredenler yanlış tanır. O'na yaklaşımdan özünü bilemezsiniz...” (A. s. 106-107)

*

Söz tanımlama ve değerlendirmeden açılmışken, Çağlayangil'in Turgut Özal hakkındaki ilginç görüşünü de buraya aktaralım:

“Birinci sınıf ikinci adam, fıraklı bir Erbakan!.. ”

Bursa'da, Cumhurbaşkanına kadar götürülen bir atama ve partizanlık olayı şöyle cereyan etmiştir:

1957 Seçimleri öncesi. Bursa Milletvekilleri, Vali'den Çalı Bucağı Jandarma Komutanı uzatmalı Onbaşı'nın görevinden alınmasını istemektedirler. Gerekçeleri, Onbaşının CHP'li olduğu ve partizanlık yaptığıdır.

Vali yaptırdığı soruşturma sonunda, Onbaşının işinin ehli, dürüst bir kimse olduğunu saptamış ve hakkında herhangi bir işlem yapmamıştır. Milletvekillerinin yeniden başvuru üzerine, bu kez Vali bizzat yerinde inceleme ve soruşturma yapmış ve sorunun, ormandan kaçak olarak kesim yapmak isteyen Bucak Başkanına engel olunmasından kaynaklandığını saptamıştır.

Sonucu öğrenen Milletvekilleri, Vali'yi ziyaret ederek Onbaşının cezalandırılmasının şart olmadığını, daha iyi bir yere atanarak sorunun çözümlenebileceğini söylemişlerdir. Vali, bu konuşmadan sonra Onbaşıya, Bursa'nın en iyi kasabası olan Armutlu'yu önermiştir. Fakat Onbaşının yanıtı ilginçtir:

“Sayın Valim yetki sizin elinizde. Beni nereye verirsiniz giderim. Ama, ben sizi erkek sanmıştım!.. ” Onbaşı yerinde kalır.

Konu, bu kez Milletvekilleri tarafından Cumhurbaşkanı Celâl Bayar'a aktarılmıştır. Vali bir gün Çankaya Köşkü'ne çağırılır. Başbaşa yenen bir yemek sırasında Cumhurbaşkanı atama konusuna açar:

- İhtimâl vermedim ama, sen Bursa Milletvekillerinin istediği bir uzatmalıyı yerinden almamışsın!
- Evet değiştirmedim.
- Milletvekilleri bir uzatmalı için kırılır mı?

İHSAN SABRİ ÇAĞLAYANGİL

Eğer müsaade ederseniz, bu tayini benim selefim yapınlar!..

Buna karşılık Bayar'ın yanıtı: "İnce Demokratmışsın" olur.

Bu olaydan sonra Cumhurbaşkanı 2 ay boyunca Vali ile konuşmaz. Demokrat Parti'nin bu tutumları meyvelerini vermekte gecikmez: 1957 Milletvekili seçimlerinde DP, Türkiye sahinında her yerde gerilemiş; yalnız Bursa'da 44 Bin fazla oy almıştır...(A. s. 354-356)

*

Çağlayangilin Bursa Valiliği sırasında gerçekleşen bir Amerika gezisi de renkli ve yararlı geçmiştir. Birleşik Amerika Hükümeti'nin, tarım alanında incelemelerde bulunmak üzere ülkesine davet ettiği 5 Vali arasında Çağlayangil de bulunmaktadır. Ayrıca heyete Tarım Bakanı Müsteşarı da katılmıştır.

Heyete verilen bir brifing sırasında, bir ara söz Kızılderililerden açılmıştır. Verilen bilgilere göre, Kızılderililerin bugünkü sayısı 400 bin kadardır. İhsan Sabri Çağlayan, konuşmacıya bir soru yöneltir:

"Koca kıta 'yı, bugün sayıları 400 bine inen Kızılderililer mi dolduruyordu?" Bunun yanıtı hiçte zarif olmamıştır:

"Ne demek istiyorsunuz? Yemedik ya! Ya Amerikanlaşmışlardır, ya da silinip gitmişlerdir!"

Fakat Çağlayangilin bu sorusu, kendisine bir Kızılderili adı kazandırmıştır.

Brifingten kısa bir süre sonra, Çağlayangil Kızılderili Chippevva Kabilesi'nden bir davet almış ve bu daveti kabul etmiştir. Yapılan törenler sırasında, Çağlayangil'e, 'Büyük Birader' anlamına gelen 'Kiçiosiya' adı verilmiş ve Kızılderili kıyafeti giydirilmiştir. Bu arada Kızılderili Müzesi de gezilmiştir. Sergilenen malzemelerin, bizimkilerle benzerliği dikkatleri çekmiş ve Türklerin Alaska'dan Amerika'ya geçtikleri hakkındaki bir görüşü akla getirmiştir.

*

27 Mayıs öncesi günlerde, ülkenin her yerinde olduğu gibi Bursa'da da ihtilâl söylentileri ve kımıldanmaları vardır. Yetkili makamlara imzalı imzasız yazılar gönderilmektedir. Bu mektuplardan biri de Bursa Valisi'ne gönderilmiştir. Vali durumu İçişleri Bakanlığı'na duyurulmakla birlikte ilinde gerekli önlemleri almıştır.

Bu arada Bursa'ya İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Recai Türel gelmiştir. Vali niçin geldiğini kendisine sorduğu zaman Müsteşar şu yanıtı verir:

"İzin aldım. Ben Mülkiyeliyim. Mülkiye 'ye kurşun sıktılar. Bunlarla çalışmam? İstifaya karar verdim..." (A. s. 17)

TÜRK İDARE DERGİSİ

Bu konuşmadan sonra Vali, düşünceye varır ve kafasında olayların bir dökümünü yapar. Sonunda istifa etmeye karar verir ve bunu Başbakan Adnan Menderes'e telefonla bildirir. "Niçin?" sorusu üzerine de, kaynak göstermeden Recai Bey'in söylediklerini aktarır. Bunun üzerine Menderes şu yanıtı verir:

"Seni değil, beni istifaya zorluyorlar. Ama, gürültüye papuç bırakacak değilim. Sana anlatılanlar basit bir zabıta vak'asıdır. "

Bundan sonra karşılıklı konuşma Vali'nin yanıtıyla şöyle sürdürülür:

- 5442 sayılı kanuna göre, Valiler Devletin iç politikalarının temsilcisidir. Ben, Üniversitelere silâh çeken bir Hükûmet'in iç politikası ile beraber değilim. İnanmadığım bir politikayı nasıl temsil edebilirim ki?

- Bu gemiye beraber bindik. 'Cibali Karakolu'na komiser yapsan sesimi çıkarmam, güle güle giderim' dedinizdi. Ne çabuk döndünüz? Batan gemiden ilk önce fareler kaçır. Geminin su aldığını hissetiniz galiba?

- Ben sansasyonel bir şekilde basın toplantılarıyla istifa etmeyeceğim ki.. Kabulünü rica ederim.

- Yakında Manisa'ya gideceğim. Orada fabrika açılacak. Sen de gel konuşalım.

Vali belirlenen günde Manisa'ya gitmiştir. Başbakan O'nu bir kenara çekerek:

Komplo karşısındayım. Beş altı Vilâyette hareket var. Ajitasyon var. Büyük kitle ve millet bizimle beraber. Bunu aşacağız. Ama istifada kararlı isen ona karışmam... Eskişehir'e gideceğim. Oradan İznik ve Mekece yolundan Bursa'ya geleceğim. Hudutta beni münasip bir yerde karşılaştırsın. Milletın bizimle beraber olduğunu kanıtlayacak bir kalabalık isterim. Bu hengamede istifanız doğru olmaz. Bu meseleyi Bursa ziyareti sırasında görüşelim..." (A. s. 18)

Vali, Başbakanın önerisini benimser ve O'nu belirlenen günde İznik'te karşılamak üzere önlem alır. Ancak, 27 Mayıs sabahının erken saatlerinde ihtilâl olmuş ve tasarlanan buluşma gerçekleşmemiştir.

27 Mayıs sabahı, Başbakan Vali'yi arayarak Eskişehir Şeker Fabrikasında bulunduğunu ve şehirde bir hareket olduğunu söyledikten sonra Bursa'daki durumu sormuş, "Hiçbir şey yok, telefonunuzla uyandım" yanıtını almıştır. Vali yanıtına şunu da eklemiştir: "Eğer gizlenmek söz konusu ise, Bursa'ya gelin, sizi Uludağ köylerine götürürüm. Orada kimse bulamaz, sonra da görüşürüz!..."

Bilindiği gibi, bu buluşma ve görüşme olmamıştır, olamamıştır..

İHSAN SABRİ ÇAĞLAYANGİL

Çağlayangil'in Atatürk'le İlgili Anısı

Emniyet Genel Müdürlüğü'nde çalıştığı dönemde, İhsan Sabri Çağlayangil'in Atatürk'e ilişkin bir anısı vardır:

Cumhuriyet'in Onuncu yılı. Hükümet Merkezinde balolar düzenlenmiştir. Birinci balo, Ankara Halkevi'nde (Devlet Resim ve Heykel Müzesi) verilmiştir. Bu baloya Sovyet Mareşali Budyeniy ve Savunma Komiseri Vorosilov da katılmışlardır. Baloda Şükrü Saraçoğlu nefis bir zeybek oynamış, Sovyet Mareşalleri kazaska oynayarak neş'e katılmışlardır.

İkinci balo Ankarapalas'ta düzenlenmiştir. Atatürk'ün emirleri üzerine, Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü binasının geniş salonları da halka açılmıştır.

Çağlayangil, o sırada Emniyet Müfettişi olan Sebatî Ataman'la birlikte bu toplantıya katılmışlardır. Saat 24.00'e doğru eğlencenin tavsamaya başladığı bir sırada, Atatürk çıkagelir, Umum Müdür'ün odasına buyur edilir. Odayı şöyle bir gözden geçiren Atatürk: "Ammma da lüksmüş!" demekten kendini alamaz. Sonra ekler: "Ben, bu banka yüzünden gadre uğrayanları çok gördüm. Adam olanı hiç görmedim!" (A. s. 42)

Atatürk bir süre oturduktan sonra etrafındakilere: "Biz buraya oturmaya mı geldik?" Diyerek ayağa kalkar ve balonun verildiği salonun kapısı önünde yığılmış bir kalabalıkla karşılaşır. Onlara: "Benimle konuşmak mı istiyorsunuz?" diye sorar. Hep bir ağızdan: "İstiyoruz". Sesleri yükselir.

Bu yanıt üzerine: "Ben de istiyorum ama, bu kadar kalabalığın bir arada konuşmasına 'Meclis' derler. Meclis'e bir Reis lâzım." Karşısındakiler hep bir ağızdan: "Reis sizsiniz." Deyince Atatürk itiraz eder ve: "Yok, öyle olmaz, demokrasi var. Seçim yapalım. Benim Reis olmama itirazınız var mı?" Yok sesleri üzerine: "Şimdi seçildim." Der ve ortalığın açılmasını ister ve getirilen bir koltuğa oturur.

Atatürk'ün, oradakilerle bir söyleşide bulunmak istediği anlaşılmıştır. Nejat adında bir subay ileriye çıkarak Atatürk'e şu soruyu yöneltir:

- Siz Çanakkale'de ordulara kumanda ederken 29 yaşındaydınız. Ben şimdi 35 yaşındayım, Yüzbaşıyım. Ancak, 51 yaşında Albay olacağım. O zaman ancak, bir filoya kumandan olacağım. Niçin bu bekleme devrelerini kısaltmıyorsunuz?

- Burada Tevfik Rüştü Bey var. Otuzüç yaşında Dışişleri Bakanı oldu. Bunlar ihtilâlin zoraki tasarruflarıdır. Normali senin 55 yaşında Albay olmandır..."

Bundan sonra bir tıp öğrencisi öne çıkarak şöyle konuşur:

- Paşam! Ben size, sizden şikâyet geldim! Evvela demokrasiden şikâyet edeceğim. Sen reformlar yaptın ama, yapıyı değiştirmedin. Osmanlı'dan kalma köh-

TÜRK İDARE DERGİSİ

ne zihniyet değişmedi. Cumhuriyet de, kalkınma da maddî işlerdir, ideal değildir. Gençlik ideoloji ister. İdeoloji tutulmaz, yaklaştıkça uzaklaşır. Gençlik nereye gidecek?

- Ben Cumhurbaşkanımızın. Türkiye 15 Milyon. Herbirinizi çevirip ideal budur diye aşılayamam. Ne düşünüyorsam, Maarif Vekili'ne söylerim, fikirler o yolla yayılır...

İdealden söz eden gence Atatürk sorar:

- Sen Türk müsün?

