

Türk İdare Dergisi
Ulusal Hakemli Dergi

Editör

Dr. A. Celil ÖZ / Bakanlık Sözcüsü-Mülkiye Başmüfettişi

Editör Yardımcısı

Şemseddin ERKAYA / SGB Daire Başkanı

YAYIN KURULU / BOARD OF EDITORS

Adnan YILMAZ

Dr. Yusuf MAYDA

Dr. Muammer SÖNMEZ

Dr. Hasan Hüseyin CAN

Dr. Ahmet SARICAN

Dr. A. Celil ÖZ

Şemseddin ERKAYA

Strateji Geliştirme Başkanı

Personel Genel Müdürü

İller İd. Genel Müd. Yardımcısı

Hukuk Müşaviri

Nüf. ve Vat. İşl. Genel Müd. Yard.

Bakanlık Sözcüsü/Editör

SGB Daire Başkanı

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

Doç. Dr. Ömer ANAYURT

Prof. Dr. Sait AŞGIN

Prof. Dr. Zühtü ARSLAN

Doç. Dr. Asım BALCI

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN

Prof. Dr. Ali BİRİNCİ

Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞARAN

Galip DEMİREL

Prof. Dr. Vahit DOĞAN

Prof. Dr. Musa EKEN

Prof. Dr. Ekrem Buğra EKİNCİ

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU

Prof. Dr. Remzi FINDIKLI

Prof. Dr. Orhan GÖKÇE

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR

Prof. Dr. Halil KALABALIK

Doç. Dr. Ahmet KESİK

Prof. Dr. İlber ORTAYLI

Dr. Ali Nihat ÖZCAN

Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN

Prof. Dr. Murat SEZGİNER

Prof. Dr. Ali ŞAFAK

Doç. Dr. Hakan TAŞDEMİR

Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU

Prof. Dr. Burhanettin UYSAL

Prof. Dr. Nükhet YETİŞ

Gazi Üniversitesi

Sakarya Üniversitesi

Karabük Üniversitesi İİBF Dekanı

Polis Akademisi Başkanı

Selçuk Üniversitesi

TODAİE

Türk Tarih Kurumu Başkanı

Gazi Üniversitesi

Emekli Vali-Müsteşar

Gazi Üniversitesi

Sakarya Üniversitesi

Marmara Üniversitesi

Sakarya Ün., Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Bşk.

Başbakanlık İnsan Hakları Başkanı

Polis Akademisi

Selçuk Üniversitesi

Gazi Üniversitesi

TODAİE Genel Müdürü

Sakarya Üniversitesi

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı

Galatasaray Üniversitesi

TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi-TEPAV

Akdeniz Üniversitesi

Gazi Üniversitesi

Polis Akademisi

Gazi Üniversitesi

Beykent Üniversitesi

Karabük Üniversitesi

TÜBİTAK Başkanı

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 82

MART 2010

SAYI: 466

İÇİNDEKİLER

Dr. Recai AKYEL - Dr. Hacı Ömer KÖSE

Kamu Yönetiminde
Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi
İçin Etkin Denetimin Gerekliliği

9

*Quest For Effectiveness In Public Sector:
Effective Audit For An Effective Public
Management*

Dr. Hasan CANPOLAT - Mehmet CANGİR

Değişen Dünya'da Kamu Yönetiminin
Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi:
Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi

25

*The Future of the Public Management in the
Changing World and the Reform Agenda of
Turkey: More Democratisation of the State*

Selim ÇAPAR

Almanya'da Kamu
Personel Sistemi

47

German Public Personnel System

Demokaa DEMİREL

Yönetişimde Yeni Bir Boyut:
e-Yönetişim

65

*A New Dimension in Governance:
e-Governance*

Suat Dervişoğlu

İnsan Haklarının Korunması Açısından
İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları

95

*In Terms Of Protection Of Human Rights
Province And District Human Rights Boards*

Dr. Ali DİKİCİ

Osmanlı'dan Devralınan Uygulama: Mülki
İdare Amirlerinin Polis Yöneticisi, Polis
Yöneticilerinin Mülki İdare Amiri Olması

121

*A Practice Inherited from Ottoman
Empire: Appointment of Police Chiefs and
Civil Administrators Mutually*

Yrd. Doç. Dr. F. Neval GENÇ

Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı

145

New Public Service Approach

Yrd. Doç. Dr. Serdar Kenan GÜL

Karşılaştırmalı Ceza Adaleti
Çalışmalarının Suçla Mücadeledeki
Rolü ve Önemi

161

*The Role and Importance of Comparative
Criminal Justice Studies in the Fight Against
Crime*

Ali YILMAZ

Kalkınma Ajansları ve
Yerel Yönetişim

175

*Devlopment Agancies and Regional
Governance*

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

*İdareciler,
bana içten sevgilerini haykıranlar;
yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet
olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için
insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve
devlet anlamlarını en son ilmî telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış
ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.*

H. Ortak

Değerli Okurlar,

Türk Kamu Yönetimi literatürüne katkı sağlamayı amaçlayan Türk İdare Dergisi'nin 466. sayısı ile karşınızdayız.

Dergi olarak temel hedefimiz; kamu yönetimi, yönetim bilimleri ve daha geniş anlamda sosyal bilimlerde güncel gelişmeleri ve yeni fikirleri takip etmek, değişimi yakalamak; düşünen, fikirler üreten insanların belli alanlarda yoğunlaşmasını sağlamak, eksiklik duyulan alanlara yazarların ve kamuoyunun dikkatini çekmek; böylece bu alanlarda yeni yayınlar oluşturulmasına katkı vermektir.

Bu alanlarda özgün eserler veren yazarlarımızın makaleleri Yayın Kurulumuzun ve değerli hakemlerimizin süzgecinden geçirilerek siz değerli okurlarımıza ve sosyal bilimler alanında çalışma yapan araştırmacılar ile akademisyenlerin hizmetine sunulmaktadır.

Bu sayımızda, gelen makaleler çerçevesinde, yeni kamu hizmeti anlayışı yanında, kamu yönetiminin etkinlik ve yönetim boyutunu ele alan, Türk kamu yönetiminin karşı karşıya olduğu sorunları yeni kamu işletmeciliği ve demokratikleşme yönüyle değerlendiren, güvenlik yönetimine farklı bir gözle bakan, il ve ilçe insan hakları kurullarının yapısı ve işleyişini konu alan ve karşılaştırmalı ceza adaleti çalışmalarını değerlendiren yazılara yer verilmiştir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi önümüzdeki her bir sayıda mümkün olduğunca belli bir konuda hazırlanmış makalelere ağırlık vermeye ve belli bir temayı işlemeye gayret edeceğiz. Yeni kamu yönetimi, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, mülki idare, yerel yönetimler, kırsal alan yönetimi ve kalkınma, güvenlik hizmetleri, e-devlet, dünyada ve ülkemizde sınır yönetimi, göç ve iltica konuları bu anlamda öncelik vermeyi düşündüğümüz konulardır.

Ülkemizin sorunlarına makaleleriyle katkı sağlamak isteyen bakanlığımız çalışanlarından, akademisyenlerden ve yazarlardan bu konularda makaleleriyle katkı bekliyoruz.

Çalışmalarımıza katkı sağlayan değerli akademisyenlere, makale gönderen yazarlara, görüş, düşünce, öneri ve eleştirileriyle bize yol gösteren tüm okurlarımıza, Dergimizin yayına hazırlanmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor,

467. sayımızda buluşmak ümidiyle saygılar sunuyorum.

Dr. A. Celil ÖZ
Bakanlık Sözcüsü
Dergi Editörü

KAMU YÖNETİMİNDE ETKİNLİK ARAYIŞI: ETKİN KAMU YÖNETİMİ İÇİN ETKİN DENETİMİN GEREKLİLİĞİ

Dr. Recai AKYEL *
Dr. Hacı Ömer KÖSE **

ÖZET

Kamu yönetiminin amaç ve işlevleri ile örgütsel yapı ve işleyişinin sürekli yeniden yapılanma içinde olduğu gözlenmektedir. Kamunun faaliyet hacmi sürekli genişlerken, kamu gelirlerinde buna paralel bir artış sağlamanın mümkün olmaması, kısıtlı olan kamu kaynaklarının verimli, etkin ve ekonomik kullanılmasını, bir başka deyişle, işletme yönetimi yaklaşımlarının kamuda da uygulamaya geçirilmesini zorunlu hale getirmektedir. Bu makalede, etkin bir kamu yönetimi için etkin bir denetimin zorunlu olduğu; etkin bir denetimin gerçekleştirilebilmesi için ise performans denetiminin önemli olduğu vurgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Etkinlik, İşletme Yönetimi, Denetim, Performans Denetimi.

ABSTRACT

Quest For Effectiveness In Public Sector: Effective Audit For An Effective Public Management

Looking at its historical development, it becomes evident that the objectives and functions as well as organizational structure and operation of public management are under a constant restructuring. Since the public revenues can't be increased in parallel to ever-growing public sector, it requires effective, efficient and economic utilization of scarce public resources, namely, employing as well the business management approaches. This article states that an effective audit is sine qua non for an effective public management; and for an effective audit, performance audit is essential.

Key Words: Public Management, Effectiveness, Business Administration, Performance Audit

Jel Classification Cod: M1

GİRİŞ

Kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel dönüşümü devam etmektedir. Kamunun bazı alanlardan çekilmesi ve bazı alanlarda daha fazla yetki ve sorum-

* Sayıştay Başkanı

** Sayıştay Uzman Denetçisi

luluk üstlenmesini sağlayan bu süreç, kamu harcamalarının yapısını, kapsamını, niteliğini ve denetim yaklaşımlarını önemli ölçüde değiştirmiştir.

Dünyada yaşanan krizler büyük ölçüde etkin olmayan mali yapılardan ve denetim eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Krizlere dayanıklı bir yapının inşası ise, mali yönetimin güçlendirilmesi, kurumların yönetim kapasitelerinin artırılması ve denetimin etkinleştirilmesine bağlıdır. Günümüzde, etkinlik, hem yönetimde hem de yönetimin denetiminde kilit kavram haline gelmiştir.

Etkin devlet arayışları, kamu yönetiminin amaç ve işlevleri ile organizasyonel yapı ve işleyişinin sorgulanmasını ve yeniden yapılandırılmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Devletin rolüne ilişkin yaklaşımlardaki değişim, kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel dönüşümünü büyük ölçüde yönlendirmiştir. İktisadi fonksiyonları sınırlandırılmış minimal devlet anlayışının yerini müdahaleci yaklaşımlara terk etmesi ve sosyal refah devletinin yaygın bir uygulama alanı bulması, kamu sektörünün önemli ölçüde genişlemesine yol açmıştır. Bu genişlemenin zamanla hantallığı beraberinde getirmesi ve yeni krizleri tetiklemesi, minimal devlet anlayışına geçiş çabalarını yeniden ön plana çıkarmıştır.

Ancak kamuya daha çok koordinatör ya da hakem rolü yükleyen yaklaşımlar da, çeşitli zaafırları nedeniyle eleştirilmeye başlanmış; alternatif olarak da, güçlü ama hantal olmayan bir kamu yönetimi için, minimal ve müdahaleci yaklaşımları aynı potada eriten "yönetişim" yaklaşımı geliştirilmiştir. Yönetişim yaklaşımı günümüzdeki uygulamaları büyük oranda etkilemeyi ve şekillendirmeyi sürdürmektedir.

Tarihsel süreçte kamunun rolüne ilişkin yaklaşımlardaki farklılaşmalara rağmen, kamu harcamaları her dönemde artış trendini sürdürmüştür. Bundaki en önemli etken, demokrasinin gelişmesiyle birlikte halkın kamu yönetiminden beklentilerinin sürekli artması ve kamuda hesap verme sorumluluğunun güçlenmesidir. Kamunun faaliyet hacmi sürekli genişlerken, kamu gelirlerinde buna paralel bir artış sağlamanın mümkün olmaması, kısıt olan kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılmasını, bir başka ifadeyle işletme yönetimi yaklaşımlarının kamuda da uygulamaya geçirilmesini zorunlu hale getirmiştir.

Yönetişim yaklaşımının temelini etkinlik kavramı oluşturmaktadır. Ayrıca, hesap verebilirlik, katılımcılık, vatandaş odaklılık, şeffaflık ve denetim gibi kavramlar etkinliği sağlayan temel unsurlar olarak kabul edilmektedir.

Yönetişim ile birlikte yaygınlaşan sonuç odaklı yaklaşımlar, denetim faaliyetlerinde de girdi ve süreç odaklı yaklaşımların yerini sonuç odaklı yaklaşımlara bırakmasına yol açmıştır. Yüksek denetim kurumlarının, giderek artan

ölçüde kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiklerini sorgulamaya başlamasıyla birlikte kurumların hedefleri, stratejileri, plan ve programları değerlendirme konusu yapılarak, nihai amaçlara başarılı bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığı ortaya konmaya çalışılmaktadır. Kamu yönetiminin nihai amacı, toplumsal refahı, barış ve huzuru sağlamak ve sürdürülebilir kılmak olduğundan, yüksek denetim kurumları da özellikle performans denetimlerini bu amaçlar doğrultusunda geliştirmektedirler.

Bu makalede, nicelik ve nitelik itibariyle sürekli artan kamu hizmetlerini en etkin şekilde sunma arayışı içinde olan günümüz kamu yönetimlerinin, giderek artan ölçüde işletme yönetiminin temel ilke ve yaklaşımlarından yararlanmasının kaçınılmaz olduğu gerçeğinden hareketle, öncelikle kamu yönetiminde bu çerçevede gerçekleşen dönüşüm süreci ve bu süreçte denetimin etkisi incelenmiş; yönetimde etkinliği artırmanın temel bir koşulu olarak denetimde etkinliğin artırılması gereği üzerinde durulmuş ve son olarak da kamu yönetiminde etkinlik arayışlarında hayati bir öneme sahip olan performans denetiminin rolü, önemi, amacı ve işlevleri değerlendirilmiştir.

1. KAMU YÖNETİMİ VE DENETİMİ

Kamu yönetiminin yapısı, amaçları ve işlevleri sürekli gelişirken, bütçenin de kapsamında ve niteliğinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Aynı şekilde bütçenin denetimi de, diğer birçok faktörle birlikte, kamu yönetiminin yapısal ve niteliksel dönüşümünden etkilenerek sürekli gelişmiştir.

Kamu harcamalarının sürekli artış göstermesi, bu harcamaları karşılayan vatandaşların, yani vergi ödeyenlerin ağır yüklere katlanmalarını zorunlu kılmıştır. Bu durum, devletçe toplanan vergilerin sınırlandırılması ve harcamaların kontrol altına alınmasına yönelik toplumsal baskıları yoğunlaştırmıştır. Tarihte ilk kez İngiltere’de Parlamento kurumunun oluşumuna kaynaklık eden bu süreç, kamu harcamalarının denetlenmesi ihtiyacının ortaya çıkması ve denetim işlevinin giderek artan bir önem kazanmasını sağlamıştır. Zira oluşturulan Parlamente’nin ilk ve en önemli işlevi, halktan toplanan vergilerin kontrol altına alınmasını ve daha sonraki aşamada da, kamu giderlerinin sınırlandırılmasını sağlamak olmuştur (Köse, 2007: 20).

Mali işlemlerin zamanla nicelik ve nitelik itibariyle artması ve çeşitlenmesi, denetim faaliyetini daha karmaşık ve profesyonel bir iş haline getirmiş ve bu görevin tarafsız, uzman bir kuruluş tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmıştır. Yüksek denetim kurumları, gerçekte parlamentoya ait bir yetkinin parlamento adına kullanılmasının etkin bir aracı olmuşlardır.

1.1. Kamunun İşlevlerindeki Artış ve Kamu Mali Yönetimine Yansıması

Toplumsal gelişmeler ve demokrasinin güçlenmesi ile birlikte kamunun işlevlerinde ve kamusal faaliyetlerin kapsamında meydana gelen artış, kamu harcamalarının ve bu harcamalara yönelik denetimlerin kapsamını ve niteliğini sürekli geliştirmiştir.

Kamunun sosyo-ekonomik kalkınmada aktif rol alması ve yaygın bir uygulama alanı bulan sosyal devlet anlayışı, kamu yönetiminin genişlemesine, kamu ekonomisinin genel ekonomi içindeki payının artmasına ve dolayısıyla kamu harcamalarında önemli artışların meydana gelmesine yol açmıştır. Başta eğitim olmak üzere sosyal hizmetlere ağırlık vermeye başlanması, askeri harcamalardaki artışlar, sosyal güvenlik gibi alanlara yönelinmesi, kamusal faaliyet ve işlem hacminin ve dolayısıyla kamu bütçesinin sürekli büyümesine yol açmıştır (Durmuş, 2006: 252-253).

Demokrasinin gelişmesiyle birlikte halkın kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgisinin ve yönetimden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması da bunda önemli bir etken olmuştur. Nitekim kamu harcamalarının GSMH içindeki oranı % 40'ların üzerine çıkmış, bazı gelişmiş ülkelerde % 50'yi yakalamıştır. Bu durum, aynı zamanda denetlenmesi gereken kamusal eylem ve işlemlerin hacminin artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur.

Bir yandan kamunun küçültülmesi arayışları sürerken, diğer yandan da kamu harcamalarındaki artış eğiliminin sürmekte olduğu bilinmektedir. Bu yönlerdeki arayışlara rağmen hemen hiçbir ülkenin kamu sektöründe kayda değer bir küçülme gerçekleşmemiş, hatta kamudaki genişleme trendi devam etmiştir.

1.2. Etkin Kamu Yönetimi Arayışı ve Yönetişim Yaklaşımı

Yönetişim yaklaşımında kamu başat unsur olarak tanımlanmakta, ancak yetkilerini piyasa ve sivil toplumla paylaşarak, katılımı ve çoklu aktörler arasındaki etkileşimle etkinliğini artırması hedeflenmektedir. Bir başka deyişle kamuyu güçlü kılan şey, elindeki yetki ve kaynakların genişliği değil, bu yetki ve kaynakları kullandığı aktörleri etkin bir şekilde koordine etmesi ve denetlemesidir. Bu dönemde teorik gelişmelere paralel olarak, Anayasalarda kamu otoritesinin ve parasının etkin ve verimli kullanılması ilkesi daha çok yer edinmeye başlamıştır. Aynı zamanda çağdaş yönetim okullarının düşüncelerinde de belirgin şekilde verimlilik ve etkinlik kavramlarına önem atfedilmiştir (Barzelay, 1996: 31).

Yeni kamu yönetimi kavramı ile nitelenen ve halen yaygın kabul gören bu yaklaşımlar, devletin verimlilik esasına göre ve özel sektör yaklaşımları ile işlemesi ve etkinliği en üst düzeye çıkaracak şekilde örgütlenmesi gerektiğini savunmaktadır. Aynı zamanda piyasa, rekabet, misyon yönelimlilik, sonuç odaklılık, katılım, demokratik yönetim, yönetimde açıklık, bilgi edinme hakkı, girişimcilik ve yönetimde kalite gibi paradigmaları ön plana çıkarmaktadır (Al, 2002: 238-239). Performansa, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşla, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapan yeni kamu yönetimi yaklaşımları, dünyanın hemen her ülkesinde değişik ölçülerde uygulamaya geçirilmektedir (Eryılmaz, 2004: 58).

Devletin artan fonksiyonları karşısında kısıt olan kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılması zorunluluğunun öne çıkması ve bu kaynakları kullananların hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesi, geleneksel düzenlilik denetimlerinin yetersiz kalmasına yol açmış ve denetimin yeni bakış açılarıyla, yeni yöntem ve tekniklerle gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Denetimde yeni dönemin ihtiyaçlarına yanıt verecek temel yaklaşım ise, verimlilik ve özellikle etkinliği ön plana çıkaran performans denetimi olmuştur. Performans denetimlerinde giderek artan ölçüde etkinlik boyutunun ön plana çıkması da, diğer gelişmelere paralel bir sonuç olarak değerlendirilmektedir. Böylece, işlem ve süreçlerde yapılan hata ve usulsüzlükleri tespiti dayalı denetim yaklaşımı, yerini hata ve usulsüzlüklerin tespiti yanı sıra süreçlerin iyileştirilmesine ve çıktılarla birlikte elde edilen sonuçların geliştirilmesine yönelik çabalara bırakmıştır.

2. ETKİN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE KAMUNUN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE DENETİM

2.1. Kamunun İşlevsel ve Yapısal Dönüşümü

Kamu yönetiminin niteliğinde, işlevlerinde, örgütsel yapısı ve işleyiş süreçlerinde köklü değişimler yaşanmaktadır. Bu değişimler, yönetim olgusunu belirgin ölçüde gündeme getirmiştir.

Yönetişim yaklaşımı, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere ve şirketlere aktarılmasını öngörmektedir. Bunun bir sonucu olarak ekonomik etkinlikler başta olmak üzere, kamunun birçok işlevlerinde önemli bir daralma yaşanmakta, buna karşın kamunun müdahale etmesi istenilen yeni hizmet alanları da ortaya çıkmaktadır (Tutum, 1994:28). Yönetişim modelinde

kamu, kuralları koyan ve uygulama süreçlerini denetleyen bir yapı oluşturmakta, fakat kamu hizmetini sunan bir organ olarak daha az rol üstlenmektedir. Kamu yönetiminin küçülmesi ve yetkilerini bölgesel ve yerel yönetimlerle paylaşma yoluna gitmesi, kentlerin ve yerel yönetimlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve hatta siyasal alanda temel aktörler konumuna gelmelerini sağlamaktadır (Charbit, 2006: 17).

Yetkileri ve fonksiyonlarındaki değişimle birlikte kamunun yapısı da benzer şekilde dönüşüme uğramaktadır. Bu süreçte, hiyerarşik örgütlenmeden, kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ölçeklerde ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan bir örgütlenmeye geçiş söz konusu olup, Weber tipi eskimiş bürokrasi yerine, esnek yapılı, matriks türü örgütlenmelerle proje düzeyinde örgütlenmeye gidilmektedir. Bu durum, devletin mali görünümünü de zorunlu olarak değişime uğratmakta, kamu harcamalarının bileşimini, dağılımını ve denetimini daha karmaşık hale getirmektedir (Ergun, 1997: 8).

2.2. Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetimi

Son dönemlerde tüm dünyada yaşanan gelişmeler, kamu yönetimi üzerinde bir yeniden tanımlanma, konumlanma ve yapılanma ihtiyacını doğurmuştur. Bu süreçte kamunun yapısal ve işlevsel dönüşümü ile birlikte, kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kullandığı kaynaklarda ve etkileme araçlarında bir daralma meydana gelmektedir.

Kamunun büyüklüğünün daraltılmasının uygulamadaki ilk yansıması, kamunun bir çok işlevinin rekabete açılmasıdır. Bu süreçte bazı hizmet kuruluşları özertleştirilirken, aynı zamanda düzenleyici karar alma yetkisine sahip yeni özerk kuruluşlara ağırlık verilmek suretiyle devlet otoritesinde bir parçalanmaya gidilmektedir (Tutum, 1995: 138). Özel sektörün kamuya göre daha etkin işlediği yönündeki yaygın düşünüş, birçok işlevinin özel sektöre transfer edilmesi suretiyle kamunun küçültülerek yeniden yapılanmasını yaygın bir politika haline getirmektedir.

Kamu yönetimi anlayışında, otorite kültüründen hizmet kültürüne doğru bir dönüşüm hedeflenmekte, hiyerarşik kamu örgütlenmesi yerine, esnek yapılı, matriks türü bir örgütlenme ön plana çıkarılmaktadır. Kamu yönetiminde "hukuki rasyonellikten" "işletmecî rasyonelliğe" geçişi içeren bu dönüşümle, kamusal hizmet sunumunda verimlilik, etkinlik ve tutumluluk faktörleri önem kazanmaktadır. Etkinlik ve verimlilik arayışı, kamu yönetiminde yeni kurumsal düzenlemeleri teşvik etmektedir. Kamu hizmetlerinin birimler arasında rasyo-

nel bir biçimde dağıtılması, yeni hizmet alanları için yeni birimlerle birlikte, düzenleyici ve denetleyici örgütlerin oluşturulması ve reform çalışmalarını yönlendirme ve izleme birimlerinin kurulması örnek olarak gösterilebilir (Tutum, 1995: 138).

Klasik yönetim kavramı, süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işlerin sevk ve idare edilmesini ifade ederken, işletme yönetimi, sadece talimat ve yönergelerle göre iş yapmak yerine hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi, bunların gerçekleştirilmesi için uygulama planlarının yapılması, insan kaynaklarının etkin kullanılması, performans değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu içermektedir (Al, 2002: 112). Hizmet etmekten çok yetki vermek, bürokratik süreçlerle piyasa süreçlerini değiştirmek, bürokrasinin değil vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak, harcamaktan çok kazanmak, tedaviden çok önlem almak, katılım ve takım çalışmalarına dönük olarak hiyerarşiden uzaklaşmak gibi stratejiler, yeni kamu yönetiminin öngördüğü değişimin ana unsurlarıdır (Özer, 2006: 12).

Kamu yönetimi anlayışındaki bu gelişmeler yüksek denetimin, özellikle de performans denetimlerinin önemini ve işlevselliğini artırmıştır. Bu süreçte, kurumlar arasındaki ağların sağlıklı bir şekilde oluşturulmasında, kurumlar arası eşgüdümün maksimize edilmesinde, ölçek ekonomisinin gereklerinin sağlanmasında, kurumlarda sinerjinin harekete geçirilmesinde ve etkin, ussal, katılımcı ve etik bir yönetim yaklaşımının egemen kılınmasında yüksek denetime yeni ve çok önemli roller yüklenmiştir. Esasen rekabet sisteminin özel sektöre kazandırdığı dinamizmin, rekabet baskısının yeterince ya da hiç hissedilmediği kamu sektöründe de oluşturulmasında, bu sektörde kalitenin, katılımın, müşteri memnuniyetinin, hesap verme ve sorumluluk duygularının yerleştirilmesinde yüksek denetim kurumları temel bir dengeleyici faktör işlevi görmeye başlamışlardır.

2.3. Kamu Mali Yönetimindeki Değişim ve Denetime Etkisi

Mevcut kaynakların, amaçları doğrultusunda etkin şekilde kullanılmasının sağlanması, bir başka deyişle "etkin devlet" yaklaşımı, doğal olarak kamu mali yönetiminin anlayış ve işleyişinde değişimi kaçınılmaz kılmış ve özellikle bütçenin yapısını ve niteliğini etkilemiştir.

Bütçenin yapısal ve teknik özellikleri, bütçe denetiminin de özelliklerini belirlemektedir (Batirel, 1982: 39-46). Geleneksel bütçe sistemi amaçlarla maliyetler arasında bir ilişki kurmazken, çağdaş bütçe sistemleri bütçenin yapısını daha rasyonel ilişkiler üzerinde kurarak, aynı zamanda çağdaş denetim için gerekli temeli oluşturmuştur (Altuğ, 1995: 26).

Klasik bütçe sisteminde denetim ancak yasallık ve düzenlilik boyutlarını içerirken, hizmetlerde girdi-çıkıtı analizleri kullanılmamaktadır. Bu sistemde önemli olan hizmetin yerine getirilmesidir; hizmetin maliyeti ve etkinliği birinci derecede önem arz etmemektedir.

Çeşitli kamu hizmetlerinin öncelik sırasına göre değerlendirilmesi esasına dayanan program bütçe sistemi ise, performans bütçedeki etkinliği ölçmenin yanı sıra hizmet planlaması da yapmakta, yani amaçlanan programları gerçekleştirecek alternatif faaliyetler arasında kamu kesiminde kaynakları en etkin şekilde kullanacak olanı seçmektedir. Kısaca performans bütçe her bir kamu hizmetinin etkinliğini hedeflerken, program bütçede hizmeti gerçekleştirecek en uygun faaliyet (proje) planlanmakta ve bu hedefe ne derecede ulaşıldığı araştırılmaktadır (Batırel, 1982: 81). Böylece program bütçe sistemi, gerek bütçenin hazırlanmasında ve gerekse denetlenmesinde performans analizinin yanı sıra, başka kantitatif ve kalitatif analiz tekniklerini de kullanmaktadır (Falla, 1987: 103-115). Bu nedenle, performans denetiminin gelişimi, daha çok program bütçe sisteminin gelişmesi ile bağlantılı olarak gündeme gelmiştir. Program bütçe sisteminde amaçlar, uygulamalar ve maliyetler arasındaki ilişkilerin analiz edilmesi, bir başka deyişle etkinlik denetimlerinin yapılması kaçınılmaz olmaktadır. Uygulamanın denetimi yanında, program bütçe sistemiyle yönetimde hizmeti yapan kişilerin, yani yöneticilerin sorumluluğu ve onların hizmetin gerçekleştirilmesindeki etkinlikleri de denetlenir.

Performans bütçe sisteminde kamusal faaliyetlerde verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanması amaçlanmakta olup, belirli bir kamu hizmetinde çıktılarla girdiler arasında teknik ilişkiler kurularak, ölçek ekonomisinden yararlanmaya çalışılır. Belirli bir hizmetin etkin şekilde sunulması, maliyetin en aza indirilmesine ya da aynı maliyetle en fazla çıktının sağlanmasına ve aynı zamanda amaçlanan sonuçların gerçekleşmesine bağlıdır. Bunu ölçmek için verimlilik/etkinlik analizlerinden yararlanılır. Ayrıca, tutumluluk da belirleyici bir kıstas olmaktadır. Bu da, bütçenin uygulama sonuçlarına yönelik denetimlerin de aynı kıstaslar kullanılarak yapılmasını gerektirmektedir (Coşkun, 1997: 255).

Geleneksel bütçe sistemlerinden çağdaş bütçe sistemlerine geçiş ile birlikte kamu kesiminin denetim kapsamı da gelişmiş, harcamaların yasallık ve maddi doğruluklarının yanı sıra, kamu kesiminin verimlilik ve etkinliği de denetimin ilgi alanına girmiştir. Çağdaş bütçe sistemleri, kamusal kaynakların daha etkin kullanımını amaçladığından, yüksek denetimin kapsamı da bu amaca yönelik olarak yeniden tanımlanmıştır. Bir başka deyişle çağdaş denetim yöntem ve tekniklerinin geliştirilmesi ve uygulamasının yaygınlaştırılması için gerekli olan koşullar, bütçe ve mali sistemdeki değişim aracılığıyla kendiliğinden oluşmuştur.

Bu süreçte geliştirilen performans denetimi yaklaşımı, kamu kaynaklarının verimli ve tutumlu kullanılmasını, kurumların amaçlarını etkin bir şekilde gerçekleştirmesini güvence altına almaya çalışarak, halkın ödediği her kuruş verginin karşılığını bulmasını sağlamak adına önemli bir işlev üstlenmiş ve demokratik sistemin güçlendirilmesine önemli katkılar sağlamıştır.

2.4. Kamu Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim

Kamu yönetimi alanındaki en çarpıcı dönüşüm, şüphesiz demokratikleşme sürecine paralel olarak sorumluluk anlayışında meydana gelen gelişmedir. Demokratik kurum ve kuralların yerleşmesiyle halkın bilinç düzeyinin artması, kamu kaynaklarını kullananlardan hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki beklenti ve talepleri güçlendirmiştir. Kitle iletişim ağının yaygınlaşması ve bilişim teknolojisindeki hızlı gelişmelerin sunduğu olanaklar da, halkın kamu kaynaklarının kullanımı konusundaki duyarlılığının gelişmesine ortam hazırlamıştır. Bu süreç, dikkatlerin denetim kurumlarına çevrilmesini ve bu kurumlardan beklentilerin yükselmesini kaçınılmaz kılmıştır.

Halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde, yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları asıldır. Hesap verme sorumluluğu, demokratik yönetim biçiminin esasıdır. Bir ulusun fertlerine karşı parlamentosu, hükümeti ve her bakanlığı, kurum ve kuruluşunun yükümlü olduğu bir ödevdir (Dye, 1996: 3). Hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır.

Geleneksel sorumluluk anlayışının kamu yönetiminden beklentileri, mali işlemlerin düzenliliği, yasal gerekliliklere ve yönetsel süreçlere uygunluğu gibi konularla sınırlı kalmıştır. Bunlara ilave olarak kamu yönetiminin dünyadaki çağdaş gelişmelere ayak uydurması, kamusal fonların, malvarlığının, insangücünün ve benzeri değerlerin kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanması, kurumsal amaçların ve yürütülen program ve projelerin hedeflerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi, plan, program ve politikaların dışsal çıktılarının, bir başka deyişle sosyal, ekonomik, çevresel vb. etkilerinin iyi analiz edilmesi, halkın yönetime katılımının mümkün kılınması, çağdaş sorumluluk anlayışının bir gereğidir.

Hükümet politikalarının toplumsal etkileri hakkındaki bilgi talepleri artmaktadır. Siyasetçiler ve halk, artık kamu kurumlarının yalnızca para ve para ile ilişkili süreçler hakkında hesap verme sorumluluğuna sahip olmasını yeterli görmemektedir. Bunun bir sonucu olarak son yıllarda kamu kurumları, kamu-

sal politikaların sosyal sonuçlarına ilişkin olarak siyasetçilere ve halka artan ölçüde bilgi sunmaya çalışmaktadırlar (Israel and Pot, 2005: 10).

Kamu yönetiminde saydamlık, iyi yönetim ve hesap verme sorumluluğu, demokrasinin temelleridir. Demokrasi, iyi bilgilendirilmiş bir halkla sürdürülebilir (Dye, 1996: 14). Gerçek anlamda katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin tesisi, halkın yönetim hakkında yeterli ve objektif bilgiye sahip olması ile mümkündür. Parlamento ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde, yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesinde en önemli işlevi yüksek denetim kurumları üstlenmektedir. Demokratik rolleri ile giderek daha fazla ön plana çıkan bu kurumlar, demokrasinin toplumsal temellerinin güçlenmesi ve kamu yönetiminin demokratik niteliğinin artması ile birlikte her geçen gün daha çok önem kazanmaktadır.

Bu çerçeveden bakıldığında, yüksek denetim kurumlarının artık sadece maddi doğrulama ve yasalara uygunluğun esas alındığı geleneksel düzenlilik denetimleri ile yetinmeleri mümkün olmayıp, değişen ihtiyaçlar doğrultusunda kendilerini sürekli geliştirerek, yönetimin, halkın talep ve beklentilerine duyarlı, amaçlarına etkin bir şekilde ulaşmasını ve hesap verebilirliğini güvence altına alacak çağdaş denetim yaklaşımlarını benimsemesi ve buna uygun yöntem ve teknikleri geliştirmesi kaçınılmaz bir zorunluluk olmuştur.

3. KAMUDA ETKİNLİK ARAYIŞININ DENETİME ETKİSİ VE PERFORMANS DENETİMİNİN GELİŞMESİ

3.1. Kamuda Etkin Yönetim İçin Etkin Denetim

Kurum (örgüt) tarafından konan standartlara uygun gelişimi izlemeye ve örgütü hedeflerine odaklı tutmaya yardım eden, eksiklikleri belirleyerek değişimleri yapmaya yönlendiren, yönetimin denetim fonksiyonunun etkin bir yönetimi sürdürmede hayati önem içerdiği kuşkusuzdur (Akyel, 2009: 14).

Kamunun adalet, sağlık, güvenlik ve eğitim gibi zorunlu işlevlerinin yanı sıra, ekonomik kalkınmayı sağlama ve çevreyi koruma gibi daha birçok görevi bulunmaktadır. Bunları gerçekleştirmenin temel araçları ise, kamu tarafından uygulanan politika, plan, program ve projelerdir. Kamunun üstlendiği işlevleri başarılı bir şekilde yerine getirmesi, kaynakların bu araçlar çerçevesinde etkin ve verimli kullanılması ile doğrudan ilişkilidir. Vatandaşların kamu hizmetlerine yönelik taleplerinin artması, buna karşın hükümetlerin bu hizmetleri finanse etmek için kamu gelirlerini artırma kapasitelerinin sınırlı olması, etkinlik arayışlarına önem kazandırmaktadır (Lonti and Woods, 2008: 15). Yönetimde etkinlik arayışlarına paralel olarak denetimde de etkinlik ön plana çıkmaktadır.

Ekonominin en önemli sorunu olan kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaçları karşılama çabası, kaynakların dağılımı ve kullanımı konusunda daha objektif kriterlerin kullanılmasına olanak veren anlayışların geliştirilmesine yol açmaktadır (Sakal ve Şahin, 2008: 22). Öte yandan verimlilik ve etkinliğin standartları uluslararası düzeyde ve ölçekte belirlenir hale gelmekte; kamudan, vatandaşlarına evrensel ölçütlere uygun hizmetler sunması beklenmektedir. Etkinlik arayışları, ilgili kurum ya da ülkenin uluslararası arenadaki rekabet gücünü de artırmaktadır (Seyidoğlu, 2003: 143).

Kamuda etkin bir yönetimi gerçekleştirmenin bireyler, toplumlar ve tüm insanlık için sayısız yararlar sağlayacağına kuşku bulunmamaktadır. Kıt kaynakların mümkün olabildiğince verimli ve en yüksek faydayı sağlayacak şekilde değerlendirilmesinde ve toplumsal refahın en üst düzeye çıkarılmasında denetim, en yüksek katkıyı yapabilecek unsurların başında gelmektedir. Bunun için de, kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği azamileştirmeye, yönetimi geliştirmeye odaklanan çağdaş denetim yaklaşımlarının ön plana çıkarılması gerekmektedir (Caiden, 1988: 131).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, bir bütün olarak kamu sektöründeki verimlilik, bürokratik kademelerin çok yönlü yönlendirmelerine bağlı olmaktadır. Genel olarak alt kademelerdeki devlet görevlilerinden yeterince ve etkin olarak yararlanılamamakta ve büyük yeteneklerin, müteşebbis ruhları ve gönüllü çalışma arzuları israf edilmektedir. Böyle bir ortamda çağdaş yüksek denetimden beklenen, statükoyu ve eylemsizliği özendiren, üretim süreçlerini yavaşlatan, takdir etme ve başarıya yöneltme işlevi bulunmayan, daha çok kamu yöneticilerinin katlanmak zorunda oldukları bir yük ve istenmeyen bir misafir görüntüsünden hızla uzaklaşarak, kamu sektöründe girişimci bir yönetim anlayışını oluşturmak için daha fazla çaba göstermesidir. Bunu sağlayacak temel araç ise, kuşkusuz etkinliğe odaklanan performans denetimleridir (Caiden, 1988: 130).

3.2. Performans Denetimi Yaklaşımı ve Ayırıcı Özellikleri

Kamunun faaliyet hacmindeki hızlı artış ve kamu bütçesindeki genişlemeye rağmen, halkın kamudan talep ve beklentilerinin artmaya devam etmesi, kıt olan mevcut kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılmasına yönelik arayışları yoğunlaştırmaktadır. Bu arayışlar, kamu mali yönetiminde olduğu kadar, kamu mali yönetimin denetiminde de geleneksel yaklaşımlardan farklı, yeni yöntem ve tekniklerin uygulamaya geçirilmesini hızlandırmıştır. Bu çerçevede performans denetimi uygulamaları, yönetim alanındaki çağdaş gelişmelerin denetim alanında da hayata geçirilmesinde önemli bir etkiye sahip olmuştur.

INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği) standartlarına göre performans denetimi, kurumun sorumluluklarını yerine getirirken kaynaklarını tutumlu, verimli ve etkin kullanıp kullanmadığına ilişkin denetim olup, şunları kapsamaktadır (INTOSAI, 2009):

a) Kurumların faaliyetlerinin tutumluluğunun, iyi yönetim ilke, uygulama ve politikalarına göre denetlenmesi,

b) Beşeri, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki verimliliğin, bilişim sistemleri, performans ölçütleri ile izleme ve düzeltme sistemlerinin incelenmesi de dahil olmak üzere denetlenmesi,

c) Kuruluşların hedeflerine ulaşma yönündeki uygulamalarının etkinliğinin ve kurum faaliyetlerinin yarattığı gerçek etkinin, amaçlanan etkiyle kıyaslanmak suretiyle denetlenmesi.

INTOSAI tarafından belirlenen bu standartlar, kuşkusuz günlük dilde yaygın olarak kullanılan performans denetimi tanımlarının ötesine geçmekte; bir başka deyişle, performans denetiminin, harcanmış olan kamu kaynaklarının basit bir girdi-çıkı kıyaslaması yoluyla incelemeye tabi tutularak ne kadarının israf edildiğinin, ne kadarının verimsiz veya amacı dışında kullanıldığının ya da mali yıl için belirlenmiş performans göstergelerine yıl sonunda ulaşıp ulaşılmadığının tespitine yönelik bir değerlendirme yapmaktan daha ileri bir anlam içermektedir.

3.3. Performans Denetiminin Amacı ve İşlevleri

Performans denetimi, genel olarak kamudaki kaynak yönetiminin kalitesini artırmak, iyi yönetim uygulamalarını belirlemek ve geliştirmek suretiyle kamu yöneticilerini desteklemek, kamuda hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine katkıda bulunmak, kamu yönetiminde sürekli gelişmeyi ve reform çabalarını teşvik etmek gibi amaçlarla ön plana çıkmış bir denetim yaklaşımıdır. Denetlenen kurumlar açısından bakıldığında ise, performans denetiminin amaçları, maliyetlerin azaltılması ya da tasarruf sağlanması, hizmetlerin daha yüksek kalitede sunulması, yönetim ve organizasyon süreçlerinin geliştirilmesi, kurumsal amaçlara maliyet-etkin yöntemlerle ulaşılması için yapılması gereken iyileştirmeler konusunda yol göstererek performanslarını artırmaya çalışmak şeklinde özetlenebilir.

Performans denetiminin yönü geçmişe değil, geleceğe dönüktür. Amacı, geçmişe dönük kaynak kullanımının değerlendirilmesi ve bu şekilde verimsizlik, savurganlık, amaç dışı kullanım vb. yollarla oluşan kamu zararının ortaya çıkarılması değildir. Performans denetiminin asli işlevi, kurumlara ve yöneticilerine geleceğe dönük olarak yol göstermek ve rehberlik etmektir. Zira perfor-

mans denetimini anlamlı ve önemli kılan ve geleneksel denetimlerden ayıran özelliği, mevcut riskleri ve zaafı ile birlikte bunların aşılmasını sağlayacak yol ve yöntemlerin (önerilerin) ortaya konulması suretiyle, kurumların gelecekteki performanslarını artırmalarına katkıda bulunmayı hedeflemesidir.

Performans denetiminin ilk uygulamaları, sonuçlardan ziyade harcamaya odaklanmıştır. Sonuç odaklı yönetim anlayışının hakim olmaya başlaması ile, performans denetimi uygulamalarında da bu yönde güçlü bir eğilim ortaya çıkmıştır. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşların raporlarında, hem yönetim, hem de denetim alanında sonuç odaklı yaklaşımlar yeni bir paradigma olarak ele alınmıştır. Keza, birçok ülkede sonuç odaklı yönetim ve denetimi uygulamaya geçirmeyi amaçlayan yasalar ve ulusal stratejiler yürürlüğe konulmuştur. Dolayısıyla sonuçların yönetilmesi, günümüz için performans denetiminin yükselen dalgası olarak değerlendirilmektedir (Sawadogo, 2008: 1).

Esasen performans denetimi, kamu yönetiminde performans odaklı yönetim yaklaşımının yaygınlık kazanmasının bir yansıması olarak yüksek denetim kurumlarında artan bir ilginin odağı haline gelmiştir. Performans yönetimi gibi, performans denetiminde de girdilere ya da girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkilere ve süreçlere değil, daha çok sonuçlara odaklanılması söz konusudur. Dolayısıyla etkinlik boyutu, bir başka deyişle kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını gerçekleştirme düzeylerinin ve gösterdikleri başarının değerlendirilmesi önem kazanmaktadır.

Performans denetimi, birçok açıdan sürekli gelişmekte ve yeni açılımlar kazanmaktadır. Günümüzdeki uygulamaları çerçevesinde bakıldığında, performans denetimi ile daha çok mal ve hizmet üretimine ilişkin sistemlerin, stratejilerin, yapı ve süreçlerin geliştirilmesi, kamu sektörüne dinamizm kazandırılması, kurumsal amaçların en üst düzeyde gerçekleştirilmesi ve sonuçta sosyal barış, huzur ve refahın geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Geline aşamada performans denetiminin amacı ile devletin amacı özdeşleşmekte; denetimin kapsamı da mali işlem ve faaliyetlerden, dar kurumsal çerçevelerden, klasik sorumluluk ilişkilerinden çok daha ötelere geçmektedir.

Performans denetiminin asli işlevlerinden biri, yönetimin geliştirilmesine katkıda bulunmak olup, yüksek denetim kurumları performans denetimleri aracılığıyla kamu sektöründe performans odaklı yönetim yaklaşımlarının egemen kılınmasında, reformların teşvik edilmesi ve yönetimde etkinliğin önündeki engellerin kaldırılmasında önemli roller üstlenmektedir.

Ekonomik kalkınma açısından da performans denetiminin temel işlevi, devletin vergi ve diğer gelir kaynaklarının etkin işletilmesi, kayıplara ve adalet-

siz uygulamalara fırsat tanınmaması, ihalelerde ve diğer ekonomik etkinliklerde kayırcılığın, fazla ödeme veya eksik ve yetersiz mal ve hizmet alımının engellenmesi, kamusal kaynakların ulusal hedeflere ve toplum çıkarlarına yönelik kullanılmasının güvence altına alınmasıdır. Bu, aynı zamanda kaynak dağılımının hukuka uygun, adil ve etkin bir şekilde gerçekleşmesine, ekonomik kalkınmanın daha sağlıklı, yaygın ve sürdürülebilir olmasına katkı sağlayacaktır.

Kamu maliyesinin açmazlara ve krizlere sürüklenmesinde önemli paya sahip olan anlamsız ve verimsiz kaynak aktarımlarının önlenmesi, verimsiz yatırımların önüne geçilmesi, kamu açıklarının azaltılması, borçlanma ihtiyacı ve borçlanma maliyetlerinin düşürülmesi, dolayısıyla bütçeden yatırıma, büyüme ve kalkınmaya daha çok kaynak aktarılabilmesi için performans denetimleri önemli işlevler üstlenebilir. Bu işlevlerin sadece ekonomik ve mali nitelikteki kazanımlarla sınırlı kalmadığı, gelir dağılımının düzeltilmesi, güçsüzlerin korunması, milli ve tarihi değerlerin geliştirilmesi, çevrenin korunması, kısacası sosyal ve kültürel kalkınmanın sağlanmasında da önemli katkısının söz konusu olduğu göz ardı edilmemelidir.

Performans denetiminin giderek ön plana çıkan temel işlevi ise, hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine yaptığı katkılardır. Gerçekte performans denetimi, hesap verme sorumluluğunu güçlendirme misyonunu ifa etmekle topluma en yüksek değeri katmaktadır (Funkhouser, 2005: 1).

Performans denetimi, kamudaki plan, program, proje ve faaliyetlerin performansını artırarak kurumların güvenilirliğini ve itibarını artırdığı gibi, toplumun gelecekteki problemlerle başa çıkma kapasitesini güçlendirmektedir (Funkhouser, 2005: 1).

SONUÇ

Değişen amaç ve işlevlerine paralel olarak kamunun örgütsel yapısı, işleyişi ve yönetim yaklaşımları sürekli gelişmektedir. Günümüzde halkın yönetime katılımının artması ve kamu yönetiminin vatandaş ya da müşteri odaklı bir yaklaşımla yeniden yapılandırılmasını hedefleyen arayışların da etkisiyle, kamunun yapısı ve işlevleri artan ölçüde işletme yönetimi ilkelerinden etkilenmektedir. Bu süreçte kamu mali yönetimi ve denetiminde de, diğer alanlardaki gelişmelere paralel yeni sistem ve yaklaşımlar şekillenmektedir.

Sürekli artan işlevlerini en iyi şekilde yerine getirmekle yükümlü olan kamu sektörü, kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu kullanmak zorundadır. Bu zorunluluğu karşılamanın yolu ise, etkin bir kamu yönetimi kurmaktır. Etkin bir kamu yönetiminin temel unsurlarını ise, etkin bir kamu mali yönetimi ve etkin bir denetim sistemi oluşturmaktadır.

Günümüz kamu yönetiminin temel ilkeleri, saydamlık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk, katılımcılık ve insan odaklılık gibi işletme yönetimi ilkeleri ile örtüşmektedir. Bu ilkelere dayanan etkin bir kamu yönetiminin varlığının güvencesi ise, etkin bir denetim sisteminin kurulmasıdır.

Etkin bir kamu yönetimi oluşturulması ve mali yönetimin güçlendirilmesi amacıyla çeşitli reform projeleri uygulamaya konulmaktadır. Bu reform projelerinin ilk boyutunu mali sistemin temel dinamiklerinin güçlendirilmesi, ikinci boyutunu ise mali sistemin bağımsız dış denetiminin, bir başka deyişle hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi ve kötü yönetimle mücadele amacına yönelik dış gözden geçirmenin etkinliğinin artırılması oluşturmaktadır.

Bütçede ve uygulama süreçlerinde şeffaflığın artırılması ve mali yönetimde hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi, kamu harcamalarında etkinliğin artırılmasına, yolsuzluk vb. kötü yönetim uygulamalarının önlenmesine ve dolayısıyla kamu kaynaklarının kalkınmayı sağlamak, yoksulluğu azaltmak ve toplumsal refahı artırmak amacıyla daha etkin kullanılmasına imkan tanıyacaktır. Bunu güvence altına alacak temel mekanizma ise, kuşkusuz performans denetimleridir.

Kamu mali yönetimindeki değişime paralel olarak denetimin işlevlerinde de kaçınılmaz olarak gerçekleşen değişim, denetimin yeni bir yaklaşımla ele alınmasını ve yeniden tasarlanmasını zorunlu kılmaktadır. İyi işlemeyen, pahalı kamu hizmeti sunan, hantal ve yozlaşmış bir kamu yönetiminden kurtulmak ve iyi işleyen, verimli ve etkin, daha hızlı ve ucuz kamu hizmeti sunan bir kamu yönetimini tesis etmek için performans denetimleri önemli bir araç işlevi görmektedir. Ancak işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için performans denetiminin öneminin kavranması, hukuksal ve kurumsal altyapısının güçlendirilmesi ve uygulamasının yaygınlaştırılması büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Akyel, Recai (2009), "Yönetimin Kontrol Fonksiyonunun Uygulanmasındaki Güçlükler", *Türk İdare Dergisi*, sayı 465, İçişleri Bakanlığı.

Al, Hamza (2002), Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Bilimadamı Yayınları, Ankara.

Altuğ, Figen (1995), Mali Denetim, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.

Barzelay, Michael (1996), «Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions», *Performance Auditing and the Modernization of Government*, OECD-PUMA Publications, Paris.

Batirel, Ö. Faruk (1982), Kamu Bütçesi, İstanbul.

Caiden, Garold E. (1988), "Devlet Denetiminin Yeni Yönleri", *Devlet Denetimi (Makaleler)*, Sayıştay, 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.

Charbit, Claire (2006), "European Policy Options for the Distribution of Competences across Levels of Government", Public Administration Reform and Territorial Organisation: Empowering Local Governments, SIGMA Conference, Ankara, 28 February-1 March.

Coşkun, Gülay (1997), Devlet Bütçesi, 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara.

Dye, Kenneth M. (1996), Accountability, Auditing and Democracy, (Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General), Lahore,

Dye, Kenneth M. and Rick Staphenurst (1998), Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption, The Economic Development of the World Bank.

Durmuş, Mustafa (2006), "Kamu Harcamalarının Artışını Açıklayan Makro ve Mikro Modellerle İlişkin Bir Değerlendirme", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, sayı:8 / 3.

Ergun, Turgay (1997), «Postmodernizm ve Kamu Yönetimi», AİD, Cilt 30, Sayı 4.

Eryılmaz, Bilal (2004), "Kamu Yönetiminde Değişim", II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara.

Falay, Nihat (1987), Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri, İ.Ü.İ.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No: 71, İstanbul.

Funkhouser, Mark (2005), Performance Auditing for Added Value: Governance, Politics and Accountability, 2nd Biennial Forum of Central Region Government Auditors, Missouri, August 9.

INTOSAI (2009), INTOSAI Implementation Guidelines for Performance Auditing, intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1implgperfaude.pdf, Erişim: 15.12.2009

Israel, Erik and Ferrie Pot (2005), "Quality Assurance of Third-party Information", International Journal of Government Auditing, July.

Lonti, Z. and M. Woods (2008), «Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency», OECD Working Papers on Public Governance, No. 7, OECD Publishing.

Özer, M. Akif (2006), "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59 (Nisan-Mayıs)

Sakal, Mustafa, Elif Ayşe Şahin (2008), "Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye'deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 68, (Ocak-Mart).

Sawadogo, Jean-Baptiste (2008), Performance Audit: 'Managing for Results' to 'Value for Resources', ICGFM Miami Conference & Training 2008, May 22, 2008.

Seyyidoğlu, Halil (2003), "Uluslararası Mali Krizler, IMF Politikaları, Azgelişmiş Ülkeler, Türkiye ve Dönüşüm Ekonomileri", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4 (2).

Tutum, Cahit (1995), «Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma», Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, (Mayıs-Haziran), Yıl 1, Sayı 5.

Tutum, Cahit (1994), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayını, Ankara.

DEĞİŞEN DÜNYADA KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİ VE TÜRKİYE’NİN REFORM GÜNDEMİ: DEVLETİN DAHA FAZLA DEMOKRATİKLEŞMESİ

Dr. Hasan CANPOLAT
Mehmet CANGİR *

ÖZET

Yaklaşık son otuz yıldır küreselleşme başlığı altında devletin rolü ve kamu yönetiminin doğası konularında büyük bir dönüşüme şahit olunmuştur. Bu makalede dünyada ve Türk kamu yönetimindeki gelişmeler, son yirmi beş yılda tüm dünyada popülerlik kazanan yeni kamu işletmeciliği (YKİ) perspektifinden incelenmektedir. Bu çerçevede, bir yandan kamu yönetimi reformu sürecinde YKİ anlayışının etkileri yorumlanırken, diğer yandan Türk kamu yönetiminin karşı karşıya olduğu sorunların altında yatan nedenler açıklanmaya çalışılmaktadır. Kamu yönetimi reformu sürecinde popüler ve kolay çözümlerin cazibesinin çoğu zaman yanıltıcı olabileceği tartışılmakta ve bu nedenle Türkiye için en iyi ve sürdürülebilir çözümün, kapsamlı bir anayasal reform ve bürokratik sistemin bütünüyle demokratikleştirilmesi yoluyla, kamu yönetiminin yeniden inşa edilmesi olduğu sonucuna varılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi Reformu, Yeni Kamu İşletmeciliği, Devletin Yeniden İnşası, Devletin Demokratikleştirilmesi

ABSTRACT

The Future of the Public Management in the Changing World and the Reform Agenda of Turkey: More Democratisation of the State

Under the banner of the globalization, the past nearly three decades have witnessed great transformation in the role of the state and in the nature of the public administration. In this article, the recent developments in the world and Turkish public administration have been examined from the perspective of the new public management (NPM) gained popularity all over the world in the last 25 years. In this context, on one side while the effects of NPM on the public administration reform process have been evaluated, on the other side the underlying reasons of the problems of Turkish public administration have been tried to be explained. It is argued that the attraction of the popular and easy solutions in the reform process of the public administration may usually be misleading. Therefore this article concludes that the best and sustainable solution for Turkey is to reconstruct the public administration through the comprehensive constitutional reform and the whole democratisation of the bureaucratic system.

* Ankara Üniversitesi SBF’de Doktora Öğrencisi

Key Words: *Public Administration Reform, New Public Management, Reconstruction of the State, Democratisation of The State*

GİRİŞ

Son elli yılda hemen her şeyin büyük bir hızla değiştiği dünyamızda, kamu yönetimi gündemine mührünü vuran kavram da kaçınılmaz olarak 'değişim' olmuştur. Bu değişimi tetikleyen ve sürükleyen temel faktör olan küreselleşme sürecinden, sadece ekonomik yapılar değil, sosyal ve siyasal yapılar da çok ciddi biçimde etkilenmiştir. Günümüzde giderek artan bu etkinin gücü siyasal sistemler bakımından o denli büyük olmuştur ki, dünya siyasi haritası defalarca değişikliğe uğramış, ideolojik kamplaşmalara dayalı bloklar dağılmış, kapalı siyasal rejimlerin birçoğu ortadan kalkmıştır. Bu süreçte bir yandan uluslar üstü yapılar güçlenirken, diğer yandan etnik temelli mikro devletler ortaya çıkmaya başlamıştır.

Çağımızda yaşanan bu köklü dönüşümlerde başat aktör olan küreselleşme olgusunun, dünyada daha önce görülen büyük dönüşümlerden ayıran temel dinamiği ise; insanların, malların, sermayenin ve en önemlisi bilginin dolaşım hızının 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren daha önce örneği görülmemiş ölçüde artması oluşturmıştır.

Herkesi ve her şeyi derinden etkileyen bu süreçte, 50'li ve 60'lı yıllarda refah ve sosyal adalet adına müdahaleci devletler popülerleşirken, 70'li yıllarda şartlar farklılaşmış ve devletin küçültülmesi fikri güç kazanmıştır. Bu dönemde yeni sağ ideoloji tarafından devletin varlık gayesi tartışma konusu olmuş ve yaklaşık yüz yıldır toplumsal kalkınmada öncü kabul edilen devlet, piyasa temelli mekanizmaların önünü tıkayan, rekabeti ve girişimciliği önleyen, kaynak israfına yol açan bürokratik bir aygıt olarak algılanmaya başlanmıştır.

Yeni sağ tarafından devletin rolü konusunda bu dönemde başlatılan tartışma, basitçe devlet aktivitelerinin nasıl sınırlanabileceği ve kontrol edilebileceği tartışmasına indirgenmemelidir. Esas olarak söz konusu olan, devletin kurumsal yapısının nasıl olması gerektiğidir. Bir başka deyişle devlet, yalnızca daha küçük olmamalı, aynı zamanda farklı da olmalıdır. Bu farklılık devletin, girişim ruhunun alevlendirdiği piyasa merkezli bir kurumsal yapıya kavuşmasını ifade etmektedir (Walsh, 1995:3).

80'li yıllarda ise, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) olarak şekillenen modelden ilham alan reformlarla, kamu yönetiminde sonuçları günümüze kadar gelen köklü dönüşümler yaşanmıştır. Bu kapsamda, devlet küçültülmeye, piyasaya

açılacak kamu hizmet alanları piyasaya açılmaya, “piyasalaştırılması” mümkün olmayan hizmetler ise özerk kuruluşlara, ajanslara, bölgesel ve yerel yönetimlere devredilmeye başlanmıştır.

Ancak 2000’li yıllardan itibaren YKİ modeli ve uygulamaları şiddetli eleştirilere maruz kalmıştır. Özellikle devam eden küresel mali krizle mücadelede etkisiz kalan minimal devlet ve tüm hayatı etkileyen afetler ve sosyal sorunlar karşısında etkili olamayan kurumsal yapılar gözden düşmeye ve yeniden muktedir (capable) devlet söylemleri ön plana çıkmaya başlamıştır.²

Çalışmada, dünyada son otuz yılda kamu yönetimi reformları sürecinde çok önemli bir yer tutan YKİ anlayışı ile bu anlayış doğrultusunda geliştirilen politikalar ve etkileri, neden olduğu sorunlar bağlamında incelenmekte ve daha sonra YKİ anlayışının etkisiyle Türkiye’de gerçekleştirilen kamu yönetimi reform çabalarının tam anlamıyla başarılı olamayışının sebepleri analiz edilerek, yapısal reformların nasıl gerçekleştirilebileceği üzerinde durulmaktadır.

1. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN TEORİK TEMELLERİ

1980’li yıllardan itibaren başta gelişmiş batı ülkeleri olmak üzere kamu yönetimi reformu programı geliştiren birçok ülkede geniş uygulama alanı bulan ve yeni kamu işletmeciliği olarak adlandırılan uygulamaların teorik altyapısı, 70’li yıllardan itibaren ‘müdahaleci devlete’ karşı eleştirilerini artıran yeni sağ ideolojiden esinlenmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrasında refah politikalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan ‘müdahaleci devlet’ döneminde, devletin faaliyet alanı hızla genişlemiş ve vatandaşlar bu genişlemeye paralel biçimde devletten daha çok hizmeti, daha kaliteli ve daha düşük maliyetli olarak talep etmeye başlamıştır. Ancak, hükümetlerden devamlı daha fazla kamu hizmeti talep eden vatandaşlar, doğal olarak bu hizmetin finansmanı için daha çok vergi vermek istememektedir. Bu durum, devletleri, daha fazla vergi almadan, kamunun kıt kaynaklarıyla azami hizmet ve ürün üretmek için çareler aramaya itmiştir.

Ancak 70’li yıllara gelindiğinde bu konuda çok başarılı olamayan ve ge-

² Yeni kamu işletmeciliği anlayışının yerini yeniden Weberyen kamu yönetimine bıraktığını güçlü bir şekilde ortaya koyan ve günümüzün git gide karmaşıklaşan sorunları karşısında etkili ve verimli bir devletten çok muktedir (capable) bir devlete ihtiyacımız olduğunu belirten çalışmalar için bkz. Drechsler, Wolfgang, “The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective, *Halduskultuur*, Vol. 6, 2005, s. 94-108; Berg, Van Den Caspar, “The Crisis of Public Authority”, *Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring, Volume XII, Issue 2, 2006, s. 223-237.

nişleyen kamu hizmet alanlarını finanse edemeyen devletler, hiyerarşiye boşuldukları, bürokratik kurallarla işleyemez hale geldikleri, hantallaştıkları ve vatandaşların ihtiyaçlarını zamanında ve gerektiği ölçüde karşılayamaz duruma düştükleri gerekçeleri ile yeni sağ ideolojisi çevreleri tarafından eleştirilmeye başlanmıştır.

70'li yılların sonundan itibaren, yeni sağ ideoloji tarafından bütün bu hastalıklara çözüm olarak sunulan 'yeni kamu işletmeciliği' anlayışının teorik altyapısı yeni sağ ideoloji tarafından oluşturulmuştur. Dünya kapitalist sisteminin sosyo-ekonomik buhranına cevap verme amacıyla ortaya çıkan yeni sağ ideoloji, aralarında önemli farklar olan ancak "yeni sağ" kapsamında değerlendirilebilecek olan başlıca dört fikir akımından etkilenmiştir: Yeni liberalizm, kamu tercihi, liberteryen akım ve yeni muhafazakârlık (Harris, 1998: 53).

Yeni sağ ideoloji üzerinde en fazla etkisi olan yeni liberalizm akımı, liberal gelenekteki 1929 sonrası Keynezyen ekonomi ve II. Dünya Savaşı sonrası sosyal refah devleti politikalarıyla oluşmuş olan "toplumsal sapma"ya karşı klasik liberal tezlerin yeniden canlanışını ifade etmektedir (Erdoğan, 1993a: 30). Liberalizm, serbest piyasa fikrine her zaman bir öncelik vermiştir. Ancak liberal siyasal ekonominin yeniden canlanışı, piyasa rekabetinin sağlayacağı etkinliğin ötesinde, piyasanın, sosyal düzenin kurucu unsuru olarak ne denli önemli olduğunu vurgulamaktadır. Piyasa özgürlükleri, siyasal ve sosyal özgürlüklerin en önemli koruyucusu kabul edilmektedir. (Harris, 1998: 56).

Bu kapsamda yeni liberalizm akımı, devlete kısıtlı ve özel bir rol öngörmektedir. Buna göre devlet, piyasada oyunun kurallarını belirlemeli, bunları hukuksal olarak koruma altına almalı, ancak piyasaya müdahale etmemelidir. Çünkü devletin piyasaya müdahalesi, ekonomik kaynakların bazı sınıflar lehine adil olmayan bir yeniden dağılımı anlamına gelmektedir. Bu yeniden dağılım, her zaman yoksul sınıflar lehine olmayabilmektedir. Devlet üzerinde etkili olan baskı grupları, örgütlenen sermaye de devletin elindeki ekonomik kaynakların haksız ve uzun vadede özgürlüğü tahrip edici dağılımına neden olabilir (Erdoğan, 1993b: 277).

Bu düşünce akımı üzerinde büyük etkisi olan Hayek, dağıtıcı adalet anlayışının hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığını ileri sürmekte ve insanların nelere sahip olması gerektiğini tespiti yarayacak nesnel ölçülerin bulunmadığına, dolayısıyla kaynakların veya değerlerin "doğru" dağılımına ilişkin her kararın kaçınılmaz olarak hükümetin keyfi isteğine bağlı olacağına inanmaktadır (Erdoğan, 1993a: 32). Bu yüzden, "adil" bir dağıtımı temin etme yolundaki gayretler, pazar sisteminin kendiliğinden doğan serbest düzenini bozarak totaliter bir düzene bile yol açabilmektedir (Hayek, 1993: 130).

Yeni sağın devletin doğasına ve varlık nedenine yönelttiği bu keskin eleştirilerin kamu yönetimine yansması sonucunda, “İşletmecilik” (Pollitt, 1993); “devletin içinin boşaltılması” (Rhodes, 1994) ve “devletin yeniden inşası” (Osborne ve Gaebler, 1992) gibi birçok farklı tanımla anılan “yeni kamu işletmeciliği” (YKİ) modeli ortaya çıkmıştır.

YKİ modelinin tüm bu farklı adlandırmalarına karşılık, tamamı esasen aynı olguyu tanımlamaktadır: *Geleneksel kamu yönetimi modeli bürokrasiye dayanmakta iken, kamu işletmeciliği modeli piyasalara dayanmaktadır* (Hughes, 1994: 3). Bunun da ötesinde tüm bu tanımlamalar aynı yöne işaret etmektedir. Devleti küçültmek, kamu harcamalarını azaltmak ve işleri daha verimli, ekonomik ve etkili bir şekilde yapmak için siyasal kararlılık göstermek.

Hughes (1994: 59) YKİ modelinin özelliklerini şu şekilde sıralar: Birincisi, yeni anlayış, yöneticilerin kişisel sorumluluğuna ve bu sonuçların gerçekleştirilebilmesine çok büyük önem verir. İkincisi, katı-hiyerarşik bir örgüt yapısı yerine çok daha esnek bir örgüt yapısı ve personel istihdamı koşulları geçerli olur. Üçüncüsü, örgütsel ve kişisel hedefler açıkça ortaya konur ve performans göstergeleri aracılığıyla bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı anlaşılmış olur. Dördüncüsü, kamu üst düzey görevlileri, günün hükümetine karşı tarafsız olmak yerine, siyasal olarak daha bağlı görünürler. Beşincisi, kamusal işlevlerin piyasa yöntemleriyle gördürülmesi sağlanır. Son olarak devletin faaliyet alanı özelleştirme yoluyla azaltılmaya çalışılır.

YKİ yaklaşımının geliştirdiği bu argümanlar temelinde başta İngiltere olmak üzere Avrupa’da, Amerika’da ve Avustralya’da ortaya çıkan kapsamlı reformlar, uluslararası kuruluşların da desteğiyle bu ülkelerden reform çabası içinde olan birçok gelişmekte olan ülkeye yayılmıştır.

Reformlardan etkilenilerek değişime tabi tutulan başlıca alanlar ise; mali yapı, personel yönetimi ve örgütsel yapı olmuştur. Dünyada geniş uygulama bulan mali yapıdaki reformları doğuran başlıca iki sebepten biri, ekonomik nedenlerle artan kamu harcamalarının sınırlanması, diğeri ise kamu sektörünün etkili, verimli ve kaliteli hizmet sunabilmesi için mali yapının değiştirilmesi gereksinimidir. Burada süreç içinde ön plana çıkan unsur kamu sektörünün, yürüttüğü birçok kamu hizmetinden çekilerek, bu alanları özelleştirmesi veya özleştirilmesi olmuştur.

Reformun etkili olduğu ikinci alan personel yönetimidir. Reformlar aracılığıyla personel yönetiminin çok daha esnek ve ihtiyaçlara daha çabuk cevap veren, sonuç odaklı bir hale getirilmesi amaçlanmıştır. Böylece sürekli-güvenli

ve ömür boyu devam eden bir meslek olarak memurluk, yerini sözleşme yoluyla istihdam edilen kamu personeline bırakmaktadır.

Bu sistemin dünyadaki uygulamaları, kamu örgütünün başına sözleşmeli olarak dışarıdan yönetici getirme yöntemini yaygınlaştırmakta ve bu durum, kıdeme ve niteliğe göre kurum içinden yükselmeye dayalı kariyer memurluğu sistemini derinden sarsmaktadır.

Reformun üçüncü etki alanı olan örgütsel yapıda ise, değişime konu olan başlıca dört alan söz konusudur:

- Kamusal örgütler tek amacı gerçekleştirecek şekilde uzmanlaşma esasına göre örgütlenmelidir.
- Eşgüdüm, geleneksel hiyerarşik mekanizmalar aracılığıyla değil piyasa mekanizmaları, sözleşme ve yarı sözleşme yöntemleriyle gerçekleştirilmelidir.
- Merkeze ait yetkiler hem işlevsel hem de coğrafi olarak adem-i merkeziyetçi bir anlayışla alt birimlere devredilmelidir.
- Büyük kamusal örgütler parçalanmalı ve küçültmelidir.

80'lerden sonra geniş uygulanma imkanı bulan ve kamu yönetimi alanında reforma konu olan neredeyse her şeyi içine alıp sınırları belirsizleşen YKİ anlayışının, ne ölçüde sorunlara çare bulabildiği 90'ların sonlarından itibaren yoğun olarak tartışılmaya başlanmış başlanmış ve 2000'li yıllardan sonra ise bu yaklaşım, eleştirilerin ana hedefi haline gelmiştir.

2. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN VAATLERİ NE ÖLÇÜDE GERÇEKLEŞEBİLDİ?

Küreselleşmenin hızını ve şiddetini artırdığı 2000'li yıllardan itibaren özellikle küresel mali krizin bütün dünyada etkisini göstermesi ile birlikte devletler çözümleri ertelenmiş çok ciddi sorunlarla yüzleşmek zorunda kalmışlar ve buna paralel olarak sorunlarla baş edemeyen minimal devlet ve yeni kamu yönetimi modeli yoğun biçimde eleştirilmeye başlanmışlardır.

Problemleri çözmek adına müdahaleci devletin tekrar ortaya çıktığı ve faturaların büyük ölçüde YKİ modeline kesilmeye başladığı bu dönemde eleştirilerin soğukkanlı bir biçimde ele alınarak ayrıştırılması ve detaylı bir biçimde analiz edilmesi, kamu yönetiminde görülen değişimin ve geleceğinin anlaşılması bakımından önem taşımaktadır.

YKİ modeline yöneltilen eleştirilerin önemli bir kısmını, salt ideolojik kar-

şı çıkışlar oluşturmaktadır. Bu eleştiriler aslında küresel kapitalizmin, minimal devlet anlayışının bunalımlarını ve YKİ uygulamalarının ortaya çıkardığı olumsuzlukları bir sebep-sonuç ilişkisi düzleminde aynı çerçeveye içine almakta, böylece ortaya parçalanmış devletler, mikro milliyetçilikten kaynaklanan çatışmalar, giderek artan çevresel ve sosyal sorunlar, işsizlik ve bu sorunlar karşısında etkisiz ve çaresiz kalan kamu yönetiminin oluşturduğu olumsuz bir tablo ortaya çıkmaktadır.