- Evet

- Türklükten büyük ideal olur mu? Biz 15 Milyonuz. Dünyanın her tarafında Türkler yaşıyor. Bugün için siyasi bir vahdet(birlik) düşünülemez. Çeşitli engeller var. Güneş-Dil Teorisi üzerinde durmam bunun için. Dil-Tarih İnkılâbını yaymak istiyorum. Meseleye, bir kültür inkılâbından başlamak lâzım. Evvelâ lehçemizi düzeltelim. Türkiye'de konuşulan Türkçe, bütün Türk aleminde anlaşılmalıdır. Zamanla kültür vahdeti siyasi vahdete erişir. Ama yüz sene sonra, ama elli sene sonra... Bundan büyük ideal olur mu?..” (A. s. 43, 44)

Çağlayangilin, yine Emniyet Genel Müdürlüğü'nde çalıştığı döneme ait bir anısı şöyledir:

1934 yılında Çağlayangil bir gün Kızılay'da gecenin ilerlemiş bir saatında, vaktiyle öğretmenliğini yapmış olan Haşan Ali Yücel ile karşılaşır. “Hocam nasılsınız, nereden geliyorsunuz?” sorusunu, Yücel: “Atatürk'ün sofrasından” diye yanıtlar. O zaman Çağlayangil: “Hocam, der, bir yere oturup hem bir dondurma yiyelim, hem de çok merak ettiğim Atatürk'ten söz edelim.” Bu öneri üzerine Yücel gülerken şu yanıtı verir: “Neyi anlatayım birader. Adam minare, biz maydanoz!” (A.s. 319)

Dışişleri Bakanlığı Döneminde

Çağlayangil zaman zaman Muhalefet Partisi Genel Başkanı İsmet İnönü'ye dış politika hakkında bilgi vermektedir. İnönü, her görüşmesinde iki şey sormaktadır:

1. Boğazlar konusunda bir gelişme var mı; i;?
2. ABD ile Sovyetler arasında barış görüşmeleri oluyor mu?

Çağlayangil, her seferinde ısrarla yinelenen bu soruların nedenini öğrenmek isteyince İnönü şu yanıtı verir:

“Süper Devletlerin anlaşması bizim için savaşlar kadar tehlikelidir. Eğer onlar anlaşabilirlerse, dünyayı nüfuz bölgelerine ayırırlar, kabak bizim başımızda patlar.” (A. s. 320)

İHSAN SABRİ ÇAĞLAYANGİL

*

Papa, resmen Türkiye'yi ziyaret etmektedir. İstanbul'da yapılacak ziyaretlerden sonra Efes'e gidecek ve kendine Dışişleri Bakanı Çağlayangil refakat edecektir.

Dinî Turizm yönünden büyük önem taşıyan Efes ziyaretlerinden sonra dönüş yolu üzerinde bulunan bir kilise kalıntısı önünde durulmuştur. Otomobile yaşlı bir kadın yaklaşmış ve sormuştur:

- Evlâdım Koca Papaz hanginiz?
- Teyze, demiştir, Çağlayangil, bende Papaza benzer bir hâl var mı?
- Celâllenme evlâdım. Sana Papazsın demiyorum. Ortalıkta bir sürü

Papaz dolaşıyor. Ben, kocamanını arıyorum.

- Papa'yı mı görmek istiyorsun?
- Evet.
- Ne yapacaksın?
- Şuncağıza (yanındaki 7-8 yaşlarındaki kız çocuğunu işaret ederek) havale hastalığı geldi. Meryem Ana'nın evindeki Ayazmadan su içir, geçer dediler. İçirdim, kendine geldi, iyileşti. Ama, dili açılmadı. Şimdi de, Koca Papa'sın eline öptür, diyorlar. Ona çalışıyorum.

- Sen Müslüman değil misin? O, Katoliklerin başı, nasıl olacak bu?
- Evlâdım, hepimiz tek bir Allah'a tapıyoruz. Orada birleşiyoruz. Niçin olmasın?

Çağlayangil'in yanında, beyaz harmaniler içinde bulunan Papa, konuşmayla ilgilenmiş ve kendisinden söz edildiğini anlamıştır. Ne olduğunu sorması üzerine, yapılan açıklamadan sonra elini uzatmış ve küçük kıza öptürmüştür.

Bundan sonra Papa'yı bir düşünce almıştır. Bir süre sonra;

“Sayın Bakan, demiştir, siz diplomatlar milletleri barış içinde yaşatmaya çalışıyorsunuz. Hariciye 'nin görevi bu. Ben Katoliklerin en yüksek makamında oturarak mezhepleri, dinleri birbirine yaklaştırmaya, onları barış içinde yaşatmaya uğraşıyorum. Kardinaller bana, hayâl peşinde koşuyorsun diyorlar. Ben, bir ütopya içinde olmadığımı burada, bir Müslüman toprağında anladım. İhtiyar kadın, demin ‘Hepimiz bir Allah'a tapıyoruz, orada buluşuruz’ demedi mi? Bu yargı, benim uğraşmamı doğrulamıyor mu? ” (A. s. 127)

Ve bu olay, Türk halkının, geniş görüşünü, hoşgörüsünü ve insancıl tutumunu göstermiyor mu?..

TÜRK İDARE DERGİSİ

Dışişleri Bakanı olarak İhsan Sabri Çağlayangil, Amerika Birleşik Devletleri Dışişleri Bakanı Kissinger ve eşi Nancy'yi Ankara Palas'ta ağırlamaktadır. Daha yemeğe başlamadan Bayan Kissinger üst üste sigara içmektedir. Çağlayangil:

- Madam, der, bu zıkkımı ne kadar çok içiyorsunuz?
- Ya! siz de fark ettiniz? Ben de şikâyetçiyim ama, bir türlü bırakamıyorum.
- Denediniz mi?
- Denedim ama, başarılı olmadı.
- Beni fazla meraklı bulmazsanız, size bir şey sorabilir miyim?
- Buyurun.
- Kocanız ilk aşkınız mı?
- Hayır.
- İlk aşkınızı ne yaptınız?
- Bıraktım.
- Eee, aşkınızı bırakıyorsunuz da, sigarayı niye bırak iniyorsunuz?
- (Gülerek) Bu meseleye, hiç bu şekilde yaklaşmamıştım. (A. s. 321)

HAKKINDAKİ SORUŞTIRMALAR

Vali İhsan Sabri Çağlayangil hakkında yapılan ihbar ve şikâyetlerin tamamı 27 Mayıs 1960 sonrasına ve Bursa Valiliği dönemine aittir. Vali hakkındaki ihbar ve şikâyet konuları şöyle özetlenebilir:

- Hakarete bulunmak.
- Vilâyet Matbaası ek inşaatını, 2490 Sayılı Kanuna aykırı olarak Emanet suretiyle yaptırmak.
- Özel arabasına ait akaryakıtın giderini Özel İdare bütçesinden ödetmek. Valilik şoförünü özel arabasında kullanmak.
- Başvekil Adnan Menderes'in Bursa'yı ziyareti sebebiyle, Çelik Palas'ın üç adet banyosunu yıktırıp iki dinlenme odası ve banyolu özel bir kabin yaptırmak suretiyle işletmeyi, dolayısıyla İl Özel İdaresi'ni zarara sokmak.
- Orhangazi İlçesi Yeniköy Belediye Başkanlığı'na seçilen Osman Turan'ı göreve başlatmayarak açıktan Demokrat Parti Bucak Başkanı Ahmet Yılmaz'ı Başkan Vekilliği'ne getirmek.

İHSAN SABRİ ÇAĞLAYANGİL

- Mülkiyeti Hazine'ye ait olan eski Halkevi binasının tiyatroya dönüştürülmesi için demeklerden usulsüz para toplamak, Özel İdare ve Belediye bütçelerinden masraf yaptırmak.

İhbar ve şikâyet konularının, Mülkiye Müfettişlerince yapılan soruşturmaları sonunda, 218 Sayılı Af Yasası kapsamına girdiği saptandığından yetkili kurul ve mahkemelerce dosyalarının işlemden kaldırılmasına karar verilmiştir.

Yine 27 Mayıs 1960 tarihinden sonra, Bursa eski Valisi İhsan Sabri Çağlayangil'in, görev dışı bazı tutum ve davranışlarından dolayı yapılan ihbar ve şikâyetler üzerine, Mülkiye Müfettişlerince düzenlenen dosya da Af Yasası'na göre işlem görmüştür.

ÖDÜLLERİ

Bayramiç Kaymakamlığında:

“Okul ve öğretmenevi yapımında gösterdiği üstün başarıdan dolayı” 8.6.1945 tarihinde İçişleri Bakanlığı'na,

“1945 yılında İlköğretim alanında gösterdiği olağanüstü gayret ve mesaiden” dolayı 8.7.1946 tarihinde İçişleri Bakanlığı'na,

Emniyet Genel Müdürlüğü Birinci Daire Başkanlığında: “24.2.1944 günü Kavaklıdere yolu üzerinde meydana gelen Almanya Büyükelçisi Von Papen'e yönelik suikast hadisesinin faillerini, ortada bir iz ve eser bulunmadığı hâlde, 24 saat içinde delillerini meydana çıkarmak ve faillerini Cumhuriyet Savcılığına teslim etmek üzere geceli-gündüzlü çok dikkatli çalışmalarından ve kıymetli başarısından ötürü” 30.3.1942 tarihinde İçişleri Bakanlığınca,

Antalya Valiliği'nde: “Yurt iktisâdiyatında önemli rol oynayan pamuklarda görülen zararlılarla yapılan mücadeledeki başarısından dolayı” 22.1.1952 tarihinde Tarım Bakanlığınca,

“Serik Bölgesinde, 17.7.1953 tarihinde çıkan yangının söndürülmesinde gösterdiği büyük alâka ve gayretten dolayı” 14.8.1953 tarihinde Bakanlar Kurulu'na,

Çanakkale Valiliği'nde: “5.1.1954 tarihinde, Dumanlıköyü yakınında meydana gelen uçak kazasında, gösterdiği ilgi ve yardımdan dolayı” 30.1.1954 tarihinde Ulaştırma Bakanlığınca,

“Ulaştırma ve Haberleşme hizmetlerinde, özellikle kurtarma ve yardım işlerinde gösterdiği başarılı çalışmalarından dolayı” 15.3.1954 tarihinde Bakanlar Kurulu'na,

TÜRK İDARE DERGİSİ

Bursa Valiliği'nde:

“İl merkezinde ve ilçelerinde, öğrenim çağındaki çocukların okula kavuşturulması için 1955-1956 ders yılında 9 ilkokul yapımını başlatmak, 28 köy okulunu hizmete açmak ve bunların giderlerini karşılamak hususlarındaki gayret ve başarılarından dolayı” 14.4.1955 tarihinde Bakanlar Kurulu’nca,

Birer Takdirname ile ödüllendirilmiştir.

“BİZİM DİPLOMATLAR” DAN ALINTILARI

Boynuz

Cumhurbaşkanımız Cevdet Sunay, Dışişleri Bakanı İhsan Sabri Çağlayangil ile birlikte, Kasım 1969’da Sovyetler Birliğini ziyaret etmiş. Bu ziyaret çerçevesinde Gürcistan’a gidilmiştir. Gürcistan Cumhurbaşkanı, Türkiye Cumhurbaşkanı onuruna bir yemek düzenler. Gürcüler şaraba düşkündürler. Gürcistan’da şaraplar, geleneksel olarak boynuz içinde içilmiştir. Nedeni de, boynuzla doldurulan şarabı bir dikişte içmek zorunda kalmanız imiş; yoksa, boynuz, bir bardak gibi ayakta durmadığından, içinde bırakılacak şarap sofraya dökülmüş. Cumhurbaşkanımız Sunay’a şarap, gümüş kakmalı bir boynuz içinde sunulur. Tabii çok doldurulmaz, resmi nutuktan sonra boynuzla şerefe içilir. Gürcistan Cumhurbaşkanı, konukseverliğini gösteren bir jest yapar ve:

“Türkiye Cumhurbaşkanı Ekselans Sunay ’ı boynuzsuz olarak ülkesine göndermeyeceğiz, onun için bu güzel boynuzu kendisine hediye ediyoruz!” der.

Demesiyle birlikte salonda bir kakhaha tufanı kopar. Gürcüler, Türk konukların neden bu kadar güldüklerini anlayamazlar. Gülmeler kısa bir süre sonra kesilir. Ama gazeteci Abdi İpekçi’nin “kriz gülmesi” tutar. İpekçi, “boynuz” sözcüğünü duyunca patlamıştır, bir türlü susmak bilmez. Yanındaki arkadaşları, peçeteyi ağzına tikip, masanın altına iterler onu.

Sofradan kalkılıp dış salona geçilir. Gürcistan’da âdetmiş. Meyveler sofrada değil, başka bir salonda, ayakta, tıpkı kokteyl alır gibi yenirmiş. Dış salonda, Türk meyveleriyle ilgisi olmayan eğricik büğrücük meyveleri yerken Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü Sulhi Dişlioğlu, kalabalığı yara yara Dışişleri Bakanlığı Doğu Dairesi Genel Müdürü Erdem Erner’in yanına gelir ve:

“Erdem, sende Gürcistan Cumhurbaşkanının irad ettiği nutkun metni var mı?” diye sorar. Erner de:

“Hangi nutku? Boynuzlusu mu? Boynuzsuzu mu?” der.

1 Bilâl Şimsir, İhsan Sabri Çağlayangil, Bizim Diplomatlarımız, Bilgi Yayım, s.549-552 Ankara, 1996

İHSAN SABRİ ÇAĞLAYANGİL

Sen misin bunu söyleyen! Meğer tam arkasında Abdi İpekçi bulunuyormuş. Bu sözleri duyar duymaz, avazı çıktığı kadar, “ay, uy, ay, uy!” diye makaraları koyvermiş, Kendisini zor zar susturabilmişler.

Biraz sonra Dışişleri Bakanı İhsan Sabri Çağlayangil, Cumhurbaşkanımıza refakat etmekte olan tüm basın mensuplarını toplantıya çağırmış:

“Arkadaşlar, çok rica edeceğim, bu boynuz hikâyesini gazetelerinize yazmayın ” demiş.

Gerçekten, o zaman basına hiçbir şey yansımamış.²

“Kösönöm, Pösönöm...”

Dışişleri Bakanı İhsan Sabri Çağlayangil, Macaristan’ı ziyaret edecekti. Ziyaret, 1 Kasım 1970 günü yapılacaktı. Ama bir gün önce Danimarka Dışişleri Bakanı Türkiye’ye gelmişti ve resmi program gereği İstanbul’da bulunuyordu. Çağlayangil de konuk bakanla birlikte İstanbul’daydı.

Dışişleri Bakanlığı, Macaristan’ı ziyaretinin son hazırlıklarını yapmıştı. Doğu Dairesi Genel Müdürü Erdem Erner, Çağlayangil’e bilgi arzetmek üzere, çantasını alıp Ankara’dan İstanbul’a uçar. O gece İstanbul Hilton’da kalınacak, ertesi sabah Macaristan’a uçulacaktır. Çağlayangil, Budapeşte havaalanında basına yapacağı açıklama metnini görmek ister. Erdem Erner hazırladıkları metni gösterir. Çağlayangil:

“İyi olmuş, aferin! Şimdi bu metni Macarca hazırla!” der.

Genel müdür şaşırır:

“Aman sayın bakanım, ben bu saatten sonra Macarca bileni nereden bulurum?” diye karşılık verir. Bakan, muzip muzip gülümseyerek:

“Ankara’daki Danimarka elçisinin eşi Macar, şimdi bu otelde kalıyorlar; git onu gör, ricam olduğunu söyle. Sana yardım eder. ” Der.

Erdem Erner, Hilton Otelinin daktilo makinesini alıp, Danimarka Büyükelçisi ve eşinin kaldıkları odaya koşar. Onları akşam yemeğine hazırlanırken yakalar. Büyükelçi don gömlek ve siyah ipek çoraplarını tutan jartiyerli bir durumdadır. Güzel eşi de koymbenezonlu. Erner, özür dileyerek Çağlayangil’in ricasını aktarır. Büyükelçinin eşi daktilonun başına geçer ve açıklamayı Macarca’ya çevirir. Okunuşunu da Erdem Erner Türkçe olarak not alır.

² Erdem Emer, Davulun Sesi, Bilgi Yayınları, Ankara: 1993, s. 139-140.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ertesi gün Budapeşte havaalanında Macar resmi heyeti ve basın mensupları çevirmenle Türk Dışişleri Bakanını karşılarlar. Çağlayangil, çevirmenlere hiç başvurmadan konuşmasını doğrudan Macarca yapar:

“Kösönöm, pösönöm, sertem...”

Macarlar, bu konuşmayı hayret ve sevinçle karşılarlar. Devlet adamı Çağlayangil, Macar topraklarına adım atar atmaz Macarların gönlünü fethetmiştir.

Sayenizde

Komünist Macaristan’ın Dışişleri Bakanı Peter Janoš, “Kösönöm, pösönöm...” diye Macarca konuşarak Budapeşte’ye inen Türk Dışişleri Bakanı Çağlayangil’e hemen ısınır. İki bakan pek iyi anlaşırlar. Macar bakan da zeki ve esprili bir kimsedir. Eskiden kilise papazı imiş. Papazlık alışkanlığı ile vaaz verir gibi ellerini oğuşturarak konuşur. Türk heyetine verdiği yemekte, yine ellerini oğuşturarak, Macarca bir nutuk söyler ve şöyle der:

“Sayın meslektaşım, ben bugün nutkumu Macarca verebiliyorsam, bu, Türklerin sayesinde. Siz Türkler, Macaristan’da 150 yıl kaldınız, fakat dilimize dokunmadınız. Siz olmasaydınız, bugün bu nutkumu Macarca değil, fakat Almanca söylemek zorunda kalırdım.”

Macaristan’ın Habsburg’ların boyunduruğuna girmesine engel olan Türkler için içtenlikle söylenen bu sözler, yemekte hazır bulunan Türk heyetinin gözlerini yaşartır.

Macar bakan, nutkunun sonunda dayanamayıp bir de espi yapar:

“Sayın bakan, şu masanın etrafında oturan zevata bakın, der, hangisinin Türk, hangisinin Macar olduğunu kestirebilir misiniz? Hele şu esmer karabıyıklı Maliye Bakanımıza bir bakın, gören halis muhlis Türk der. Eğer istiyorsanız kendisini Türk vatandaşlığına alabilirsiniz; bir itirazımız olmaz!”

Çağlayangil, Türk ve Macar halklarının aynı Orta Asya kökenli olduklarına değindikten sonra,

“Sayın Macaristan Maliye Bakanını memnuniyetle Türk vatandaşlığına alırız, ancak önemli bir şartımız var: Siz de bizim Maliye Bakanımızı Macar uyrukluğuna alırsanız...” diye karşılık verir.⁴

3 Erdem Erner, a.g.e., s. 150.

4 Erdem Erner, a.g.e., s. 151.

İHSAN SABRİ ÇAĞLAYANGİL

KİŞİLİĞİ

İhsan Sabri Çağlayangil, İdare ve Diploması mesleklerinin başarılı ve renkli kişiliklerinden biridir. Her koşulda düşündüklerini açıkça söyleme alışkanlığına sahiptir. Kültürlü; güzelliklere ve güzel san'atlara eğilimli; konuşmalarında espirilidir.

'Anılarım' kitabını yayıma hazırlayan Tansu Cılızoğlu'nun, İhsan Sabri Çağlayangil'i tanıtımı şöyledir:

"Çağlayangil, her görüşe açıktır. Kim ne anlatsa dinler. Yapabileceğini istedin mi, anında pervane olur size. Bir hatır ve gönül adamıdır. Yeri geldiğinde, öfkesi hep kınındadır. Öfkesine şefkatini, sevgisini, hele hele sentez gücünü yediremezsiniz.

Doğru olanın haklılığı ile kendi ölçeğinin arasındaki çelişkiyi pek telif etmeyi düşünmez. Ödün vermez, kimseyi de ödün vermeye zorlamaz.

Çağlayangil, bürokrasiden süzölmüştür. Bürokrasiden yetişmiştir. Bürokrasinin iki tipi vardır. On yetki verirsiniz, yüz kullanır. Yüz verirsiniz, hiç kullanmaz. Çağlayangil verilen yetkiyi hep taşıran, aşırı ve sonuçta kendisine o yetkiyi vereni de, yetkisini kullandığı kişileri de soluklandır anlardır.

Çağlayangil, politikada hep Demirel'in yanında olmuştur. Yanında olmayı, hiç mi hiç omuzunda oturmayı dönüştürmeden. Çağlayangil'in anıları dediniz mi, Demirel'siz olanına pek rastlamak mümkün değildir. Ben Çağlayangil'in anılarından, küçük bir Demirel özeti ve değerlendirmesi alabiliyorum bu kitaba."

(A. s. 99)
Kendisini rahmetle anıyoruz...

KAYNAKÇA

İhsan Sabri Çağlayangil, **Anılarım**, 2. Baskı, İstanbul 1990.

Bilâl Şimşir, **İhsan Sabri Çağlayangil**, Bizim Diplomatlar, Ankara 1996.

Fahri Çöker, **İhsan Sabri Çağlayangil**, Türk Parlamento Tarihi-Cumhuriyet Senatosu üyelerinin özgeçmişi, c. 1, Ankara 1998.

İçişleri Bakanlığı Arşivi, İhsan Sabri Çağlayangil sicil no: 5088.

Meydan Larousse, İhsan Sabri Çağlayangil, c. 3, s. 119.

HABERLER

Bu bölümde 1 Temmuz 2000- 30 Eylül 2000 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Özbekistan Ziyareti

- Özbekistan İçişleri Bakanı Korgeneral Z. ALMATOV'un resmi davetlisi olarak İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN'ın başkanlığında Jandarma Genel Komutanlığından Tümgeneral Ali AKYÜZ, Emniyet Genel Müdürlüğünden İstihbarat Daire Başkanı Muzaffer ERKAN ve Özel Harekat Daire Başkan V. Behçet OKTAY, Bakanlığımız Özel Kalem Müdürü Mehmet ÇETİN ve Emir Subayı Yarbay Ersan TOPOGLU'ndan oluşan bir heyet, 17-20 Eylül 2000 tarihleri arasında Özbekistan'a gitmişlerdir.

Görüşmelerde;

- Yasadışı uyuşturucu kaçakçılığı, organize suçlar, terör, karaparanın aklanması, sınırı aşan suçlar, yasadışı göç ve her türlü suçun önlenmesi amacıyla oluşturulacak güvenlik işbirliği anlaşmaları v.b. konular ele alınmıştır.

Gürcistan Ziyareti

- Türkiye ve Gürcistan İçişleri Bakanlıkları hizmet alanına giren konularda karşılıklı görüş alış-verişinde bulunmak ve güvenlik işbirliği anlaşmalarında bulunmak amacıyla Gürcistan İçişleri Bakanı Kakha TARGAMADZE'nin resmi davetlisi olarak İçişleri Bakanı Sadettin TANTAN ve beraberindeki heyet, 20-23 Eylül 2000 tarihleri arasında Gürcistan'ı ziyaret etmişlerdir.

Heyette Jandarma Genel Komutanlığından Tuğgeneral Ahmet ÖZMUT, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Tahsin BAŞ, Bakanlığımız Genel Sekreteri Hüseyin AKSOY, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emin ARSLAN, Dnz.Kıdemli Yüzbaşı Nejat GÜLER ve Koruma Görevlisi Komiser Yusuf TOPCAN yer almıştır.

Yabancı Heyet Ziyaretleri

- Bakanlığımız Müsteşarı Vali Sami ÇOTUR'un resmi konuğu olarak ülkemize ikili anlaşmalar çerçevesinde görüş alış-verişinde bulunmak üzere 18-23 Eylül

TÜRK İDARE DERGİSİ

2000 tarihleri arasında Çin Halk Cumhuriyeti Kamu Güvenliği Başkanı Luo FENG ülkemizi ziyaret etmiştir.

- Suriye İçişleri Bakanı Dr. Mohammad HARBA ve beraberindeki heyet güvenlik işbirliği çerçevesinde görüşmelerde bulunmak üzere 26-29 Eylül 2000 tarihleri arasında İçişleri Bakanı Saadettin TANTAN'ın resmi konuğu olarak ülkemize gelmişlerdir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 3-21 Temmuz 2000 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolej Müdürlüğü'nde düzenlenen 402/11 inci Dönem “Arama Kurtarma ve İlk Yardım Kursu” 33 İlci liderinin katılımı ile yapılmıştır.
- 24 Temmuz- 11 Ağustos 2000 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde gerçekleştirilen “403/12 nci Dönem Arama Kurtarma ve İlk Yardım Kursu”na 37 İlci lideri ve Ankara İtfaiyesinden 4 personel olmak üzere toplam 41 kişi katılmıştır.
- 14 Ağustos - 1 Eylül 2000 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde gerçekleştirilen “403/13 üncü Dönem “Arama Kurtarma ve İlk Yardım Kursu”na 33 İlci lideri ve Ankara İtfaiyesinden 4 personel olmak üzere toplam 37 kişi kursu başarı ile tamamlamıştır.
- 11-22 Eylül 2000 tarihleri arasında Sivil Savunma Koleji'nde düzenlenen “NBC Semineri”ne, 36 ilin merkez ilçe müdürü, 24 ilin itfaiye müdürü, Genelkurmay Başkanlığından 5, Milli Savunma Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığından 5'er personel ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinden de 1 personel olmak üzere toplam 71 personel iştirak etmiştir.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- Nüfus mevzuatını içeren “İlçe Uygulama Programı”nın tanıtımı amacıyla 3-7 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Eğitim Dairesi Başkanlığında İl Nüfus Müdürlüklerine seminer düzenlenmiştir.
- İlçe Nüfus Müdürlüklerinde görevli personele 10-21 Temmuz 2000 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığında “MERNİS Projesi Yeni Yazılım Eğitimi” verilmiştir.
- Meteksan Firması Promin Eğitim Merkezinde, 24-28 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Ankara Nüfus Müdürlüklerinde görevli 40 personel eğitilmiştir.

HABERLER

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 22 Mayıs-25 Ağustos, 10 Temmuz-29 Eylül, 17-21 Temmuz, 18 Eylül-22 Aralık 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde yapılan “Parmak İzi, Teknik Fotoğraf ve Olay Yeri İnceleme Kursu”na 100 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 12 Haziran-3 Eylül 2000 tarihleri arasında, Özel Harekat Daire Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilen “Sualtı Arama Kurtarma Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 19 personel iştirak etmiştir.
- Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca düzenlenen “Bilgisayar Sınıflarına Gelen Malzemelerin Kullanımı ve Sistemin Kurulması Kursu” 3-7 Temmuz 2000 tarihleri arasında 20 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.
- 3-7 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Şanzuman Tamir ve Bakım Kursu”nda 7 personel eğitilmiştir.
- 3-7 Temmuz 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Temel İletişim Kursu”na 1 Komiser, 12 Polis Memuru ve 3 GİH mensubu toplam 16 personel iştirak etmiştir.
- 3-10 Temmuz 2000 tarihleri arasında yapılan Moldova Gagavuz Türk Yeri Polis Teşkilatından 3 ve Filipinler Polis teşkilatından 2 personelin katıldığı, Patlayıcı Madde Büro Amirliğinin düzenlediği “Olay Yeri İnceleme Teknikleri Kursu” ile birlikte teşkilatı ve ülkemizi tanıtıcı sunumlar verilen ve geziler düzenlenen kurs başarı ile tamamlanmıştır.
- Eğitim Daire Başkanlığı bünyesinde 3-13 Temmuz 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Halkla İlişkiler Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi”ne 19 personel katılmıştır.
- Diyarbakır Emniyet Müdürlüğü tarafından 3-14 Temmuz 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu”nu 42 personel başarı ile tamamlamıştır.
- 3-14 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığınca gerçekleştirilen “Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu” na 63 personelin katılımı sağlanmıştır.
- 3-23 Temmuz, 3-28 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde yapılan “Olay Yeri İnceleme Semineri”ne 15 personel katılmıştır.