İdeolojik nitelikli eleştirilerin temel eksenini küreselleşme olgusunun ekonomik boyutunun ön plana çıkarılması ve ekonomik boyutun küresel kapitalizmle özdeşleştirilmesi oluşturmaktadır; böylece, batı kapitalizminin sorun ve krizleri küreselleşmenin krizi şeklinde sunulabilmektedir. Küresel kapitalizmin sınır ötesi yayılmacı eğiliminin küreselleşme sürecinin erken dönemlerini çok yakından etkilediğini ve hızlandırdığını kabul etmek gerekir ise de, gelinen noktada sosyal, siyasi ve kültürel dinamikleri ile küreselleşme, küresel kapitalizmden etkilenen değil, onu da içine alan ve onu da etkileyen bir boyuta kavuşmuştur.

Bu bağlamda, küresel kapitalizmin yaşadığı kriz aslında paradoksal biçimde küreselleşme sürecinin krizinden çok, onun yarattığı sonuçlarla bağlantılıdır. Bu anlamda batı ekonomilerinin yaşadığı kriz, malların, insanların ve özellikle teknolojinin dolaşımının kolaylaşması sonucunda başta Hint-Çin-Pasifik bölgesi olmak üzere dünyada yeni üretim ve tüketim cazibe alanlarının oluşması ve dolayısıyla yaklaşık 300 yıldır batı ekonomileri tarafından yönlendirilen dünya ekonomisinin ekseninin kaymaya başlamasından kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle, küresel ekonominin değişen dengeleri karşısında dünya üzerindeki hegemonyasını yitirmeye başlayan batı ekonomilerinde; üretim azalması, işsizlik, aşırı kamu borçları olarak kendisini gösteren bir krizden ve bu kriz karşısında oldukça etkisiz kalan bir kamu yönetiminden bahsetmek mümkündür.

Oysa, batı ülkelerinde küresel kapitalizmin buhran ve başarısızlıkları ile özdeşleştirilerek eleştirilen YKİ anlayışını, bu tip genelleyici bir bakış açısıyla değil, ancak kendi iç teorik tutarlılığı ve bu alandaki uygulamaların sonuçları açısından sorgulayarak incelemek daha doğru bir yöntem olacaktır.

Bu açıdan bakıldığında YKİ uygulamaları ile ilgili ortaya çıkan olumsuzluklar, üç ayrı kategoride ele alınabilir. Bunlardan ilki, YKİ teorik yaklaşımlarının hayata geçirilmesi ile ilgilidir. YKİ uygulamalarında ortaya çıkan en önemli problem, vatandaşların özelleştirilen kamu hizmetleri karşısındaki durumu olmuştur. YKİ modelinin temel öngörüsü, piyasa mekanizmalarının kamu sektörüne uygulanması ile, vatandaşların müşteri olarak algılanması ve insanların

farklı kamu hizmetleri arasında veya kamu ve özel sektörün sunduğu hizmetler arasında seçim yapabilme hakkına sahip olabilmesidir (Pierre, 1995: 59).

Hizmetin kalitesinde bir artışı hedeflemesi açısından bu yaklaşım anlaşılabilir bir durumu ifade etmektedir. Ancak burada da ihmal edilmemesi gereken birkaç nokta vardır. Birincisi, kamu hizmetini sağlayan kamusal örgüt ile bundan istifade edenler arasındaki ilişki, özel sektördeki piyasa ilişkisinden çok daha karmaşık ilişkileri içermektedir. İkincisi, kamu hizmetinden faydalananlar, bir yönleriyle müşteri kabul edilebilseler dahi diğer yönleriyle vatandaşlardır. Dolayısıyla, piyasa alanında daha fazla mal ve hizmet talep eden müşteri daha fazla ödemeyi zaten gözden çıkarmıştır. Ancak paradoksal bir biçimde daha fazla kamusal mal ve hizmet talep eden vatandaş, daha fazla vergi ödemeyi istememektedir. (Pollitt, 1993: 125-126).

Piyasa mekanizmalarının ortaya çıkmasının ve vatandaştan müşteriye geçişin doğurduğu iki temel problemden daha söz edilebilir (Pierre, 1995: 72). Birincisi, vatandaş ve devlet arasındaki ilişki eşitlik, evrensel haklar ve görevlere dayalıyken, piyasa ilişkisi, satın alma gücü ve bilginin belirleyici olduğu eşitsizliklere dayalıdır. Burada vatandaşlığın geleneksel anlamıyla çelişkili olan durum, kamu hizmetlerinin herkese eşit olarak dağıtılmamasıdır. Ekonomiklik, etkinlik, verimlilik, maliyet hesapları ve performans ölçümleri gibi insani özden sıyrılmış teknik kavramlar yeni uygulamada ön plana çıkarken, adalet, eşitlik, dürüstlük, temsil, sosyal çevre ve en önemlisi demokratik katılım gibi kavramlar ikinci planda kalmaktadır.

Öte yandan, YKİ modelinde demokratik katılımın seviyesinin artırılması önemli bir hedef olarak ortaya konulmuştur. Buna göre yurttaşlar, kamu hizmetlerinden yararlanan pasif bir birey olmaktan çıkartılarak, kamu yönetimini her aşamada etkileyebilen "aktif yurttaş" durumuna getirilmek istenmektedir. Ancak yurttaş-devlet arasındaki ilişkinin niteliğini kökten değiştirme iddiasında olan "yönetişim" kavramının uygulanmasında, kimi durumlarda yönetimde katılım düzeyinin artırılması talebi ile diğer önemli bir hedef olan etkenliğin sağlanması arasında çelişkiler ortaya çıkmaktadır. Bu gibi durumlarda etkenliğin tercih edildiği ve katılım boyutunun ikinci planda kaldığı görülmekte olup, son dönemlerde özellikle büyükşehir belediyeleri bu açıdan eleştirilmektedir.

Dolayısıyla, YKİ ve kamu yönetiminin geleceği ile ilgili tartışmaların iki boyuttan yapılması yararlı sonuçlar üretebilecektir. Birincisi, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması ve piyasalaştırılmayan hizmetlerin özerk kurum ve kurullara devri sonucunda ortaya çıkan "siyasetsiz demokrasi" veya "demokratik boşluk", ikincisi ise 'etkenlik ve demokratik katılım' ilişkisinin geleceğidir.

İkinci kategoride ele alınabilecek sorunlar ise, bu süreçte ortaya çıkan stratejik yönetim, şeffaflık, hesap verebilirlik ve iyi yönetim ile yönetimde etkinlik gibi kamu yönetiminde önemli değişimler getiren kavramların, kamu yönetiminde içselleştirilememesinden ve gerçek anlamda hayata geçirilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu anlamda kriz öncesine bakıldığında likidite bolluğunun yaşandığı, beklentilerin en üst seviyelere çıktığı ve küresel ekonomik büyümenin sürekli artış trendinde olduğu bu dönemde, bir çok ülkede ekonomik büyümeyi ve ekonominin rekabet gücünü artırmak adına birçok alana olağanüstü kamu kaynaklarının aktarılarak, balonun sürekli şişirildiği ve dolayısıyla kamu açıklarının büyüdüğü görülmektedir.

Ancak bu yapılırken stratejik yönetim anlayışının en temel unsurları olan etkinlik ve verimlilik ihmal edilmiş, bütçelerde etkin olmayan alanlar oluşturulmuş, şeffaflık göz ardı edilerek hesaplarla oynanmış ve kamu kaynaklarının kullanılmasında girdi-çıkı ilişkisi kaybolmuştur. Bunun yanı sıra kuvvetli kurumsal yapıların zayıflatıldığını veya bazı ülkelerde hiç kurulamadığını, dolayısıyla, kuralları uygulayabilen ve denetleyebilen güçlü ve etkili bir kamu yönetiminin eksikliğinin görmezden gelindiğini bu sorunlara eklemek gerekir.

Son kategoride ele alınabilecek sorunlar ise, bu modelin uygulamaya geçebilmesi için gerekli olan güçlü bir demokratik altyapıya ve kurumsal yapılara sahip olmayan ülkelere, bu kavramlardan kaynaklanan reformların dayatılması veya bu ülkeler tarafından uygulanmaya çalışılmasından kaynaklanan sorunlardır. Bu açıdan bakıldığında, temel olarak kurumsal kapasiteleri güçlü ve demokrasi kültürleri gelişmiş ülkelerdeki geliştirilen uygulamaların, özellikle kurumsal yapıların güçlü olmadığı ülkelerde uygulanması, daha önce öngörülmeyen sonuçları ortaya çıkarmıştır. Bu kategoriye giren ülkelerde en fazla görülen sorun, geleneksel yönetim anlayışından kurtulmaya çalışılırken zaten zayıf olan kurumsal kapasitelerin daha da güçsüzleşmesi ve eşitlik, yasallık, sorumluluk ve hizmete adanmışlık gibi kamusal değerlerin de erozyona uğramasıdır (Pollitt ve Bouckaert, 2000: 6).

Ayrıca, bu ülkelerde Anglo Sakson kültüründen devşirilmiş olan kamu işletmeciliği anlayışının, bürokratik yönetim geleneğine³ sahip bu ülkelerde

³ Bu kavram, burada ayrıntısına girilemeyecek olmakla beraber, Metin Heper'in "Türkiye'de Devlet Geleneği" adlı eserinde kavramsallaştırdığı şekilde kullanılmaktadır. Osmanlı-Türk siyasal kültüründe devlet siyasal hayatta özerk bir kurum olarak mevcudiyetini sürdürmüş, devleti yöneten elit "topluma rağmen", neyin en iyi olduğunu, en iyi kendisinin bileceği iddiasında bulunmuştur. Bu nedenle yönetim, Weberyen anlamda sadece araçsal bir niteliğe sahip olmamış, kendisini özel misyonlara sahip addetmiştir. Bkz. Metin Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği* (İngilizceden çeviren: Nalan Soyarak), Doğu Batı Yayınları, 2006.

kamu yönetimine “uyarlanma”sı zor olmakta ve stratejik planlama, hesap verilebilirlik, yönetim, toplam kalite yönetimi, etkinlik ve verimlilik gibi önemli kavramlar beklenen etkiyi doğurmamaktadır. Batı literatüründe anlamlı olan bu kavramlar, tercüme edilip mevzuatçılık yoluyla kamu yönetimine adapte edilmeye çalışıldığında ise ülkenin idari kültürü ve gerçekleriyle karşılaşmakta ve içerikleri boşalmaya başlamaktadır.

Bu kapsama giren ülkelerde ortaya çıkan bir başka sorun ise yerelleşme süreci ile bağlantılıdır. Buna göre bahse konu ülkelerde “merkezde toplanan yetkilerin”, kamu hizmetinin örgütlenmesiyle ilgili önemli bir problem alanı oluşturduğu varsayımına dayalı olarak, bundan kaçınmanın doğal yolunun yerelleşme olduğu sonucuna varılmaktadır. Ancak, bu ülkelerde merkezdeki yöneticilerle, seçimle gelen yereldeki yöneticilerin aynı toplumsal, siyasal ve bürokratik kültürün bir parçası olduğu ihmal edilmektedir. Oysa hâkim toplumsal, siyasal ve bürokratik kültür, ister merkezde ister yerel düzeyde olsun yetki ve sorumlulukların kullanımında aynı sonuçları üretmektedir.

Yerel yönetimlerin başta kaynak üretme ve kullanma olmak üzere mevcut yetersizlikleri dikkate alınmadan ve bu yetersizlikler giderilmeden, bu yönetimlere yapılacak kaynak ve yetki transferi, istenen sonucun elde edilmesini sağlamayacağı gibi, tamamen farklı neticelerin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Özellikle etkili bir mali denetimin ve yerel demokratik denetiminin olmadığı, yerel katılım ve şeffaflık mekanizmalarının çalışmadığı ülkelerde, kamu kaynaklarını denetimsiz ve ölçsüz bir biçimde kullanan “yerel derebeylikleri”nin ortaya çıkması kaçınılmazdır.

3. 21. YÜZYILDA KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİ

Yeni kamu yönetimi uygulamalarının, 20. Yüzyılın son yirmi yılına damgasını vurduğu kesin ise de küresel bir ekonomik kriz ile başlayan 21. Yüzyılda ne ölçüde etkili olacağı tartışmalıdır.⁴ YKİ anlayışına kaynaklık eden ve bu anlayışın en yaygın uygulama alanı bulunduğu ülkelerden biri olan İngiltere’de dahi son on yıldır yoğun bir biçimde yeni anlayışın sakıncaları tartışılmaktadır. Buna göre yeni model, piyasa odaklı kamu yönetimi anlayışına dayanan mevcut paradigmayı, örgütler arası işbirliği, ortaklık ve politika eşgüdümüne dayanan yeni bir söylemle değiştirmeyi amaçlamaktadır.

⁴ Yeni kamu işletmeciliği anlayışının ABD, İngiltere, Fransa, Almanya, Hollanda gibi on gelişmiş ülkeyi içeren uygulamalarını değerlendiren, karşılaştırmalı olarak inceleyerek ciddi bir eleştiriye tabi tutan bir eser için bkz. Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press.

Günümüzde kamu yönetimi alanında son yirmi yılda ortaya çıkan, kamu hizmetlerinde vatandaş memnuniyeti, kalite, hız, verimlilik, stratejik planlama, hesap verebilirlik, yönetim, etkinlik ve verimlilik gibi kavramlar büyük ölçüde genel kabul görmüş olup tartışma artık bunları gerçekleştirecek örgütsel yapının nasıl olması gerektiği konusunda yoğunlaşmaktadır. Çünkü geçmiş uygulamalardan çıkarılan dersler ışığında kamu hizmetlerinin sadece kamunun tekelinde, hiçbir şekilde rekabete açılmaksızın sunulmasını savunmak ne kadar ön yargılı bir anlayışsa, kamu hizmetlerinin özel, sivil veya gönüllü kuruluşlar tarafından sunulmasını her derde deva görmek, en az o kadar sakıncalı bir yaklaşımdır.

Belirli bir dönemde, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu birçok ülkede kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, çoğu zaman yanlış bir şekilde "devletin küçültülmesi" ve bunun aracı olarak da "özeleştirme" kavramlarına indirgenmiştir. Oysa bu yöntemlerin ilham kaynağı olan yeni kamu işletmeciliğinin asıl sorunu, kamu hizmetlerinin ne ölçüde etkin ve verimli görülebildiğidir. Aksi takdirde devlet küçülse dahi, devletin sunduğu kamu hizmetleri kendiliğinden etkili ve verimli bir hale gelememektedir. Bir başka deyişle, devletin bir kısım yetkilerini devretmesi, geri kalan zorunlu yetki alanlarının kendiliğinden etkili ve verimli bir işleyişe kavuşacağı anlamına gelmemektedir.

Bu kapsamda, 21. Yüzyılda yönetimin geleceğini tartışabilmek için devletlerin hangi etkiler altında kaldığını belirlemek gerekmektedir. Bu etkiler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

-20. Yüzyıl bir ideolojiler, suni kamplaşmalar, diktatörlükler ve savaşlar yüzyılı idi ⁵ ve geçtiğimiz yüzyılın birçok sosyal ve siyasal sorunu çözülmemiş biçimde bu yüzyıla devredildi. 21. Yüzyılda ise, 20. Yüzyılda olduğu gibi dünyanın küresel düzeyde savaşlara sahne olmayacağı öngörüsü ile insanlığın bilgi birikiminin ve enerjisinin çok daha pozitif alanlara yönelebileceği söylenebilir. Bu durumda, 21. Yüzyılda devletler önceliklerini değiştirebilecek ve kaynaklarını sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ile global düzeyde çevre ve yoksulluk sorunlarıyla baş edebilmek için ayırabileceklerdir. Ayrıca bu sorunları çözebilmek için de global düzeyde işbirliğinin ve dolayısıyla uluslar üstü kurumların önemi artacaktır.

⁵ Tarihçi Eric Hobsbawn, 20. Yüzyılın tarihin kaydettiği en canî yüzyıl olduğunu ve bu yüzyıl içindeki çatışmalarda tahminen 187 milyon insanın öldüğünü ifade etmektedir. Ayrıca bu çatışmalarda ölen sivillerin oranı da gün geçtikçe artmaktadır. Örneğin Birinci Dünya Savaşında ölenlerin %5'i sivil iken bu oran İkinci Dünya Savaşında %66'ya çıkmış ve daha sonraki çatışmalarda ise bu rakamın %80-90'ları bulduğu ifade edilmiştir. Bkz. Eric Hobsbawn (2008), *Globalization, Democracy and Terrorism*, London: Abacus Press.

-20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren iletişimin artması ile tüm dünyada demokrasi ve insan hakları bilinci yükselmekte ve bu anlayış giderek ortak bir duyarlılığa dönüşmektedir. Bu gelişme tüm dünyada çok önemli sosyal dönüşümlere yol açmaktadır. Bu açıdan 21. Yüzyılda kamu yönetimi açısından en önemli etkinin demokratikleşme eğilimi olacağı söylenebilir.

-21. Yüzyıl aynı zamanda bir iletişim yüzyılıdır ve iletişim devlete ve kamu hizmetlerine bakışı da kökten değiştirmektedir. İletişim yoluyla bir yandan kamu sektörü üzerindeki kamuoyu baskısı ve denetimi artarken, öte yandan vatandaşların kamu tarafından bilgilendirilmesi ve katılımının sağlanması için yeni fırsatlar ortaya çıkmaktadır. Bütün bunların yanı sıra bilgi çağı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerçek anlamda çığır açmaktadır. Günümüzde artık gelişen bilgi teknolojileri karşısında kamu hizmetleri vatandaşın bilgisayarına, cep telefonuna sığacak hale gelmekte ve bu durumda bazı kurumlar ya küçülmekte ya da bir veri depolama cihazına dönüşerek tamamen ortadan kalkmaktadır. Ancak kamu hizmetlerini böylesine derinden etkileyen teknolojilerin yaygın kullanımı vatandaşın özel hayatına ve kişisel verilerinin korunmasına dair endişeleri de beraberinde getirmektedir.

Sonuç olarak, 21. Yüzyılda bilgi teknolojilerindeki gelişmeyle beraber giderek bir ağ toplumuna dönüşen dünyamızda ve buna bağlı olarak yaşanan sosyal dönüşümler neticesinde ortak insanlık bilincinin gelişiminin devlet yapılarına, kamu yönetimi anlayışına ve hizmetlerin yürütülme biçimine damgasını vuracağı söylenebilir.

Bu sosyal değişimin ve gelişen bilincin 21. Yüzyılda kamu yönetimini ve devlet yapılarını en fazla etkileyecek unsuru, güçlenen demokratikleşme ve insan hakları kavramlarıdır. Güçlenen demokratikleşme eğilimleri karşısında kapalı devlet yapılarının değişmek zorunda kalacağı ve bu durumda vatandaş katılımı, kamu hizmetlerinde verimlilik ile kamu harcamalarında şeffaflık gibi kavramların gerçekten hayata geçmeye başlayacağı öngörülmektedir.

Öte yandan güçlenen küresel sosyal bilincin yanı sıra, giderek büyüyen küresel sorunlar karşısında 21. Yüzyılda devlet yapılarının daha öngörülü hareket etmeye zorlanacağı ve bu durumda bir yandan merkezi yönetimlerin ulusal düzeyde karar alma ve stratejik yönetim kapasitelerinin güçlendirileceği, öte yandan uluslar üstü yapıların ve uluslararası işbirliğinin öneminin daha da artacağı tahmin edilmektedir.

4. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORM SÜRECİNİN ANALİZİ

Türkiye'de uzun süredir gündemde olan kamu yönetimi reformu sürecinin önemli ilham kaynaklarından birinin de, 1980 sonrası dünyada egemen olan

“yeni sağ” düşüncesi olduğu söylenebilir. Bu dönemde ekonomi yönetimi alanındaki reformlar büyük hız kazanmış ve devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması yoluyla “minimal devlet” anlayışının hayata geçirilmesi en temel ekonomi politikalarından biri olmuştur.

Bu bağlamda batı ülkelerinde yirmi yılı aşan bir süredir esen “yeni kamu işletmeciliği” rüzgârı Türkiye’yi de, siyasi partilerin reform programlarını da etkilemiş, ancak bir türlü ülke şartlarıyla uyumlu ve kapsamlı bir “reform programı” geliştirilememiştir.

Bununla beraber Türkiye’de kamu yönetimi reformları ile ilgili süreçte, YKİ anlayışından etkilenecek geliştirilmiş en kapsamlı ve kendi içinde tutarlı yaklaşımın ‘Kamu Yönetiminin Temel Nitelikleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun⁶’ olduğu söylenebilir. Meclisten geçen ancak yasalaşamayan bu metin, sadece getirdiği yeni yaklaşımlar ve kavramlarla değil, kamu yönetimi evrenini ve kendinden sonraki bütün reform çalışmalarını etkilemesi, zihinsel olarak ciddi dönüşümlere ve tartışmalara yol açması sebebiyle de daha önce eşine rastlanmayan bir örnek olarak incelenmeye değerdir.⁷

KYTK farkını ve kamu yönetimi reformunun yeni bir anlayışla yapıldığını “farklı bir dil” kullanarak göstermektedir. Tasarıda geleneksel “idare” (administration) kavramının yerine “kamu yönetimi” (public-management) kavramının kullanılması bunun açık bir göstergesidir. KYTK’da kullanılabilecek kadar bu terim hiçbir T.C. Anayasasında ve hiçbir kanunda kullanılmıyış değildi. Yeni kanunda kamu yönetimi teriminin kullanılışı, reformlar üzerinde “yeni kamu işletmeciliği” anlayışının ve Anglo-Amerikan kökenli kamu yönetimi modelinin doğrudan etkisini ve aynı zamanda yönetim geleneği açısından da kıta Avrupa’sından bir kopuşu ifade etmektedir (Azrak, 2004: 225).

İdare ve kamu yönetimi (işletmeciliği) ayrımından başka, kamu yönetimi uzmanlarınca sıkça kullanıldığı halde, idare hukuku mevzuatında yeni olan pek çok kavrama da bu reform tasarısında yer verilmiştir. Örneğin kamu yöneticilerinin sıklıkla kullandığı ve idarenin işleyişinin temel ilkeleri olarak andıkları saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan, katılımcı yönetim gibi kavramlar KYTK’nın birinci maddesinde, oluşturulması gereken kamu yönetiminin nitelikleri arasında sayılmıştır.

⁶ Söz konusu Kanun, bundan sonra kısaca KYTK olarak anılacaktır.

⁷ Bu konuda temel alınan çalışma için Bkz. Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz , *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim* (Ankara: Başbakanlık Yay., 2003).

Buna ek olarak maddenin devamında "kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinden" bahsedilmektedir. Bu tarz kavramlara hukuki metinlerde yer verilmesiyle de bu tasarı yeni kamu işletmeciliği anlayışından etkilenen "farklı bir dil"e sahip olduğunu ortaya koymuştur (Demir, 2008).

Buraya kadar söylenenler birlikte değerlendirildiğinde, Kamu Yönetimi Temel Kanununu, idareye çizilen anayasal ve fiili sınırlar içerisinde kalarak, kamu hizmetlerinin görülme biçimini ve yönetim paradigmasını kökten değiştirmeyi amaçlayan bir "kamu yönetiminde yeniden yapılanma" çabası olarak değerlendirmek doğru olacaktır. Metin, her ne kadar açıkça sistemin özünü değiştirmeye yönelik bir düzenleme içermese dahi, sisteme yönelik bir değişim sürecini tetikleyebileceği endişesi sonucunda bir tehdit olarak algılanmış ve şiddetli eleştirilerin ardından yürürlüğe girememiştir.

5. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI NEDEN BAŞARISIZ OLDU?

Türkiye'de kamu yönetimi reformlarında "yeni kamu işletmeciliği"nin yaygın kabul ve uygulama alanı bulmasının en önemli sebeplerinden birisi, bu anlayışın çözüm getireceği iddia edilen sorunlarla, Türk kamu yönetiminin aşırı merkezîyetçilik, katı hiyerarşik yapı, hantallık, verimsizlik, kalitesizlik, savurganlık, kırtasiyecilik ve kapalılık gibi bilinen sorunlarının neredeyse bire bir örtüşmesidir. Bu durumda kolaycı ve yanıltıcı bir şekilde, YKİ anlayışının Türkiye'de yıllardır tartışılan sorunlara çare olacağı yanılgısına neden olmaktadır.

Oysa YKİ'nin ortaya çıktığı ve başarılı örneklerinin sunulduğu ülkeler; İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Avusturalya gibi Anglo-Sakson kültürüne sahip, kurumsal yapıları güçlü ve gelişmiş kapitalist ülkelerdir. Batıda geleneksel toplumdan modern topluma geçiş, çıkar çatışmaları ve sınıf savaşımına dayanan yüzlerce yıllık uzun bir mücadele sürecinin neticesinde gerçekleşmiştir. Endüstri devrimiyle birlikte batıda, kapitalist bir üretim biçimi, genel ve eşit oy hakkına dayalı demokratik bir siyasal yapı ve bunların belirlediği bir yönetim aygıtı oluşmaya başlamıştır.

Yaşanan tarihi olduğu gibi aktarmak mümkün olmadığı ve mümkün olsa dahi çok uzun süreceği için(!), gelişmekte olan ülkeler bu süreci kısaltacak "modernleşme" programları uygulamak zorunda kalmışlardır. İşte bu noktada karşımıza çıkan ve gelişmekte olan ülkelere "tarih atlatma veya hızlandırma" iddiasında olan yapı ise yönetici sınıftır. Çünkü yeni bir devlet inşa etmek iste-

yen bürokrasinin önünde şimdi çok daha çetin ve zor bir görev vardır: Modern bir ulus inşa etmek. Bu amaca ulaşmayı sağlayacak olan yegâne dayanak ise yine bürokratik bir orta sınıftır (Mardin, 1992: 341).

Böylece Batıda girişimci sınıfların oynadığı rol, batı dışı toplumlarda bürokrasiye yüklenen misyonu belirlemiştir (Köker, 1990: 27). Bu nedenle devleti kuran güç olma imtiyazına ve toplumu dönüştürme misyonuna sahip bir aygıt, Weberyen anlamda işleyen yasal-rasyonel bir mekanizmaya çevirmek kolay değildir.

Batı kültürü ve toplumsal yapısı için oluşturulmuş Weber'in bürokrasi modeli, başlıca iki nedenden ötürü batı dışı toplumlara uyarlanamamaktadır. Her şeyden önce Weber'in bürokrasi modeli, toplumda devletten bağımsız bir girişimci sınıfın ortaya çıkması ve bu sınıfın kendi değerlerini siyasal hayata, dolayısıyla bürokrasiye empoze etmesiyle hayatiyet kazanmıştır. Bu sebeple bu model, modernleşme sürecinde girişimci sınıf yerine bürokrasiyi ikame etmeye çalışan batı kültürü dışındaki ülkelere birebir uygulanamamaktadır.

İkinci olarak Weber'in bu modeli, batı toplumlarının güdülenme ve davranış biçimine göre oluşturulduğundan batı dışı toplumlara uyarlanamamaktadır. Bir başka deyişle, bu ülkelerde bürokrasinin konumunu biçimlendiren temel süreç örgütsel değişkenler değil, yukarıda değinildiği gibi, bürokrasinin o toplumun tarihsel sürecinde oynadığı sosyo-politik roldür (Şaylan, 1986: 40).

Türkiye'de "kurucu" ve "modernleştirici misyon"una bağlı olarak sistem üzerindeki hamilik ve vesayet rolünü etkili bir biçimde devam ettiren bir bürokratik yapının varlığı ortada iken, yönetimi batılı anlamda araçsal nitelikte yönetsel bir aygıt olarak algılamak ve buna göre reforma tabi tutmaya çalışmak sorunların temelinde yatan teşhis hatasıdır.

Türk bürokrasisi, sistemin kurucu unsuru olma ve modernleşmeye öncülük etme iddiasıyla sistem içinde etkin bir konum kazanmış ve hem sistemden kaynaklanan yapısal nedenlerle, hem de tarihsel süreçten kaynaklanan öznel nedenlerle, kendisini mevcut durumu korumaya adayabilmıştır. Kamu yönetimi reformunu hayata geçirirken sorgulanması ve asıl reforma konu olması gereken, bürokratik sınıfın, bu vesayet rolü ile bu rolün ürettiği kurumsal yapıların tutucu niteliğidir.

Türkiye'de kamu yönetiminde kapsamlı yapısal reformların gerçekleştirilememesinin altında yatan en önemli sebep, statüsü 1982 Anayasası ile güvence altına alınan ve hiçbir demokratik meşruiyet kaygısı güdülmeden millet adına irade kullanmaya yetkili kılınan bürokratik yapının katı ve tutucu biçimi-

minin hiçbir zaman reformların hedefi haline gelmemesidir. Bir başka deyişle, bürokrasinin Türk siyasal yapısı içindeki konumunu sağlıklı analiz etmeden⁸ ve bürokrasiyi sistemin sahibi rolünden sıyrarak yasal-rasyonel bir mekanizmaya dönüştürecek bir reform stratejisi izlemeden ve devletin daha fazla demokratikleşmesini sağlamadan iyi niyetle başlayan tüm reform denemelerinin akamete uğraması KYTK örneğinde olduğu gibi kaçınılmazdır.⁹

6. TÜRKİYE’NİN GERÇEK REFORM GÜNDEMİ: DEVLETİN DAHA FAZLA DEMOKRATİKLEŞTİRİLMESİ

Yukarıda belirtilen sebeplerle Türkiye’de ekonomi alanındaki reformlarda önemli mesafeler alınmasına karşılık, reforma tabi tutulması gereken diğer alanlarda özellikle yargı, üniversite, iç ve dış güvenlik, siyasetin iç işleyişi, yasa-yürütme-yargının ilişkisi, yönetime demokratik katılım gibi birçok konuda çok az ilerleme kaydedilebilmiştir.

Türkiye’de kamu yönetiminde yapısal reformlara ve kamu hizmetlerinde verimlilik, etkinlik, kamu harcamalarında şeffaflık, kamu hizmetlerine ve yönetime vatandaş katılımı gibi kavramların hayata geçirilmesine, sadece mevzuatın yenilenmesi veya teknik düzeyde bir iş gibi yaklaşmamak gerekmektedir.

Bu bakımdan, bir kamu yönetimi reform programının başarılı olabilmesi için devletin yapılandırılmasındaki temel paradigmalardan değiştirilmesine ihtiyaç vardır. Paradigma değişikliğinin özünü ise meşruiyetini bizzat kendi içinde bulan ve bunu anayasal bir zemine kavuşturan ‘bürokratik odaklı’ bir devlet yapısı yerine, başta anayasada tarif edilen güçler olmak üzere tüm kurumların demokratik meşruiyetini anayasal olarak temin eden, vatandaş istek, talep ve eğilimlerine duyarlı ve onun tarafından yönlendirilen ‘vatandaş odaklı’ bir demokratik devlet yapısına geçilebilmesi oluşturmaktadır.

⁸ Hatırlatmak gerekir ki, bürokratik yapı ve zihniyeti örgütsel olarak sadece bürokrasinin kendisi temsil etmez. Türk siyasi seçkinleri üzerinde yapılan bir araştırmaya göre 1924 ile 1950 yılları arasındaki parlamentodaki lider kadrosunun II.Mecliste %66, III.Mecliste %61, IV.Mecliste %60 ve V.Mecliste %65, VI.Mecliste %61, VII.Mecliste %50 oranında bürokratlardan meydana gelmesi, ancak girişimci sınıfların zayıflığı ve modern eğitimden geçmiş insanların devlet kademelerinden başka çalışacak yer bulamamalarıyla açıklanabilir, bkz. Gencay Şaylan, *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*(Ankara: V Yay., 1986), s. 76.

⁹ Türk siyasal yapısının sağlıklı bir analizi için, Şerif Mardin’in merkez-çevre ikilemine dayanan sosyolojik analizini geliştirerek bugüne uyarlayan güncel bir çalışma: Hasan Bülent Kahraman, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I,Kavramlar-Kuramlar-Kurumlar* (İstanbul: Agora Kitaplığı, 2008). Burada Türk siyasal yapısı, tarihsel blok olarak adlandırılan ve merkezi temsil eden ordu-aydınlar ve bürokrasi ile çevreyi temsil eden taşra burjuvazisi, büyük kent merkezlerinde yerleşmeye başlayan göçmenler ve geniş halk kitleleri arasındaki çatışma bağlamında değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede, Türkiye’de kamu yönetimi reformuna devletin demokratikleştirilmesi amaçlı bir Anayasa reformu ile başlamak gerekmektedir. “Bürokratik devletten demokratik devlete” geçişi amaçlayan bir anayasal reformun temel başlıkları ise şu şekilde ele alınabilir;

6.1. Demokratik Meşruiyet İlkesinin ve Demokratik Denetimin Yaygınlaştırılması

Demokratik meşruiyet ilkesinin yaygınlaştırılması bakımından Türk siyasal hayatındaki en önemli gelişmelerden biri Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine dair anayasa değişikliğidir. Türkiye’de devletin demokratikleştirilmesinde önemli bir adım olan bu gelişmenin desteklenmesi ve demokratik bir devlet yapısının kurulabilmesi için, demokratik meşruiyet ilkesinin anayasada tarif edilen yasama, yürütme ve yargı erklerine de tam olarak uygulanması gerekmektedir.

Bunun için öncelikle parlamentonun seçtiği bir cumhurbaşkanını esas alan anayasanın halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanını esas alacak şekilde yeniden hazırlanması; ayrıca, bu kapsamda diğer anayasal güçler olan yasama, yürütme ve yargı ile ilişkilerinin yeniden tarif edilmesi gerekmektedir.

Bunun yanı sıra, demokratik bir devletin kalbi olan yasama organının oluşumunda temsil ilkesinin güçlendirilmesi demokratik meşruiyet açısından büyük önem taşımaktadır. Bunun için toplumdaki siyasal eğilimlerin mümkün olan en üst seviyede yasama organına yansması ve temsil edilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

Aynı şekilde, yargı gücünün demokratik meşruiyetinin ve denetiminin temini için öncelikle seçilmiş cumhurbaşkanının yasama ile sağlıklı bağlantısının kurulabilmesi sağlanmalıdır. Öte yandan savcıların seçimi, jüri uygulamaları, bazı mahkemeler için halkın içinden gelen profesyonel olmayan hakimlerin seçilmesi, yerel düzeyde mahkeme uygulamalarını izleyen ve raporlayan halk arasından seçilmiş komiteler gibi, bazı ülkelerde uygulanan demokratik yöntemlerin Türkiye’ye uyarlanması gündem konusu yapılabilmektedir.¹⁰

¹⁰ Önerilen Anayasa değişikliği (Nisan 2010) uygulamaya geçirilebilirse Anayasa Mahkemesi’nin oluşumu ve üye seçimi bakımından demokratik meşruiyet ilkesinin hayata geçirilmiş olacağı ifade edilebilir. Değişiklikle beraber, Anayasa Mahkemesinin yapısı ve seçim yöntemi değiştirilerek üye sayısı artırılmaktadır. Bunun yanında TBMM’ye Anayasa Mahkemesine üye seçebilme imkanı tanınmaktadır. Üyelerin mensup olduğu kesimlerin çeşitlendirilmesini, üye seçiminde yasama organının da rol sahibi olmasını ve üyeliğin belirli bir süre ile sınırlandırılmasını öngören bu değişikliklerle Anayasa Mahkemesinde toplumun farklı kesimlerinin temsili güçlendirilmiş; toplumsal değişimin Anayasa Mahkemesinin yapısına ve kararlarına yansması da artırılmış olacaktır. Böylece Anayasa Mahkemesinin demokratik çoğulcu bir toplumun farklı unsurlarını daha güçlü biçimde yansıtmayı sağlayacaktır.