TÜRK İDARE DERGİSİ

- Köpek Eğitim Merkezi Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “Narkotik Madde Dedektör Köpeği İdarecisi Uzman Eğitimi Kursu-” 3 personelin katılımı ile 3-23 Temmuz 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 4-6 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı bünyesinde “İnsan Hakları Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi” düzenlenmiş olup, eğitime 18 personel iştirak etmiştir.
- Eğitim Dairesi Başkanlığının 4-6 Temmuz 2000 tarihleri arasında gerçekleştirdiği “Ceza Hukuku Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi”ne 21 personel katılmıştır.
- 10-11 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı bünyesinde “Atama Öncesi Geliştirme Eğitimi” düzenlenmiş olup, eğitime 75 personel iştirak etmiştir.
- Arşiv ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı bünyesinde 2 dönem halinde düzenlenen “ Evrak Arşiv Hizmetleri Kursu” 10-14 Temmuz 2000 tarihleri arasında 74 personelin katılımı ile yapılmıştır.
- 10-21 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı bünyesinde “Kriz Yönetiminde Polisin Rolü ATA Kursu” düzenlenmiş olup, kursu 22 personel başarı ile tamamlamıştır.
- 37 personelin katılımıyla 10 Temmuz- 4 Ağustos 2000 tarihleri arasında, Ankara Emniyet Müdürlüğü’nce “Motosikletli Polis Timi Tekamül Kursu” gerçekleştirilmiştir.
- 10-28 Temmuz, 28 Ağustos-29 Eylül, 4-15 Eylül, 4-22 Eylül 2000 tarihleri arasında, Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilen “VIP Önemli Kişileri Koruma Kursu”na 81 personel katılmıştır.
- 11-21 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Yabancılar, Hudut İltica Daire Başkanlığı tarafından “Pasaport-Yabancılar Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 101 personel iştirak etmiştir.
- 12-14 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Bölge Merkezi İstanbul’da Adile Sadullah Mermerci Polis Okulu Müdürlüğü’nde Karakollarda görev yapan personel için düzenlenen “Karakol Amirleri Halkla İlişkiler ve Yönetimi Geliştirme Semineri” ile “Karakol Personeli Halkla İlişkiler ve Oryantasyon Bölge Eğitim Semineri”nde 223 Amir, 436 Memur olmak üzere toplam 659 personele eğitim verilmiştir.

HABERLER

- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının 11-21 Temmuz, 14 Temmuz , 10-21 Temmuz 2000 tarihleri arasında düzenlemiş olduğu “NT Temel İletişim Kursu”nda 46 personel eğitilmiştir.
- 17-21 Temmuz 2000 ve 24-28 Temmuz 2000 tarihleri arasında 2 dönem şeklinde düzenlenen “Silah Bilgisi Dersi, Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi” ne 41 personel iştirak etmiştir.
- 17-21 Temmuz 2000 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı bünyesinde 2 dönem halinde düzenlenen “Evrak-Arşiv Hizmetleri Kursu”na 73 personelin katılımı sağlanmıştır.
- İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde, 17-28 Temmuz 2000 tarihleri arasında “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu” düzenlenmiş olup, kursu 35 personel başarı ile tamamlamıştır.
- 17-28 Temmuz, 14-25 Ağustos 2000 tarihleri arasında, Özel Harekat Daire Başkanlığı bünyesinde “Meskun Mahal Operasyonu Tekamül Kursu” düzenlenmiş, kursa 168 personel iştirak etmiştir.
- 17-28 Temmuz 2000 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Terörle Mücadele Hizmetleri Temel Kursu”nda 54 personel eğitilmiştir.
- 18-20 Temmuz 2000 tarihleri arasında, İstanbul Emniyet Müdürlüğü’nce “Pasaport-Yabancılar Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 15 personel iştirak etmiştir.
- 18-20 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Polis Akademisi Başkanlığı’nda görevli öğretim görevlileri, merkez teşkilatında görev yapan ve değişik hizmet içi eğitim faaliyetlerinde görev almış personel, çeşitli üniversitelerden öğretim üye/görevlileri, ilgili kamu kurum ve kuruluşları personeli ile alanında uzman akademisyenler tarafından “Kaçakçılıkla Mücadele Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi” verilmiş olup, eğitimi 23 personel başarı ile tamamlamıştır.
- 18-20 Temmuz 2000 tarihleri arasında, “Temel Trafik Dersi, Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi” düzenlenmiş olup, eğitime 21 personel katılmıştır.
- Eğitim Daire Başkanlığınca 24-28 Temmuz 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Devlet Güvenliği ve İstihbarat Dersi Ders Görevlilerini Geliştirme Eğitimi”ni 19 personel başarı ile tamamlamıştır.
- 24-28 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığınca gerçekleştirilen “Sınıf Komiserliği Oryantasyon Kursu”na 66 personel iştirak etmiştir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde 26- 28 Temmuz 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Teknik Optik ve Elektronik Cihazların Kullanımı ve Bakımı Kursu”nda 18 personel eğitilmiştir.

- 31 Temmuz-11 Ağustos 2000 tarihleri arasında, Özel Harekat Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Meskun Mahal Operasyonu Tekamül Kursu”na 89 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 3-4 Ağustos 2000 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı’na gerçekleştirilen “Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Semineri”nde 21 personel eğitilmiştir.

- 7-11 Ağustos 2000 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı bünyesinde “Yurtdışına Akademik Çalışma Yapmak Üzere Gönderilecek Personel İçin Adaptasyon Eğitimi ” düzenlenmiş olup, kursa 26 personel iştirak etmiştir.

- 7-18 Ağustos 2000 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen “Asayiş Polis Köpeği İdareci Kursu”na 10 personel katılmıştır.

- 7-19 Ağustos 2000 tarihleri arasında, Özel Harekat Daire Başkanlığı bünyesinde “Kapalı ve Açık Alanlarda Operasyon Yönetimi, Uçak Kaçırma Eylemlerine Karşı Müdahale Teknikleri, Bina, Araç ve Şahıs Aramaları Kursu” düzenlenmiş olup kursa 19 personel iştirak etmiştir.

- Özel Harekat Daire Başkanlığı bünyesinde 14-18 Ağustos 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Motosikletli Polis Atış Eğitim Kursu”na 47 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 21-25 Ağustos 2000 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Sınıf Komiserliği Geliştirme Eğitimi” alan eğitsel yeterliğe sahip personele yönelik olarak “Eğitim Yönetimi ve Planlaması Kursu” 14 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

- Eğitim Daire Başkanlığı Bünyesinde 21-25 Ağustos 2000 tarihleri arasında düzenlenen “ Eğitim Yönetimi ve Planlaması Kursu”na 162 personel katılmıştır.

- 21 Ağustos- 29 Eylül 2000 tarihleri arasında Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde “Polis Balıkadam Kursu”nda 30 personel eğitilmiştir.

- 28 Ağustos-1 Eylül 2000 tarihleri arasında, Genel Müdürlük yeni bina Y Blok Brifing Salonunda öğretmen emniyet müdürlerinin eğitim hizmetlerine süratle uyumlarını sağlamak ve formasyon eğitimi vermek üzere “Öğretmen Emniyet Müdürleri Formasyon Semineri” düzenlenmiştir.

HABERLER

- Genel Müdürlük yeni bina Y Blok “O” salonunda 28 Ağustos-1 Eylül 2000 tarihleri arasında, “Polis Okulu Müdürleri Yönetimi Geliştirme Eğitimi” düzenlenmiş olup, eğitime FEM ve polis okulu müdürlerinin katılımı sağlanmıştır.
- 28 Ağustos- 1 Eylül 2000 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı tarafından “ Öğretmen Emniyet Müdürleri Formasyon Semineri düzenlenmiş olup, seminere 57 personel iştirak etmiştir.
- 28 Ağustos- 1 Eylül 2000 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı tarafından düzenlenen “Polis Okulu Müdürleri Yönetimi Geliştirme Semineri”ni 25 personel başarı ile tamamlamıştır.
- 4-9, 11-15, 18-22 ve 25-29 Eylül 2000 tarihleri arasında, Eğitim Daire Başkanlığı bünyesinde “Temel PC Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 68 personel iştirak etmiştir.
- Asayiş Dairesi Başkanlığı Kriminal Teknik Eğitim ve Araştırma Şube Müdürlüğü bünyesinde 4-15 Eylül 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Parmak İzi Laboratuvar Tekamül Kursu” na 10 personel katılmıştır.
- 4-15 Eylül 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde “Asayiş Polisliği İhtisas Kursu” düzenlenmiş olup, kursu 31 personel başarı ile tamamlamıştır.
- Adana Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 4-15 Eylül 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu”na 39 personel iştirak etmiştir.
- 4-19 Eylül 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Asayiş Polisliği İhtisas Kursu”na 31 personelin katılımı sağlanmıştır.
- İzmir Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 11-15 Eylül 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Tek Parmak İzi Kursu”nda 17 personel eğitilmiştir.
- 11 Eylül 2000-9 Mart 2001 tarihleri arasında, Köpek Eğitim Merkezi Müdürlüğü bünyesinde “Canlı İnsan Arama Köpeği Kursu” düzenlenmiştir. Kursu katılan 4 personel kursa başarıyla devam etmektedirler.
- 18-22 Eylül 2000 tarihleri arasında Güvenlik Daire Başkanlığınca düzenlenen “Güvenlik Hizmetleri Kursu”nda 75 personel eğitilmiştir.
- 18-22 Eylül 2000 tarihleri arasında, İzmir Emniyet Müdürlüğü tarafından düzenlenen “Göz Yaşartıcı Gazlar ile Gaz Maskelerinin Kullanımı Kursu”nu 36 personel başarı ile tamamlamıştır.
- Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde 18-29 Eylül 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Eğitimcilerin Eğitimi Kursu”na 16 personel iştirak etmiştir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

- 18-29 Eylül 2000 tarihleri arasında, Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından düzenlenen “Atış Eğitimsi Yetiştirme Kursu”nda 27 personel eğitilmiştir.
- 25-29 Eylül 2000 tarihleri arasında, Güvenlik Daire Başkanlığı bünyesinde “Güvenlik Hizmetleri Kursu” düzenlenmiş olup kursa 75 personel iştirak etmiştir.
- Kırıkkale Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 25-29 Eylül 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu”na 44 personelin katılımı sağlanmıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- 25 Eylül 2000 tarihinde Alman KFK Bakanı tarafından Almanya/Hanover kentinde düzenlenen “Altyapı Finansmanında Özel Sektör İşbirliği” konulu konferansa, Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Kayhan KAVAS iştirak etmiştir.
- Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Kayhan KAVAS, 25 Eylül 2000 tarihinde Almanya/Hanover’de “Katı Atık Sorunlarının tartışıldığı toplantıya Bakanlığımızı temsilen Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Kayhan KAVAS katılmıştır.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- Genel Müdür V. Atilla ÖZDEMİR’in Başkanlığındaki Türk Milli Seksiyonu 11-16 Eylül 2000 tarihleri arasında Viyana’da gerçekleştirilen “Milletlerarası Kişi Halleri Komisyonu Genel Kurul” toplantısına katılmışlardır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 29 Haziran 1 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkam Mehmet TERZİOĞLU, “İnsan Kaçakçılığı” konularına ilişkin sorunları görüşmek üzere Yunanistan/Atina’da bulunmuştur.
- “Sınır İstatistikleri” konularında iki ülke arasında görüşmelerde bulunmak üzere Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı’nda görevli Emniyet Müdürü İbrahim SELVİ, 3-7 Temmuz 2000 tarihleri arasında ROMA/İtalya’ya gitmiştir.
- İkili görüşmelerde bulunmak üzere TEMÜH Daire Başkanı Süleyman İKİZER ve İstihbarat Daire Başkanı Zekeriya KAHRAMAN, 5-8 Temmuz 2000 tarihleri arasında Rusya Federasyonu’na gitmişlerdir.
- Polis Akademisi Başkanı Tuncay YILMAZ, Polis Akademisi Başkanlığı’nda görevli Emniyet Müdürü Muzaffer ALAT ve Öğretim Görevlisi Kemal BAŞAR Ukrayna makamlarının davetine icabeten 5-8 Temmuz 2000 tarihleri arasında Ukrayna’da bulunmuşlardır.

HABERLER

9-12 Temmuz 2000 tarihleri arasında ABD/İlinois kentinde düzenlenen “7. Uluslararası Polis Yönetimi Sempozyumu”na, Trafik Araştırma Merkezi Müdürü Süleyman İŞILDAR katılmıştır.

- 10-12 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Bosna-Hersek (Saraybosna’da) gerçekleştirilen “I. Dönem Konsolosluk Görüşmeleri”nde bulunmak üzere Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanı Mehmet TERZİOĞLU anılan ülkeye gitmiştir.

- “Kriz Yönetiminde Polisin Rolü” konulu kursa katılmak üzere İstihbarat Daire Başkanlığı’nda görevli Emniyet Müdürü Niyazi ÖGMEN, Polis Akademisi’nde görevli Komiser Mehmet YAVUZ, Eğitim Daire Başkanlığı’nda görevli Emniyet Amiri Fazlı ÖCAL ve Komiser İsmail BAŞTİMUR, 10-21 Temmuz 2000 tarihleri arasında ABD/Loisiana BATON Rouge’de bulunmuşlardır.

- 15-21 Temmuz 2000 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı’nda görevli Emniyet Müdürü İsmail ÇALIŞKAN “5. Uluslararası Eroin Konferansı’na katılmak üzere Japonya’da bulunmuştur.

- ABD/Avashington D.C.’de gerçekleştirilen “Eğitim Programı’na katılmak üzere 16-22 Temmuz 2000 tarihleri arasında İstihbarat Daire Başkanlığı’nda görevli Emniyet Müdürü Necmettin EMRE, TEMÜH Daire Başkanlığı’nda görevli Emniyet Müdürü Kemal DÖNMEZ, İstanbul Emniyet Müdürlüğü’nde görevli Emniyet Müdürü Halil ÇATIKKAŞ ve Emniyet Müdürü Ahmet Zeki GÜRKAN anılan ülkeye gitmişlerdir.

- İspanya/Avila’da Avrupa Polis Spor Birliği tarafından düzenlenen”Polis Atış Şampiyonası’na, 16-27 Temmuz 2000 tarihinde Eğitim Daire Başkanı Dr.Fevzi ERDOĞAN, Eğitim Daire Başkanlığı’nda görevli Emniyet Amiri Hakan CAN, Polis Akademisi Başkanlığı’nda görevli Tayfun ACARLI, Teftiş Kurulu Başkanlığı’nda görevli Göksenin BAŞ ve Sakarya İl Emniyet Müdürü Muammer ÖZ iştirak etmişlerdir.

- Arnavutluk Polisinden 9 görevliye “Yasadışı Göç ve Mücadelede Yapılması Gereken Konular” hakkında kurs vermek üzere Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığı’nda görevli Komiser Tamer KILIÇ ve Komiser Yardımcısı Oğuz Ömer DEMİR, 17-20 Temmuz 2000 tarihleri arasında Arnavutluk/Elbasan’a gitmişlerdir.

Güneydoğu Avrupa İşbirliği Girişimi (SECİ) çerçevesinde 17-21 Temmuz 2000 tarihleri arasında Romanya/Bükreş’de düzenlenen “4. Ortak İşbirliği Komitesi Toplantısı’na Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı’nda görevli Komiser Yardımcısı Osman BALTAÇI katılmıştır.

- Sınırşan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesi (SASMUS)’un hazırlanması çalışmaları kapsamında yürütülen “BM Suçun Önlenmesi ve Ceza Adaleti Ko-

TÜRK İDARE DERGİSİ

misyonu Çalışma Grubu (ADHOC) Komitesi 10. Toplantısına katılmak üzere, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser Metin EKŞİ 17-28 Temmuz 2000 tarihleri arasında Avusturya/Viyana’da bulunmuştur.

- 24-25 Temmuz 2000 tarihleri arasında, “Uyuşturucu Maddeler Görev Gücü Çalışma Grubu 1. Toplantısı” na katılmak üzere Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı İsmail ÇALIŞKAN Bulgaristan/ Sofya’ya gitmiştir.

- Kardeş Emniyet Müdürlükleri arasındaki mesleki işbirliğinin geliştirilmesi kapsamında davete icabeten 26-29 Temmuz 2000 tarihleri arasında, İzmir Emniyet Müdürü Haşan YÜCESAN ve İzmir Emniyet Müdürlüğü’nde görevli Emniyet Müdürü İsmail Burhan TANSU Arnavutluk’a gitmişlerdir.

- 30 Temmuz-5 Ağustos 2000 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcıları Bekir ÇAKAR ve Said Ali ERDEM “İnsan Hakları ve Avrupa’da Polis” konulu seminere katılmak üzere, Almanya’da bulunmuşlardır.

- Bulgaristan’da oynanan “UEFA Şampiyonlar Ligi Ön Eleme Beşiktaş-Levski Futbol Müsabakası Güvenlik Koordinasyonu” çerçevesinde İstanbul Emniyet Müdürlüğü’nde görevli Emniyet Müdürü Ömer YANIK ve Komiser Hakan KOŞA, 1- 3 Ağustos 2000 tarihleri arasında anılan ülkede görevlendirilmişlerdir.

- Sumintomo Firması tarafından düzenlenen “AFIS TSD Toplantısı” 1-12 Ağustos 2000 tarihleri arasında Japonya’da yapılmış, Asayiş Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Raşit POYRAZ ve Programcı Nevzat SAROS anılan ülkeye gitmişlerdir.

- 7-19 Ağustos 2000 tarihleri arasında Arnavutluk’da düzenlenen “Kapalı ve Açık Alanlarda Operasyon Yöntemleri, Uçak Kaçırma Eylemlerine Karşı Müdahale Teknikleri, Ev, Araç ve Şahıs Aramaları” konularının işlendiği kursa Özel Harekat Daire Başkanlığında görevli Başkomiser M.Nuri BÜYÜKÖZTÜRK, Polis Memurları; Kemal BALCI, Temel AKSU ve Nami SERİN katılmışlardır.

- İtalya’da düzenlenen “Adriyatik İnisiyatifi Toplantısı” na katılmak üzere, Yabancılar, Hudut İltica Daire Başkanı Mehmet TERZİOĞLU, 9-11 Ağustos 2000 tarihinde anılan ülkeye gitmiştir.

- 28 Ağustos- 11 Ekim 2000 tarihleri arasında, Japonya’da düzenlenen “Filo Sahipleri Kursu”na, İkmal ve Bakım Daire Başkanlığı’nda görevli Engin TÜRKÜN iştirak etmiş olup, kurs halen devam etmektedir.

HABERLER

- İsveç’de düzenlenen “Yasadışı Göç Toplantısına, 3-7 Eylül 2000 tarihleri arasında Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanı Mehmet TERZİOĞLU iştirak etmiştir.
- 4 Eylül 2000 tarihinde Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanı İbrahim SELVİ, “Sınır Geçişleri ve Ticaretinin Kolaylaştırılması” konulu toplantıya katılmak üzere, Yunanistan/Dedeğaç’da bulunmuştur.
- 9 Eylül 2000 tarihinde Romanya/Olimp’de düzenlenen “İnsan Kaçakçılığı Çalışma Grubu 2. Toplantısına Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Mevlüt DEMİR ve Komiser Tamer KILIÇ katılmışlardır.
- 10-24 Eylül 2000 tarihleri arasında, Japonya’da gerçekleştirilen “Semineri on International Terörizm Investigations” konulu kursa TEMÜH Daire Başkanlığında görevli Komiser Bilal SEVİNÇ katılmıştır.
- Asayiş Daire Başkanlığında görevli Komiser İsmail ÇEBİ ve Komiser Şener ÖZDEMİR “Uzman Çalışma Grubu 1. Toplantısına katılmak için 11-14 Eylül 2000 tarihleri arasında Fransa/Lizbon’da bulunmuşlardır.
- İtalya/Milano’da oynanan “Beşiktaş-Milan Futbol Müsabakası Güvenlik Koordinasyonu” çerçevesinde İstanbul Emniyet Müdürlüğü’nde görevli Emniyet Müdürü Mehmet AKDOĞAN, Komiser Yardımcısı Mustafa DÖNMEZ ve Komiser Yardımcısı Hakan ER, 12-14 Eylül 2000 tarihleri arasında anılan ülkede görevlendirilmişlerdir.
- 13-15 Eylül 2000 tarihleri arasında Macaristan/Budapeşte’de düzenlenen “SECİ 5. Ortak Komisyonu Toplantısı’na, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı’nda görevli Komiser İlker ÖZBAY katılmıştır.
- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Metin KARAKAYA, 13-17 Eylül 2000 tarihleri arasında, Avusturya/Seibersdorf kentinde düzenlenen “Radyoaktif Madde Kaçakçılığı ile Mücadele” konulu kursa iştirak etmiştir.
- “Narkotik Suçlarla Mücadele İrtibat Görevlileri” konularında görüşmelerde bulunmak için, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı’ndan Emniyet Müdürü Ünal UYSAL ve Emniyet Müdürü Tayfur Erdal CEREN, 16-19 Eylül 2000 tarihleri arasında İran/Meşhed’de bulunmuşlardır.
- “Fransa ve İtalya İçişleri Bakanlıklarında İnceleme Gezisi ve 4. Uluslararası Karayolu Güvenliği Film Festivali”ne katılmak üzere Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Dr. Nihat KURTİÇ, Trafik Araştırma Merkezi Müdürü Dr.Süleyman

TÜRK İDARE DERGİSİ

İŞILDAR ve Trafik Planlama ve Destek Daire Başkanı Kenan AYDOĞAN 16-23 Eylül 2000 tarihleri arasında İtalya ve Fransa’da bulunmuşlardır.

- 17-20 Eylül 2000 tarihleri arasında, Kriminal Polis Laboratuvar Daire Başkanı Cengiz ÖZDEMİR, Komiser Murat ONAYLI ile Komiser Yıldırım Beyazıt HAKTANIR “Çölde Bomba Deneme Tatbikatları Semineri”ne katılmak üzere İsrail’de bulunmuşlardır.

- Terörizm konusunda konferans vermek ve karşıtlarıyla teknik temaslarda bulunmak üzere TEMÜH Daire Başkanı Süleyman EKİZER, Başkomiser Hüseyin DEMİR ile Dışilişkiler Daire Başkanlığı’nda görevli Komiser Şükrü ÖZBAĞCI, 17-21 Eylül 2000 tarihleri arasında Belarus’da bulunmuşlardır.

- Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanı Mustafa İLHAN ve Dışilişkiler Daire Başkanlığında Mütercim F.Nurşen TANACAN, 18-22 Eylül 2000 tarihleri arasında Macaristan’da gerçekleştirilen “Bilgi Mübadelesi Çalışma Grubu Toplantısı”na katılmışlardır.

- FBI Akademisi Laboratuvarlarında yapılması planlanan FBI yöneticileri ile işbirliği alanlarının ve kriterlerinin belirlenmesi yönünde teknik konularının görüşüldüğü toplantıya katılmak üzere Kriminal Polis Laboratuvar Daire Başkanlığından Daire Başkan V. İrfan BAYAR, Komiser Bahadır K. AKÇAM, Komiser Yardımcısı M.Bülent ÇAKAR ve Biyolog Yeşim DOĞAN, 18-23 Eylül 2000 tarihleri arasında ABD’de bulunmuşlardır.

- 22-24 Eylül 2000 tarihleri arasında Rusya/Moskova’da Beşiktaş Futbol Takımı ile Lokomotif Futbol Takımı arasında yapılan müsabakada “Güvenlik Önlemlerinin Alınması” için İstanbul Emniyet Müdürlüğü’nde görevli Emniyet Müdürü Ömer YANIK ve Komiser Kemal BAKIR anılan ülkeye gitmişlerdir.

- 24 Eylül-8 Aralık 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilecek olan “203. Dönem FBI Kursu”na katılmak üzere İstanbul Emniyet Müdürlüğü’nde görevli Komiser Azimet DOĞAN, ABD’ye gönderilmiştir.

Jandarma Genel Komutanlığı

- Avrupa ve Akdeniz Askeri Statülü Zabıta ve Jandarmalar Birliği (FIEP) faaliyetleri kapsamında Fransa Milli Jandarma Genel Direktörlüğü tarafından Fransa/Saint-Astier’de 11-16 Eylül 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Toplum Olaylarına Müdahale Semineri”ne Hareket Başkanlığında görevli J.Kur.Yb. Metin COŞKUN, Genel Plan Proje Başkanlığında görevli J.Kur.Kd.Yzb.Olcay ERDAL ve Jandarma Okullar Komutanlığında görevli J.Yzb.Haldun ÖĞÜT anılan ülkede bulunmuşlardır.

HABERLER

- 12-16 Eylül 2000 tarihleri arasında Polonya-Krakovv’da yapılan “Avrupa Adli Bilimler Organizasyonu 2 nci Toplantısı’na Kriminal Daire Başkanlığı Olay Yeri İnceleme Şube Müdürlüğü’nde görevli J.Astsb. Bçvş. Özkan ÇETİN gitmiştir.
- Macaristan-Siafok’da düzenlenen “Sınır Kontrolü Çalışma Grubu Toplantısına katılmak üzere, Snr. ve Nüf.Hrk.Sb.J.Kd.Yzb.. Haşan ÖZGÜNER, 19 Eylül 2000 tarihinde anılan ülkeye gitmiştir.
- Avrupa ve Akdeniz Askeri Statülü Zabıta ve Jandarmalar Birliği (FIEP) “Jandarma Genel Komutanlar ve Direktörler Zirvesine Hazırlık Toplantısı” 27-29 Eylül 2000 tarihleri arasında Fransa-Paris’de yapılmış olup, toplantıya Dış İlişkiler ve Antlaşmalar Daire Başkan V. Dr.J.Öğ.Alb. Emre ÖZYILMAZ ve FIEP Prj.Sb.J.Kd.Yzb.Haşan ÇETİN iştirak etmiştir.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

Mernis Projesinin Uygulama Çalışmaları;

Merkezi İdare Sistemi Projesi (MERNİS) çerçevesinde çalışmalar sürdürülmektedir.

Bu proje kapsamında kart şeklindeki nüfus cüzdanları 1 Haziran 1976 tarihinde uygulamaya konulmuş ve 1587 sayılı Nüfus Kanunu hükümleri uyarınca; vatandaşlara verilmeye başlanmıştır. Ancak bu nüfus cüzdanlarının düzenlenmesi ve vatandaşa verilmesi sırasında bir takım sorunlar ortaya çıktığından ve suistimallere yol açtığı görüldüğünden MERNİS Projesi çerçevesinde nüfus cüzdanlarının yeniden düzenlenmesi gerekli görülmüştür.

Bu nedenle çeşitli güvenlik önlemleri ile taklit, tahrif ve sahteciliğe imkan tanımayan veya bunları asgariye indiren ISO standartlarına uygun, kimlik kartlarının kullanılmasını zorunlu kullmaktadır.