Yürütmenin demokratikleştirilebilmesi açısından, yürütme içerisinde karar alıp uygulama yetkisi olan üst düzey makamlardan mümkün olanlarının doğrudan seçimle gelmesi, seçimle gelemeyecek olanlarının ise atama ve hesap verme mekanizmaları yasama organı ile ilişkilendirilmelidir.

Demokratik meşruiyetin önemli bir unsuru da kamu kaynağı kullanan kurumlarda demokratik denetim ve açıklıktır. Bunu sağlamak üzere istisnasız bütün kuruluşların halka hesap verebilir hale getirilmesi ve yasama organının mali denetimine açılması sağlanmalıdır. Mali ve idari denetim sonuçlarının şeffaflığı sağlanarak devleti halka karşı açık ve hesap verebilir hale getirmek büyük önem taşımaktadır.

6.2. Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkilerin Yeniden Tarif Edilmesi

Osmanlı devletinin son dönem reformları ile başlayan merkezileşme sürecinde merkezi idare asıl ve kurucu, yerel yönetimler ise tali ve ikincil düzeyde görülmüş ve merkezi idarenin kendisine çizdiği alanda kendisine verilen işleri, merkezi idarenin vesayeti altında yürütmekle yükümlü kılınmıştır.

Türk kamu yönetiminin, Osmanlı döneminden günümüze kadar gelen ve halen de temel omurgasını oluşturan, *"merkezi idarenin asıl ve genel yetkili, yerel idarelerin ise, yetki genişliği / yerinden yönetimi ilkeleri gereğince ikincil ve merkezi idarenin belirlediği çerçevede görev yapması"* esasına dayanan bu temel paradigması, mevcut anayasa dahil tüm anayasalarda koruma altına alınmış ve birçok reform, bu koruma karşısında hayata geçememiştir.

Nitekim Başbakanlık tarafından yayınlanan ve kamu yönetimi reformları ile ilgili temel yaklaşımların ortaya konulduğu kitapta (Başbakanlık, 2003) *"Ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalararak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yeniden yapılanması"* öngörülmüş ve bu kapsamda *"yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadadi olarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir."* denilerek Türk kamu yönetiminde ilk defa merkezi idare ile yerel yönetimlerin görevlerinin ve ilişkilerinin tanımı yapılarak merkezi idarenin görevleri liste halinde sayılarak sınırlandırılmış; buna karşılık mahalli idareler yerel ölçekte genel yetkili ve görevli kuruluşlar olarak öngörülmüştür.

Bu yaklaşımın yansıdığı KYTK her ne kadar yasalaşmamış olsa da, bu girişimi her şeyden önce yerel yönetimlerin ikincil konumunu, köklü biçimde değiştirmeye yönelik önemli bir adım olarak görmek gerekmektedir.

Bu kapsamda hazırlanan ve 2004 yılında kabul edilen 5215 sayılı Belediye Kanunu dönemin Cumhurbaşkanı tarafından, yukarıda belirtilen paradigmaya uygun olarak *"belediyelerin bu yasayla genel yetkili" bir yönetim birimi haline getirildiği* iddiasıyla TBMM'ye iade edilmiştir. Cumhurbaşkanı'na göre, "yerel yönetimler Anayasanın 126 ve 127. maddesi ile yer ve işlev yönünden sınırlandırılmış 'özel nitelikli' birimlerdir; ancak merkezi yönetimin örgütlenmesi açısından ise böyle bir sınırlandırma yoktur." Bu yoruma göre yerel yönetimlere 'yasalarla başka kamu kuruluşlarına verilmemiş yerel nitelikli her türlü görev ve hizmetin yapabilme' yetkisinin verilmesi Anayasaya aykırı bulunmuştur.

TBMM, Cumhurbaşkanı tarafından gönderilen yasayı değişiklik yapmadan, 5393 sıra numarası ile tekrar ve aynen kabul etmiştir. Bu defa da Anayasa Mahkemesine götürülen yasanın, Cumhurbaşkanı'nın görüşüne uygun bir biçimde, *"yasalarla başka kamu kuruluşlarına verilmemiş yerel nitelikli her türlü görev ve hizmeti yapabilme yetkisi yönünden"* anayasaya aykırı bulunarak, önce yürütmesi durdurulmuş, ardından ise iptal edilmiştir.

KYTK'nın öngördüğü çapta önemli bir değişimin mevcut anayasa karşısında yasa yoluyla gerçekleştirilemeyeceği açıktır. Bu durumda 'merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir.' ilkesinin anayasal bir temele kavuşturulması gerçek anlamda bir yerel yönetim anlayışının hayata geçmesinde atılacak en önemli adımı teşkil edecektir. Bu tür demokratik bir anayasal temelde inşa edilecek yerel yönetimlerin, yerel mali kaynak geliştirebilme, demokratik katılım ve hesap verebilirlik kapasitesinin artırılması, buna karşılık yerel, mali, hukuki ve idari denetimin artırılarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi Türk demokrasisini de güçlendirecektir.

Bu konuda önemli olan unsur anayasal dönüşümü tamamlamak üzere yerel demokrasiyi geliştirecek zihinsel ve kurumsal dönüşümün alt yapısını hazırlayabilmektir. Aksi takdirde, anayasal dönüşümün yeterli olacağı ve yerleşmenin tüm sorunlara ilaç olacağı varsayımları ile yerele aktarılan yetki ve kaynaklar, vatandaşların demokratik katılım ve denetimine açılmaz ise, "kapalı yerel bürokratik yapılar" tesis etmekten öteye gidilemeyecektir.

SONUÇ

Dünyada ve Türkiye'de son dönemde kamu yönetiminde meydana gelen gelişmelerin anlaşılması, öncelikle bu gelişmeler üzerinde büyük etkisi olan Yeni Kamu İşletmeciliğinin (YKİ) anlaşılması ile mümkündür. Bu bağlamda makalede, en başta YKİ anlayışı analiz edilerek, bu anlayışla ilgili teoride ve

uygulamada karşılaşılan sorunlar ile bunların sebepleri üzerinde durulmuş ve kamu yönetiminin gelecekteki gündemine ışık tutulmaya çalışılmıştır. Makalede, YKİ ile ilgili ideolojik yaklaşım ve uygulamalardan kaynaklanan yaygın eleştiriler ayrıştırılarak, bu uygulamaların önümüzdeki dönemde ne derece etkili olabileceği üzerinde durulmuştur.

YKİ ile ilgili tartışmalardan ve Türkiye uygulamalarından çıkarılacak sonuç ise, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinin teknik düzeyde bir problem olmadığı, köklü reformların yüzey-sel bir biçimde salt teknik düzeyde kurumların uyarlanması yoluyla hayata geçirilmesinin mümkün olamayacağı, kısacası sorunun kaynağının tarihi ve köklü derinlikler içerdği yönündedir.

Bu anlamda, Türkiye’de reform çabalarının önündeki en büyük engelin “kurucu” ve “modernleştirici misyon”una bağlı olarak sistem üzerindeki hâmilik ve vasıf rolünü etkili bir biçimde devam ettiren bir bürokratik yapının varlığı olduğu tespit edilmiştir. Bu yapıyı, sistemin sahipliği rolünden sıyrarak, yasal-rasyonel bir mekanizmaya dönüştürecek bir reform stratejisi izlenmeden ve devletin demokratikleşmesi sağlanmadan, iyi niyetle başlayan tüm reform denemelerinin akamete uğraması kaçınılmazdır.

Bu tespite bağlı olarak kapsamlı, bütüncül ve sürdürülebilir bir reform stratejisi için “devletin demokratik meşruiyet ilkesine göre yeniden yapılandırılması” gereksinimine temas edilmiş ve kapsamlı kamu yönetimi reformlarının ancak bundan sonra hayata geçebileceği üzerinde durulmuştur.

Türkiye’de reform tartışmalarının, uzun süren göreceli bir sessizlikten sonra yeni anayasa yapılması etrafında yoğunlaşması, umut verici bir gelişmedir. Ancak tartışmaların ana ekseninin halen tam olarak demokratik devlet ve toplum hedefine oturduğunu söylemek güçtür.

KAYNAKÇA

Azrak, Ülkü (2004), “Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, Sayı 2, s. 223-236.

Başbakanlık (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ankara.

Berg, Van Den Caspar, “The Crisis of Public Authority”, *Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring, Volume XII, Issue 2, 2006, s. 223-237.

Demir, Oğuzhan (2008) “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, http://www.geocities.com/guvenctin/kamuyonetiminin_yenidenyapilandirilmasi.html, Erişim Tarihi: 20.12.2008.

Drechsler, Wolfgang, “The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective”, *Halduskultuur*, Vol. 6, 2005, s. 94-108;

- Erdoğan, Mustafa (1993a)**, *Liberal Toplum, Liberal Siyaset*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Erdoğan, Mustafa (1993b)**, "Özgürlük, Adalet, Refah", Atilla Yayla (Der.), *Sosyal ve Siyasal Teori: Seçme Yazılar*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Harris, M. (1998)**, "The New Right", in Adam Lent (Ed.), *New Political Thought*, Lawrance And Wishart Ltd., London, s. 53-71.
- Hayek, Friedrich A (1993)**, "Liberal Bir Sosyal Düzenin İlkeleri", (Çev. Atilla Yayla), Atilla Yayla(Der.) *Sosyal ve Siyasal Teori: Seçme Yazılar*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 121-135.
- Heper, Metin (2006)**, *Türkiye'de Devlet Geleneği* (İngilizceden çeviren: Nalan Soyark), Ankara, Doğu Batı Yayınları.
- Hobsbawn, Eric (2008)**, *Globalization, Democracy and Terrorism*, Abacus Press, London.
- Hughes, Owen E. (1994)**, *Public Management And Administration : An Introduction*, The Macmillan Press Ltd., London.
- Kahraman, Hasan Bülent (2008)**, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I, Kavramlar-Kuramlar-Kurumlar*, Agora Kitaplığı, İstanbul.
- Köker, Levent (1990)**, *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Mardin, Şerif (1992)**, *Türk Modernleşmesi*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992)** *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Sprit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York.
- Pierre, J. (1995)** "The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence Of The Public Market", in Peters, B. G. And Savoie, D. J. (Eds) *Governance in A Changing Environment*, Canadian Centre For Management Development, Canada, s. 55-82.
- Pollitt, C. (1993)** *Managerialism and The Public Services*, Blackwell, Oxford.
- Pollitt, C. (2003)** *The Essential Public Manager*, Maidenhead: Open University Pres, 2003.
- Pollitt, C. And Bouckaert, G. (2000)** *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- Rhodes, R. A. W (1994)** "the Hollowing out of the State", *Political Quarterly*, vol. 65, no. 2, s. 138-151.
- Şaylan, Gencay (1996)**, "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigman Arayışları", *Amme İdaresi Dergisi* (Cilt 29, Sayı 3, 1996), s. 3-16.
- Walsh , K. (1995)**, *Public Policy and Politics*, London: Macmillan Press Ltd.

ALMANYA'DA KAMU PERSONEL SİSTEMİ

Selim ÇAPAR *

ÖZET

Almanya Federal Cumhuriyeti'nde yaklaşık olarak 4,5 milyon kişi kamu hizmeti vermektedir. Kamu personeli, istihdamlarının hukuki dayanaklarına göre ayrılmaktadır. Bir yanda, statüleri, görevleri ve sadakatleri kamu hukuku ile düzenlenen memurlar bulunurken, öte yanda, özel hukuka dayalı sözleşme ile istihdam edilen büro çalışanları ve beden işçileri yer alır. Alman Kamu Personel Sistemi ile Türk Kamu Personel Sistemi arasında benzerlikler ve farklılıklar bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Almanya, Kamu Personeli, Esneklik

ABSTRACT

German Public Personnel System

In the Federal Republic of Germany some 4,5 million people are in the public service. Members of the public service are divided according to the legal basis of their employment. On the one hand, there are the officials, whose status, service, and loyalty are governed by public law, and on the other, there are the Office employees and manuel workers, who are subject to an employment contract governed by private law. There are similarities and differences between German Public Personnel System and Turkish Public Personnel System.

Key Words: Germany, Public Service, Flexibility

GİRİŞ

Avrupa'nın en büyük ekonomisi olan Almanya, nüfus bakımından da Rusya'nın ardından ikinci sırada yer almaktadır. Bu özellikleri ile Avrupa Birliği'nin lider ülkelerinden birisi konumundadır. Bu liderlik hem birliğin kurulması yönünde, hem de nüfus ekonomik ve potansiyel açılarından kendini göstermektedir.

Weberyan bürokrasisi ile tanınan Almanya'nın, kamu personel sistemi tarihsel olarak oluşumu ile kamu yönetimleri için bir zamanlar imrenilecek

özellikler taşımaktaydı. Ancak kamu yönetimi alanında son dönemlerde ortaya çıkan değişimler sebebiyle yoğun eleştirilerle yüz yüze geldiği görülmektedir. Öte yandan, Türkiye’de son yıllarda kamu personel sisteminin değiştirilmesi sıklıkla gündeme gelmektedir. Alman kamu personel sisteminin yapısı ve yaşadığı değişimlerin Türkiye’deki tartışmalara kuşkusuz katkı sağlayacaktır.

Bu çalışmanın amacını Almanya kamu personel sisteminin incelenmesi oluşturmaktadır. Bu amaçla, ilk bölümde Almanya Federal Cumhuriyeti’nin tarihi, siyasal ve yönetsel yapısı, nüfusu ve demografik yapısı, ekonomisi kısaca tanıtılacaktır. İkinci bölümde Almanya’daki kamu görevlileri sisteminin yapısı, durumu ve değişim eğilimleri üzerinde durulacaktır. Üçüncü bölümde ise Almanya’daki memurların tabi oldukları rejim haklar, yükümlülükler ve benzeri açılardan detaylı olarak incelenecektir. Dördüncü bölümde kısaca sözleşmeliler ile işçilere değinilecektir. Beşinci ve son bölümde Alman kamu personel sistemi ile Türk Kamu personel sistemi karşılaştırılacaktır. Genel bir değerlendirmenin yapılacağı sonuç bölümüyle çalışma sona erecektir.

1. ALMANYA FEDERAL CUMHURİYETİ

1.1. Tarihi Geçmiş

Almanya 1871 yılında birliğini sağladı ve çift meclisli federal bir meşruti cumhuriyet yönetimine geçti. Eyaletlerin bugünkü sınırları belirlendi. Birinci Dünya Savaşı’ndan yenik çıldıktan sonra II. Weimar Cumhuriyeti ile demokratik cumhuriyet yönetimine geçildi. Ancak 1929 Büyük Dünya Bunalımı sonrasında Naziler iktidara geldi. Naziler İkinci Dünya Savaşı’nı başlattılar ve Almanlar bu savaştan da ağır bir yenilgiyle çıkmışlardır (Dışişleri, 2003: 152; Parlak ve Caner, 2005).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Doğu ve Batı olarak ikiye ayrılmış, yeniden demokratik cumhuriyet olarak yapılandırılmıştır. Galip devletlerin isteği üzerine özellikle federal bir yapı oluşturulmuştur. 1955 yılında tam bağımsızlığına kavuştuktan sonra hızlı ve güçlü bir kalkınma sürecine girmiştir. 3 Ekim 1990 tarihinde iki Almanya birleşerek günümüzdeki yapısı oluşmuştur (Dışişleri, 2003: 152; Parlak ve Caner, 2005).

1.2. Siyasal ve Yönetsel Yapı

Almanya cumhuriyet ilkelerine bağlı, demokratik ve sosyal bir hukuk devletidir. Almanya’yı oluşturan 16 eyalet (federe devlet) ayrı birer hukuki tüzel kişiliğe sahiptir. Her eyalet kendi içinde bağımsız yargı ve yasama özgürlüğüne sahiptir. Öte yandan Federal Devlet ulusal kamu düzeninin sağlanması ve yü-

rütölmesinde, dış politika, vatandaşlık, milli güvenlik, vergi, ekonomi yönetimi gibi konularda tek yetkili kurumdur (Dışışleri, 2003: 153; Parlak ve Caner, 2005).

Almanya'da yasama iki meclisli bir yapı içindedir. Tüm halkı temsil eden "Ulusal Meclis (Bundestag)" 656 üyedir. Seçimler dört yılda bir doğrudan, serbest ve gizli oy açık sayım esaslarına göre yapılır. Eyalet hükümetlerinin üyelerinden oluşan ve 16 eyaleti temsil eden "Federal Konsey (Bundesrat)" 69 üyedir. Eyaletlerin nüfus oranına göre 3 ile 6 arasında oyu bulunur. Eyaletler Federal Konsey vasıtası ile yasamaya ve federal devletin yönetimine katılırlar. Federal Konsey bir tür senato olarak görülebilir (Dışışleri, 2003: 157-159; Parlak ve Caner, 2005).

Cumhurbaşkanı Federal Devletin başı ve yürütmenin en üst görevlisidir. Federal Alman Anayasa'sına göre yürütmenin en icracı ve güçlü kanadı "Başbakan (Chancellor)"dır. Bakanlar meclise karşı değil, doğrudan başbakana karşı sorumludur (Dışışleri, 2003: 163-165; Parlak ve Caner, 2005).

Alman federalizmi dışarıya karşı birliği, içerisindeki çeşitlilikle bağdaştıran bir özellik taşımaktadır. Alman Anayasası federalizmin "yerellik (subsidiarite)" ilkesini de kapsayan ana fikrine vurgu yapar. Bu ilkeye göre bir üst düzeyin sadece alt düzey tarafından iyi organize edilemeyen konuları düzenlemesi öngörülmektedir (Dışışleri, 127-128).

Almanya'nın yönetsel yapısının anayasal bir federasyon olması federal yönetimin yerel yönetimler üzerinde doğrudan bir etkisi bulunmasına izin vermektedir. Federal devlete özgü yönetim mekanizması sadece dışışleri, iş ve işçi bulma, gümrük, federal sınır koruma ve federal ordu hizmetlerini kapsamaktadır (Dışışleri, 2003: 130). Bu sebeple herhangi bir merkezi yönetimin, taşra uzantıları çok yaygın değildir. Federal Sayıştay ve Merkez Bankası'nın ülke genelinde şubeler açabildiği görülmektedir (Parlak ve Caner, 2005: 169-170).

Federal Alman yerel yönetim geleneği işlevsel, temel özelliği yerinden yönetim olan bir anlayışa sahiptir. Alman yerel yönetim geleneğinin en üstünde "eyaletler" yer almaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 170-171). Vatandaşa en yakın yerel yönetim birimleri olarak belediyeler, ülkedeki yerel yönetim anlayışının en önemli kurumsal yapılanmasıdır. Almanya'da yaklaşık olarak 8.507 belediye bulunmaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 172).

Ülkede kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi temel olarak federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmış durumdadır. Uygulama farklılıkları nedeniyle bu kademelerin sayısı oldukça fazladır. Ancak kamu yöne-

timine ilişkin genel örgütlenme kademelerini aşağıdaki gibi sıralamak olasıdır (Uzun, 2003: 656):

- Federal Yönetim (Bundesverwaltung)
- Eyalet Yönetimleri (Länderverwaltungen)
- Bölge Yönetimleri (Regierungspraesidien)
- İlçeler (Kreise)
- İlçeden Bağımsız Belediyeler (Freisfrestaedte: bağımsız şehirler, kent-ilçe)
- Belediyeler (Komünen)

1.3. Nüfus ve Demografik Yapı

Alman Federal Cumhuriyeti nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu bir ülkedir. Ülkenin 357.022 kilometrekarelik yüzölçümünde yaklaşık olarak 82 milyon kişi yaşamaktadır. Kilometre kareye 230 kişi düşmektedir ki, Avrupa Birliğinde bu sayı 116'dır (DESTATİS, 2008a). Nüfusun %38'i Protestan, %34'ü Katolik, %25'i diğer dinlerdendir ve %3 kadar Müslüman azınlık bulunmaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 147).

Nüfusun etnik yapısında %91 ile Almanların ezici bir üstünlüğü bulunurken, %9 ise göç eden azınlıklardan oluşmaktadır. Almanya'da %2.4 oranında Türk azınlık yaşamaktadır (CİA, 2009).

Kentleşme kültürü içinde Almanya, Avrupa'nın en önde gelen ülkesidir. Ülke nüfusunun %85'i kentlerde yaşar. Buna karşın, büyük kentler içinde nüfusu 1 milyonu geçen sadece beş kent bulunmaktadır. Ülkenin en büyük kentsel yerleşim birimi Berlin'dir (Parlak ve Caner, 2005: 148).

Nüfusun neredeyse tamamı okuma-yazma bilmektedir. Ülke nüfusunun okuma-yazma oranı %99'dur (Parlak ve Caner, 2005: 148).

1.4. Ekonomi

Alman ekonomisi İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından büyük bir toparlanma sürecine girmiştir. 1960'larda Avrupa Birliği'nin temellerinin atılmasına öncülük eden Almanya günümüzde AB'nin ekonomik anlamda en temel ve güçlü ülkesidir. Alman ekonomisi Dünya Bankası'nın 2003 verilerine göre ABD ve Japonya'nın ardından dünyanın üçüncü büyük ekonomisidir (Parlak ve Caner, 2005: 149). Avrupa'nın en büyük ekonomisi olan Almanya'nın, satın alma gücü paritesine göre 2008 yılında dünyanın beşinci büyük ekonomisi olduğu belirtilmektedir (CİA, 2009).

Dış ticaret hacmi bakımından dünyada üçüncü sırada bulunan Almanya'nın 2004 yılı yıllık ortalama ithalatı 543 milyar dolar, ihracatı 580 milyar dolardır. Ülkenin GSMH'sı 1.9 trilyon doların üzerindedir ve kişi başına milli geliri 30.000 dolara ulaşmaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 150).

2. ALMANYA'DA KAMU PERSONELİ

2.1. Kamu Personelinin Genel Durumu

Almanya'da kamu personelinin oldukça saygın ve güven duyulan bir konumu bulunmaktadır. Almanya, Kıta Avrupası'nda güçlü memurluk rejimi geleneğinin önde gelen temsilcilerinden biridir. Yüksek düzeyde uzmanlaşma, yönetsel işleyiş mekanizmaları ve kalıplarında süreklilik kamu personel sisteminin en önemli özelliklerindendir (Akin, 2009: 444; Aslan, 2005: 180).

Alman kamu personel sisteminde, memurlar (beamte), yardımcı hizmetlerde sözleşmeli çalışanlar (angestellte) ve işçiler (arbeiter) olmak üzere görevli statüsü açısından üç temel grup bulunur. Kamu personelinin gruplara ayrılması, istihdam edilmelerinin hukuki dayanağına göre olmaktadır (IIRU, 1988: 19).

Memurların statüleri, görevleri ve bağlılıkları kamu hukuku ile düzenlenirken, sözleşmeliler ve işçiler özel hukuka dayanan sözleşme ile istihdam edilirler. Kamu görevlileri arasında en önemli görevi memurlar üstlenirler. Genel olarak devlet gücünü kullanma görevi sadece memurlara verilir. Sözleşmeli personel ile işçilere ise kamu gücünün uygulanmasını içeren görevler geçici nitelikte verilebilmektedir (IIRV, 1988: 19).

Bu personelin içinde yer alan sözleşmeli personel bedensel görevler üstlenmez iken, daha çok yönetsel (executive) görevleri üstlenen memurlar ise bağımsız fonksiyonları yerine getirmektedirler (Uzun, 2003: 667).

Memurlar (beamte) saygınlık, maddi olanaklar açısından yüksek statüye sahiptir ve iş güvenceleri yüksek düzeydedir. Diplomatik gibi kariyere dayalı çeşitli statüler veya uzmanlığa dayalı çeşitli görevli grupları ile yöneticilikler bu gruba girer (Akin, 2009: 445). Almanya'da memurluk (beamte) için önemli "anayasal güvenceler" bulunmaktadır. Anayasa vatandaşlık ile profesyonel memurluk arasında bağ oluşturmakta, kamu hizmetlerinin düzenli biçimde yürütülmesini memurlara emanet etmekte, memur yasasının geleneksel profesyonel memurluk ilkelerine göre düzenlenmesini öngörmektedir. Ayrıca memurların maaş, emeklilik ve diğer haklarının federal düzeyde yasa ile düzenlenmesini hükme bağlamaktadır (Aslan, 2005: 181).

Almanya’da, memurlara ayrılan kadrolara sözleşmeli personel ve işçi, sözleşmeli kadrolarına da işçi atanabilmekte, ancak memurlar sadece kendilerine tahsis edilmiş kadrolarda istihdam edilebilmektedirler. Ülkenin federal yapısının bir sonucu olarak, bu personel sistemi, polis ve silahlı kuvvetler dâhil tüm federal yönetim için geçerli olması yanında, eyalet düzeyinde ve yerel düzeyde de benzer ilkelerle uygulamaktadırlar (Uzun, 2003: 667).

2007 yılında Almanya’da 4.540.600 kamu personeli bulunmaktadır (DESTATİS, 2008b). Kamu personeli sayısının ülke nüfusuna oranı %5.53 olduğu görülmektedir. Kamu personel sayılarına göre, federal yönetimin 474.200 personel ve toplam içindeki %10.4’lük oran ile oldukça mütevazı bir yere sahip olduğu görülürken, 1.948.200 sayısı ve %42,9’luk oran ile eyalet yönetimlerinin Almanya’da en fazla kamu personeli istihdam edilen yerler olduğu, ikinci sırada ise 1.235.100 sayı ve %27,2’lik oran ile yerel yönetimlerin geldiği görülmektedir. Eyaletlerin ve yerel yönetimlerin birlikte istihdam ettikleri personel sayısı 3.183.300 sayısına ulaşmakta ve toplam kamu personelinin %70.1’ine tekabül etmektedir (Tablo 2.1).

Tablo 2.1. Almanya’da Kamu Personeli

(30 Temmuz 2007)

Görev Yerleri	Sayı	%
Federal Yönetim	474.200	10,4
Eyalet Yönetimleri	1.948.200	42,9
Yerel Yönetimler ve Birlikleri	1.235.100	27,2
Özel Amaçlı Kuruluşlar	55.200	1,2
Federal Demiryolları Fonu	48.400	1,0
Dolaylı Kamu Hizmetleri	779.400	17,1
TOPLAM	4.540.600	100

Kaynak:DESTATİS, 2008b

Akın (2009: 442)’nın tespitlerine göre, Almanya’da 2006 (30 Haziran itibarıyla) yılında 4.576.000 kamu personelinin bulunduğu, bu personelin yaklaşık %92’sinin ücret ve giderlerinin genel bütçeden, diğerlerinin ücret ve giderlerinin ise özel nitelik taşıyan çeşitli bütçe veya kaynaklardan karşılandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, toplam kamu personel sayısı dışında, hukuki olarak özel statülü veya kamu ortaklıkları statüsünde kamu hizmeti gören kuruluşlarda çalışan 963.900 görevli bulunmaktadır (Akın, 2009: 442).Yine Akın (2009: 443)’a göre, 1.381.300 kamu personeli yarı-zamanlı, 3.194.000 kamu görevlisi ise tam zamanlı esasa göre çalışmaktadır.

2.2. Alman Kamu Personel Sisteminde Görülen Değişimler

İki Almanya'nın birleşmesi kamu personeli sayısını artırmak yönünde bir etkisi olmuştur. Ancak bu artışın kalıcı etkisi olmadığı anlaşılmaktadır. Aslında Batı Almanya'nın 1990'daki birleşme öncesi kamu personeli sayısı sürekli bir artış eğilimi gösteriyordu. Birleşmenin oluşturduğu yaklaşık olarak 2 milyonluk artış, 10 yıllık bir sürede eritilmiştir. Başka bir ifadeyle, birleşmeden sonraki 10 yılda, toplam kamu personeli sayısı, birleşmeden önceki Batı Almanya sınırına indiği görülmektedir (Aslan, 2005: 181).

Aslan (2005: 180-181)'a göre Almanya'da kamu personeli sayısının "Post-Fordist" uygulamalar bazında azaltılması yönündeki çabalar, güçlü memurluk sistemi ve sendikaların direnişi karşısında başarı sağlayamamıştır. Almanya'da 1990'lardan itibaren sistemin esnekliği yönünde değişimler başlamakla birlikte statü hukuku varlığını devam ettirmektedir.

Almanya'da memur sendikalarının gücü ve bürokrasinin toplumsal bir güç olma özelliği, Weberci geleneğin olgusal gerçeklik olarak devam ettiğini işaret etmektedir. Öte yandan Almanya'da Ulusal Meclis (Bundestag)'te memur kökenli milletvekillerinin önemli bir ağırlığının olması da, sistemin değişmesinin önündeki bir engel olarak değerlendirilmektedir (Aslan, 2005: 181-182).

Alman Anayasası'nın genel ilkeleri doğrultusunda, federal düzeyde personel rejimine yönelik olarak, Memurlar Çerçeve Yasası, Federal Maaş Yasası ve Emeklilik Çerçeve Yasası ile federal, eyalet (Länder) ve yerel düzeylerde ortak standartlar belirlenmiştir. Bu düzenlemeler, memurların genel statülerinin korunması yanında, maaş ve emeklilik rejimlerinin de bir örnekliğini sağlamaktadır. Ancak işe alma, yükselme, hizmet-içi eğitim gibi işlevlerin her yönetsel basamakta farklı olması, bu sistemin esnekliğinin bir işareti olarak değerlendirilebilir (Aslan, 2005: 182).

1997'de kabul edilen ve Temmuz 1998'de uygulanmaya başlanan Federal Memurluk Yasası ile Almanya'da 1990 yılında başlayan Post-Fordist kamu personel rejimi uygulama sürecinde önemli bir aşama kaydedilmiştir (Aslan, 2005: 182).

Bu yasa ile, stajyer istihdamı kolaylaştırılmış; memurun isteği dışında bile olsa kurumlar arası atama yolu açılmış; Alman memurluk sisteminin tam zamanlı istihdam ilkesinin kırılması anlamına gelen, eyaletlerde yeni atanacak memurların yarı-zamanlı istihdamının önü açılmış; memurların erken emekli olmalarının koşulları sıkılaştırılmış; performansla vurgu yapılarak "A" düzeyi memurluklarda performansla dayalı prim rejimine geçilmiştir. Yeni yasa, federal

düzeyde sürekli memurluğa atanmadan önce deneme süreli olarak çalıştırılacak yönetici kadroları ihdas etmiş, ayrıca eyaletlerde, üst düzey memurların belirli süreli sözleşmelerle göreve getirilmesi uygulaması başlatılmıştır. Federal düzeyde ise, memurluk statüsünün korunduğu anlaşılmaktadır (Aslan, 2005: 182-183).

Almanya'da memurlar için statü rejiminin göstergesi olarak, yaşam boyu istihdam ve kıdem-eğitim temelli kadroya bağlı görelî bir örnek maaş düzeyi bulunmaktadır. Bu düzen devam etmekle birlikte 1997 Federal Memurluk Yasası ile eyaletlerden başlamak üzere rejimin esnekleştirilmesi yönünde bir değişim dikkati çekmektedir (Aslan, 2005: 183).

Almanya'da Post-Fordist aşamada memurların oranının azalmakta olduğu, kamu işçilerinin ise özelleştirmeden dolayı azaldığı görülmektedir. Aslan (2005: 183) kamu personel rejiminde esnekliğin, geçici ve yardımcı görevlilerin (sözleşmeli) istihdamı yoluyla ilerlediğine vurgu yapmaktadır. Buna göre, 1989 yılı öncesinde (Fordist aşamada) memurların toplam kamu personeli içerisindeki oranı %45'e yakın iken, 1989 yılı sonrasında (Post-Fordist aşamada) %31'e kadar düştüğü görülmektedir. Öte yandan sözleşmeli personelin, toplam personel içerisindeki oranı savaş-sonrası dönemden 1970'e kadar %20'lerde iken, 1997'de iki kat artış ile %48'e ulaştığı görülmektedir (Tablo 2.2).

Tablo 2.2. Almanya'da 1950-1997 Yılları arasında Kamu Personeli (1000)

Yıl	Memur	%	Sözleşm.	%	İşçi	%	Toplam
1950	788,5	35,8	547,9	24,9	863,4	39,2	2199,8
1960	1320,8	43,9	699,8	23,3	985,7	32,8	3006,3
1970	1641,7	44,5	1041,1	28,2	1009,4	27,3	3692,2
1980	1972,4	44,5	1401,9	31,6	1056,2	23,8	4430,5
1989	2053,0	44,6	1535,4	33,3	1019,8	22,1	4607,2
1991	2100,8	31,2	3010,7	44,7	1626,4	24,1	6737,8
1997	1910,2	37	2472,8	47,6	780,9	15,1	5163,8

Kaynak: Aslan, 2005: 184.

3. ALMANYA'DA MEMURLUK

3.1. İşe Giriş Koşulları

3.1.1. Genel Koşullar

Vatandaşlık

Almanya'da Anayasa memur olmakla vatandaşlık arasında bağ kurmaktadır (Aslan, 2005: 181). Bazı işler için de AB üyesi ülkelerin vatandaşı olmak gerekmektedir (İlhan, 2003: 3).

Yaş

Almanya'da ömür boyu memurluğa atanmak için en az 27 yaşında olmak gerekmektedir (IIRV, 1988: 59).

Öğrenim

Alman sisteminde eğitim düzeyi ile memuriyet arasında yakın ve sıkı bir ilişki kurulmuştur. Memuriyete girişte öğrenim seviyesi ön şart olarak aranmaktadır.

Memurluk bir statü görevidir. Memuriyete yaşam boyu, sınırlı bir süre, deneme süresi ve geçici bir süre ile atanılabilir.

Almanya'da memurluk kariyer yapısına dayanmaktadır. Aynı uzmanlık alanındaki tüm kadrolara atanmak için aynı nitelikler ve eğitim düzeyi aranır. Öğrenim şartı kariyer sınıflarına göre şu şekilde belirlenmiştir (IIRV, 1988: 25):

-Alt-büro (subclerical) sınıfı için en az İlk Orta Düzey Okulu (Hauptschule)'na başarıyla devam etmiş olmak,

-Büro (clerical) sınıfı için Orta İkinci Düzey Okul (Realschule)'un bitirme sınavında başarılı olmak,

-Uygulayıcı (executive) sınıf için yüksek öğrenime giriş adayı olmayı başarmış olmak,

-Yönetici (administrative) sınıf için yüksek öğrenimi başarıyla tamamlamış olmak, gerekmektedir.

Anayasaya Bağlılık Teminatı

Aday iş başvurusu yaparken, Anayasa'da ifadesini bulan özgür ve demokratik düzene bağlı olduğuna ve başvuru formunda yer alan yasadışı örgütlere üye olmadığı yönünde taahhütte bulunmalıdır. Ayrıca "Anayasayı Koruma Örgütü" tarafından yapılan bir güvenlik soruşturmasından geçmektedir (İlhan, 2003: 4).

3.1.2. AB Vatandaşlarının İşe Girişleri

89/48 AB yüksekokul diplomalarının tanınmasına ilişkin Konsey Yönergesi ve 92/51 mesleki yeterlilik belgelerinin tanınmasına ilişkin Konsey Yönergesi hükümleri uygulanmaktadır. Ayrıca başvuruda bulunan AB vatandaşlarının yazı ve konuşma dilinde Almanca'ya hâkim olmaları aranmaktadır (İlhan, 2003: 4).

3.1.3. Sınav ve Adaylık

Memurluğa girişte, genel bir devlet sınavı (Staatsexam) uygulanmaktadır. Sınavda başarılı olanların üç yıllık, staj ve eğitim döneminden sonra yeniden bir sınava alınmaları ve bunu da geçerlerse asıl devlet memurluğuna atanmaları söz konusudur (Akin, 2009: 444). Adaylık süresi en çok beş yıl olabilmektedir (İlhan, 2003: 4).