Bu amaçla, temel kimlik bilgilerini içeren T.C. kimlik numarası bulunan fotoğrafı, parmak izi unsurları taşıyan, makine okuyabilirlik (barkod) özelliği bulunan akıllı kimlik kartı bastırılması planlanmıştır. Konu hakkında nihai bir karara varılabilmesi amacıyla;

- Nüfus Cüzdanı Projesi hazırlanarak kamu kurum ve kuruluşlarının görüşüne sunulmuştur.
- Mevzuat incelenmiş ve konuyla ilgili Kanun Tasarıları hazırlanmıştır.
- İş hacmi tespiti yapılmış, istatistikler toplanıp değerlendirilmiştir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

- Kullanılacak teknolojinin ayrıntılandırılması ve değerlendirilmesi çalışmalarına başlanmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarından alınacak görüşler doğrultusunda:

- Sistem tasarımı çalışmaları sonuçlandırılacaktır.
- Dokümantasyon ve gerekli teçhizat ve yazılım şartnamelerinin hazırlanmasına başlanacaktır.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

• 26 Temmuz 2000 tarih ve 24121 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2000/787 sayılı karar ile;

- 1- Adıyaman Emniyet Müdürü Ertuğrul KARA’nın,
Aksaray Emniyet Müdürü A.Behiç DEMİRER’in,
Antalya Emniyet Müdürü A.Natık CANCA’nın,
Bayburt Emniyet Müdürü Recep ÇİN’in,
Hakkari Emniyet Müdürü Nail SAN’m,
Erzurum Emniyet Müdürü Aziz AKSOY’un,
Mardin Emniyet Müdürü Özdemir GÜRSU’nun,
Malatya Emniyet Müdürü M.Kemal BAYRAK’m,
Tunceli Emniyet Müdürü Habip ŞAHİN’in,
Sivas Emniyet Müdürü Celalettin CERRAH’in,
Şanlıurfa Emniyet Müdürü Orhan OKUR’un,

Yalova Emniyet Müdürü H.Nurdan CANCA’nın, başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

- 2- Adıyaman Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Halil SULTAR’in,

Aksaray Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Cengiz GÜRER’in,

Antalya Emniyet Müdürlüğüne, Kırklareli Emniyet Müdürü Mehmet YAZICI’nın, Çanakkale Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Bülent KENAROĞLU’nun, Edirne Emniyet Müdürlüğüne, Çanakkale Emniyet Müdürü Yahya BAL’in,

Hakkari Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Zekeriya KAHRAMAN’in,

Mardin Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Necmettin SEYMEN’in,

HABERLER

Sivas Emniyet Müdürlüğüne, Edirne Emniyet Müdürü Bahattin ZENGİN'in, Şanlıurfa Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Sedat HASAY'ın,

atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2'nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 26 Temmuz 2000 tarih ve 24121 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2000/787 sayılı karar ile;

1- Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ertuğrul ÇAKIR'ın,

Yozgat Emniyet Müdürü Oktay UYGUR'un,

Trabzon Emniyet Müdürü Zeynel Abidin AYHAN'm, başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

2- Trabzon Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi İsmail GÜZELDEMİRCİ'nin,

Yozgat Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Mehmet Akif ACARLI'nın,

atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2'nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 28 Temmuz 2000 tarih ve 24123 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2000/980 sayılı karar ile;

Ekli listede adları ve görevleri yazılı kişilerin karşılarında belirtilen yer valiliklerine atanmaları; İçişleri Bakanlığının 6/6/2000 tarihli ve 11824 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı ve 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 9/6/2000 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Adı ve Soyadı

Muharrem GÖKTAYOĞLU
M.Keramettin KÖKSAL
Nusret MİROĞLU
Kaya UYAR

Eski Görevi

Aydın Valisi
Bitlis Valisi
Bolu Valisi
Burdur Valisi

Yeni Görevi

Merkez Valisi
Merkez Valisi
Merkez Valisi
Merkez Valisi

TÜRK İDARE DERGİSİ

Mehmet CANSEVEN	Edime Valisi	Merkez Valisi
Ömer TÜRK	İğdır Valisi	Merkez Valisi
Memduh OĞUZ	Kırklareli Valisi	Merkez Valisi
M.İrfan KURUCU	Kırşehir Valisi	Merkez Valisi
H.Güner ÖZMEN	Kilis Valisi	Merkez Valisi
Mehmet YILMAZ	Nevşehir Valisi	Merkez Valisi
Ümit KARAHAN	Osmaniye Valisi	Merkez Valisi
M.İlyas AKSOY	Samsun Valisi	Merkez Valisi
Erol ARIKAN	Siirt Valisi	Merkez Valisi
Selahattin BAŞER	Sinop Valisi	Merkez Valisi
Şahabettin HARPUT	Şanlıurfa Valisi	Merkez Valisi
Halil IŞIK	İçişleri Bakanlığı Eğitim Dai.Bşk.	Adıyaman Valisi
Kadir ÇALIŞICI	Adıyaman Valisi	Aksaray Valisi
Haşan ÖZDEMİR	İstanbul İl Emniyet Müdürü	Ardahan Valisi
Emir DURMAZ	Aksaray Valisi	Aydın Valisi
Utku ACUN	Kütühya Valisi	Balıkesir Valisi
Osman DIRAÇOĞLU	İstanbul Vali Yrd.	Bayburt Valisi
Uğur BORAN	Bodrum Kaymakamı	Bitlis Valisi
Mehmet Ali TÜRKER	Tunceli Valisi	Bolu Valisi
Kadir KOÇDEMİR	Mahalli İdareler Gn.Md.Yrd.	Burdur Valisi
Fahri YÜCEL	Mülkiye Başmüfettişi	Edirne Valisi
M.Turan GENÇ	Emniyet Genel Müdürü	Elazığ Valisi
Erhan TANJU	Giresun Valisi	Gaziantep Valisi
A. Haydar ÖNER	Bayburt Valisi	Giresin Valisi
Mustafa TAMER	İzmir Vali Yrd.	İğdır Valisi
Alaattin YÜKSEL	Balıkesir Valisi	İzmir Valisi
Ali SERİNDAĞ	Mülkiye Başmüfettişi	Kırklareli Valisi
Selahattin HATİPOĞLU	Merkez Valisi	Kırşehir Valisi
Aslan KÜTÜK	Muş Valisi	Kilis Valisi
Aydın GÜÇLÜ	Sivas Valisi	Kütahya Valisi
Cengiz AKIN	Mülkiye Başmüfettişi	Muş Valisi
Yusuf ERB AY	Mahalli İdareler Gn.Md.Yrd.	Nevşehir Valisi
İsmail FIRAT	Alaca Kaymakamı	Osmaniye Valisi
Muammer GÜLER	Gaziantep Valisi	Samsun Valisi
Nuri OKUTAN	İçişleri Bakanlığı Pers.Gn.Md.Yrd.	Siirt Valisi
Ayhan NASUHBEOĞLU	Ardahan Valisi	Sinop Valisi
Lütfullah BİLGİN	Elazığ Valisi	Sivas Valisi
Muzaffer DİLEK	Mülkiye Başmüfettişi	Şanlıurfa Valisi
Mustafa ERKAL	Ankara Vali Yrd.	Tunceli Valisi

HABERLER

•28 Temmuz 2000 tarih ve 24123 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2000/980 sayılı karar ile;

1- Tokat Emniyet Müdürü M. Emin KÖRPE’nin, başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

2- Karabük Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Haluk BAYKAL’ın,

Tokat Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Ferit ÖZBEK’in atanmaları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2’nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 19 Ağustos 2000 tarih ve 24145 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2000/882 sayılı karar ile;

Batman Emniyet Müdürü Muzaffer ERKAN’ın, başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

İstanbul Emniyet Müdürlüğüne, İstihbarat Daire Başkanı Kazım ABANOZ’un, atanması,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68. ve 76. maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13. ve 2451 sayılı Kanunun 2. maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 24 Ağustos 2000 tarih ve 24150 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2000/1117 sayılı karar ile; Aşağıda adları ve görevleri yazılı kişilerin karşılarında belirtilen yer valiliklerine atanmaları; İçişleri Bakanlığı’nın 1.8.2000 tarihli ve 14876 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı ve 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 15.8.2000 tarihinde kararlaştırılmıştır.

<u>Adı ve Soyadı</u>	<u>Eski Görevi</u>	<u>Yeni Görevi</u>
Kutluay ÖKTEM	Afet Bölge Koordinatör Valisi	Merkez Valisi
Ekrem ÖZSOY	Çanakkale Valisi	Merkez Valisi
M.Turan GENÇ	Elazığ Valisi	Merkez Valisi
Süleyman KAMÇI	Merkez Valisi	Çanakkale Valisi
Osman AYDIN	İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yrd.	Elazığ Valisi

MEVZUAT BÖLÜMÜ

1 TEMMUZ 2000 –30 EYLÜL 2000 TARİHLERİ ARASINDA RESMÎ GAZETE’DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Aygül GÖLBAŞI
Şef

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
27.6.2000	4587	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevlerine İlişkin Kanun ("14.7.1965 Tarihli ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu" ile "13.12.1983 Tarihli ve 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun)	4.7.2000	24099
29.6.2000	4588	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilât, Görev ve Yetkilerine İlişkin Konularla Kamu Personeli Arasında Ücret Dengesizliklerinin Giderilmesi ve Kamu Mali Yönetiminde Disiplin Sağlanması İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu	6.7.2000	24101 (Mükerrer)
6.7.2000	4589	Sınır Aşan Suçları Önleme ve Mücadele Etmeye İlişkin İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	7.7.2000	24102

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
6.7.2000	KHK/604	Gülhane Askeri Tıp Fakültesi Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	20.7.2000	24115

21.7.2000	KHK/607	Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	4.8.2000	24130
3.8.2000	KHK/609	İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	23.8.2000	24149
2.8.2000	KHK/608	Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Devlet Memurları Kanunu ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname de Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	25.8.2000	24151
12.7.2000	KHK/611	Emniyet Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	25.9.2000	24181

III. TBMM KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
27.6.2000	2000/697	Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık (2001-2005) Kalkınma Planının Onaylanmasına İlişkin T.B.M.M. Kararı	5.7.2000	24100 (Mükerrer)

IV. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
5.6.2000	2000/739	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Almanya Federal Cumhuriyeti Hükümeti arasındaki 16 Haziran 1970 tarihli Teknik İşbirliği Çerçevesinde, İki Ülke Arasında Nato Teatisi Yoluyla Akdedilen "Bursa Çevre Danışma Merkezi" Konulu Projeye İlişkin Anlaşma'nın Onaylanmasına İlişkin Milletlerarası Andlaşma	1.7.2000	24096
5.6.2000	2000/739	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Almanya Federal Cumhuriyeti Hükümeti arasındaki Teknik İşbirliği Anlaşması Çerçevesinde, İki Ülke Arasında Nato Teatisi Yoluyla Akdedilen "Siirt Bölgesinde Küçük Ölçekli Projeler" Konulu Projeye İlişkin Anlaşma'nın Onaylanmasına Dair Milletlerarası Andlaşma	1.7.2000	24096

5.6.2000	2000/740	Ülkemizde Vuku Bulan Depremler Kapsamında Maruz Kalınan Zararların Telafisine Katkıda Bulunmak İçin Karadeniz Ticaret ve Kalkınma Bankası ile imzalanan Kredi ve Garanti Anlaşmalarının Onaylanmasına İlişkin Milletlerarası Andlaşma	1.7.2000	24096
31.5.2000	2000/816	Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Belarus Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı'nın Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Terörizmle Mücadelelerinde Koordineli Eylemlerde Bulunulmasına Dair 2000 Yılı Uygulama Protokolünün Onaylanmasına İlişkin Milletlerarası Andlaşma	12.7.2000	24107 (Mükerrer)
7.6.2000	2000/840	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Peru Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kötüye Kullanımı, Kaçakçılığı ve Bunlarla İlgili Suçların Önlenmesi, Denetimi, Soruşturulması ve Ortadan Kaldırılması Hakkında Anlaşmanın Onaylanmasına İlişkin Milletlerarası Andlaşma	12.7.2000	24107 (Mükerrer)
9.6.2000	2000/848	Hükümetimiz İle Birleşmiş Milletler Uluslararası Uyuşturucu Kontrol Programı Arasında Antalya'da Düzenlenen Orta ve Yakın Doğuda Yasadışı Uyuşturucu Ticareti ve Buna Bağlı Konular Altkomisyonu 35 inci Dönem Oturumu'na İlişkin Viyana'da Akdedilen Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Milletlerarası Andlaşma	12.7.2000	24107 (Mükerrer)
23.6.2000	2000/924	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında Karadeniz'deki Deniz Alanlarında İşbirliği Anlaşmasına İlişkin Milletlerarası Andlaşma	29.7.2000	24124
14.6.2000	2000/886	Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı ile Romanya Milli Savunma Bakanlığı Arasında Askeri Tarih, Müzecilik ve Arşivler Alanında İşbirliği Protokolünün Onaylanmasına İlişkin Milletlerarası Andlaşma	30.7.2000	24125

V. MİLLETLERARASI SÖZLEŞMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
29.5.2000	2000/808	"Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Belçika Krallığı Arasında 4 Temmuz 1966 Tarihinde Brüksel'de imzalanan Sosyal Güvenlik Hakkındaki Genel Sözleşmenin Revizyonu İle İlgili Sözleşmenin Onaylanmasına Dair Milletlerarası Sözleşme	12.7.2000	24107 (Mükerrer)