Almanya'da memuriyete atanmak sadece kabiliyet, nitelik ve başarıya bağlıdır (Temel Yasa, 33. madde). Başka hiçbir şart aranmayacağı ve ayırım yapılmayacağı Temel Yasa (Basic Law)'da açıkça belirtilmektedir (IIRV, 1988: 23).

3.2. Memuriyet Statüsü

Almanya'da memurluk oldukça saygın ve güven duyulan bir konuma sahiptir. Memurluk bir statü görevidir. Memurlar kamu görevlileri içinde en önemli görevleri üstlenmektedirler. Prensip olarak devlet gücü kullanmayı içeren görevleri yürütmek üzere sadece memur atanabilir. Memuriyete yaşam boyu, sınırlı bir süre, deneme süresi ve geçici bir süre ile atanılabilir (IIRV, 1988).

Bir memurun statüsünün oluşması ve bu statünün değişmesi için bir atama belgesi gereklidir. Bir memurun statüsü, memuriyetten çıkma, resmi haklarının kaybı, disiplin mahkemesi kararı ile görevden alınma, emeklilik ve ölüm durumlarında sona erer (IIRV, 1988: 27).

3.3. Yükümlülükler

1)Memurun temel yükümlülüğü sadakat göstermesidir. Memurun sadakat göstermesi (IIRV, 1988: 29);

-Görevine kendisini tamamen adanması,

-Adil ve tarafsız olarak kamu yararı içinde hizmet etmesi,

-Liberal demokratik anayasal sistemi savunması, siyasi etkinliklerde mütevazı düzeyde ve sınırlı biçimde bulunması, gerektiği anlamına gelmektedir.

Hizmet sunma yükümlülüğü ve geleneksel profesyonel kamu hizmeti ilkeleri gereği memurun "grev yapması yasaktır".

Temel bir zorunluluk da, "resmi sırların saklanmasıdır".

2)Diğer yükümlülüklerinden örnekler aşağıda sıralanmaktadır (IIRV, 1988: 29).

- Memur yemin ederek görevine başlamalıdır.
- Memur kendini geliştirmek için ileri eğitimi takip etmek zorundadır.
- İkinci derece etkinliklerde görev üstlenmelidir.
- Ödeme (bahşiş) ve hediye alması yasaktır.
- Üst amirlerini desteklemesi ve onlara danışmanlık yapması gerekir.
- İtiraz yükümlülüğü bulunmaktadır.

3.4. Disiplin

Memur tarafından yükümlülüklerin kusurlu olarak ihmali disiplin suçunu oluşturur. Görevi ihmal durumunda disiplin sürecinin işletilmesi yanında, memurun hukuki sorumluluğu ve/veya cezai yaptırımlar da göz önüne alınır (IIRV, 1988: 31).

Disiplin yaptırımları disiplin mevzuatı ile düzenlenmiştir. İdare bir disiplin suçu ortaya çıktığında, gerekli prosedürün başlatılıp başlatılmamasına kendi takdiri ile karar verir (IIRV, 1988: 31):

Uygulanan disiplin yaptırımları şunlardır (IIRV, 1988: 31):

- Kınama,
- Para Cezası,
- Maaş Kesimi,
- Düşük Maaşla Aynı Kariyer Yapısındaki Bir Göreve Atanma,
- Görevden Uzaklaştırma,
- Emekliler için, Emeklilik Maaşının Azaltılması,
- Emeklilik Hakkından Yoksun Bırakma.

Bu cezalardan, kınama ve para cezaları üst amir veya en üst resmi idare tarafından uygulanır. Diğer yaptırımlar disiplin mahkemelerinin kararına göre uygulanır (IIRV, 1988: 31).

Deneme süresindeki veya geçici nitelikteki memurlar için kınama ve para cezası uygulanmaktadır. Ancak ciddi disiplin suçlarında işlerine son verilir (IIRV, 1988: 31).

3.5. Haklar

1) Kamu işverenin temel mecburiyeti memurun refahını ve güvenliğini sağlamaktır. Bu bağlamda (IIRV, 1988: 31);

- Memurun kendisi ve ailesi için mali güvenlik hakkı,
- Memurun sağlıklı bir ortamda çalışma hakkı,
- Memurun başvuru hakkı,
- Memurun mülkiyetinin güvenliğin sağlanması hakkı,
- Memurun dışarıdan yapılan haksız saldırılara karşı korunma hakkı,
- Memurun hizmet-içi eğitim hakkı vardır.

Ayrıca memur hasta olduğunda kamu işvereni, memurun maaşını ödemek zorundadır.

2) Bakım (maintenance) ilkesi gereğince, memur maaş biçiminde bakımını devletten alma hakkına sahiptir. Ayrıca kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler için menfaat (benefit) isteme hakkı bulunmaktadır. Bu hakları, işverenle yapılan mukaveleye bırakılmadan yasa ile belirlenmiş durumdadır (IIRV, 1988: 33).

3) Memurun refahının sağlanması zorunluluğunun sonucu olarak, memura (IIRV, 1988: 33);

- Hastalık, doğum ve ölüm yardımı,
- Yolculuk harcamaları için harcırah,
- Geçici görevler için geçici görev yolluğu,
- Görev yeri değişikliklerinde sürekli görev yolluğu, verilmektedir.

4) Memurun diğer hakları da aşağıda sıralanmaktadır (IIRV, 1988: 33-35).

- Memurun yıllık ve mazeret izin hakkı,
- Memurun sicil dosyasını inceleme hakkı,
- Memurun resmi statüsünün sona erdirilmesinin bir hizmet raporuna dayandırılması hakkı,

-Memurun resmi unvanını kullanma hakkı, bulunmaktadır.

Ayrıca temel haklar, memurun sendika, mesleki kuruluş ve dernek kurma ve üye olma özgürlüğünü örtük biçimde göstermektedir.

3.6. Maaş ve Ödeme Grupları

Memurun Ücreti: Memur ücretleri, taban aylığı, mahalli yaşam ödeneği, özel görev ödenekleri ve ikramiyelerden oluşmaktadır. Taban aylığı ödeme gruplarına (sınıflara) göre belirlenmektedir (IIRV, 1988: 35).

1)Taban aylığı, memurun kadrosuna göre hesaplanır. Şahsi kadrolar dört ödeme grubuna ayrılmaktadır:

-A Ödeme Grubu: A1'den A16'ya kadar alt-büro, büro, uygulayıcı ve yönetici sınıf hizmetleri kadrolarından oluşur.

Taban aylığında temel ölçüt, kıdem ödemesi ve ilgili artış puanıdır. Memurlar iki yılda bir "kıdem" alırlar.

-B Ödeme Grubu: Ödeme ölçeği B1'den B11'e kadardır. Sadece sabit maaşları kapsar. Memurun kıdemi ve yaşına bağlı olmaksızın aynı miktara denk gelmektedir.

Bu maaşlar kamu hizmetinin üst yönetici kadroları içindir.

-C Ödeme Grubu: Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılara yöneliktir.

-R Ödeme Grubu: Hakim ve savcılara yöneliktir.

2)Memur ücretleri mahalli yaşam maliyeti ödeneğini de kapsar.

3)Belli görevler için, özel görev ödenekleri vardır.

4)Yurt dışı görevlerde bulunan memurlara ek ödenek verilir.

5)İkramiyeler de diğer ücretler kapsamında yer almaktadır.

Menfaatler: Memura sağlanan menfaatler arasında emekli maaşı, ölümünden sonra dul ve yetimlerine bağlanan maaş ve kaza yardımı bulunmaktadır (IIRV, 1988: 37).

4. KAMU HİZMETİNDEKİ SÖZLEŞMELİ VE İŞÇİ PERSONEL

Almanya'daki kamu personeli arasında sözleşmeli ve işçi olarak çalışanlar grubu olarak çoğunluktadır. Bu grup içinde sözleşmeli olarak bürolarda görev yapanlar, beden işçileri ve stajyerler bulunmaktadır. Bürolarda görev yapan

sözleşmeliler ve işçiler arasında yasal bir tanımlama yoktur. İkisi arasındaki temel ayrım, genel olarak tabi oldukları emeklilik sigortası türüne dayandırılır. Sözleşmeliler (office employees) "Ofis Çalışanları Sigorta Yasası"na tabi iken, beden işçileri "Alman Milli Sigorta Yasası"na tabidirler (IIRV, 1988: 41-43).

Her iki grupta istihdam edilen personel, kamu hizmeti dışında da uygulanan, genel istihdam hukukuna dayalı olarak çalıştırılmaktadır. Kamu işvereni-çalışan ilişkisi bir sözleşme ile kurulmaktadır. Dolayısı ile haklar ve yükümlülükler işveren-çalışan ilişkisinden kaynaklanmaktadır (IIRV, 1988: 43).

Sözleşmelilerin maaşları 15 ödeme derece (scale) esasına göre kategorize edilmiş bir sistemde belirlenmektedir. Çalışanın iş tanımı ile doğrudan bağlantılı bir sistem oluşturulmuştur (IIRV, 1988: 47).

İşçiler, kıdeme dayalı artış puanları olan 9 ödeme derecesine göre maaşlarını aylık esasta almaktadırlar (IIRV, 1988: 47).

Her iki gruba mensup çalışanların istihdamla ilgili anlaşmazlıklarında "iş mahkemeleri" yetkilidir (IIRV, 1988: 53).

5. TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Türkiye'de kamu personeli memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerden meydana gelmektedir. Almanya'da da benzer biçimde memurlar, sözleşmeliler ve işçilerden oluştuğu görülmektedir. Aradaki fark, Türkiye'de geçici personelin de kamu personeli içinde yer almasıdır. Bu kategoride bir yıldan az sürelerle sözleşmeye bağlı olarak istihdam edilen ve işçi sayılmayan personel bulunmaktadır.

Türkiye'nin yaklaşık olarak 70 milyon nüfusu ve 2.948.000 kamu personeli bulunmaktadır. Buna karşılık, Almanya'nın nüfusu 82 milyon ve kamu personeli sayısı 4.540.000'dir. Türkiye'de kamu personeli sayısının nüfusa oranı 4.21 iken Almanya'da bu oranın 5.42 düzeyine ulaştığı görülmektedir (Tablo 3.1).

Tablo 3.1. Kamu Personelinin Nüfusa Oranı

Ülke	Nüfus	Kamu Personeli	%
Türkiye	70.000.000	2.948.000	4.21
Almanya	82.000.000	4.540.000	5.42

Kaynak: DESTATİS (2008a); TÜİK (2008); Bilgin (2008).

Türkiye'de kamuda yarı-zamanlı personel istihdamı (esnek istihdam) uygulanmamaktadır. Almanya'da ise kamuda yarı-zamanlı personel istihdam edilmektedir. 1997 yılında önü açılan uygulama ile birlikte kamu personeli içinde yarı-zamanlı esasa göre istihdam edilen personel sayısının hızla arttığı görülmektedir.

Türkiye'de memurlar için temel bir yasa olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yanında, hâkim ve savcılar için, askeri personel için ve akademik personel için ayrı yasalar bulunmaktadır. Almanya'da ise memurların bütüncül biçimde tek bir yasaya tabi oldukları görülmektedir.

Türkiye'de memurluk bir statü görevidir ve memurlar yüksek düzeyde iş güvencesine sahiptir. Benzer biçimde Almanya'da da memurluk bir statü görevidir ve memurlar yüksek düzeyde iş güvencesine sahiptir.

Türkiye'de memur olmak için öğrenim düzeyi ve yaş önemli önkoşullar arasındadır. Memuriyete giriş için üst yaş sınırı vardır. Ayrıca yapılan sınavlarda başarılı olmak gerekmektedir. Almanya'da da öğrenim ve sınav şartları bulunmaktadır. Memur olmak için en az 27 yaşında olmak gerekirken, yaş için üst sınır bulunmamaktadır.

Türkiye'de memurlar, hâkim savcılar, askeri personel, akademik personel yasal dayanaklar bakımından ayrı sınıflar oluşturdukları anlaşılmakla beraber, 657 sayılı yasaya tabi memurlar ayrıca 10 hizmet sınıfına ayrılır. Almanya'da ise tüm memurları kapsayıcı nitelikte dört sınıf olduğu görülmektedir. Türkiye'deki yamalı bohça görüntüsü içindeki dağınık bir memur sistemine karşın Almanya'da bütüncül bir sistem olduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla Türkiye'de memurlar arasında "eşit işe eşit ücret" uygulaması yapılamıyor iken, Almanya'da bu uygulama yapılmaktadır.

Türkiye'de memurlar için öğrenim durumuna ve kıdeme göre düzenlenmiş derece ve kademe sistemi oluşturulmuştur. Memurlar her yıl kademe alarak yükselirler. Almanya'da benzer biçimde derece ve kademelerin bulunduğu söylenebilir, ancak memurlar iki yılda bir yükselirler.

Türkiye'de memurların hakları yanında ödev ve yükümlülükleri de vardır. Benzer biçimde Almanya'da memurların hakları ve yükümlülükleri bulunmaktadır. Almanya'da memurların haklarının daha iyi düzeyde olduğu dikkati çekmektedir. Buna karşılık Almanya'da uygulanan disiplin cezalarının Türkiye'deki cezalara göre daha "ağır" olduğu görülmektedir.

Türkiye'de memur sendikaları vardır, ancak grev hakkı bulunmamaktadır.

Benzer biçimde Almanya’da memur sendikaları vardır. Memur sendikalarının “güçlü” olduğu kabul edilmektedir, ancak grev haklarının olmadığı dikkati çekmektedir.

SONUÇ

Almanya Federal Cumhuriyeti tarihindeki ciddi bunalımlardan sonra 1990 yılında bugünkü yapısına kavuşmuştur. 82 milyonluk nüfusu ve kilometrekareye düşen kişi sayısı ile Avrupa Birliği’nin nüfusu en büyük ve en yoğun nüfuslu ülkesi konumundadır. Ekonomik anlamda AB’nin en güçlü ve temel ülkesi olması yanında, ekonomik büyüklük olarak dünyanın ilk üç ekonomisi arasında yer almaktadır.

Siyasi ve yönetsel yapısı federalizm üzerine yerleşmiş demokratik bir ülke olan Almanya’da kamu personelinin memur, sözleşmeli ve işçi olarak üçe ayrıldıkları görülmektedir. Alman kamu personeli arasında kamu hukukuna göre istihdam edilen memurların, özel hukuka göre istihdam edilen sözleşmeli ve işçilere nazaran ayrıcalıklı bir konumları olduğu görülmektedir. Memurların saygın, yaşam boyu iş güvencesi olan bir statüleri bulunmaktadır.

2007 yılında Almanya’da 4.540.600 kamu görevlisi bulunduğu, bunların en önemli bölümünün eyaletlerde (%42,9) ve yerel yönetimlerde (%27,2) istihdam edilmesi, federal yapının bir yansıması olarak değerlendirilmektedir.

Öte yandan, 1990 yılındaki birleşmeden sonra artan kamu görevlisi sayısının 10 yıllık bir sürede eritilmesi dikkati çekmektedir. Üstelik 1990 yılına kadar sürekli büyüme eğilimindeki kamu personeli sayısının bu eritme ile birlikte 1990 öncesi seviyelerde tutulduğu görülmektedir.

Almanya’nın güçlü memurluk geleneği, kamu personel sisteminin esnekleşmesi yönünde oldukça yavaş ilerlemesine yol açmaktadır. 1997 yılındaki yasal düzenlemelerle yarı zamanlı istihdam biçiminin yolu açılmış ve önemli ölçülerde uygulanmaya başlanmıştır, ancak bu uygulamadan federal düzey muaf tutulmuştur. Memur sayısında az da olsa bir azalma eğiliminden söz etmek mümkünse de, işçi sayılarında özelleştirmeler sebebiyle ciddi bir azalma eğilimi bulunmaktadır.

Almanya’da memurlar için kariyere dayalı bir sistem oluşturulduğu görülmektedir. Memurların bütüncül olarak aynı yasaya ve kurallara bağlı olarak görev yapmaktadırlar. Büro memurları, yöneticiler, hâkimler ve üniversite öğretim üyeleri aynı yasa içinde görev yapmaktadırlar. Maaşlarda dört ödeme grubu oluşturulduğu görülmektedir.

Memurlar için yaşam boyu istihdam ve kıdem-eğitim temelli kadroya bağlı göreceli bir örnek maaş düzeni bulunmaktadır. Yani Almanya'da memurlar arasında, "eşit işe eşit ücret" ilkesinin uygulamada olduğu ifade edilebilir.

Memurların haklarının ve güvencelerinin iyi durumda olduğu, ancak yükümlülükleri ve disiplin cezaları ile genel olarak bir dengenin sağlandığını ifade etmek olasıdır.

Türk ve Alman kamu personel sistemlerinin temelde birbirlerine benzediğini ancak ayrıntılarda farklı uygulamalara sahip olduklarını ifade etmek olasıdır.

KAYNAKÇA

Akın, Ö. (2009). "Federal Almanya'da Kamu Yönetimi." (Ed.) Ş. Ç. Tabakçı, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Imge, Ankara.

Aslan, Onur Ender (2005). "*Kamu Personel Rejimi*". TODAİE, Ankara.

Bilgin, Kamil U. (2008). "Karşılaştırmalı Kamu Personel Sistemleri", Yayınlanmamış Doktora Programı Ders Notları. TODAİE, Ankara.

CİA (2009), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>(21.04.2009)

DESTATIS (2008a), <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/Bevoelkerung/Aktuell,templateId=renderPrint.psm1> (14.11.2008).

DESTATIS (2008b), http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en_jb26_jahr-tab60.asp (14.11.2008).

Dışişleri (2003). "*İşte Almanya*". Alman Dışişleri Bakanlığı, Berlin.

İlhan, Neriman (2003). "Federal Almanya Kamu Personel Sistemi". TODAİE Doktora Programı, Yayınlanmamış Ödev Çalışması, Ankara.

IIRV (1988). "*Public Service Law*. International Institute for Legal and Administrative Terminology", Heymann, Köln.

Parlak, Bekir ve Caner, Cantürk (2005). "*Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetişel Yapılar*". Alfa Basım Yayım, İstanbul.

TÜİK (2008). http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=39&ust_id=11 (20.11.2008).

Uzun, Şentürk (2003). "Federal Almanya Yönetim Sistemi." (Ed.) K. Nitas, *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim*. Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara.

YÖNETİŞİMDE YENİ BİR BOYUT: E-YÖNETİŞİM

Demokaan DEMİREL *

ÖZET

Günümüzde küreselleşme süreciyle birlikte bilginin önemi giderek artmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızlı gelişimi bilginin küresel rekabette önemli bir güç unsuru olmasını sağlamıştır. Bilgi toplumu, ulus devleti bilimsel gelişmelere karşı duyarlı hale getirmiştir. Kamu yönetiminde teknolojik yenilik ve değişimi teşvik etmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin desteğiyle ve bilişim alanındaki gelişmelerle ulus devletler e-devlete dönüşmüşlerdir. Bu süreç, e-yönetişim kapsamında ele alınmaktadır. Bu makalenin amacı, e-yönetişime ilişkin teorik bir çerçeve çizerek, dünyadaki başarılı uygulamalar hakkında bilgi sunmaktır.

Anahtar Kelimeler: E-Yönetişim, Bilgi Toplumu, Bilgi ve İletişim Teknolojileri, Bilişim, Siber Devlet.

ABSTRACT

A New Dimension In Governance: E-Governance

Recently, the importance of information has increased gradually along with globalization process. The rapid improvement of information and communication technologies has provided that the information is an important strength element in global competition. Information society has brought that the nation state is sensitive towards scientific improvements. It has encouraged technological innovation and change in the public administration. The nation states have turned into e-government with the support of information and communication technologies and improvements about informatics. This process is considered in e-governance. This article aims to draw a theoretical frame about e-governance and giving information about successful practices in the world.

Key Words: E-governance, Information Society, Information and Communication Technologies, Informatics, Cyber State.

GİRİŞ

Yönetişim, kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı, kamu sektörünün, özel sektör ve sivil toplumun gücünden de yararlanarak kalite ve etkinliğini artırmasını sağlamaya dönük yeniden yapılandırma araçlarından biridir.

* Sakarya Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ABD Doktora Öğrencisi

Özel sektöründe kamu yönetimiyle ortaklaşa hareket etmesi ile kamu yönetiminde esnekliğin sağlanacağı, bu sayede kamusal kaynakların toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda etkin bir biçimde kullanılacağı varsayılmaktadır.

Çok boyutlu bir kavram olan yönetim “minimal devlet olarak yönetim, yeni kamu işletmeciliği olarak yönetim, şirket yönetimi, iyi yönetim, sosyo-sibernetik sistem olarak yönetim, kendiliğinden organize olan ağlar biçiminde yönetim (Coşkun, 2003: 41-45)” gibi farklı anlamları bünyesinde barındırmaktadır. Bu yeni anlamlara sanayi toplumu sürecinden bilgi toplumu-na geçişle birlikte bilginin mihver bir konuma yükselmesiyle bilgi ve iletişim teknolojilerini esas alan bir yenisi daha eklenmiştir: E-yönetişim.

E-yönetişim, kamusal yönetişimin de hedefleri arasında sayılan siyasal iktidarın temel siyasa hedeflerinin gerçekleşmesini temin etmek üzere (Hollanda Maliye Bakanlığı Kamu Denetim Politikası Genel Müdürlüğü, 2004: 9, www.sayistay.gov.tr, 7.04.2005) ortaya atılmış bir kavramdır. Bilgi toplumu kavramı üzerine inşa edilen, bilişim ve enformasyon teknikleriyle güçlendirilerek elektronik uygulamalarla hız ve kapasitesi artırılan e-devlet yaklaşımı (Demirel, 2005: 102) e-yönetişim uygulamalarıyla toplumsal dinamikler tarafından içselleştirilmektedir. Böylece kendi içinde katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayan bir kamu yönetimi yaratılmak istenmektedir.

Bu makalede öncelikle yönetim kavramının genel bir çerçevesi çizilecek, ardından e-yönetişime ilişkin teorik içerik ülke örnekleriyle birlikte sunulacaktır.

1 - YÖNETİŞİM KAVRAMI

Yönetişim kavramı, sistemsel, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyutuyla ele alınabilir. Sistemsel olarak yönetim, siyasal iktidarın kurumsallığını ve klâsik yapısını tasvir eden hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Siyasal boyutta yönetim, siyasal iktidarın meşruiyetini ve demokratik yönetimini ifade etmesinin yanı sıra, vatandaşların seçimler dışında da yönetime katılımını anlatır. Yönetsel boyutta kastedilen, kamu hizmetlerinde nitelik ve şeffaflığı sağlama açısından pozitif yönde bir değişim potansiyeli yaratmaktır (Göymen, 2000: 6-7).

Yönetişim, yönetim kavramından daha kapsamlı bir kavram olarak yönetimin normatif unsurlarını kapsayan kurum, kural ve süreçler arasındaki girift ilişkileri içermektedir. “Devleti diğer aktörler arasında eşitler arasında birinci² konumuna koyarak (Nohutçu, 2002)” kamu yönetiminin kamu otoritesiyle yü-

² Primus inter pares

rüttüğü kamu hizmetlerinde değişimi öngören yeni model ve biçimleri savunmaktadır. Bu yönüyle "iktidar gücünün sınırlarına ve hükümet dışı örgütlerin rolüne ilişkin yeni bir bakış açısına yönelik bir talebi (Özer, 2005: 31)" yansıtmaktadır.

Kavram, ilk kez 1989 yılında yayınlanan Dünya Bankası'nın bir raporunda "iyi yönetim" olarak ifade edilmiştir (Çukurçayır ve Sipahi, 2003a: 44). İyi yönetimle, katılımcılığı, liyakati, hukukun üstünlüğünü, şeffaflık ve sonuç odaklılığı esas alan bir yönetim kastedilmektedir (Aktan, 2003: 176).

DB, yönetimi demokrasinin kural ve kurumlarıyla tanımlamaktadır. Bu tanımlamaya göre, yönetimin temel varsayımı, siyasal ve kamusal alana ilişkin güvensizliktir. Böylece, yönetimle siyasetin ve kamu yönetiminin dışında, devletin işlevlerinden bağımsız ya da büyük ölçüde özerk bir idarî yapı oluşturulması amaçlanmaktadır (Yüçetürk, 2002a: 226).

DB³, BM⁴, IMF⁵'nin desteğiyle gelişen yönetim kamu kudretini kapitalizmin seçkin sınıfına teslim eden bir açılım (Güler, 2003a: 93-116), siyasetten arındırılmış siyasal alanla iktisadî alan arasındaki bir bütünleşme (İnsel, 2004: 131) olarak da nitelendirilmektedir.

1.1. Yönetişimin Özellikleri

a) Yönetişim, kamu yönetiminin alanını devletin faaliyet alanının sınırlandırılmasına yönelik bazı çabaları ele alarak ve yönetsel sürece özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de dâhil ederek genişletmektedir (Eryılmaz, 1999: 28-29).

b) Yönetişim ekonomik kalkınmada ekonomik, sosyal ve politik öncelikler üzerinde bir fikir sağlanmasını gerekli kılar. Yetki devirleri aracılığıyla katılımcılığı sağlar. Seçilmiş görevlilerin fonksiyonlarını azaltır. Seçilmiş görevliler için hedef ve sorumluluk belirlemeyi temel bir amaç haline getirir. Katılımcılık, saydamlık ve demokratik katılımcılığı yönetsel süreçte etkin kılar (Özer, 2005: 314-315).

1.2. Yönetişim Türleri

1.2.1. Minimal Devlet Olarak Yönetişim

Devletin serbest piyasa koşullarına olan müdahalesinin sınırlandırılarak kamusal hizmetlerin yürütülmesinde piyasa koşullarının etkin kılınmasıdır (Rhodes, 1996: 653; aktaran Coşkun, 2003: 41).

³ Dünya Bankası

⁴ Birleşmiş Milletler

⁵ Uluslararası Para Fonu

1.2.2. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) Olarak Yönetişim

YKİ siyaset-yönetim kaynaşmasını, piyasa benzeri mekanizmalarla kamu kesiminde rekabeti özendirerek geleneksel kamu bürokratlarını "kamu işletmecileri" haline dönüştürmeyi, insan kaynakları yönetiminde esneklik ve performans temelli teknikleri kullanarak kamu hizmetlerinin rasyonel bir biçimde yürütülmesini amaçlayan bir yaklaşımdır (Ömürgönülşen, 2003: 22-24).

Ancak YKİ doğrultusunda yapılan reformların kamu hizmetlerinin piyasalaşmasıyla birlikte olumsuz birtakım sonuçlara (devletin etkisizleşmesi, güven kaybı, parçalanmışlık vb.) yol açtığı da görülmüştür.

Bu nedenle yönetişimin YKİ'nin sebep olduğu bu olumsuzlukları giderecek bir araç olduğu düşünülmektedir. Yönetişim, özellikle demokratik katılımı, süreçleri, örgütler arası ilişkileri göz önüne alarak YKİ'nin sonuç odaklı, verimlilik, etkinlik, ekonomi temelli güçlü bir yürütme öngören örgüt içi programını daha esnek ve uygulanabilir kılar (Coşkun, 2003: 41-42).

1.2.3. Şirket Yönetişimi Olarak Yönetişim

Şirketlere yönelik bir idare ve kontrol mekanizması olarak yöneticilerin şirket işlerini yönlendirmesi ve yetkili olduğu alanda yaptığı işlerden sorumlu tutulmasını içerir (Coşkun, 2003: 43).

1.2.4. İyi Yönetişim Olarak Yönetişim

İyi yönetişim olarak yönetişim yeni kamu yönetimi işletmeciliği anlayışını geliştirmekte olan ülkelere göre yeniden ele almayı amaçlamaktadır (Eryılmaz, 1999: 29).

1.2.5. Sosyo-Sibernetik Sistem Olarak Yönetişim

Bu modelde, merkezî yönetim sosyo-politik işbirliklerini mümkün kılarak, problemlere yönelik çözüm arayışlarını teşvik etmek, hizmetleri çeşitli aktörler arasında bölüştürmek işlevini üstlenmiştir. Kararların alınması ve uygulanmasında belirleyici tek güç olma özelliğini yitirmiştir (Coşkun, 2003: 45).

1.2.6. Kendiliğinden Organize Olan Ağlar Olarak Yönetişim

Bu modelde, aktörler arası bağımlılık, sürekli pazarlık ve karşılıklı güvene dayalı bir ilişki dâhilinde hareket eden yönetişim ağlarıyla kamu-özel-gönüllü kuruluş aktörleri etkin bir konuma getirilmiştir (Coşkun, 2003: 45-46).

1.3. Yönetişime Dönük Eleştiriler

Yönetişime yöneltelen başlıca eleştiriler şunlardır (Özer, 2005: 337-339):

1- Yönetişimle devletin rolünün azalması, devlet dışı kişi ve kuruluşlara ağırlık verilmesi ile yürütme mekanizması belli ölçülerde özelleşmektedir. Bu da yönetsel sorumluluk mekanizmasını zayıflatmadan yapılan iş ve işlemlerden kimlerin nasıl sorumlu kılınacağı hususunu belirsiz bir hale sokmaktadır.

2- Kamu yönetiminin toplumu bütünsel bir biçimde ele alan yaklaşımı yönetim modeliyle sektörel bağlamda değişmektedir ve kamu yararı düşüncesi arka plana itilmektedir.

3- Yönetimden yönetime geçiş sürecinde devletin topluma yönelik himayeci anlayışının nasıl kırılacağı hususunda yönetim modeli somut bir yaklaşım sunamamaktadır.

2- E-YÖNETİŞİM NEDİR?

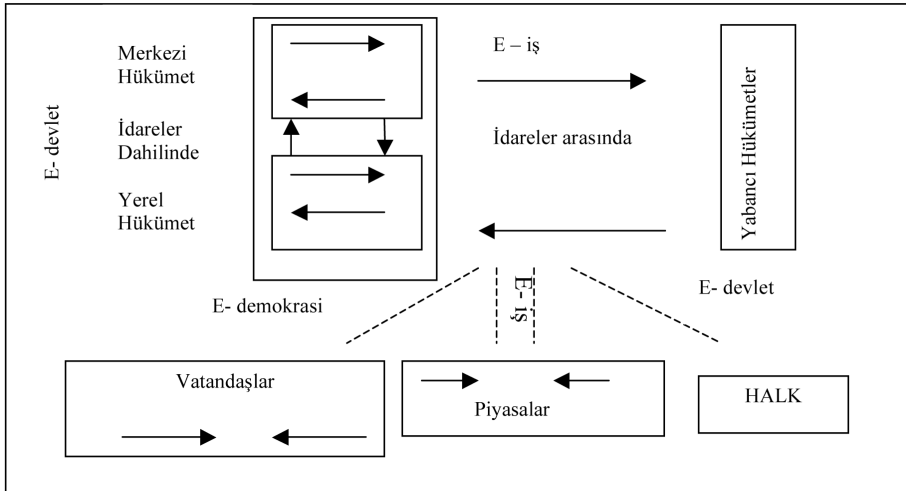
Günümüzde yaşanan bilimsel ve teknolojik değişim süreci, yönetim kavramının içinde bulunduğu küresel dünyaya göre, yeniden tanımlanmasını gerekli kılmıştır. İnternet, farklı ulusları elektronik ortamda bir araya getiren karışık ve karmaşık bir süreç olarak yurttaş odaklı bir yönetimi sağlamada en önemli bir araç haline gelmiştir (Çukurçayır, 2003b: 79). Özellikle, yeni kamu işletmeciliği'nin ileri sürdüğü siyasal alanla idarî alanın ayrışması hususu ile yönetimin teknik bir olgu olarak ele alınması yönetim modeliyle daha da derinlik kazanmaktadır (Güzelsarı, 2004: 129). Devlet kurumlarına ilişkin tüm bilgi ve belgeler İnternet ortamından erişilebilecek tek bir veri bankasına aktararak (Demir, 2003: 151), vatandaşların hizmetine sunulmaktadır. Böylece yönetim-yönetilen ilişkilerinde bir denge kurma arayışını simgeleyen yönetimde açıklık kolaylıkla temin edilmektedir. İnternet ortamından yürütülen hizmetlerle kamu yönetiminde "katı kuralların mekanik uygulamasına dayalı bir idarî kültürden, sonuç üretmeye yönelik bir kültüre (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 78)" geçiş sağlanmaktadır. Farklı uygarlıklar arası karşılıklı etkileşim artmaktadır. İnsanlık devlet yönetimine ilişkin taleplerinde bir takım ortak beklentiler içine girmektedir (Çukurçayır, 2003c: 272). Yönetişimde yeni bir açılımı ifade eden ve küresel süreçteki bilgi temelli gelişmelerden etkilenen e-yönetişim, "devlet merkezli bir yönetim yerine toplum merkezli bir yönetimi ve muktedir kılma stratejisini (Ökmen ve diğerleri, 2004: 45)" esas almaktadır. Bu açıdan, yenedünya düzeninin kamu yönetimi disiplinine temel önerisi olan devlet ve bürokrasiye ilişkin her şeyi işletmecilik mantığıyla ele alma (Güler, 2003b: 527), artık sunulan hizmetlerde kamunun baskın yönünü sona erdirmeye amaçlarına ulaşmada vatandaşların değer verdiği sonuçlara önem atfedilmektedir.

E-yönetişim özü itibarıyla, ağlar arası iletişimi sağlayan bir ağ yönetişi midir. Yatay bir koordinasyon yapısıyla, ilgili tüm tarafların ağ tipi örgütlenmeler

içinde devlet yönetimine katılımını öngören, bunun için yerel bilgi ağlarını kullanan bir yönetim modelidir. Bilgi teknolojilerinin etkisi altında ahlâkî, hesap ve cevap verebilir bir yönetim tarzı öngören, şeffaflığı ve yönetsel becerileri artırmayı hedefleyen bir yönetim anlayışının idarî fonksiyonlara uygulanmasıdır (Dhalewale, www.e-zest.net, 5.04.2005). Sadece arka ofis işlemlerini destekleyen bir elektronikleşme (bilgisayarlaştırma) faaliyeti değildir, aynı zamanda yasama, yürütme ve yargı gibi devlet faaliyetlerinin ve vatandaş-devlet ilişkilerinin doğasını biçimlendiren köklü bir değişimdir. Multimedya ve ağ teknolojilerini hedef alan ön ofis uygulamalarını ve idarî çalışmaları yeniden yapılandırmayı amaçlayan temel hususlardan biridir (E-governance, www.bit-capesolutions.com, 5.04.2005). İçerik olarak, e-demokrasi, e-devlet ve e-iş kavramlarını bünyesinde barındırmaktadır. Küresel enformasyon altyapısını yaygınlaştırmaya katkıda bulunacak olan ulusal enformasyon yapılarının kendi içlerinde bilgi ve iletişim teknolojilerine ilişkin temel donanımı sağlamalarını arzulamaktadır.

E-yönetişimin, kamu sektöründeki örgütlenmeler üzerinde toplumsal taleplere hızlı bir biçimde cevap verebilmeyi sağlama, vatandaş ve/veya müşteri odaklı bir yönetim kurma yönünde bir baskı yarattığı, böylece kamusal alanın kendi kendine bir dönüşüm geçirdiği de iddia edilmektedir (Riley and Law, www.electronicgov.net, 7.04.2005).

Şekil 1: E-Yönetişim: Kamu Yönetimi Reformunda Yeni Bir Paradigma



Kaynak: Rogers W'O Okot-Uma, Building Cyberlaw Capacity for eGovernance: Technology Perspectives, www.electronicgov.net, 6.04.2005.

Nihai anlamda e-yönetişim, devlet hizmetlerinin sunumunda, kamusal hizmetlerin düzenlenmesinde, vatandaşların devlete ödeyecekleri vergi ve cezalarda, bilgiye ulaşmada ve müracaatların, izin ve lisansların, ihalelerin arz edilmesinde elektronik araç kullanımını destekleyerek kamusal işlem maliyetlerinden büyük ölçüde tasarruf sağlayan etkin bir yönetim tarzını ifade etmektedir (Mardle, www.bytesforall.org, 6.04.2005).

2.1. E-Yönetişime Geçiş Nedenleri Ve E-Yönetişim Modelleri

E-yönetişim, iyi yönetişimin değişim potansiyelini yansıtan üç temel konu üzerinde durmaktadır (Mastek, www.dmreview.com, 10.04.2005):

Otomasyon: Bilginin kabulü, muhafazası, işlenmesi, ortaya çıkması ve iletilmesini sağlayan süreçlerdeki değişimi ifade eder.

Bilgilendirme: Enformasyon süreçlerini destekleme, bilgiyi toplum geneline yayma anlamına gelir.

Dönüşüm: Yeni bilgi süreçlerini desteklemek, bu süreçleri pratikte yaygınlaştırmak anlamındadır. Kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin yeni metotlar oluşturmak gibi.

Bu değişim potansiyellerinin sağladığı yararlar şunlardır:

Verimlilik: Daha ucuz, daha fazla ve daha hızlı yönetim.

Etkililik: Daha iyi bir çalışma performansı, üretim yönetiminde ve çıktılarda yeniliği teşvik etme.

E-yönetişim modellerinde ise, iki ana model üzerinde durulmaktadır (Mastek, www.dmreview.com, 10.04.2005) :

Devlet-Vatandaş Birlikteliği Modeli: Bilgi teknolojilerinin gelişimiyle birlikte, ayırt edici özelliklerini, her bir devlet ve toplumun kendi içsel dinamiklerinden beslenerek alan devlet-vatandaş birlikteliği modelinin benimsenme ihtimali giderek artmaktadır. Bu yeni model, bilgi ve iletişim alt yapısı temelinde en iyi değerleri hangi devlet ve toplumun inşa edebileceği sorunsalı üzerinde odaklanarak ve siyasal sistemlerce yaratılan otoriter sınırlamaları ortadan kaldırarak, diyaloga ve etkileşime dayalı yeni bir devlet-vatandaş ağı yaratmayı amaçlamaktadır.

Hizmet Sunumu Modeli: Bu modelde vatandaşlar, klâsik anlamda geleneksel kamu yönetiminin temel karakteristiğini temsil eden üst makamlardan alt makamlara doğru tek taraflı bilgi akışının yerine, karşılıklılık esasına ve yatay haberleşmeye dayalı çok taraflı ve şebeke tipi haberleşme sürecini

anlatan e-yönetişim anlayışının geçmesiyle birlikte karar alma süreçlerine aktif bir biçimde katılacaklardır. Nihai hedef, kamu hizmetlerinin etkili ve etkin sunumudur.

2.2. E-Yönetişimin Karakteristikleri

E-yönetişimin dört temel karakteristik özelliği vardır (Riley, www.electronicgov.net, 20.05.2003):

Elektronik Angajman (Sözleşme)

Bilgilerin toplandığı zamanla, yayımlandığı zaman arasındaki cari uygulamaların giderek eskimesini bu nedenle hızlı bir biçimde değişmesini anlatan çok çeşitli enformatik örnekleri içeren bir alanı tanımlar.

Elektronik Danışma

Yönetişimin bu bölümü, kamu görevlileriyle vatandaşlar ve baskı grupları arasındaki etkileşimi, iletişimi, kamu yönetimindeki halkla ilişkiler faaliyetlerini anlatır.

Elektronik Kontrolörlük (Denetçilik)

Elektronik denetçilik yeteneği, dönüşlü olarak bir ağın alt yapısı ve içeriğini yönetmek üzere ağ yapısı içinde konumlandırılmıştır. Etkili bir denetimde bütün bilişim ve telematik⁶ yazılımlarının tek bir sistemle karşılıklı bağlantı kurabilirliği sağlanmalıdır. Kapasite, yönetim yazılımı standardize edilmelidir.

Ağbağa (Geniş Alan Ağına) Sahip Sosyal Rehberlik

Kitle iletişim araçlarının gelişmesi, haberlerin ağız yoluyla yayılmasına kıyasla çok daha hızlı ve derinlemesine bir biçimde toplumsal kuralları çığneyenler hakkında halkın bilgilenmesine hizmet etmektedir. Son zamanlarda İnternet önemli çoklu bir medya vasıtası olarak bu tip haberleri yaymada daha hızlı bir araç niteliğine haiz olmuştur.

⁶ Telematik terimi günümüz bilgi teknolojisinin; idarî kontrol mekanizmalarına ilişkin zaman, mekân ve coğrafi uzaklık faktörlerinin getirdiği sınırlamaları ortadan kaldırmasını, ses, görüntü, hareketli görüntü, veri biçimindeki bilgi aktarımlarını tek ve esnek (programı değiştirilebilir) bir şebeke içinde bütünleştirmeyi mümkün kılacak bir boyut kazanmasını ifade etmektedir. Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), **Esnek Üretim/Esnek Otomasyon Sistem ve Teknolojileri**, Bilim ve Teknoloji Strateji ve Politika Çalışmaları Eylül 1994; Bilim-Teknoloji-Sanayi Tartışmaları Platformu (BTSTP), **Enformatik Alanına Yönelik Bilim, Teknoloji ve Sanayi Politikaları Çalışma Grubu Raporu**, Mayıs 1995.

2.3. E-Yönetişimde Kritik Başarı Faktörleri

E-yönetişimde ulusal düzeyde belirlenmiş vizyon ve misyon doğrultusunda amaçlara ulaşmak için şu faktörler göz önünde tutulmalıdır (Turner, www.comnet-it.org, 6-8.02.2002):

Ulusal Strateji: Bilgi toplumunda bir ülkenin gelecekte hangi konumda bulunacağıyla ilgili bir strateji belirlemesi e-yönetişim uygulamalarının başarısını artırır. Bu amaçla Türkiye’de DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) tarafından 2006-2010 yıllarını kapsayan bir bilgi toplumu stratejisi oluşturulmuştur.

Politik Liderlik: E-yönetişimde başarıyı yakalamış bir ülke olan Hindistan’ın Planlama Komisyonu Başkan Vekili Dr. Montek Singh, e-yönetişim girişimlerinin merkezî idarede ve eyaletlerde başarıya ulaşması için politik desteğin şart olduğunu, e-yönetişim tamamlanmaksızın, iyi yönetişimin de tamamlanamayacağını vurgulamaktadır (www.deccanherald.com, 6.02.2005).

Kamu Sektöründe Mükellefiyet ve Farkındalık: E-yönetişim anlayışı farklı devlet katmanları arasında koordinasyonun daha iyi sağlanması amacıyla (Arifoğlu, 2004: 117) her kamu kurumunun kendine düşen sorumlulukları yerine getirmesini ve yeni gelişmelerden haberdar olmasını gerekli kılar.

Kıdemli Personelin Uygulamalara Sahip Çıkması: E-yönetişime geçiş aşamasında kıdemli personel somut stratejilere sahip olmalı, üst düzey yönetim kurumsal projelere ilişkin mevzuat değişikliklerini, yeni genelge ve yönergeleri, hukuksal altyapı için gerekli çalışmaları bizzat yönetmeli ve yönlendirmelidir (Arifoğlu, 2004: 56-58).

Kültürel Değişim (Yatay İşbirliği): E-yönetişim kurumlar arası işbirliğini, bilgi paylaşımını zorunlu kılan bir yaklaşımdır. Bu doğrultuda kamu yönetiminde, her düzeyde çalışanın vatandaşı “müşteri her zaman haklıdır” anlayışıyla müşteri gibi görmesi şeklinde vatandaş odaklı bir kültürel değişim söz konusu olmaktadır (Arifoğlu, 2004: 57-77).

Teknoloji Yönetimi

- a- Yaygın teknolojik alt yapı hizmetleri
- b- Yatay e-uygulamaların gelişmesi
- c- Yaygın ağ-bilgisayar hizmetleri
- d- Yaygın teknik denetim standartları

E-yönetişim modeline geçişte teknik altyapı ve siyasal liderlik sürecinin işletilmesi gibi önemli konular yanında başarıya ulaşmada en önemli bir diğer anahtar konu da; güven ve gizliliği sağlayacak yasal alt yapının kurulmasıdır.

Aşağıdaki şekilde bir ülkede e-yönetişim anlayışına geçilmeden önce sağlanması gereken yasal çerçeve ele alınmaktadır:

Şekil 2: E-Yönetişim Sistemlerinde Güven ve Gizlilik

<u>Güvenilir Bir İş Çevresi</u> • Verilerin Doğruluğu • Veri Bütünlüğü • Kimlik • Kimlik, veriler ve iletişimin hususiyeti • Yetkilendirme • Benimseme	<u>Uygun Bir Yasal Çevre</u> • Yasal bir etki gücüne ve geçerliliğe sahip olarak elektronik dokümanların, imzaların tanınması. • Mahkemede elektronik veri mesajlarının kabul edilebilirliği
<u>GEÇERLİ YASALAR</u> • Elektronik Delil Kanunu • Elektronik Ticarî İşlem Kanunu • Mahremiyet Kanunu • Bilgi Özgürlüğü Kanunu • Bilgisayarın Kötüye Kullanımı & Siber Suç Kanunu • Malî Teşvik Kanunu • Rekabet Kanunu	

Kaynak: Rogers W'O Okot-Uma, Building Cyberlaw Capacity for eGovernance Technology Perspectives, www.electronicgov.net, 6.04.2005.

2.4. E-Yönetişimin Önündeki Kültürel Engeller

E-yönetişim anlayışının tam anlamıyla kamusal alanda benimsenmesine ve uygulama alanı bulmasına engel olacak kültürel konular şu şekilde özetlenebilir (Vittal, 2001, cvc.nic.in, 10.04.2005):

E-yönetişim, her şeyden önce idarî fonksiyonlarda temel bir değişimdir. Bu değişim sürecinde idarî organizasyonlardaki mevcut kültürle yaşanması olası çatışmalar kaçınılmazdır.

E-yönetişime karşı kültürel direncin en az dört kaynağı vardır. Bunlardan

ilki, idarenin gizlilik kültürüdür. Kültürel direncin ikinci kaynağı, kırtasiyecilikten, hizmet gecikmelerinden ve şeffaflığın yokluğundan beslenen yozlaşmadır. Direncin üçüncü kaynağı, idarede çok katı bir biçimde gözlenen kıdemlilik kültürüdür. Kıdemliler daha çok değişimi engellemeye, eski çalışma usullerini devam ettirmeye, yeni ve esnek çalışma biçimlerine karşı tavır almaya meyillidir. E-yönetişime karşı kültürel direncin dördüncü kaynağı, yaratıcılığın yokluğudur. Bu, idarenin kırtasiyeciliğe, program ve sistemlere yani süreçlere ve doğru işleri yapmaktansa, işleri doğru yapmaya daha fazla önem vermesinden kaynaklanır.

2.5. Dünyada E-Yönetişim Uygulamaları

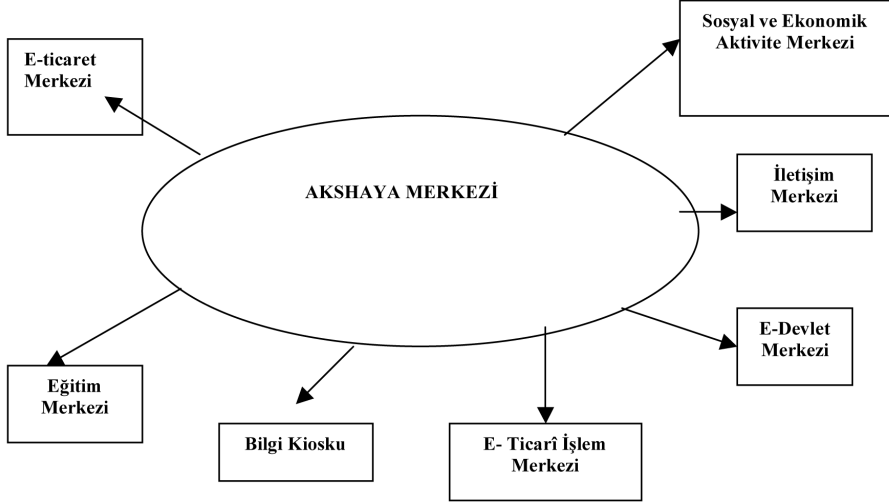
Dünya ülkelerinin pek çoğu e-yönetişim uygulamalarını e-devlet projeleri kapsamında yürütmektedirler. Bu bölümde e-yönetişim sahasında başarıyı yakalamış ülke örneklerine yer verilmektedir.

2.5.1. Hindistan

Hindistan, özellikle pilot projelerle toplumsal bilinci teşvik ederek ve geliştirerek yatay bir eşgüdüm içinde tam bir toplumsal seferberlikle e-yönetişim uygulamalarını başarılı bir biçimde hayata geçiren bir ülkedir. Bu kapsamda bazı önemli eyaletlerde yürütülen e-yönetişim projelerine değinilmiştir.

2.5.1.1. Kerala (Akshaya ve The Friends)

Kerala'nın eşsiz kalkınma deneyimi, düşük endüstriyel gelişim ve istihdama rağmen, insan gücünden tam kapasite yararlanılmasına bağlanmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojileri, bölgenin sosyo-ekonomik gelişimini mümkün kılan bir araç olarak görülmüştür. AKSHAYA, vatandaş odaklı bir proje olarak Kerala Hükümeti'nin Bilgi Teknolojileri Heyeti'nce Ocak 2002'de başlatılmıştır ve bölgenin sosyo-ekonomik gelişiminde katalizör bir rol oynamayı, bölgede dijital uçurumu önlemeyi amaçlamaktadır. Proje, Kuzey Kerala'da Malapurrom bölgesinde her biri beş-on bilgisayarlı 610 adet çok amaçlı teknoloji merkezi kurulmasını sağlamıştır. AKSHAYA'nın birinci aşamasında (Ekim 2002-Ocak 2004) merkezler; köylüler arasında bilişim okuryazarlığını teşvik eden yerler olarak hareket etmiştir. Projenin ikinci aşamasında, tüm merkezlerde 2004'ün başlarında yüksek hızda İnternet bağlantısı kurulmuş ve ücret karşılığı İngilizce konuşma ve muhasebeyi içeren diğer alanlarla birlikte bilgisayar eğitimi verilmeye başlanmıştır. AKSHAYA sayesinde tarım, eğitim, sağlık gibi anahtar sektörlerde, yerel içeriğin gelişmesi sağlanmıştır (Madon, 2004: 6-7, www.is.cityu.edu.hk, 7.04.2005).

Şekil 3: AKSHAYA’ca Yürütülen Faaliyetler

Kaynak: Shirin Madon, "Evaluating the developmental impact of e-governance initiatives an exploratory framework", www.is.cityu.edu.hk, 7.04.2005.

Kerala’da diğer önemli bir e-yönetişim projesi İngilizce’de hız, güvenilirlik, zaman ve hizmet sunumunda etkili ağ baş sözcüklerinden oluşan (Fast, Reliable, Instant, Efficient Network for the Disbursement of Services Project-Hizmet projelerinin gerçekleşmesine yönelik hız, güvenilirlik, zaman, etkililik ağı) The FRIENDS’tir. Proje, Kerala Eyaleti Bilgi Teknolojileri Departmanı’nca Haziran 2000’de başlatılmıştır ve 2001’de Kerala’daki 14 bölgeye yaygınlaştırılmıştır. Friends merkezleri haftada 7 gün 12 saat boyunca vatandaşlara hizmet vermektedir. Merkezdeki sayaçlar kamu sektöründeki çeşitli kurumlarca gönderilen 1000 çeşit faturayı (elektrik ve su faturaları, gelir vergisi, lisans ücretleri, motorlu araçlar vergisi, üniversite harçları, vb.) işleme yeteneğine sahiptir. Her merkez günde 400 vatandaşa hizmet vermektedir. Vatandaşlar her ay zamandan 42 dakika, masraflardan 1 dolar tasarruf sağlamaktadır (Case Studies, www.mit.gov.in, 35-37, 10.03.2005).

2.5.1.2. Madhya Pradesh (The Gyandoot - Bilgi Habercisi)

Gyandoot projesi, Ocak 2002’de Dhar’da Madhya Pradesh Bölgesi’nde bir e-ticaret ve e-yönetişim aktivitesi olarak, kırsal kesimdeki insanlara yararlı bilgiler sağlama, bölge yönetimi ve vatandaşlar arasında bir aracı olarak hareket etme amacıyla oluşturulmuştur. Ocak 2000’de Gyandoot -Bilgi Habercisi-

anlamına gelen bölgenin beş bölümünde bulunan Panchayat (Köy Komitesi) merkezlerindeki 20 köyde bilgisayarların kurulmasıyla birlikte yerel bir İnternet ağı geliştirilmiştir (Sarka, www.itforchange.net, 8.04.2005).

Gyandoot ağında sunulan hizmetler şunlardır (Case Studies, www.mit.gov.in, 38-40, 10.03.2005):

Günlük olarak güncellenen ürün fiyatlarının yer aldığı emtia piyasası bilgi sistemi,

Gelir sertifikası,

Ödeme sertifikası,

Kast sertifikası,

Toprak sahibinin hak ve borçlarına dair hesap cüzdanı,

Kırsal Hint e-postası,

Halkın şikâyetlerini değerlendirme,

Çeşitli hükümet taslaklarına ilişkin formların sunumu,

Fakirlik sınırının altında yer alan ailelere ilişkin listeler,

İstihdam haberleri,

Kırsal evlilik hizmetleri,

Kırsal piyasa analizleri,

Kırsal gazete haberleri,

Danışma birimi,

E-eğitim.

2.5.1.3. Gujarat (Eyaletler Arası Bilgisayarlaştırılmış Kontrol Noktaları)

Gujarat, ulusal düzeydeki ticarî trafiğin büyük bir kısmının yürütüldüğü yaygın bir yol ağıdır. Günde yaklaşık 25.000 taşıt bu kontrol noktalarından geçmektedir. Kontrol noktalarında sürücülere duyulan güvensizliği minimize etmeye elverişli kantar ve basküller kullanılarak verilecek cezaların tahmini ve araç kimliklerinin saptanması amaçlanmaktadır (E-governance in India, www.expresscomputeronline.com, 28.03.2005).

2.5.1.4. Karnataka (Bhoomi: Toprak Kayıtlarının Çevrim-İçi (Online)) Sunumu

Proje, Hint Hükümeti'nin Kırsal Kalkınma Bakanlığı'nca desteklenmiştir. Karnataka eyaletinin, Gelir Bakanlığı'nca tamamlanmıştır. Sistem, toprak kayıtlarını çevrim-İçi olarak günceller. Sistemle, çiftçilerin ekili ve kiralık toprak kayıtlarının kopyalarının edinilebildiği 140 alt bölge bürosunda bilgisayarlaştırıl-

miş toprak kayıtları internet bağlantılı bilgi bankamatikleri⁷ kurulmuştur (Case Studies, 46-47, www.mit.gov.in, 10.03.2005).

2.5.1.5. Pondicherry (Bilgi Köprüsü)

Bu projede, her bir köy küçük, toplumca sahiplenilen ve işletilen bir köy bilgi merkezidir ve her bir köye İnternet'e erişim imkânı verilmiştir. Köyler telefon ve yazıcılarla donatılmıştır. Köylüleri bilgilendirme konusunda gönüllü olarak çalışan eğitimli personeller görevli kılınmıştır (Case Studies, 49, www.mit.gov.in, 20.03.2005).

2.5.1.6. Andhra Pradesh (Card-Bilgisayarlarca Desteklenen İdari Kayıt Departmanı Projesi)

Proje, 4 Kasım 1998'de başlatılmıştır. CARD, tüm kayıt hizmetlerinin elektronik sunumuyla birlikte kayıt sistemindeki bozuklukları elimine etmeye çalışan temel bir bilgi teknolojisi projesidir (Case Studies, 54, www.mit.gov.in, 10.03.2005).

2.5.2. Gana – Ulusal Takas Odası Projesi

Bu proje, öncelikle kamu kurumlarınca ve özel kurumlarca geliştirilen enformasyon kolaylıklarına ilişkin koordinasyonu sağlamayı, kurumlar arasındaki bilgi takasını artırmayı ve geliştirmeyi, böylelikle bilgiye erişimi daha kolay sağlamayı amaçlamaktadır. İkinci planda, kurumların bilgilerini sürekli olarak güncellemeleri ve paylaşım açmalarıyla çalışanların ve sistemi kullananların enformasyon ve iletişim yeteneğini geliştirmek amaçlanmaktadır. Projenin sahibi İletişim Bakanlığı'dır. Projeye 244.000 ABD doları bütçe ayrılmıştır. Proje 6 yıllık bir süreci kapsamaktadır. Projeye takas odasının kamu ve özel sektördeki bilgi tedarikçileri ve kullanıcıları arasında bir bilgi komisyoncusu gibi hareket etmesi istenmektedir. Bu kapsamda, İletişim Bakanlığı'nda bir takas odası kurulacak ve dört devlet kurumu da takas odasıyla ilişkilendirilecektir. Bu kurumlar Ghana İhracatı Teşvik Kurulu, Ghana Serbest Ticaret Bölgesi Kurulu, Ghana Yatırımı Teşvik Merkezi, Ulaşım ve Nakliye Bakanlığı'dır. Bu kurumlar gelişmiş bilgi bankalarına sahip olduğundan seçilmiştir ve gönüllü örgütlere, özel sektör ve devlet kurumlarına hizmet sunmaktadırlar (Backus, 2001: 10, www.ftpiicd.org.pdf, 2.04.2005).

Ülkede Bilgi Bakanlığı, yönetimde serbest bilgi ve şeffaflık akışını kolaylaştırmaya dönük çabalarla mutabık bir biçimde, halka çevrim-içi kamu hizmetlerini sunduğu resmî İnternet sitesini (www.ghana.gov.gh) geliştirmek için

⁷ Kiosklar

Uluslararası İletişim ve Kalkınma Enstitüsü ile işbirliğine gitmiştir. Böylelikle devlete ait tüm İnternet giriş noktalarını tek bir alana toplamak amaçlanmaktadır (E-governance, www.ghana.gov.gh 14.04.2007).

2.5.3. Tanzania

Tanzanya'da "Bilgi ve İletişim Teknolojileri'nde Gelişimi Sağlama Amaçlı Bölgesel Yönetişim" projesiyle, kamu sektöründe acil bilgisayarlaştırma ihtiyacı olan alanların tanımlanması, veri akışı modelleri ve bu modellerin sektörler arası raporlama mekanizmalarının açıklanması, Kinondoni eyaletindeki bölge merkezlerinde bilgi ve iletişim gücünün artırılması amaçlanmaktadır Projenin sahibi Tanzania Bilim ve Teknoloji Komisyonu'dur. Projeye 38.000 ABD doları bütçe ayrılmıştır. Proje, 1999-2002 yıllarını kapsamaktadır ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımıyla karar verme sürecine dönük bilgilerden yararlanarak Kinondoni bölgesinde iyi yönetim anlayışını egemen kılmaktadır. Böylelikle bölgesel seviyede eğitim, sağlık ve doğum, evlilik ve ölüm kayıtlarına dayalı bilgisayarlaştırılmış bölge yönetimi bilgi sistemiyle karar verme sürecine dönük basit bir idarî bilgi sistemi oluşturulmaktadır (Backus, 2001: 11-12, www.ftpi-icd.org.pdf, 2.04.2005).

2.5.4. Kenya

Kenya'nın "İnternet'i Kullanarak Rüşveti Önleme Projesi" Kenya Anti-Rüşvet Otoritesi'nce yürütülmektedir. 1999-2002 yıllarını kapsayan projeye şeffaf bir devlet yönetiminin İnternet aracılığıyla sağlanması amaçlanmaktadır. Projenin sahibi Kenya Anti-Rüşvet Otoritesi'dir. Projenin maliyetine ilişkin herhangi bir hesaplama yapılmamıştır. Anti-Rüşvet Otoritesi'ne posta ve e-posta yoluyla da ulaşılabilmesine rağmen; vatandaşların temel ulaşım kanalı telefondur. Çoğu vatandaş mahremiyet yokluğu nedeniyle Anti-Rüşvet Otoritesi'ne bilgi vermekten kaçınmaktadır. Proje kapsamında Bilgi Teknolojileri Standartları Birliği rüşvetle mücadelede halkın katılımını ve dikkatini artırmayı amaçlayan Elektronik Rüşvet Yönetimi Pilot Projesi'ni başlatmıştır. Bu pilot proje halka rüşvet olaylarını raporlamak için İnternet ve e-posta sistemini kullanmaktadır. Pilot proje altı şehirde ve iki ücra mahalde rüşvet raporlama kolaylığı sunacak ve söz konusu bu ortamlar bilgi kaynaklarını Elektronik Rüşvet Yönetim Merkezi'ne yönlendirecektir. Merkez bu bilgiyi elektronik olarak süzecek ve harekete geçilmesi için ilgili otoritelere sevk edecektir (Backus, 2001: 13, www.ftpiicf.org.pdf, 2.04.2005).

2.5.5. Botswana

Ülke, 2003 yılında tamamlanmış başarılı bir Ulusal Gelişim Stratejisi'ne sahiptir. Bu stratejiyle, devletin özel sektöre yardım ederek ulusal amaçlar dâhi-

linde bilgi teknolojilerini geliştirmesi, kaliteli bilgi teknolojilerine ait sistemlerin tanımlanması, veri iletişimini mümkün kılan bir altyapının kamu kurumları dâhilinde oluşturulması, her bir bakanlığın kendi veri tabanlarını ve bilgi teknolojisi sistemlerini kurması amaçlanmıştır. Ancak ülke bilgi ve iletişim teknolojileri bakımından gelişmiş ülkelere hayli bağımlıdır. Botswana İstihdam, Ulaşım ve İletişim Bakanı David Magang, İnternet piyasasının tamamen serbestleştirilmesine rağmen; kullanıcıların çoğunun şirketlere ait kurumlar ve devlet örgütleri olduğunu ve İnternet erişiminin kentsel ve kırsal alanlarda düşük olduğunu belirtmektedir. Ayrıca İnternet erişimine dönük telefon ve abonelik ücretleriyle bağlantı masrafları hayli maliyetlidir. Devletin vatandaşlarıyla elektronik olarak karşılıklı etkileşimini sağlayacak hiçbir planı yoktur. Ancak uzaktan öğrenim, tele-tıp ve video konferans sistemlerinin uygun kullanımı gibi geniş bant uygulamalarını gelecek iki yıl içinde geliştirmeye dönük planlar vardır ve devlet okullarında İnternet'e geniş kapsamlı erişimi sağlayacak planlar hazırlanmaktadır (Comnet-It, www.unesco.org, 2002: 5-7, 10.04.2005).

2.5.6. Estonya

Estonya'nın enformasyon politikası 13 Mayıs 1998'de Parlamento tarafından onaylanmıştır. Ülkedeki bütün bakanlıklar, yerel hükümetler ve eyalet organizasyonlarında görev alan bilgi teknolojileri yöneticileri bilgi teknolojilerinin bakım ve gelişiminin sorumluluğunu üstlenmiştir (Comnet-It, www.unesco.org, 2002: 16, 10.04.2005). Ülkede bilgi ve iletişim teknolojilerine ilişkin temel göstergeler olumludur. Estonya bilgi toplumu ve e-devletin gelişimi konusunda pek çok AB üyesi olan ülkeden ileri bir konumdadır. 2004 yılında Estonyalıların %60'ının evlerinden veya iş yerlerinden her gün İnternet erişimine sahip olduğu bilinmektedir.

Her Estonyalı öğrencinin evinde bir bilgisayar vardır. Ek olarak Estonya'da her köyde ücretsiz İnternet erişimi sunan bilgi kulüpleri mevcuttur. İçişleri Bakanlığı tarafından hayata geçirilen "**Estonya e-vatandaş projesi**" kamu sektörünün vatandaşlarla, kurumlarla ve şirketlerle işbirliğinde Bilgi Teknolojisi'nin ve İnternet'in akıllı biçimde kullanımı üzerinde odaklanmaktadır. (Türkiye Bilişim Derneği, www.tbd.org, 2004: 18). Kamu kurumlarının %90'ından çoğu İnternet'e bağlıdır ve Bakanlar Kurulu toplantıları kâğıtsızdır. E-kabine sistemi ne göre yürütülmektedir. (Seizing e-government, 2001, unpan1.un.org).

2.5.7. Malta

Ülkede pek çok hizmet (nüfus kayıtlarının çevrim-içi siparişi, kamu kurumlarına ilişkin öneri, şikâyet ve soruların iletimini sağlayan e-müşteri sistemi,

e-sağlık vb.) İnternet üzerinden verilmektedir. Ayrıca ülkede yürütülen projelerin gelişiminde ve tamamlanmasında ulusal ve stratejik seviyede yönlendirici bir biçimde kolaylaştırıcı ve katalizör siyasi liderlik rolünü üstlenen bir e-bakanlık vardır (e-government, www.gov.mt. 14.04.2007).

“E-devlet Vizyon ve Stratejisi Beyaz Kitabı” Ocak 2000’de yayınlanmıştır. E-devlet hedefine varmada kamu yönetiminin ve özel sektörün katkıları önemsenmektedir. Devlet e-ticareti artırma, kişisel verilerin korunması, sanal suçlarla ilgili tasarıları yasallaştırma, nüfusun bilişim okuryazarlığını takip etme, çevrim-içi ticarî işlemlerle e-devleti geliştirme konularında da birtakım icraatlar yapmıştır (Comnet-It, www.unesco.org., 2002: 41, 10.04.2005). Örneğin; Mart 2003’te devlet e-hizmetlere halkın erişimini sağlayan İnternet telefonu hizmetini kurmuştur.

Nisan 2003’te mevcut bilgisayarları kullanan tüm devler memurları Malta Devlet Ağı’na (MAGNET) geniş bir İntranet⁸ ile bağlanmıştır. Temmuz 2003’te Veri Koruma Yasası yürürlüğe girmiştir.

18 Mart 2004’te Yatırım, Sanayi ve Bilgi Teknolojisi Bakanlığı gelir vergisi ve KDV ödemeleri gibi sosyal hizmetlere dönük karşılıklı ve ticarî bir nitelik taşıyan e-hizmetlere güvenli erişimi sağlamayı amaçlayan İnternet güvenlik ağını uygulamaya koymuştur. Ağustos 2004’te Malta Vergi İdaresi çevrim-içi ödeme sistemini başlatmıştır (e-government in Malta, June 2005, ec.europa.eu, 14.04.2007).

2.5.8. Mauritius

Mauritius’un e-devlet girişimi, bakanlıkları İnternet ortamına aktarma amacını güden bir projeye 1996’da başlatılmıştır. Bakanlıkların İnternet siteleri, kamuya sunulan hizmetlerle bakanlıkların amaç ve hedeflerine yönelik bilgilerden oluşmaktadır. Bakanlıkların çoğu İnternet ortamında yeni kanunları yayınlamakta ve ülke gündemindeki hususları güncellemektedir.

Maliye Bakanlığı’nın “Ağa Katkılar Projesi” ile özel sektörün kamuya yapacağı ödemelerde tek duraklı bir merkez (portal) oluşturulmuştur. Gelir ve Katma Değer Vergisi ideleri 2000 Mayıs’ından beri çevrim-içi ödenmektedir.

Bakanlığın “Ticaret Ağı Projesi” 2000 Mayıs’ından beri faaliyettedir. Devlet Veri Merkezi ise; elektronik olarak kamu yönetimine ve özel sektöre sunulacak hizmetlerde daha etkili çalışma performansı sergilemeyi ve karşılıklı iletişimi arttırmayı amaçlamaktadır.

⁸ Kurum içi internet anlamındadır.

E-devlet projelerinde, e-yönetişim yaklaşımı temel alınmaktadır. Çok aktörlü, katılımcı bir süreç işletilmektedir. Bu aktörler bakanlıklar, kamusal kurumlar ve projeye bağlı diğer kurumlardan oluşmaktadır (Comnet-It, www.unesco.org., 2002: 46, 10.04.2005).

2.5.9. Meksika

E-yönetişim, Meksika'da kamu yönetimini geliştirecek araçlardan biri olarak görülmektedir. İnternet'te Meksika kamu yönetimine ait 500'ün üzerinde portal vardır (Worldbank Group, Studies of e-Government, www1.worldbank.org., 15.11.2004).

Çevrim-içi Meksika projesi, Başbakanlıkça geliştirilmiştir. Projenin amacı, 7 gün 24 saatlik dijital yayınlar aracılığıyla İnternet kullanıcılarıyla interaktif bir iletişim içine girerek kamusal karar verme sürecinde vatandaşla devlet arasındaki mesafeyi kısaltmaktır.

Ayrıca Meksika hükümeti bilgi ve iletişim teknolojilerine nüfusun büyük bir bölümünün erişimini sağlayacak e-Mexico adlı ulusal bir sistem aracılığıyla ülkede var olan dijital uçurumu azaltmaya yönelik önemli bir planı kabul etmiştir (Comnet-It, www.unesco.org., 2002: 55, 10.04.2005).

Devlet, bilgi teknolojisi uygulamalarında norm ve standartlar kurmayı hedefleyen, SECODAM -federal ticarî işlemlerin kaydı-, Tele-SEP -İşlem ve hizmetlere, kamu kurumlarına ve genel eğitim materyallerine tek bir veri tabanında erişim vb.- bilgi teknolojisi sistemlerinin kullanımını teşvik etmektedir (Kossick, www1.worldbank.org., 12.11.2004).

2.5.10. Türkiye

Türkiye'de e-devlet çalışmalarının temeli 58. Hükümet öncesine kadar gitmektedir. Bu amaçla ilk olarak Avrupa Komisyonu'nun Şubat 2001'de Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Malta ve Türkiye'ye e-Avrupa benzeri bir eylem plânının oluşturulması için davette bulunması üzerine 23-24 Mart 2001'de e-Avrupa+ girişimi görüşülüp onaylanmış, 15-16 Haziran 2001'de e-Avrupa girişimine katıldığımız resmen bildirilmiştir. Türkiye, e-Avrupa+ girişimine en son katılan ülke durumundadır (Evren, 2002, bthaber.interpro.com). Bundan sonra Türkiye'nin e-Avrupa+ sürecindeki sorumluluklarını yerine getirebilmesi amacıyla TÜBİTAK liderliğinde e-Türkiye ya da e-devlet adı verilen kimi çalışmalar yapılmıştır. Dışişleri Bakanlığı ile AB Genel Sekreterliği ve TÜBİTAK arasında yapılan toplantılarda AB'ye taahhüt olarak verilecek tarihler saptanmıştır. Buna göre, Türkiye'nin kıstasların tamamını 2006 yılında yerine getirmiş olma-

sı kararlaştırılmıştır. Bu tarih belirlenirken AB'nin projeler için ayırdığı MEDA (Avrupa-Akdeniz Ortaklığı) Fonundan yararlanabilmek için fonun bitiş tarihi olan 2006 yılı kabul edilmiştir (Yüçetürk, 2002b). 58. Hükümet döneminde 27 Şubat 2003 tarihinde yayımlanan 2003/12 Sayılı Başbakanlık Genelgesi ile 2003-2004 dönemi için "e-Dönüşüm Türkiye Projesi" adıyla yeni bir plân uygulamaya konulmuş ve projenin koordine edilmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve yönlendirilmesiyle ilgili olarak DPT Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. DPT tarafından yürütülen çalışmalarla ilk olarak 28 Nisan 2003 tarihinde 2003-2004 dönemini kapsayan bir Kısa Dönem Eylem Plânı hazırlanmıştır. Bu eylem plânında bilgi toplumu stratejisi, teknik altyapı ve bilgi güvenliği, eğitim ve insan kaynakları, hukuki altyapı, standartlar, e-devlet, e-sağlık, e-ticaret ile ilgili toplam 73 eylem tanımlanmış, bu eylemlerin ancak %47'si tamamlanmıştır. Plân doğrultusunda e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin hedefi "Vatandaşlara daha kaliteli ve hızlı kamu hizmeti sunabilmek amacıyla katılımcı, şeffaf, etkin ve basit iş süreçlerine sahip olmayı ilke edinmiş bir devlet yapısı oluşturacak koşulların hazırlanması" olarak belirlenmiştir (T.C. Başbakanlık, 27 Şubat 2003, 2003/12 Sayılı Genelge). Bilgi Toplumu Daire Başkanlığı bu proje için bir Danışma Kurulu oluşturulmuş ve 8 yeni çalışma grubu kurmuştur. Buna göre, hukuki altyapıdan Adalet Bakanlığı, teknik altyapı ve bilgi güvenliğinden Ulaştırma Bakanlığı, eğitim ve insan kaynaklarından Milli Eğitim Bakanlığı, elektronik ortamda hizmet sunumundan DPT, kurumlar arasında bütünleşmiş hizmet sunumunu kolaylaştıracak ortak standartlardan TSE, e-sağlıktan Sağlık Bakanlığı, e-ticaretten Dış Ticaret Müsteşarlığı, izleme çalışmalarından Türkiye Bilişim Derneği sorumlu tutulmuştur (DPT, 2003:8-9, DPT:2005:11).