VI. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
18.5.2000	2000/744	Kastamonu ve Bartın İl Sınırları İçerisinde Bulunan Küre Dağlarının Batı Kesiminin "Kastamonu-Bartın Küre Dağları Milli Parkı" Olarak Belirlenmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	7.7.20002	4102
9.6.2000	2000/865	506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Değişik 78 inci Maddesi Uyarınca Alınacak Prim ve Verilecek Ödeneklerin Hesabına Esas Tutulan Günlük Kazancın Üst Sınırının Yeniden Belirlenmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	13.7.2000	24108
12.7.2000	2000/940	Kamu Personelinin Maaşlarının Hesabına Esas Tutulan Katsayıların Yeniden Tespiti ile 2000/3 Sayılı Karamamenin Eki Kararda Değişiklik Yapılması ve Sözleşmeli Personel Ücretlerinin Artırılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	14.7.2000	24109
1.6.2000	2000/830	2998 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Türk Vatandaşlığından Çıkarılmasına İzin Verilen 12 Kişiyle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	12.7.2000	24107
9.6.2000	2000/870	Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilerin Borçlarının Ertelenmesi ve Yeniden Kredilendirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	18.7.2000	24113
18.7.2000	2000/973	506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Değişik 78 inci Maddesi Uyarınca Alınacak Prim ve Verilecek Ödeneklerin Hesabına Esas Tutulan Günlük Kazancın Üst Sınırının Belirlenmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	20.7.2000 (Mükerrer)	24115
13.6.2000	2000/882	Trabzon İli, Arsin İlçesine Bağlı Çatak Belediyesi'nin Adının "Atayurt" Olarak Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	29.7.2000	24124
16.6.2000	2000/908	Kaya ve Kaynak Tuzlarının Gerçek ve Tüzelkişiler Tarafından İşletilmesine İlişkin Usul ve Esaslara İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	29.7.2000	24124
21.6.2000	2000/958	2901 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilen 12 Kişiyle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	31.7.2000	24126

30.6.2000	2000/987	225 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması; 28/12/1993 tarihli ve 93/5158 Sayılı Kararnamenin Eki Listenin 367,368,369,370,371 ve 372 nci Sıralarında Kayıtlı Kişiler ile 8/6/1992 Tarihli ve 92/3144 Sayılı Kararnamenin 1499 uncu Sırasında ve 1500 üncü Sırasında Kayıtlı Vatandaşlığa Alınan Kişilere Ait Hükümün İptaline; 5/2/1999 tarihli ve 99/12503 Sayılı Kararnamenin Eki Listenin 16 ncı Sırasında Kayıtlı Emine Hacıoğlu'nun Soyadının "Hocaoğlu" Olarak Düzeltilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	6.8.2000	24132
22.6.2000	2000/962	2893 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	14.8.2000	24140
24.7.2000	2000/1042	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	14.8.2000	24140 (Mükerrer)
12.7.2000	2000/1043	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	14.8.2000	24140 (Mükerrer)
3.8.2000	2000/1038	Tabii Afet Nedeniyle Hayatını Kaybeden, Sakat Kalan ve Fiilen Oturduğu Konutları Veya Kullandıkları İş Yerleri Hasar Görenlere Yapılacak Yardımlara Dair Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	17.8.2000	24143
30.6.2000	2000/1002	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	18.8.2000	24144
21.7.2000	2000/1065	Kahramanmaraş İli, Nurhak İlçesine Bağlı Kullar Belediyesi'nin Adının "Yeşilkent" Olarak Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	23.8.2000	24149
21.7.2000	2000/1069	Bazı Kararnamelerle Türk Vatandaşlığı Kaybetti-rilen 20 Kişiye Dair Hükümlerin İptali Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	24.8.2000	24150
24.7.2000	2000/1087	İçel İli, Tarsus İlçesine Bağlı Çiçekli Köyü'nün "Uygulama Alanı" Olarak Tespitine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	24.8.2000	24150
24.7.2000	2000/1088	Silahlı Kuvvetler İhtiyaç Fazlası Mal ve Hizmetlerin Satış, Hibe, Devir ve Elden Çıkarılması, Diğer Devletler Adına Yurt Dışı ve Yurt İçi Alımların Yapılması ve Eğitim Görecek Yabancı Personel Hakkında Kanun Hükümlerinin Uygulanmasına Dair Esaslarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Esaslar'ın Yürürlüğe Konulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	24.8.2000	24150

10.7.2000	2000/1103	Tabii Afet Nedeniyle Zarar Gören Çiftçi, Esnaf ve Sanatkar, Serbest Meslek Mensubu ve Sanayi ve Ticaret Erhabı ile Menkul ve Gayrimenkul Malları Zarar Gören Gerçek ve Tüzelkişilerin Kredi Borçlarının Ertelenmesi ve Bu Kişilere Yeni Kredi Açılması Hakkındaki 99/13233 Sayılı Kararnamenin Eki Karar'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	6.9.2000	24162
17.8.2000	2000/1189	Emniyet Genel Müdürlüğü'ne Ait Bazı Dolu Kadroların Derecelerinin, Bazı Boş Kadroların Sınıf, Unvan ve Derecelerinin Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	16.9.2000	24172
15.8.2000	2000/1179	Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 243 Kişiyile İlgili Hükümlerin İptaline İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	17.9.2000	24173
15.8.2000	2000/1193	2874 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 31 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	18.9.2000	24174
14.9.2000	2000/1219	Askerlik Kanununun Geçici 37 nci Maddesinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar'ın Yürürlüğe Konulmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	20.9.2000	24176
16.8.2000	2000/1203	Merkezi Bursa İlinde Olmak Üzere "Tarihi Kentler Birliği" Adıyla Bir Mahalli İdare Birliğinin Kurulmasına İzin Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	28.9.2000	24184
24.8.2000	2000/1209	1921 Kişiyile Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	29.9.2000	24185

VII. YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
12.7.2000	2000/1037	İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	17.8.2000	24143

27.7.2000	2000/1112	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği Tarafından Silah Taşıma ve Bulundurma Ruhsatı Verilmesinde Uygulanacak Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	6.9.2000	24162
24.6.2000	2000/1122	Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	6.9.2000	24162

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Köy Korucularına Dair Yönetmelik	1.7.2000	24096
Emniyet Teşkilatı Personeli Kimlik Kartları ile Polis Kimlik Kokartlarına İlişkin Yönetmelik	9.7.2000	24104
Uzman Erbaş Yönetmeliğinin Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	12.7.2000	21107
3030 Sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	13.7.2000	24108
Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikleri ve Ekiplerinin Kuruluşu, Görevleri, Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik	21.7.2000	24116
Subay Sicil Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	18.8.2000	24144
Astsubay Sicil Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	18.8.2000	24144
Ordu Evleri, Askeri Gazinolar ve Sosyal Tesislere İlişkin Yönetmelik	20.8.2000	24146
Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	25.8.2000	24151
Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikleri ve Ekiplerinin Kuruluşu, Görevleri, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 7 nci Maddesine Bir Bend Eklenmesine Dair Yönetmelik	5.9.2000	24161
Polis Koleji Sınıf Geçme Yönetmeliğinin 7 nci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	8.9.2000	24164
Türk Silâhlı Kuvvetlerine Mensup Subay ve Astsubayların Atanma ve Yer Değiştirmeleri Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	13.9.2000	24169

Gülhane Askeri Tıp Akademisi Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	13.9.2000	24169
DÜZELTME (Türk Silahlı Kuvvetlerine Mensup Subay ve Astsubayların Atanma ve Yer Değiştirmeleri Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik ile İlgili)	29.9.2000	24185

VIII. TÜZÜKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
6.3.2000	2000/369	Seferberlik ve Savaş Hali Tüzüğünde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tüzük	5.5.2000	24040
29.3.2000	2000/441	Askeri İşyerleriyle Yurt Emniyeti İçin Gerekli Maddeler İmal Olunan İşyerlerinin Denetim ve Teftişi Hakkındaki Tüzükte Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük	5.5.2000	24040 (Mükerrer)

IX. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
3.7.2000	2000/660	Giresun İli Merkez İlçesine Bağlı Eriklihan Köyünün Giresun Belediyesine Bağlanmak İstenilen Kısımında Bulunan Köy Tüzelkişiliğine Ait Köy Konağı, Cami ve İlköğretim Dışında Kalan Bölümünün Giresun Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müsterek Karar	4.7.2000	24099
3.7.2000	2000/676	Antalya İli Serik İlçesi Gebiz Bucığına Bağlı Haskızılören Köyü ile Burdur İli Bucak İlçesi Kocaaliler Bucığına Bağlı Kızıllı Köyü Arasında Bulunan İhtilaflı Sahadaki İki İlçe Arasındaki Sınırın Tespitine İlişkin Müsterek Karar	4.7.2000	24099
3.7.2000	2000/667	Kayseri İli Melikgazi İlçesine Bağlı Gesi Belediyesi ile Kocasinan İlçesi Merkez Belediyesi Arasında Kalan İki İlçe Sınırının Tespitine İlişkin Müsterek Karar	4.7.2000	24099
25.7.2000	2000/769	Sakarya İli Sapanca İlçesine Bağlı Güldibi Köyünün, Sapanca Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müsterek Karar	26.7.2000	24121

2.8.2000	2000/791	İstanbul İli Büyükçekmece İlçesine Bağlı Çakmaklı Köyü Sınırları İçerisinde Bulunan Akçaburgaz Çiftliğinin Alkent 2000 Yerleşim Bölgesinin, Büyükçekmece Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müsterek Karar	4.8.2000	24130
9.8.2000	2000/814	Burdur İli Karamanlı İlçesi Merkez Belediyesi ile Yeşilova İlçesi Merkez Bucığına Bağlı Bedirli Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırı İlişkin Müsterek Karar	10.8.2000	24136
15.8.2000	2000/844	Konya İli Yahşühyük İlçesi Merkez Belediyesi ile Ahırılı İlçesi Merkez Bucığına Bağlı Akkise Belediyesi Arasında Bulunan İhtilafı Sahadaki İki İlçe Arası Sınırın Tespitine İlişkin Müsterek Karar	16.8.2000	24142
15.8.2000	2000/845	Kayseri İli Hacılar İlçesi Merkez Bucığına Bağlı Sakarcıoğlu Köyü İle İncesu İlçesi Merkez Bucığına Bağlı Kızılören Kasabası Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırı İlişkin Müsterek Karar	16.8.2000	24142

X. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
2001 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Esaslarına İlişkin Genelge	20.7.2000	24115

XI. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
17 Ağustos 1999 Tarihinde Meydana Gelen Deprem Felaketi Nedeniyle Toplanılan İç ve Dış Yardımların T.C. Ziraat Bankasında Açılacak Merkezi Bir Hesaba Kaydedilmesi ve Bu Yardımlardan Tahsis Edilecek Paraların Amacına Uygun Kullanılıp Kullanılmadığının Tespit ve Değerlendirilmesi Hususlarında Düzenlenen Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının 119/00-43 Sayılı İnceleme Raporuna İlişkin Tebliğ	1.7.2000	24096
2000 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Yaz Okulu-Tezsiz Yüksek Lisans Programları) (Sıra No)	2.7.2000	24097
İthalat: (2000/17) Sayılı Kimyasal Silahlar Sözleşmesi Ekinde Yer Alan Kimyasal Maddelerin İthaline İlişkin Tebliğ'de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	2.7.2000	24097

Edirne İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Tebliğ (No: 2000/01)	3.7.2000	24098
Amasya İli Sınırları Dahilinde Uçucu Maddelerin 18 Yaşından Küçük Çocuklara Satışının Yasaklanmasına İlişkin Tebliğ	5.7.2000	24100
Yalova İli Sınırları Dahilinde, Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Tebliğ (No:1)	5.7.2000	24100
Antalya İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Tebliğ	6.7.2000	24101
Karaman İli İl Sınırları İçerisinde Anız Yakulmasının Yasaklanmasına Dair Tebliğ (No:2000/2)	6.7.2000	24101
Osmaniye İl Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin Tebliğ (No:1)	11.7.2000	24106
Ankara İlinde Süper ve Hiper Marketlerde Atık Kağıt, Cam, Pet Şişe ve Bu Gibi Geri Dönüşümlü Atıkların Toplanacağı Kumbaralar Bulundurulmasına İlişkin Tebliğ (No: 2000/2)	16.7.2000	24111
Ankara İlinde 1999 Yılı İçin Belirlenen Tıbbi Atık Bertaraf Ücretinin 2000 Yılı İçin % 25 Oranında Artırılması Hakkında Tebliğ (2000/2)	16.7.2000	24111
Aydın İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No:2000/2)	18.7.2000	24113
Burdur İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Tebliğ (No:2000/1)	20.7.2000	24115
Amasya İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin Tebliğ (No:2)	22.7.2000	24117
Erzincan İli Hudutları İçerisinde Gürültünün Önlenmesi ve Kontrolüne İlişkin Tebliğ	22.7.2000	24117
2000 Yılı Mayıs Ayı İçerisinde Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ	25.7.2000	24120
2000 Yılı Mayıs Ayı İçerisinde Verilen Yabancı Sermayeli Teşvik ve Yatırım İzin Belgelerine Dair Tebliğ	25.7.2000	24120
Van İlinin Mücavir İller Kapsamına Alınmasına Dair Tebliğ	26.7.2000	24121
Eskişehir İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin Tebliğ	26.7.2000	24121
Isparta İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin Tebliğ (2000/1)	27.7.2000	24112
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin İlçe Sınıflarını Düzenleyen (Ek:I ve II) Sayılı Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (No: 2000/2)	6.8.2000	24132

Hatay Valiliği İl Hıfzıssıhha Kurulu Kararına İlişkin Tebliğ (No:8)	9.8.2000	24135
2000 Yılı SSK İlaç Listesi ve Uygulama Talimatında Değişiklik Yapılmasına Dair Talimat (Seri No:2000/2)	11.8..2000	24137
Bilecik İli Sınırları Dahilinde Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelik Taşıyan Uçucu Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ	13.8..2000	24139
2000 Yılı Temmuz Ayına Ait Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ	14.8.2000	24140
2000 Yılı Temmuz Ayına Ait Yabancı Sermayeli Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ	14.8.2000	24140
Hatay İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Tebliğ (No:2000/1)	18.8.2000	24144
Samsun İli Sınırları Dahilinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Tebliğ (No: 2000/1)	26.8.2000	24152
2000 Yılı Ağustos Ayına Ait Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ	18.9.2000	24174
2000 Yılı Ağustos Ayına Ait Yabancı Sermayeli Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ	18.9.2000	24174
Aksaray İli Sınırları Dahilinde Çözücü ve Yapıştırıcı Nitelik Taşıyan Uçucu Maddelerin 18 Yaşından Küçük Çocuklara Satışının Yasaklanmasına Dair Tebliğ	1.9.2000	24157
Merkezi Sınav Kapsamındaki Özürlü ve Eski Hükümlüler ile Kapsam Dışındaki Özürlü ve Eski Hükümlülerin Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Olarak Alınmalarına İlişkin Tebliğ	19.9.2000	24175

MEVZUAT METNİ

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI STRATEJİ MERKEZİ BAŞKANLIĞI ÇALIŞMA YÖNERGESİ

BİRİNCİ KISIM

Genel Hükümler

Amaç

Madde 1- Bu yönergenin amacı; İçişleri Bakanlığı'nın gelecekteki performansının artırılması, geleceğe yönelik vizyon oluşturulması, belirlenen hedeflere yönelik stratejilerin ve aksiyon planlarının belirlenmesi için; iç güvenlik, sınır, kıyı ve karasularının muhafaza ve emniyeti, trafik, önleyici kolluk, kaçakçılık ve organize suçlar, bilgi işlem ortamında işlenen suçlar, taşra yönetimi ve mahalli idareler; sivil savunma, tabi afetler ve kriz yönetimi; nüfus ve kişisel hal olayları, insan hakları, Avrupa Birliğine giriş süreci, sosyal değişme ve gelişmeler ile çağdaş teknolojik- gelişmeler konularında; bilimsel araştırmalar yapmak, yaptırmak, sonuçlarını değerlendirmek üzere kurulan, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezinin teşkilat, görev ve çalışma esaslarını düzenlemektir.