Aralık 2003'teki 2003/48 Sayılı Başbakanlık Genelgesi ile e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin hayata geçirilmesi amacıyla Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı başkanlığında Sanayi ve Ticaret Bakanı, Ulaştırma Bakanı, DPT Müsteşarı ve Başbakanlık Müşaviri'nden oluşan e-Dönüşüm Türkiye İcra Kurulu kurulmuştur. İcra Kurulu toplantılarına diğer kurumların başkanları ile bilişim sektöründeki üç sivil toplum örgütü temsilcilerinin katılacağı da duyurulmuştur (Türkiye Bilişim Vakfı, www.tbv.org.tr Mart, 2004). Bilgi Toplumu Dairesi e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin koordinasyonu ve izlenmesinden sorumlu kılınmıştır. Bunun haricinde kamu bilgi ve iletişim teknolojileri yatırımlarının, AB'ye uyum çalışmalarının koordinasyonu ile AB'nin İdareler Arası Bilgi Değişim Programı ile Avrupa sayısal içeriğinin üretilmesini, kullanımını ve yaygınlaştırılmasını desteklemek amacıyla oluşturulmuş e-içerik programı çalışmalarının yürütülmesinden de sorumludur (Çakal, 2003, www.bilgitoplumu.gov.tr). Kısa Dönem Eylem Plânının 2004 yılında sona ermesinin ardından 2005 yılında 2005/05

Sayıli Yüksek Plânlama Kurulu kararıyla 2005 Eylem Plânı hazırlanmıştır. Eylem Plânında bilgi toplumu stratejisi, teknik altyapı ve bilgi güvenliği, eğitim ve insan kaynakları, hukuki altyapı, e-devlet, e-sağlık, e-ticaret başlıkları altında toplamda 50 eylem sıralanmış, 2006'ya kadar bu eylemlerin %40'ı tamamlanmıştır. 2005 yılında ayrıca Türkiye'nin bilgi ve iletişim teknolojilerinden etkin olarak yararlanması ve bilgi toplumuna dönüşümün gerçekleştirilmesine yönelik orta ve uzun vadeli strateji ve hedefleri belirlemek üzere 2006-2010 dönemini kapsayacak olan Bilgi Toplumu Stratejisi hazırlık süreci başlatılmıştır. "Bilgi Toplumu Strateji ve Eki Eylem Plânı 11.07.2006 tarihli ve 2006/38 sayılı YPK kararıyla onaylanarak 28.7.2006 tarihli ve 26242 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Şahin, 2008:88). 2006-2010 yıllarını kapsayan Bilgi Toplumu Stratejisi kendisine stratejik öncelik doğrultusunda amaçlar tayin edilmiştir.

Bunlar şöyle sıralanmaktadır (DPT, 2006:20):

Sosyal Dönüşüm: Herkes için bilgi ve iletişim teknolojileri ulaşılabilir kılınmalıdır.

Küresel Rekabetçi Bilgi Teknolojileri Sektörü: Uluslararası alanda işlev gösteren bir bilgi teknolojileri sektörü oluşturulmalıdır.

Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin İş Dünyasına Nüfuzu: İşletmelere bilgi ve iletişim teknolojileri yoluyla rekabet avantajı sağlanmalıdır.

Rekabetçi, Yaygın ve Ucuz İletişim Altyapı ve Hizmetleri: Toplumun her kesimine yüksek kalitede ve ucuz geniş bant erişim imkânı tanınmalıdır.

Vatandaş Odaklı Hizmet Dönüşümü: Yüksek standartlarda kamu hizmeti sunumuna geçilmelidir.

Ar-Ge ve Yenilikçiliğin Geliştirilmesi: Küresel pazarın taleplerine uygun yeni ürün ve hizmetler oluşturulmalıdır.

Kamu Yönetiminde Modernizasyon: Kamu yönetimi reformu bilgi ve iletişim teknolojileriyle desteklenmelidir.

Bu stratejik önceliklerden yeni kamu yönetimiyle bağlantısı bulunan vatandaş odaklı hizmet dönüşümü ile kamu yönetiminde modernizasyon bilhassa önemlidir. Bilgi Toplumu Stratejisi vatandaş odaklı hizmet dönüşümü için 2010 yılına kadar vatandaşların elektronik kamu hizmetlerine 7 gün 24 saat ve tercih etikleri kanaldan ulaşabilmelerini şart koşturmuştur. 2010 yılında kamu hizmetlerinin kullanımında en az %70'inin elektronik ortamlarda sunulur hale gelmesi,

elektronik kamu hizmetlerinin kullanımında en az %80 vatandaş memnuniyetine ulaşılması, 2010 yılında her üç kamu işleminden birinin elektronik kanallardan yapılması, vatandaşlar ve işletmelerin elektronik kamu hizmetlerine tek noktadan, e-devlet kapısı üzerinden ulaşabilmeleri diğer ana hedeflerdir (DPT, 2006:30). Kamu yönetiminde modernizasyon kapsamındaki beklentiler 2010 yılında kamu cari giderlerinde yüksek tasarruf sağlamak ve gelirleri artırmak, bilginin doğru kullanımıyla karar süreçlerini etkinleştirmek, genel kamu hizmetlerinden memnuniyet seviyesini artırmak, proje uyumlarında başarı oranını yükseltmek şeklinde sıralanmaktadır. Bilhassa kamu cari giderlerindeki yıllık %9'luk azalmada e-ihale sisteminin uygulamaya konmasıyla 2010 yılında %90'a ulaşması umulan elektronik ortamda yapılan kamu alımlarının sağlayacağı maliyet avantajının etkili olacağı beklenmektedir.

Diğer hedefler arasında kurumlarda proje yönetimi yetkinliklerinin artırılması için tedbirler alınarak kamu bilgi ve iletişim teknolojisi projelerinde başarıya ulaşılması ve plânlanan süre ve bütçe içinde tamamlanamayan projelerin en çok %10 seviyesinde olması, genel kamu hizmetlerindeki vatandaş memnuniyetinin ileri ülkeler seviyesine olması, genel kamu hizmetlerdeki vatandaş memnuniyetinin ileri ülkeler seviyesine yükseltilmesi yer almaktadır (DPT, 2006:34-35). Bu kapsamda e-devletle ilgili pek çok adım atılmıştır. İlk olarak, bilgi sistemlerinin tekil numaraya dönüşümü sağlanmış, kurumlar arası veri paylaşımı sistemine geçilmiştir. Çalışmaları standardize etmek ve çalışmalar arası koordinasyon ve eşgüdümü sağlamak amacıyla birlikte çalışabilirlik esasları rehberi, kamu internet siteleri ile bilgi ve iletişim teknolojileri proje hazırlama kılavuzu hazırlanmıştır. Öte yandan Elektronik Belge Yönetimi Referans Belgesi ve Standardı (TS/3298) oluşturulmuş, güvenli elektronik imza ve sertifika hizmetleri için Kamu Sertifikasyon Merkezi kurulmuştur. Eğitim ve İnsan Kaynakları alanında okullara geniş bant internet bağlantısı verilerek bilgi teknolojileri sınıfları oluşturulmuş, eğitim müfredatında bilgisayar destekli eğitim ön plâna çıkarılarak öğretmenler için bilgisayar kampanyası yürütülmüştür.

İnternet'in yüksek hızlı, ucuz ve kaliteli geniş bant bağlantısı ile yaygınlaşması sağlanmış, bilgi güvenliğine yönelik pilot çalışmalar yapılmıştır. E-ticaret alanında KOBİ'lere e-ticaret ve e-iş destekleri sağlanmış, dış ticarete e-belge pilot uygulaması Bursa Gemlik Serbest Bölgesi'nde hayata geçirilmiştir. E-sağlık alanında standartların belirlenmesiyle hastane bilgi sistemleri oluşturulmuştur (DPT, 2007:12-16). 2009 yılında geçilen telefonla randevu ya da çevirim-içi randevu sistemi hastaların hastanelere gitmeden istedikleri doktordan randevu alabilmelerini sağlamıştır.

E-devletin hukuki altyapısı ise Elektronik İmza Kanunu'nun 2004 yılında çıkarılması, Türk Ceza Kanunu'na yeni bir suç tipi olarak bilişim suçlarının girmesi, internet ortamında yapılan yayınların telif haklarının Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile ilgili koruma altına alınması, Evrensel Hizmet Kanunu ve Telekomünikasyon alanında getirilen ikincil mevzuatla AB müktesebatına uygun bir haberleşme altyapısının kurulması ve internet ortamında yapılan yayınların düzenlenmesi ve bu yayınlar yoluyla işlenen suçlarla mücadele edilmesi hakkında kanun ile düzenlenmiştir (DPT, 2007:14). Hükümet 17.04.2007 tarihinde kamuoyuna açıkladığı AB Müktesebatına Uyum Programı 2007-2013'ü yayımlayarak e-devlet çabalarını AB girişimleri ile uyumlaştırmayı, bilgi toplumuna yönelik ulusal hedeflerin geliştirilmesini, bunun için gerekli hukuki ve düzenleyici çerçevenin uygulamaya konulmasını öngörmüştür (Erkaya, 2009:5).

Aşağıda e-devlet çalışmaları kapsamında yerel yönetimlerde izlenen belli başlı uygulamalar ele alınmaktadır:

İstanbul Büyükşehir Belediyesi⁹

İstanbul BŞB E-Belediye çalışmaları Bilgi İşlem Daire Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. BŞB'nin internet sitesi dinamik, güncellenen bir web sitesi olup, 1997 yılında Aralık ayında yayın hayatına başlamıştır. İstanbul BŞB'nin çalışmalarını başta İstanbullular olmak üzere tüm dünyaya açan site, Türkçe ve İngilizce yayın yapmaktadır. İstanbul BŞB web sitesinin en çok ziyaretçi aldığı sayfalar ise şunlardır (Erdal, 2003):

Çevrim-içi Trafik Görüntüleri: İstanbul'un 10 önemli kavşağından 24 saat canlı trafik görüntüsü yayınlanan sayfa yoğun ilgi görmektedir.

Kent Rehberi: İstanbul'un sokak sokak, cadde cadde taranabilmesine imkân tanıdığı kent rehberi sayfası diğer ziyaretçi yoğunluğu yaşanan sayfalardan biridir.

İhaleler: Geriye yönelik arşiv taraması ve sorgu imkânı tanıyan ihaleler sayfası, İstanbulluların özellikle tedarikçi işletmelerin yoğun ilgi gösterdiği sayfalardan biridir.

Kültür-Sanat: İBŞB bünyesinde sergilenen tüm kültür ve sanat faaliyetleri her ay düzenli olarak yayına verilmektedir.

Ulaşım Rehberi: Şehir içi ulaşım bilgileri sitede güncel olarak yer almaktadır.

⁹ <http://www.ibb.gov.tr>

360 Derece İstanbul Görüntüleri: İstanbul'un tarihi mekânları, meydanları ve Büyükşehir belediyesine ait projelerin 360 derece görüntüleri sitede ilgiyle izlenen sayfalardan biridir.

İstanbul BŞB bünyesindeki İGDAŞ, İSKİ, İDO gibi şirketler de e-devlet yolculuğunda yer almıştır. İGDAŞ ve İSKİ' de vatandaşlar faturasını İnternet üzerinden sorgulayabiliyor ve yine İnternet üzerinden kredi kartıyla ödeme yapabiliyor. İDO' da yani deniz otobüslerinde İnternet üzerinden ödeme yapılıp yer ayırttırılabilir (Gürtuna, 2003, www.webliya.com).

İstanbul BŞB'de ayrıca belediye bürokrasisi ile ilgili yeterince bilgi sahibi olmayan İstanbullular, konuyla hangi birimin ilgileneceğine kafa yormaksızın her türlü başvuru, eleştiri, öneri ve şikâyetlerini Beyaz Masalara¹⁰ şahsen ziyaretle, telefonla (153 Alo Büyükşehir Sesli Bilgi Sistemi) ya da elektronik posta (beyazmasa@ibb.gov.tr) ile iletebilmektedir (Yıldız, 1999: 13, www.edevlet.net).

Ankara Büyükşehir Belediyesi¹¹

İlgililerin doğrudan başkana ulaşmalarının da sağlandığı Büyükşehir belediyesinin web sayfasında kullanıcılara şu hizmetler sunulmaktadır: Belediye hizmet birimleri, kentle ilgili proje-yatırım bilgileri, belediye bütçesi, belediye hizmet rehberi, kentin tarihsel gelişimi, Ankara'da neler yapmalı, belediye faaliyet raporları, ihale ilanları, şehir rehberi, sıkça sorulan sorular, tarihte belediye ve meclisi hakkında bilgi, mahalli idareler ve belediyelerle ilgili bilgi, ayrıca interaktif kent haritası¹², resmi kurumlar¹³, eğitim¹⁴, ulaşım bilgileri¹⁵ kullanıcılara sunulmaktadır. (Yıldırım ve Öner, www.tojet.com, 16.01.2005)

Kadıköy Belediyesi¹⁶

Kadıköy e-belediyecilik projesi, Kadıköy Belediyesi tarafından başlatılan Global Dönüşüm Projesi kapsamında yer alan ve kent yaşamının gelişmesinde saydamlığın ve katılımın artmasına yönelik önemli bir gelişimi sunan bir projedir. Proje, yerel yönetimlerin iş ve toplumsal yaşamın gelişmesine katkısını gösteren çağdaş bir yaklaşım örneğidir (www.ibimsa.com/bh01.htm, 14.01.2005).

¹⁰ <http://www.ibb.gov.tr/ibbsosyal/beyazmasa>

¹¹ <http://www.ankara-bel.gov.tr>

¹² <http://www.burc.ankara-bel.gov.tr/website/abb>

¹³ <http://www.ankara-bel.gov.tr/resmi.asp>

¹⁴ <http://www.ankara-bel.gov.tr/okul.asp>

¹⁵ <http://www.ankara-bel.gov.tr/otobus.asp>

¹⁶ <http://www.kadikoy-bld.gov.tr>

Proje başlıca üç bölümden oluşmaktadır (Bal, www.girisim.com.tr, 7 Ocak 2005) :

Bilgi ve Veri İletişim Altyapısının Oluşturulması: Bu bölümde Kadıköy Belediyesi'nde hâlihazırda kurulu bulunan donanım, iletişim ve yazılım yazılımlarının bu yeni projeyi destekleyecek şekilde güncelleştirilmesi yapılacaktır.

Ofis Otomasyonu ve Doküman Akış Yöntemi: Kadıköy Belediyesi iç ve dış haberleşme trafiği elektronik ortama taşınacaktır. Belediyenin dahili bilgi sistemi için İnternet altyapısı oluşturulacaktır.

Elektronik Belediyecilik: Projenin son aşamasında Kadıköy Belediyesi "Portal" kavramının oluşumunu sağlayacak web sitesi oluşturacak, mevcut veri tabanı ile bütünleşik İnternet çözümleri geliştirecektir.

Bu projenin tüm bölümleri hayata geçirilmiş, Kadıköy halkının emlak ve çevre vergileri ödeme işlemlerini, sicil bilgilerini, hesap özeti, beyan bilgilerini sorgulama işlemleri ile borç görüntüleme ve dökme gibi pek çok işlemi İnternet üzerinden yapabilmesi, Kadıköy Gazetesinin web ortamına aktarılması sağlanmıştır. Gerçekleştirilen bu proje başarısı dolayısıyla TÜSİAD ve TBV tarafından e-Yerel Yönetim kategorisinde büyük ödüle layık görülmüştür (Cumhuriyet, 24.10.2003, www.kadikoy-bld.gov.tr, Erişim Tarihi: 8.01.2005).

Yalova Belediyesi E-Yönetişim Projesi

Ülkemiz e-yönetişim açısından bir değerlendirmek gerekirse gelişmekte olan ülkeler kategorisinde yer almaktadır. Bu durum, ülkemizin demokratikleşme düzeyiyle yakından ilişkilidir (Erdal, 2004: 69-72).

Yalova Belediyesi'nin e-belediyecilik projesinin başlangıcı 08-14 Mayıs 1998 tarihlerinde toplanan ve tamamen yerel ve sivil bir öncelik girişimi niteliğindeki Yalova Kongresine dayanmaktadır. Kongre'de konumlanan hizmet sektörünün gelişim vizyonu çerçevesinde öncelik bilişime verilmiş ve Yalova'nın bir "bilişim şehri" olması gerektiği belirtilmiştir. Sonradan proje e-Türkiye girişimi kapsamına alınarak Yalova pilot il yapılmıştır (Uçkan, 2003: 298). Yalova e-yönetişim Projesi, Haziran 2003-Aralık 2006 dönemini kapsamaktadır. Projenin maliyeti 450.000 ABD dolarıdır. Proje, Yalova'yı pilot bir şehir olarak ele almıştır. E-yönetişimi yerel düzeyde tesis etmeyi amaçlamaktadır. Yerel yönetimlerin sunacakları hizmetlerde bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın bir biçimde kullanılmasını teşvik etmektedir. Yerel halkı da bilişim alanında bir eğitim süzgecinden geçirerek e-vatandaşlar yaratmaya çalışmaktadır (UNDP, www.undp).

org.tr, 2.04.2005). E-Yalova için 11 hedef belirlenmiştir. Yalova Valiliği, Yalova Belediyesi ve Bahçeşehir Üniversitesi tarafından hazırlanan proje çerçevesinde köy kahvelerine İnternet köşeleri konularak İnternet'e erişim sağlanacaktır. Tüm merkez ilçe ve köy muhtarlık ofisleri İnternet'e erişim noktası haline getirilecek, bu kapsamda muhtarlar eğitilecektir. Yalova merkez ilçede Mernis Projesinin şartları olan bilgi kullanım metodolojisine geçilerek e-kimlik uygulaması başlatılacaktır (Oğhan, 2002, www.hurriyetim.com.tr).

Yalova'da uygulanan e-yönetişim sistemi üç temel kavram üzerine kurulmuştur (Aksel, www.cities.lyon.org, 3.04.2005):

Şeffaflık: Bilgi edinme hakkı, üçüncü kuşak bir insan hakkı olarak demokrasinin ve şeffaf bir yönetimin aracıdır. E-yönetişimi oluşturan temel bir husustur. Bu kapsamda, hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışıyla belediyece sunulan hizmetlerin çoğunun, belediyenin gelir-gider durumunun, belediye ihalelerinin ve üst seviyedeki idarecilerin sahip olduğu mal varlıklarındaki değişimin İnternet aracılığıyla vatandaşlarca takip edilmesi amaçlanmaktadır.

Verimlilik: Yalova Belediyesi'nde uygulanan toplam kalite çalışmaları e-yönetişim anlayışıyla hızlanmıştır. Bu kapsamda belediyece uygulanan bir çalışma listesi hazırlanmıştır. Bu listede her bir kamu hizmetinin görülmesi için gerekli zamanın uzunluğu belirlenmiştir. Personelin performansı sürekli izlenmektedir.

Katılım: Yalova Belediyesi'nin e-yönetişim sistemi, Yerel Gündem 21 girişiminin bir parçası olarak gündeme gelen "katılımcı ve yurttaş odaklı bir yerel yönetim mekanizması oluşturma" amacına yönelik avantajlardan yararlanmaktadır. Varolan katılım mekanizmaları komşuluk, kadınlar, emekliler ve gençlik kurullarıdır.

Bilgi ve enformasyon kaynakları da e-yönetişimin başarısında -e-yönetişimin yenilenebilir bilgi kaynaklarına gereksinim duyduğu göz önüne alınırsa- önemli bir yer tutar. Yerel seviyede şehir ve vatandaşla ilgili bilgiler de bir veri havuzunu simgeleyen Şehir Enformasyon Sistemi'nde bulunabilmektedir. Ayrıca belediye internet dışından hiçbir müracaat kabul etmemektedir. Belediyede çalışan personelin performans ölçümlerinin bilgisayar ortamından yapılabilirdiği, her işin tanımlandığı, hizmet süresinin sayısallaştırıldığı, buna göre denetimin icra edildiği bir uygulamaya geçmiştir. Mahallelerde talep edilen yatırımların öncelik sıralamaları e-referandum sistemiyle demokratik bir biçimde belirlenmektedir (Kantarci, www.ekonometri.com, 2.04.2010).

Belediyece kurulan bilgi evlerinde ise 15-20 bilgisayarla kullanıcılara mo-

dern, güvenli ve kontrollü bir biçimde günde bir saat internete erişim olanağı sunulmaktadır. Belediyenin Arı Kovanı Portalı para, sağlık, eğitim, iş bulma ve kariyer, girişimcilik, aile, kiracı/ev sahibi olma ve yurttaşlık bilgileri başlıkları altında Yalovalılara kişisel yönelik bir kişisel gelişim ve hizmet mecrası olarak tasarlanmıştır. 2006 yılında Yalova AB Bilgi Toplumu Tele-Şehirler Bilgi Teknolojileri Forumu'nu Türkiye'de düzenlemiş, AB Bilgi Toplumu Mükemmellik Merkezi olma yolunda mesafe almıştır (www.pctime.com.tr, 2.04.2010).

Bu projenin eleştirilen yanı ulusal düzeyde e-Türkiye girişimi kapsamına alınarak bu alandaki çalışmaların koordinasyonu ve yönlendiriciliğini sağlama görevinin merkezî idarenin taşradaki uzantısını temsil eden Yalova Valiliği'ne verilmesidir. Merkezî idarenin yerel özerklik ve demokrasi anlayışıyla bağdaştırılamayacak bu tavrının projenin başarısına ve gelişimine önemli bir sekte vurduğu ileri sürülmektedir (Uçkan, 2003: 298). Ancak Valilik projeleriyle Yalova'nın bir bilişim şehri olmasına önemli katkılar yapmaktadır. Bu amaçla Valilikçe başlatılan "Çağrı Merkezi Projesi" işsizlik ve yetişmiş işgücü sorununu çözmek için ilk etapta 120 kişiye kurs vermiştir. Proje, 2000 kişiye istihdam sağlamayı amaçlamaktadır. Ayrıca Yalova'da bir Bilişim Vadisi oluşturmak amacıyla Bilişim Organize Sanayi Bölgesi Projesi Valiliğin (İl Özel İdaresi) %30, Belediye Başkanlığı'nın %40, Ticaret ve Sanayi Odası'nın %30 katılım ortaklığı ile gerçekleştirilmiş, proje Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca 17.09.2003 tarihinde onaylanmış, 215 sıra numarası ile tescil edilerek tüzel kişilik kazanmıştır. Proje ile 1200 kişilik bir istihdam yaratılması amaçlanmaktadır (www.bizim-mig.com.tr/arsiv/36/36-15a.asp, 2.4.2010).

SONUÇ

Yönetişim, devletin hacmini yeniden belirlemek, devletin vatandaşlarına sunduğu kamu hizmetlerine çok aktörlü ve çözüm yönelimli uygulamalarla katılımcı bir eksende yaklaşmak amacını güden kamu yönetiminin etkinliğini arttırmaya yönelik yeni yönetim yaklaşımlarından birisidir. Yönetişimin e-boyutu, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki merkeziyetçi, otoriter, hiyerarşik ve kırtasiyecilik bürokratik yapının ortaya çıkardığı sıkıntılara karşı bir çözüm olarak görülmektedir. E-yönetişim; yatay, yerel yönetimlere yetki, kaynak, görev aktarımının yapıldığı, yerelleşme ve kuraldan arındırmanın hayata geçirildiği yönetsel yapılarda öne çıkmaktadır. Toplumla bütünleşmiş, sivil toplumu ve özel sektörü de içeren, bilgi ve iletişim teknolojilerince desteklenen bir yönetim tarzını nitelemektedir. Bilgi toplumu kavramı üzerine inşa edilen, bilişim ve bilgi teknikleriyle güçlendirilerek elektronik uygulamalarla hız ve kapasitesi artırılan e-devlet yaklaşımı e-yönetişim uygulamalarıyla sosyo-kültürel dinamikler

tarafından içselleştirilmektedir. Böylece kendi içinde katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayan bir kamu yönetimi yaratılmak istenmektedir.

Verilen ülke örneklerinden de görüleceği üzere, e-yönetişim güçlü bir sivil toplum yapılanmasına ihtiyaç duymaktadır. E-yönetişim uygulamasını başarılı kılan mihver faktör, sivil toplumun siyasal yapı içinde kendine bağımsız bir yer edinebilmesidir. Çoğulcu bir siyasal ve yönetsel sistem yapılanmasıdır. Toplumsal yapının örgütlenme konusundaki kararlılığı ve ortaklaşa eylemde bulunabilme kabiliyeti e-yönetişim projelerinin başarısını doğrudan etkilemektedir. Aynı zamanda e-yönetişim, merkezî yönetimden beslenen ve toplumsal tabandan destek bulan çift yönlü etkileşimle karar alma süreçlerinde demokratikleşmeyi de sağlamaktadır. Siyasal toplumu açık bir sistem şeklinde düşünerek çevresel değişimlere karşı hassas hale getirmektedir. Gerekli teknik, yasal ve siyasal ortamın yaratılması durumunda toplumsal yapı ve kurumları pozitif yönde dönüştürerek kamu yönetimini şeffaf, sorumluluk sahibi olduğu toplum üyelerine karşı hesap ve cevap verebilir kılmaktadır.

Özellikle sosyal ve ekonomik açıdan, eğitim düzeyi yüksek, bilimsel gelişmelere duyarlı, bilişim alanında yüksek bir okur yazar oranına sahip bir toplumda e-yönetişim evrimini daha hızlı tamamlayacak, ilgili ülkenin siber alemde yaşanan yarışta güçlü bir rakip olmasını sağlayacaktır.

Merkeziyetçi, tekil bir siyasal sistem anlayışıyla, siyasal yapı ve kültürünü otorite eksenli tanımlayan, yönetim anlayışında geleneksel dokunun belirgin izlerini sürdüren, ulusal güvenlik konusunu bir takıntı haline getirmiş toplumlarda ise; e-yönetişim tepeden inme uygulamalarla uygulanmaya çalışılsa bile bürokratik direnç ve toplumsal tepkilerle karşılaşacağından sorunları değil çözmek, belki de sorunların daha da kronikleşmesine neden olacaktır. Sonuç olarak, siyasal ve toplumsal yapının niteliği, e-yönetişim uygulamalarının başarıya ulaşmasında önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Aktan, Can Coşkun (2003)**, *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Aksel, A.**, "An e-Governance Application-Yalova Turkey", www.cities-lyon.org, 3.04.2005.
- Arifoğlu, Ali (2004)**, *e-Dönüşüm: Yol Haritası, Türkiye, Dünya*, Birinci Basım, Sas Bilişim Yayınları, Ankara.
- Backus, Michael (2001)**, "E-Governance and Developing Countries", Research Report, No.3, www.ftpicd.org.pdf, 2.04.2005.
- Başbakanlık**, "e-Dönüşüm Türkiye Projesi Konulu ve 27.02.2003 tarihli 2003/11 Sayılı Genelge".
- Bal, Haluk**, "Kadıköy Belediyesi Global Dönüşüm/Yönetişim Projesi", Banka ve Para Teknolojileri Dergisi, www.girisim.com.tr, Erişim Tarihi: 7.01.2005.

BTSTP (Bilim-Teknoloji-Sanayi Tartışmaları Platformu) (1995), Enformatik Alanına Yönelik Bilim, Teknoloji ve Sanayi Politikaları Çalışma Grubu Raporu, Ankara.

Bilişim Şehri Yalova, www.bizim-mig.com.tr/arsiv/36/36-15a.asp, Erişim Tarihi: 2.4.2010.

Coşkun, Selim (2003), "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Edt: Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Bayram Coşkun, Namık Kemal Öztürk, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Case Studies, Chapter 3, www.mit.gov.in, 10.03.2005.

Cumhuriyet Gazetesi, "E-Belediye'ye Ödül", 24.10.2003, www.kadikoy-bld.gov.tr, Erişim Tarihi: 8.01.2005.

COMNET-IT (2002), Country Profiles of e-Governance, The Commonwealth Network of Information Technology for Development Foundation, www.unesco.org/webworld/news/2002/e-governance.rtf, 10.04.2005.

Coşkun, Selim (2003), "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Edt: Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Bayram Coşkun, Namık Kemal Öztürk), Seçkin Yayınevi, Ankara, ss. 39-57.

Çukurçayır, Akif M. ve Esra Sipahi (2003a), "Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminin Kalite", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, ss.35-66.

Çukurçayır, Akif M. (2003b), *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim, Yeniden Yapılanma, Demokrasi, Etkinlik, Birinci Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya.*

..... (2003c), "Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Edt: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara.

Çakal, Recep (2003), "E-Dönüşüm Türkiye Projesi ve e-devlet'e Geçiş Çalışmaları", Türkiye-İngiltere e-devlet Semineri, Bilgi Toplumu Dairesi, 9 Eylül, www.bilgitoplumu.gov.tr

Demir, Ömer (2003), *Küresel Rekabette Etkin Devlet*, Türkiye İçin Etkin Bir Devlet Oluşturma İmkânı, 1. Baskı, Nobel Yayınevi, Ankara.

Dhawela, Devendra, "E-Governance", e-zest Solutions Pvt. Ltd. www.e-zest.net/presentations/e-governance.pps, 5.04.2005.

Demirel, Demokan (2005), Etkin Devletin Bir Aracı Olarak E-Devlet ve Türk Kamu Yönetimi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.

DPT (2007), *E-Dönüşüm Türkiye Projesi:2003-2007 Arası Gelişmeler*, Bilgi Toplumu Dairesi, 25 Ekim, Ankara.

.....(2006c), *Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010)*, Yayın No:2699, Ankara.

.....(2005a), *E-Dönüşüm Türkiye Projesi, 2003-2004 Kısa Dönem Eylem Planı, Uygulama Sonuçları ve 2005 Eylem Planı*, Ankara.

.....(2003), *E-Dönüşüm Türkiye Projesi, Kısa Dönem Eylem Planı, 2003-2004*, Ankara.

Erdal, Murat (2004), *Elektronik Devlet, E-Türkiye ve Kurumsal Dönüşüm*, Filiz Kitabevi, İstanbul.

..... (2003), "Elektronik Bilgi Çağında Kamu Yönetimi ve Bir Yerel Yönetim Uygulaması: İstanbul Büyükşehir Belediyesi", *II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, 17- 18 Mayıs 2003, Derbent – İzmit.

Eryılmaz, Bilâl (1999), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul.

E-Governance, www.bitcapesolutions.com/e-governance-india.htm, 5.04.2005.

E-Governance in India, www.expresscomputeronline.com/20050131/egovernance01.shtml, 28.03.2005.

E-governance, www.ghana.gov.gh/governing/egovernance/index.php, 14.04.2007.

Evren, Aslı (2002), "E-Türkiye'nin Patronu Kim?", *BT Haber*, 6 Mart, <http://bthaber.inter-pro.com.tr/haber.phtml?yazii=65000115>

Göymen, Korel (2000), "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.9, Sayı:2, Ankara: TODAİE, ss.3-13.

Gürtuna, Ali Müfit (2003), "E- Dönüşüm ve E- Devlet", Bölüm: 10 – 19 Ocak 2003, www.webliya.com.

Güler, Ayman Birgül (2003a), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye" *Praksis*, Düzenlenmeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye'de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü, Sayı:9, Kış-Bahar, ss.93-116.

..... **(2003b)**, "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Edt. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman 1. Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara, ss.527-544.

Güzelsarı, Selime (2004), "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", *Kamu Yönetimi*, Edt: M. Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen, İmaj Yayınevi, Ankara, ss. 85-139.

Hollanda Maliye Bakanlığı Kamu Denetim Politikası Genel Müdürlüğü (2004), Kasım 2000 Tarihli Broşür, "Kamusal Yönetişim: Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişim, Niçin ve Nasıl?", (Çev: Baran Özeren, Özlem Temizel), Araştırma/ İnceleme/ Çeviri Dizisi: 36, Birinci Basım, www.sayistay.gov.tr, 7.04.2005.

İnsel, Ahmet (2004), *Neo-Liberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili*, Birikim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.

Kantarıcı, Sendar, "Yalova Belediye Başkanı İle Söyleşi", www.ekonometri.com.tr/index.php?page=habergoster&hbrID=489, Erişim Tarihi: 2.4.2010.

Kossick, M. Robert, "Mexico's Emerging E-Government Program: The Role of İnternet in Promoting Economic Development, Democratic Governance and The Rule of Law", www1.worldbank.org, 12.11.2004.

Mardle, Earl, "eGovernance in the Nation State: A Great Opportunity or Last Change", www.bytesforall.org/Egovernance/html/egov-lastchange.htm, 6.04.2005.

Mastek, "e-Governance Solutions, Making a Valuable Difference", www.dmreview.com, 10.04.2005.

Madon, Shirin, "Evaluating the Developmental İmpact of E-Governance Initiatives an Exploratory Framework", www.is.cityu.edu.hk, 10.05.2004.

Nohutçu, Ahmet (2002), Evolution of Public Policymaking within the Dynamics of Governance in the field of Tourism: A Turkish Case, ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Tezi, Ankara.

Okot-Uma W'O, Rogers, "Building Cyberlaw Capacity for eGovernance: Technology Perspectives", London - United Kingdom, www.electronicgov.net, 6.04.2005.

Oğhan, Şehriban, "E-Yalova AB'de Destek Arıyor", 3.06.2002, www.hurriyetim.com.tr.

Ökmen, Mustafa, Serhat Baştan, Abdullah Yılmaz (2004), "Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler", *Kamu Yönetimi*, Edt: Mustafa Ökmen, Abdullah Yılmaz, Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 23-80.

Özer, Akif M. (2005), *Yeni Kamu Yönetimi*, Teoriden Uygulamaya, Platin Yayınları, Birinci Baskı, Ankara.

Ömürgönülşen, Uğur (2003), "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Edt. Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Birinci Baskı, Ankara.

Political Support Vital for E-Governance Initiatives: Ahluwalia, Bhubanesware, DHNS, www.deccanherald.com/deccanherald/feb062005/n19.asp, 6.02.2005.

Riley, Gilbert Cathia, M. A. Law, "The Changing Role of the Citizen in the E-Governance", e-Democracy Equation, www.electronicgov.net, 7.04.2005.

Riley, Thomas, E-Government vs. E-Governance, The Characteristics of e-governance, www.electronicgov.net, 20.05.2003.