Kapsam

Madde 2- Bu Yönerge; Strateji Merkezi tarafından yürütülecek her türlü hizmet ile görev, yetki ve sorumlulukları kapsar.

Yasal Dayanak

Madde 3- Bu Yönerge, İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 3152 sayılı Kanunun 31 ve 33'üncü maddeleri uyarınca hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 4- Bu Yönergede geçen deyimlerden;
Bakan ; İçişleri Bakanını,
Bakanlık : İçişleri Bakanlığını,
Müsteşar : İçişleri Bakanlığı Müsteşarını,

MEVZUAT

Merkez : İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığını,
Başkan : İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanını,
Birim : 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda gösterilen Ana Hizmet, Danışma ve Denetim ve Yardımcı birimleri ile bağlı kuruluşlarını,

Birim Başkanı : 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda gösterilen Ana Hizmet, Danışma ve Denetim ve Yardımcı birimleri ile bağlı kuruluşların en üst yöneticilerini,
ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM Görev ve Yetkiler

Merkezin Görevleri

Madde 5- Strateji Merkezinin görevleri şunlardır:

İç güvenlik, sınır, kıyı ve karasularının muhafaza ve emniyeti, trafik, önleyici kolluk, kaçakçılık ve organize suçlar, bilgi işlem ortamında işlenen suçlar, taşra yönetimi ve mahalli idareler, sivil savunma, tabi afetler ve kriz yönetimi; nüfus ve kişisel hal olayları, insan hakları, Avrupa Birliğine giriş süreci, sosyal değişme ve gelişmeler ile çağdaş teknolojik gelişmeler konularında;

a) Geçmişten geleceğe yönelik bir perspektif doğrultusunda yurt içi ve yurt dışı kaynak ve uygulamalarından da yararlanarak, her türlü inceleme ve araştırmaları yapmak,

b) Bakanlık hizmet ve görevleri ile ilgili konularda, Bakanlık dışında oluşan görüş ve düşünceleri Bakanlık hizmet politikalarının oluşmasına katkı sağlamak amacıyla yönelik olarak, bilimsel tartışma ve işbirliği ortamı içerisinde değerlendirmek,

c) Bakanlık hizmet ilkeleri ve hedefleri doğrultusunda geçerli olabilecek politika seçeneklerinin belirlenmesine yönelik her türlü bilgi ve verileri toplamak, arşivlemek, bunlardan ilgili Bakanlık birimlerinin ve araştırmacıların yararlanmasına olanak sağlamak, gerekli olanlarının güncelliğini bilgisayar ortamı içinde sağlamak ve izlemek,

d) Yapılan inceleme ve araştırmalara ilişkin yayınlar, raporlar ve notlar hazırlamak,

e) Gerekli görülen yerli ve yabancı yayınlara abone olup, bunları izlemek ve değerlendirmek,

TÜRK İDARE DERGİSİ

- f) Konferans, seminer, panel ve benzeri faaliyetler düzenlemek ve Bakanlık dışında yapılan bu tür faaliyetlere olanaklar ölçüsünde katılmak,
- g) İhtiyaç duyulan hallerde, Bakanlık dışında yerli ve yabancı, özel ve tüzel kişilere bedeli karşılığında araştırma, etüd ve proje yaptırmak,
- h) Faaliyetlerin yürütülmesinde Bakanlığın ilgili birimleri ile yakın bir eşgüdüm içinde bulunmak, karşılıklı bilgi alışverişini etkili bir biçimde gerçekleştirmek,
- i) Çalışmaların yürütülmesinde, üniversite ve akademik kurumlar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, bu alanlarda faaliyet gösteren enstitüler, vakıflar, dernekler, düşünce kuruluşları ve basın-yayın organları ile temaslar kurmak, geliştirmektir.

ÜÇÜNCÜ KISIM

Kuruluş ve Çalışma Esasları

Kuruluş

Madde 6- Strateji Merkezi İçişleri Bakanlığının bir birimi olup, Bakanlık Müsteşarına bağlı olarak görev yapar. (3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunda yapılacak değişiklikler tamamlanuncaya kadar Özel Kalem Müdürlüğü bünyesinde kuruluşunu tamamlar ve çalışmalarını yürütür.)

Çalışmalar, Araştırma Merkezi olarak düzenlenen ayrı bir mekanda yürütülür.

Bilim Danışma Üst Kurulu

Madde 7- Bakanlığın hizmet ve görevleri ile Merkezde yürütülen araştırmalarla ilgili hususlarda görüş ve önerilerde bulunmak üzere, Bakanlık Makamınca bir Bilim Danışma Üst Kurulu oluşturulabilir.

Değerlendirme Kurulu

Madde 8- Bakanlık Müsteşarı veya görevlendireceği bir Müsteşar Yardımcısının başkanlığında, APK Kurulu Başkanı, Strateji Merkezi Başkanı ve kurulun toplantı gündeminde yer alan konuyla ilgili birim başkanından oluşan bir Değerlendirme Kurulu oluşturulur.

Müsteşarlık makamınca gerekli görülen diğer birimlerin başkanları da Değerlendirme Kuruluna katılabilir.

Değerlendirme Kurulu gerektiğinde toplanır. Üyeler toplantı gündemi de belirtilerek Müsteşar adına Strateji Merkezi Başkanı tarafından toplantıya çağılır.

MEVZUAT

Kurul, kararlarını toplantıya katılanların oy çokluğu ile alır, oyların eşitliği halinde Kurul Başkanının oyu iki oy sayılır.

Kurulun sekreteryaya hizmetleri Strateji Merkezi Başkanlığı tarafından yerine getirilir.

Madde 9- Değerlendirme Kurulunun görevleri şunlardır:

- a) Strateji Merkezinde yapılacak çalışma konularını tespit etmek,
- b) Tespit edilen bir araştırmada görevlendirilecek araştırmacıları belirlemek,
- c) Belirlenecek alanlarda sürekli veya geçici çalışma grupları oluşturmak,
- d) Bir araştırma için tespit edilen sürenin bitiminde, hazırlanan araştırma raporlarını değerlendirmek, bunlardan Bakanlık politikası haline dönüştürülmesi uygun görülenleri makama sunmak,
- e) Araştırma sonuçlarının uygulanabilmesine imkan sağlayacak kararların alınmasına yardımcı olmak,
- f) Bakan tarafından istenilecek diğer işleri yerine getirmektir.

Yönetim

Madde 10- Strateji Merkezi Başkanı, merkezin tüm faaliyet ve çalışmalarını yürütmek, yönlendirmekle görevlidir. Bakan tarafından atanır.

Başkan, Bakanlık Müsteşarına karşı sorumludur.

Strateji Merkezi faaliyet ve çalışmalarında başkana yardımcı olmak üzere bir başkan yardımcısı görevlendirilir.

Sekreteryaya

Madde 11- Sekreteryaya, Strateji Merkezi hizmetlerinin gerektirdiği sayıda personelden oluşur. Bakanlık tarafından yeterli sayıda, memur, bilgisayar işletmeni ve diğer statülerde personel bu birimde görevlendirilir.

Geçici Görevlendirme

Madde 12- Lisans üstü eğitim alan ve/veya yabancı dil bilgisi iyi derecede olan mülki idare amirleri, bakanlık onayı ile kısa süreli olarak strateji merkezi çalışmalarında görevlendirilir.

Araştırma Emri

Madde 13- Araştırma konuları, Bakanlık Makamı ile Bakanlığın merkez ve taşra yöneticileri tarafından önerilen konular arasından Değerlendirme Kurulunca belirlenir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

Belirlenen konudaki çalışmaları yapacak araştırma grubu, Değerlendirme Kurulunun Kararı ve Müsteşarlık Makamının onayı ile oluşturulur.

Araştırma Grubunun Bakanlık dışından oluşması halinde, araştırma grubu ile veya bu grubun mensup olduğu kurum ve kuruluşlarla ödenecek ücreti ve diğer hususları kapsayan bir sözleşme imzalanır.

Araştırma Projesi Hazırlanması

Madde 14 - Strateji Merkezi Başkanlığınca tespit edilen her araştırma konusuna ilişkin bir araştırma projesi hazırlanır.

Bu projede araştırmanın konusu, Bakanlık veya dışarıdan görev verilmesi istenen kişi, kuruluş ya da uzmanların kaç kişi ve kimler olacağı, araştırmanın nerede yapılacağı, süresi ve maliyeti gibi hususlar ayrıntılı olarak belirtilir.

Araştırma projesi, araştırma bütçesi ile birlikte Makam onayına sunulur.

Araştırma Bütçesi

Madde 15- Her araştırma projesi ile birlikte bir araştırma bütçesi hazırlanır. Bütçede araştırma için kaçınılmaz görülen doküman, malzeme, kırtasiye, yolluk ve ücretler gibi giderler gösterilir.

Araştırma bütçelerinin hazırlanmasında azami tasarruf prensibi ile hareket edilir.

Sözleşme Yapılması

Madde 16- Araştırma için Bakanlık dışından görevlendirilen kişi veya kuruluşlarla o araştırma ile sınırlı olmak üzere sözleşme imzalanır. Sözleşmede tarafların sorumlulukları, uyulması gereken prensipler, sözleşmenin sona ereceği haller, sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözüm esasları, ödenek ve ücrete ilişkin hususlara yer verilir.

Herhangi bir ücret ödenmesi öngörülmemiş ise bu husus sözleşmede ayrıca belirtilir.

Sözleşme taslakları Makam onayına sunulur.

Araştırma Yöntemi

Madde 17- Gerektiğinde aynı anda birden fazla araştırma yapılabilir ve birden fazla çalışma grubu teşkil edilebilir. Araştırma gruplarının çalışmalarını Araştırma Merkezinde yapmaları esas olmakla birlikte ihtiyaca göre çalışma grupları araştırma ile bağlantılı olarak geçici sürelerle yurt içi ve yurt dışında görevlendirilebilirler.

MEVZUAT

Araştırma sonuçları, mevzuat hazırlamak, genelge yayımlamak, yayın yapmak, hizmet içi eğitim düzenlemek gibi idari işlemleri gerektiriyorsa bu husus ilgili birimlere bir yazıyla bildirilir.

Araştırmaların Desteklenmesi

Madde 18- Bakanlığımız ana hizmet birimleri ve bağlı kuruluşları ile valilikler, araştırma projeleri ile ilgili olarak ihtiyaç duyulması halinde araştırmacılara her türlü personel, bilgi, belge ve dokümanlar ile diğer yardım ve desteği sağlamakla yükümlüdürler.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Yerleşim Yeri

Madde 19- Merkezin yerleşim yeri, Tunus Caddesinde bulunan İl Özel İdaresine ait binanın ikinci katıdır.

Fiziki Düzenleme ve Donanım

Madde 20- Çalışmaların sürdürüleceği merkezin fiziki düzenlemesi amaca uygun şekilde yapılır. Merkezdeki çalışmaların bilgi işlem ortamında yürütülmesi esastır. Bakanlıkta oluşturulan veri tabanına erişimi sağlanır.

Projelerin Finansmanı

Madde 21- Bu merkezin harcamaları Bakanlık Bütçesinin Yönetim Hizmetleri Programı içerisinde yer alan ödenek ile karşılanır.

Projelendirilen araştırmalar için Bakanlığın ilgili biriminin bütçe ve fonlarından uygun finansal destek sağlanır.

Araştırmaları mali yönden desteklemek isteyen kişi veya kuruluşların finansal destekleri Makamın onayına bağlı olarak kabul edilir.

Kitaplık, Dokümantasyon Servisi ve Arşiv

Madde 22- Merkezde, araştırmacıların yararlanması için gerekli referans kitaplar ve mevzuat ile her türlü yayın ve dokümandan oluşan bir servis oluşturulur.

Yürürlük

Madde 23- Bu yönerge Bakanlık Makamı tarafından onaylandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 24 - Bu yönerge hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu Yönerge, 3 Temmuz 2000 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.)