Rhodes, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governance without Government", *Political Studies*, XLIV, ss. 652-667.

Sarka, Reshmi, "E-governance a Step Towards Democracy", www.itforcharge.net/resources/Egovarnance%20-%20article.htm, 8.04.2005.

Saygılıoğlu, Nevzat ve Selçuk Arı (2003), *Etkin Devlet*, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, Birinci Basım, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Turner, Michael, "Leadership and Strategy for eGovernance", www.comnet-it.org, 6-8.02.2002.

Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) (1994), Esnek Üretim/ Esnek Otomasyon Sistem ve Teknolojileri, Bilim ve Teknoloji Strateji ve Politika Çalışmaları, TÜBİTAK BTP 94/03.

Türkiye Bilişim Derneği, "Dünya Örnekleri", E-toplum Çalışma Grubu (e-birey alt çalışma grubu), Sonuç Raporu, www.tbd.org, 30 Mart 2004.

Seizing E-Government, Opportunities: "Assessment, Priorization, Action", unpan1.un.org, 12.06.2001

Şahin, Ali (2008), *Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E-Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya.

Türkiye'de Bilgi Ekonomisine ve Bilgi Toplumuna Dönüş İçin Strateji ve Politikalar (2004), İzmir İktisat Kongresi 22. Çalışma Grubu, Bilgi Ekonomisi ve Bilgi Toplumuna Geçiş Raporu Türkiye Bilişim Vakfı Versiyonu, Mart, www.tbv.org.tr

Türkiye'nin ilk e-Belediyecilik Projesi BİMSA tarafından gerçekleştirildi, www.ibimsa.com/bh01.htm, Erişim Tarihi: 10.01.2005.

Uçkan, Özgür (2003), E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar - I, Literatür Yayıncılık.

UNPAN (2001), Seizing E-Government, Opportunities: "Assessment, Priorization, Action", unpan1.un.org , 12 june.

UNDP, "Democratic Governance-Yalova e-Governance", Using one city to create an "e-Governance model for Turkey" , www.undp.org.tr/yalovaEgovernance.asp, 2.04.2005.

Worldbank Group, "Studies of E-government", www1.worldbank.org., 15.11.2004.

Vittal, N. (2001), "Cultural Dimensions of E-Governance", Talk delivered in the III T&M, Gwalior, cvc.nic.in , 10.04.2005.

Yüçetürk, Elif (2002a), "Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı" *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE, YYAEM, Ankara, ss. 225-236.

.....(2002b), "Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamaları ve Tabana Yayılabilme Yeteneği Bakımından Bir Değerlendirme: Bolu Örneği", *I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, İzmit.

Yıldız, Mete (1999), "Yerel Yönetimlerde Yeni Bir Katılım Kanalı; İnternet: Türkiye ve ABD'de Elektronik Kamu Bilgi Ağları", *Çağdaş Yerel Yönetimler* 8 (4): 144 – 156.

Yıldırım, Uğur ve Şerif Öner, "Bilgi Toplumu Sürecinde Yerel Yönetimlerde Eğitim- Bilişim Teknolojisinden Yararlanma: Türkiye'de E-Belediye Uygulamaları", www.tojet.com, Erişim Tarihi: 16.01.2005.

Yalova Dijital Kent Oluyor, www.pctime.com.tr , Erişim Tarihi: 2.4.2010.

İNSAN HAKLARININ KORUNMASI AÇISINDAN İL VE İLÇE İNSAN HAKLARI KURULLARI

Suat DERVİŞOĞLU *

ÖZET

İnsan haklarının tanınması ve güvence altına alınması kadar bu hakların korunması da büyük önem taşımaktadır. İnsan haklarının korunması esas itibariyle Devlete karşıdır. Hak ve özgürlüklerin Devlete karşı korunması denildiğinde ise, Devleti somutlaştıran organlara, yani yasama ve yürütme organlarına karşı koruma anlaşılır.

İnsan haklarının korunmasında ilk güvence bunların hukukça tanınması, yani “kanunilik ilkesi” dir. Özgürlüklerin yasama organınca düzenlenmesini ifade eden kanunilik ilkesi, kanunların bireylerin yanı sıra devlet organlarını da bağlaması nedeniyle bir yandan devlete karşı özgürlükleri güvence altına alırken, öte yandan da insan haklarının ihlali durumunda yargı organlarına gidebilmesine imkân verir. Bu nedenledir ki hem devlet-birey ilişkilerinde, hem de bireyler arasındaki ilişkilerde insan haklarının temel güvencesini oluşturur.

İnsan hakları ihlallerinin artışı, hak ve özgürlükleri koruma amacına yönelik mevcut kurum ve sistemlerin dışında, yeni ve bağımsız idari kurumların oluşturulmasını gündeme getirmiştir. Ancak bu kurumların da korumanın etkinliğini arttırmak amacıyla, bağımsızlıklarından ödün vererek, devlet yapısı içine girdiği görülmektedir.

Ulusal insan hakları kurumlarının temel amacı, belli bir alanda ilgili özgürlüklere güvence sağlamak, idari düzenleme ve uygulamalara katılmak, idari eylem ve işlemlere karşı ortaya çıkan şikâyet, itiraz ve uyuşmazlıkların çözümünde rol almaktır.

Anahtar Kelimeler: İnsan Hakları, Paris Prensipleri, İl ve İlçe Kurulları

ABSTRACT

In Terms of Protection of Human Rights Province and District Human Rights Boards

Protecting human rights has also great importance as well as being recognised and being guaranteed of them. The protection of human rights are essentially for the benefit of the state. When the protection of rights and liberties for the benefit of the state is said, is understood the protection for legislative and executive organs which make the state concrete.

The first guarantee of protecting of protecting human rights is being accepted legally in other words it is “the principle of legal”. The legal principle which means

¹ Koçarlı Kaymakamı

regulating of the liberties by the legislative organ, because of the laws involving not only the individuals but also the government organs, also allows to go to judicial organs in the circumstances of breaking the law of human rights while guaranteeing the freedom against the state. For this reason, it consists of the basic guarantee of human rights on the relations both between the state and individual and among the individuals.

The increase of violations of human rights has brought up to forming the new and independent administrative institutions to protect the human rights and liberties except the present institutions and systems. But it can be seen that these institutions get into the state in order to increase the importance of protection by compromising their independency.

The main goal of the national human rights institutions are to provide assurance for the liberty in a certain area, to join the administrative regulations and practices and to take a part in resolutions of complaint, objection and disputes which occur against the administrative actions and procedures.

Key Words: Human Rights, Paris Principles, Provincial and District Boards

GİRİŞ

İnsan hakları kısaca "İnsana insan gibi muamele etmek" tir. İnsanlar arasında hiçbir ayırım gözetmeden onlara özgür ve eşit bireyler olarak, insan onuruyla bağdaşan tarzda muamele etmek, insan hakları kavramının özüdür. "İnsana insan gibi muamele edilmesini talep etmek" anlamında insan hakları, insanların hayati çıkarlarını savunmak açısından meşru görülen ve bir politika veya eylemle ilişkili bütün etkenleri (amaçları, hedefleri...) gölgede bırakan, yani üstün bir yönü bulunan en güçlü haklardır. İnsan haklarını savunmak; herkese, her zaman ve her koşul altında, bütün insanların, insan olmak bakımından, eşit olduklarını ve eşit olan bu insanların ve haklarının her türlü amacın veya siyasal idealin üstünde olduğunu kabul etme zorunluluğunu yüklemektedir (Coşkun, 2001: 233).

İnsan hakları kavramının ekseni olan "insan", hak sahibi olan kişidir. Kişi olmak, hukukun insana yüklediği bir niteliktir. Kişi terimi ile hem gerçek hem de tüzel kişi kastedilmektedir. İnsan hakları denildiğinde akla ilk gelen kavramlardan birisi de "özgürlük" olmaktadır. Hak ve özgürlük sözcükleri sıklıkla birbirleri yerine kullanılmaktadır. Hukuk belgelerine bakıldığında her ikisine de yer verildiği saptanabilmektedir. Hak ve özgürlük sözcükleri birbirini tamamlayan iki kavramdır. Hak, özgürlükleri koruyan, onu kurumsallaştıran, yani yapma ya da yapmamaya ilişkin herhangi bir baskının yokluğu biçiminde somutlaşan bir özgürlüğün hukuksal kimlik altında görünmesidir (Gemalmaz, 2007: 1442-1445).

İnsan haklarının korunması hem iç barışın hem de küresel barışın temelidir. Barışı kolaylaştıran en büyük değer insan haklarının temelini oluşturan

özgürlüktür. Özgürlük, kişinin kendisini hem maddi hem de manevi anlamda var etmesinin araçlarını bulmasını ve geliştirmesini mümkün kılar.

İçinde bulunduğumuz çağın en önemli etik ve siyasal-kültürel değerlerinden biri ve insanlığın ortak hedefi olması münasebeti ile, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusu, belli başlı uluslararası örgütlerin ana faaliyet alanlarından birini oluşturmuştur. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ve Ek Sözleşmeler yürürlüğe konulmuştur. İnsan hakları alanındaki en önemli bölgesel koruma mekanizması da Avrupa Konseyi' nin kabul ettiği Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi' dir.

İnsan hakları kavramının uluslararası düzeyde daha fazla yer bulması, ulusal koruma mekanizmalarının da önemini arttırmıştır. " Paris Prensipleri" olarak da bilinen Birleşmiş Milletler kararıyla insan haklarını etkin bir şekilde koruyacak ulusal insan hakları kurumlarının kurulması, mevcut olanların ise güçlendirilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur. Avrupa Birliği Kopenhag Siyasi Kriterlerinde, insan haklarını güvence altına alan istikrarlı kurumların varlığının vurgulanması da konuya verilen önemin göstergesidir.

Türkiye' de temel hak ve özgürlüklerin yargı dışı idari mekanizmalarla korunması konusu nispeten yeni sayılabilecek bir olgudur. Bu çalışmanın konusunu oluşturan İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, insan haklarını koruma mekanizması içinde kendine özgü yapısı, niteliği ve gelişim süreci ile özel bir konuma sahiptir. 81 İl ve 891 İlçe' de kurulu bulunan İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, Devlet – Sivil Toplum bağlantısını kuran önemli yapılanmalardır.

Kuşkusuz, insan haklarına gerçek saygıyı sağlamanın öncelikli yolu, yani insan haklarının güvencesi insan hakları eğitimidir. Tek başına denetim ve koruma mekanizmaları ile insan haklarına saygıyı gerçekleştirmek ne olanaklı, ne de yeterlidir. Çünkü öngörülen denetim ve koruma mekanizmaları, ancak insan haklarının çiğnenmesinden sonra işletilebilir. Ancak eğitimin bu önceliğine karşın, insan haklarına yönelik olası saldırı ve ihlallere karşı denetim ve koruma sistemlerinin de özellikle caydırıcı etkisi ve yazılı hukuku geliştirici katkısı nedeniyle bir gereksinimdir (Gülmez, 2000: 160).

1. İNSAN HAKLARININ ULUSAL DÜZEYDE KORUNMASI

1.1. Ulusal Kurumların Statüsüne İlişkin İlkeler (Paris Prensipleri)

İnsan haklarından etkin bir biçimde yararlanılması, korunması ve geliştirilmesi için ulusal mekanizmaların oluşturulması gerekliliği, ulusal ve uluslararası

çevrelerde değişik vesilelerle gittikçe artan bir sıklıkla dile getirilmektedir. İnsan hakları kurumları ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermekle birlikte insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik ortak bir amacı paylaşmaktadırlar ve bu nedenle "ulusal insan hakları kurumları" olarak adlandırılmaktadırlar (http://www.stratejikboyut.com/article_print.php?id=218, 25.05.2009).

Ulusal insan hakları kurumlarına uluslararası standartlar kazandırmak amacıyla 20.12.1993 Tarih ve 48/134 Sayılı BM Genel Kurulu Kararı ile "Paris Prensipleri" olarak bilinen belge tavsiye niteliğinde kabul edilmiştir. Uluslararası insan hakları standartlarının ulusal düzeyde etkin bir şekilde hayata geçirilmesinde ve korunmasında, insan haklarına kamusal duyarlılığı güçlendirmede ulusal kurumların önemli bir rol oynayabileceği kabul edilmektedir.

Ulusal insan hakları kurumları (UİHK) nitelikleri itibari ile yasama organı ya da yargısal bir kurum değil, idari yapılanmalardır. Kural olarak bağlayıcı karar alma yetkisi bulunmayan, danışma organı olma niteliği ağır basan kurumlardır.

1993 tarihli İnsan Hakları Dünya Konferansı sonrası kabul edilen Viyana Bildirgesi ve Eylem Programında, insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasında, özellikle yetkili makamlara tavsiyede bulunma, insan hakları ihlallerini giderme, insan hakları eğitimi üzerinde durarak, ulusal kurumların önemi ortaya konmuştur. Paris Prensiplerine uygun ulusal kurumlar kurma ya da kurulmuş kurumları bu ilkelere uygun hale getirilmesi tavsiye edilmiştir.

İnsan Hakları Dünya Konferansı Viyana Bildirgesi ve Eylem Planı, Paris ilkelerinin dikkate alınması gerekliliğine dikkat çekmekle birlikte, "her devletin kendi ihtiyaçlarına en uygun yapıyı seçme hakkına" sahip olduğunu kabul etmiştir (Altıparmak, 2006: 61).

Paris Prensipleri çerçevesinde UİHK'nın etkin olabilmesi için şu özellikler taşıması gerekir (Eren, 2007: 827).

- İnsan Haklarını koruma ve geliştirme yetkisi
- Bağımsızlık
- Anayasa ve yasa ile yetkilerin açıkça tanımlanmış olması
- Üye personel seçiminde çoğulculuk
- Üyelerin yasayla ve yasada öngörülen süreyle atanması
- Yetkilerini gerçekleştirecek ve görevlerini yerine getirebilecek mali kaynaklar
- İnsan hakları mağdurları tarafından kolayca anlaşılabilirliği olma

- Hükümetle ve diğer insan haklarıyla ilgili örgüt ve kişilerle işbirliği içinde olması

Paris Prensiplerine uygun ulusal insan hakları kurumlarının kurulması, yaygınlaşması ve mevcut kurumların güçlendirilmesi amacıyla BM öncülüğünde “Ulusal Kurumlar Uluslararası İşbirliği Komitesi ” kurulmuştur. Başlıca görevi ulusal kurumlar arasında uluslararası işbirliğini sağlamaktır. Uluslararası ortak faaliyetler düzenlemek, BM ve diğer uluslararası örgütlerle işbirliği içinde olmak, ulusal hükümetlere ulusal insan hakları kurumları kurmaları yönünde yardım etmek, ulusal kurumların Paris Prensiplerine uygunluğunu sağlamaktır. Türkiye’ de Ulusal İnsan Hakları Kurumları Uluslararası İşbirliği Komitesine kayıtlı akreditasyon almış insan hakları kurumu yoktur.

İnsan Hakları ihlallerinin kaynaklarından biri olan idarenin, aynı zamanda insan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumlu olması bir sorun olarak düşünülebilir. Bu sorunu aşmak için şu güvencelerin varlığını aramak gerekir; bağımsızlık, tanımlanmış bir görev alanı ve yeterli yetkilerin varlığı, ulaşılabilirlik, işbirliği, işlevsel olarak etkinlik potansiyeli, sorumlu tutulabilir olma.

Kapsamlı bir insan hakları politikasının üretilmesi, yargısal olmayan başvuru mekanizma ve usullerinin yapılandırılması; bu yolla bir hak ihlalinin hiç doğmamasına katkıda bulunulması yahut doğmuşsa, kısa sürede pratik ve etkin çözümlerle sorunun aşılması mümkün olur. İnsan hakları başkanlığı yapılması, birey bakımından ürkütmesi gereken bir aygıt değil, tersine yararlanılması gereken bir kapı olarak kavranmalıdır (Gemalmaz, 1992: 119).

1.2. Türkiye’de Ulusal İnsan Hakları Kurumları

1982 Anayasasının “Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması” başlıklı 40. maddesi “Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal eden herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir” öngörmektedir. Burada geçen “yetkili makam” öncelikle yargı mercileri olmakla birlikte, başvuru makamlarının yargıyla sınırlı olmadığı idari ve siyasi mercilere de başvurulabileceğini işaret etmektedir.

İnsan haklarının korunması açısından en etkili yolu yargı yolu olduğu, kişilerin hak ihlalinin giderilmesini adli ve idari yargıdan dava açma veya açılan bir davada haklarını savunma yoluyla isteyebileceği hususu önemli bir hukuki güvencedir. Anayasanın 36. maddesi “Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya

bakmaktan kaçınmaz” olduğunu belirtmiştir. Yargı sisteminin, hak ihlali başvurularını mutlaka sonuçlandırması gerektiği sonucunu çıkarabiliriz.

1982 Anayasası temel hak ve hürriyetlerin yargısal usul ve yollar yanında siyasi ve idari usul ve yollarla da korunabilmesi imkânını getirmiştir. Bu durum anayasanın dilekçe hakkını düzenleyen 74. maddesinde; “Vatandaşlar, kendileri veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir” denilerek kendileri ile ilgili başvuru sonucunun gecikmeksizin dilekçe sahibine yazılı olarak bildirileceği ifade edilmek suretiyle de pekiştirilmiştir.

Temel hak ve hürriyetlerin yargı dışı siyasi veya idari yollarla korunması konusu nispeten yeni sayılabilecek bir olgudur. Temel hak ve hürriyetlerin sadece anayasal ve yasal düzenlemelerle yargısal yollar ve usuller vasıtasıyla korunamayacağı görülmüş, yasama ve yürütme organı ile ilişkili olmakla birlikte toplumun tüm kesimlerinin temsil edileceği şekilde çoğulcu bir yapıya ve dış faktörlerden etkilenmesini önleyecek derecede idari ve mali özerkliğe sahip kurumlar kurulması öngörülmüştür.

1.2.1. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu 05.12.1990 Tarih ve 3686 Sayılı Kanunla kurulmuştur (T.C. Resmi Gazete, 1990: 45). İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu (İHK) birinci maddesinde amacı, “dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek...” olduğu, kapsam başlıklı ikinci maddesinde “bu kanun; T.C. Anayasası ile İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi çok taraflı uluslararası belgelerde belirlenmiş bulunan insan hak ve hürriyetleri ile uluslar arası alanda genel kabul gören insan haklarını kapsar” olarak belirtilmektedir. Türkiye’de insan haklarının ulusal düzeyde korunması amacına uygun olarak kurulan ilk ulusal insan haklarını koruma mekanizması olan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (İHK) bu süreçte önemli bir görevi yerine getirmeye çalışmaktadır.

Başlıca görevleri; uluslararası alanda insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek, Türkiye’nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslar arası anlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer ulusal mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek, bu amaçla yasal düzenlemeler önermek ve insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek olarak belirlenmiştir.

Komisyon üye sayısı tüm siyasi parti gruplarını ve bağımsızların temsiline olanak verecek şekilde belirlendiğinden her dönemde farklılık arz etmektedir. 23. meclis döneminde komisyon üye sayısı 23 olarak belirlenmiştir (İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Faaliyet Raporu, 2009: 13-14). Komisyon, başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlem hakkında başvuru sahibine en geç altmış gün içinde bilgi verir.

İHİK' nun görevlerinin kanunla düzenlenmiş olması Paris Prensipleri açısından önemlidir. Fakat komisyonun çoğulcu yapıya sahip olmadığı, toplumun farklı kesimlerini temsil etmediği görülmektedir. Komisyonun almış olduğu kararlar genelde iki konuda odaklandığı görülmektedir. Birincisi, TBMM' ye görüş ve öneride bulunmak, ikincisi araştırma ve soruşturma yapmak. Ancak insan hakları eğitimi ve bilincini geliştirme yönünde bir görevi bulunmamaktadır. Komisyonun meclisten ayrı bir varlığı, bütçesi ve personeli bulunmamaktadır (http://www.turkhukusitesi.com/makale_649.htm, 22.05.2009: 8). Uygulamada komisyonun genel insan hakları sorunlarını araştırdığı ve soruşturduğu, bireysel başvuruları daha çok ilgili kurumlara havale ettiği bu yüzden bireysel başvuru inceleme açısından etkili ve verimli bir yapıya sahip olmadığını göstermektedir (Eren, 2007: 893). Örnek olay olarak İHİK' nun Bilge Köyü/Mardin raporunda "44 kişinin hayatını kaybettiği Mardin' deki vahşetle ilgili raporunu tamamlamış olduğu, kamuoyuna duyurulması beklenen raporda Jandarmanın olay yerine geç intikal ettiği iddialarına işaret edilerek, berdel evliliği ve tecavüz gibi bir çok gerekçeyle dayandırılan olayın nedeni konusunda raporda ranta dayalı arazi anlaşmazlığının ağırlık kazandığı tespit edildi. Koruculuk sistemin de dikkat çekilerek bu sistemin ve özellikle korucuların disiplin altına alınması ve eğitilmesi gerektiği vurgulandı" (Hürriyet Gazetesi, 2009: 21).

1.2.2. İnsan Hakları Başkanlığı

12 Nisan 2001 Tarih ve 4643 Sayılı Kanunla Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı kurulmuştur. Başkanlık, Başbakanlık bünyesinde ana hizmet birimleri bölümünde doğrudan Başbakanlık Müsteşarlığına bağlı olarak çalışır. Görevleri şunlardır:

a- İnsan hakları ile ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve bu kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak.

b- İnsan hakları konusundaki mevzuat hükümlerini uygulamak, izlemek, değerlendirmek, mevzuatta görülen aksaklıkların giderilmesini sağlamak ve önerilerde bulunmak.

c- Kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet öncesi staj ve hizmet içi insan hakları eğitim programlarının uygulanmasını izlemek ve koordine etmek.

d- İnsan hakları ihlali iddiaları ile ilgili başvuruları incelemek, araştırmak ve sonuçları değerlendirmek (T.C. Resmi Gazete, 2001: 8)

İnsan haklarının korunması konusunda önemli görevler üstlenmesi yanında görevlerini etkin bir biçimde yerine getirmesini sağlayacak yetkilerden mahrumdur. Hiyerarşik yapı içerisinde müsteşara bağlılığı, Paris Prensiplerine uygun bir yapılanma içinde olmadığı, Başbakanlıktan ayrı hukuki, idari, mali bütçesinin ve personelinin bulunmaması da rolünü etkilemektedir. Bununla birlikte insan hakları eğitimi ve ihlal iddialarının incelenmesi konusunda yürüttüğü çalışmalar önemlidir. Özellikle İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarına yönelik geniş kapsamlı eğitim faaliyetleri gerçekleştirilmektedir.

1.2.3. İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları

23 Kasım 2003 Tarih ve 25298 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik ile toplumda ve kamu görevlilerinde insan hakları bilincini geliştirmek, insan haklarını korumak, ihlal iddialarını incelemek ve araştırmak, insan hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının önündeki engeller ile hak ve ihlallere yol açan sosyal, siyasi, hukuki ve idari nedenleri incelemek ve öneride bulunmak üzere 81 İl ve 891 İlçede "İl İnsan Hakları Kurulları" ile "İlçe İnsan Hakları Kurulları" oluşturulmuştur.

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları Mülki İdare Amirlerinin Başkanlığında kamu görevlileri, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve siyasi parti temsilcilerinden oluşmaktadır. Kurul başkanı gerek gördüğü durumda ilgili kamu veya özel kuruluş temsilcilerini de toplantıya çağırabilmektedir. İl ve İlçe Kurulları; İnsan hakları ihlali iddiaları ile ilgili başvuruları incelemek, araştırmak, inceleme ve araştırma sonuçlarını değerlendirmek, ulaşılan sonuçları konusuna göre Cumhuriyet Savcılıklarına ya da ilgili idari makamlara iletmek ve sonucunu takip etmekle görevlidir. Kurullar aynı zamanda insan hakları alanında bilgilendirme, bilinçlendirme, eğitim faaliyetleri gerçekleştirmek, kadın, çocuk, hasta ve özürlü hakları ile araştırmalar yapılmasını ve çözümler üretilmesini teşvik etmek, insan hakları uygulamalarını yerinde görmek amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlara ziyaretler gerçekleştirmek her türlü ayrımcılığın önlenmesi için gerekli çalışmaları yapmakla görevlidirler.

1.2.4. İnsan Hakları Üst Kurulu

10.10.1984 Tarih ve 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda değişiklik

yapan 12.04.2001 Tarihli ve 4643 Sayılı Kanunun Ek 4. maddesine göre kurulmuştur.

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik idari ve kanuni düzenlemelere ilişkin çalışmalar yapmak ve Başbakanlık ve Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları için insan hakları konusunda tavsiye kararları vermek üzere; Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanının başkanlığında, Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarlarının katılımıyla İnsan Hakları Üst Kurulu oluşturulmuştur. "İnsan Hakları Üst Kurulunun Kuruluş, Görev ve İşleyişi İle İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" le çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir.

Paris Prensipleri açısından değerlendirdiğimizde, Başbakanlık bünyesinde bir kurum olması, bağımsız olmaması, çoğulcu bir yapıya sahip olmadığını belirtmek gerekir.

1.2.5. İnsan Hakları Danışma Kurulu

10.10.1984 Tarih ve 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun da değişiklik yapan 12.04.2001 Tarih ve 4643 Sayılı Kanunun Ek-5. maddesine göre kurulmuştur (T.C. Resmi Gazete, 2001: 9).

İnsan Hakları Danışma Kurulu (İHDK), insan haklarına ilişkin olarak ilgili devlet kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları (STK) arasında iletişim sağlamak ve insan haklarını kapsayan ulusal ve uluslararası konularda danışma organı olarak görev yapmak üzere, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanına bağlı olarak çalışır. İHDK, insan hakları ile ilgili Bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşları temsilcileri, insan hakları alanında faaliyet gösteren STK temsilcileri ve bu alanda yayınları ve çalışmaları bulunan kişilerden oluşur. "İnsan Hakları Danışma Kurulunun Kuruluş, Görev ve İşleyişi İle İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

Danışma kurulunun insan hakları ihlallerini inceleme görevi bulunmamakta, insan haklarından sorumlu bakana ve üst kurula danışmanlık yapan bir kurul niteliğindedir.

1.2.6. İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Heyetleri

10.10.1984 Tarih ve 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda değişiklik yapan 12.04.2001 Tarih ve 4643 Sayılı Kanunun Ek-6. maddesine göre kurul-

muştur. İnsan hakları ihlal iddialarını yerinde incelemek ve araştırmak üzere, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanına bağlı olarak heyetler oluşturulur. Heyetler; Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı temsilcileri ile insan hakları alanında çalışmalar yapan kişi ve meslek kuruluşları arasından inceleme ve araştırma yeri ve konusunda göre Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanınca beş kişiden az olmamak üzere belirlenir. Heyetlere Başbakanlık temsilcisi başkanlık eder ve sekreteryaya hizmetleri insan hakları başkanlığınca yerine getirilir. Heyetlerde görev alacak bakanlık temsilcileri kurumlarınca, kişi ve meslek kuruluşları ise Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanınca belirlenir. Heyetler, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanının onayı ile inceleme ve araştırma yaparlar ve inceleme ve araştırma raporlarını bir rapor halinde görevlendiren makama sunarlar. Heyetlerin giderleri Başbakanlık bütçesinden karşılanır (T.C. Resmi Gazete, 2001: 9).

“İnsan Hakları İddialarını İnceleme Heyetlerinin Kuruluş, Görev ve İşleyişi ile ilgili Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik” çerçevesinde görev ve yetkileri belirlenmiştir. Yönetmeliğe göre heyetlerin görevi, insan hakları ihlal iddialarını yerinde incelemek ve araştırma yapmaktır.

1.2.7. İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesi

İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi, 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda değişiklik yapan 12.04.2001 Tarih ve 4643 Sayılı Kanunun 2. maddesine dayanılarak insan hakları üst kuruluna bağlı olarak kurulmuştur. 04.06.1998 Tarih ve 23362 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelikle oluşturulan İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi, 11.11.2006 Tarih ve 26343 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesi Yönetmeliği” adı altında daimi bir statüye kavuşturulmuştur.

Yönetmeliğin 5. maddesine göre İnsan Hakları Eğitimi Ulusal Komitesi (İHEUK), Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Eğitimi Dünya Programının Türkiye’de uygulanabilmesi için eylem planı önerisini hazırlayarak onay için İnsan Hakları Üst Kuruluna sunar. Bu çerçevede yürütülen eğitim çalışmalarını izler, değerlendirmelerini İnsan Hakları Üst Kuruluna bildirir.

Paris Prensiplerine göre komite, İnsan Hakları Üst Kuruluna karşı sorumlu, Üst Kurul ise doğrudan Başbakanlığa bağlı bürokratik bir yapıda olduğundan bağımsızlığı olmadığı görülmektedir. Sadece eğitim konusunda görev üstlenmiştir.

2. İNSAN HAKLARI ALANINDA AB MÜKTESEBATINA İLİŞKİN UYUM PROGRAMI

İnsan hakları konusu Avrupa Birliği için oldukça yeni bir sorunsaldır. Avrupa Birliği ilk olarak ekonomik temeller üzerine kuruldu. İnsan hakları için başka bir Avrupa vardı. Bu da Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin kurduğu, Avrupa Konseyinin kurmuş olduğu Avrupa'dır. Avrupa Birliğini kuran antlaşmalarda ne insan haklarına dair ne de demokrasi ve hukuk devletine dair hükümler vardı. İnsan hakları sorunsalının AB gündemine girişi ilk önce Maastricht Antlaşması ile daha sonra Amsterdam Antlaşması ile hukuk devletine, demokrasiye ve insan haklarına saygıya dair hükümler gelmiştir (Rousseau, <http://www.ana-yasas.gov.tr/eskisite/anyarg22/dominik.pdf>, 31.05.2008).

AİHS' nin asıl önemi Evrensel Bildirge' den esinlenerek güvence altına aldığı hak ve özgürlüklerin nevi bakımından değil, fakat ortak güvence sisteme dayanan uluslararası bir yargısal denetim mekanizması kurmasından ve bireye sağlanan güvenceyi bir yaptırıma bağlamasından dolayıdır. Sözleşme insan haklarının korunması sorununu ulusal düzeyden uluslararası düzeye taşımış, yani birey uluslararası hukukun hak sahibi haline gelmiştir (Gölcüklü ve Gözübüyük, 2007: 11).

Bireylerin insan hakları ihlallerini şikayet hakkı ve ihlal iddiaları üzerine devletlerin uluslararası organlarda yargılanma yolu ilk kez bu sözleşme ile tanınmıştır. Bu anlamda AİHS, insan haklarını ulus-devletlerin "İçişleri" alanında sayan geleneksel anlayıştan kopuşun önemli bir kilometre taşıdır (Özdek, 2004: 329).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, içtihadı yolla ve genel olarak topluluk hukukunun evrimi ile, Avrupa Birliği hukuk düzenine entegre olmuştur. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD), insan haklarını koruyucu normları ortaya çıkarmak için sözleşmeye referans yapmaktadır. ABAD, insan hakları alanındaki içtihadını, AİHS' ne dayandırmıştır. Adalet Divanı, temel hak ve özgürlükleri topluluk hukukunun genel ilkeleri olarak korumaktadır. ABAD, temel hakları hem topluluk hukuku düzeninin genel ilkeleri arasına yerleştirdi, hem de kendisini bu haklara saygıyı sağlama konusunda yetkili kıldı.

Avrupa Birliği Antlaşmasına (Maastricht Antlaşması) göre: "Birlik 4 Kasım 1950' de Roma' da imzalanan İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Sözleşmesince güvencelenmiş temel haklara üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinde olduğu gibi topluluk hukukunun genel ilkeleri olarak temel özgürlüklere saygı duyar" düşüncesini içermektedir (Kaboğlu, 2002: 241-242).

AB'ni oluşturan üye devletlerin taraf oldukları insan haklarına ilişkin uluslar arası antlaşmalar, topluluk hukukunun dikkate alması gereken yol gösterici hükümler taşıyabilirler. AİHS temel hakların korunmasında Avrupa Topluluğu Mahkemeleri (ATM) dikkate aldığı bir uluslararası antlaşmalardır. Temel hak korunmasında insan hakları konusundaki uluslararası antlaşmalar, üye devletlerin ortak anayasal gelenekleri ile eşit düzeyde bir kaynak olarak değerlendirilmektedir. Bu yüzden AİHS, ortak anayasal geleneklerin yorumunda başvuru yardımı bir kaynak değil, topluluk hukukunun bağımsız bir bilgi kaynağı durumundadır (Tekinalp ve Tekinalp, 2000:757).

Avrupa Birliğinde temel hakların korunması, AB hukukunun temelini oluşturmaktadır. Fakat Avrupa Topluluğunu ve Avrupa Birliğini kuran Antlaşmalar temel hakları kapsamlı bir şekilde tanımlayan etkin hükümler içermemektedir. Temel haklar konusunun antlaşma metnine girmesi, 1992 yılında imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması ile olmuştur. 3-4 Haziran 1999 tarihinde gerçekleştirilen Köln Zirvesinin sonuç bildirgesinde, AB' nin geldiği aşamada, birlik düzeyinde uygulanan temel hakların bir şartta toplanarak açıklığa kavuşturulmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Nice' de 7 Aralık 2000 tarihinde Şart imzalanmıştır (Karlık, 2007: 848).

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı' nın birinci maddesinde "İnsan saygınlığı ihlal edilemez, saygı gösterilmeli ve korunmalıdır" ifade yer almaktadır (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/temelhak.pdf>, 24.05.2009). Temel haklar şartı bir taraftan, Avrupa Birliğinin temel haklara bağlılığı konusunda, bütünleşmenin siyasal boyutun bir meşruiyet kaynağı olarak önem taşır, diğer taraftan ise, topluluk mahkemesinin hukukun genel prensipleri üzerine kurulu temel hak içtihadına içsel yazılı bir kaynak olma niteliğiyle mevcut temel hak korumasını takviye eder. Hukuk güvenliğinin sağlanması yönünde önemli bir adım olarak değerlendirilebilir

(Çavuşoğlu, (Çevrimiçi) <http://anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg22/naz.pdf>, 31.05.2009: 4).

2008 yılı AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, siyasi kriterler başlığı altında Türkiye, kapsamlı anayasal ve yasal reformlar gerçekleştirmiş, bu bağlamda, işkence ve kötü muamelenin önlenmesine yönelik kapsamlı yasal ve idari düzenlemeler yapılmış ve "sıfır hoşgörü" politikası uygulamaya konulmuştur. Ölüm cezası her koşulda kaldırılmıştır.

AİHS hükümleri ile AİHM' si içtihadı ile uyumlu olarak düşünce, ifade ve basın özgürlükleri genişletilmiştir. Dernekler ve vakıflar ile toplantı ve gösteri

haklarına ilişkin düzenlemeler iyileştirilmiştir. Kadın-erkek eşitliğinin geliştirilmesi ile kadın ve çocuğa yönelik şiddetle etkin mücadele edilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Türk vatandaşlarının günlük hayatlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerin öğrenilmesi ve yayın hakkı sağlanmıştır. İnsan hakları alanında devlet ile sivil toplum arasında İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları aracılığıyla kurulan diyalog güçlendirilmiştir (AB Genel Sekreterliği, 2008: 4).

2009 Avrupa Birliği ilerleme raporunda, rapor döneminde, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), toplam 381 kararında Türkiye'nin AİHS'yi ihlal ettiği sonucuna varmıştır. Mahkeme, söz konusu davaların yaklaşık üçte birinde adil yargılanma hakkı, özgürlük ve güvenlik hakkı ihlali olduğuna hükmetmiştir. Kararların dayandığı olayların çoğu 1990' larda ya da yeni Türk Ceza Kanunu veya Ceza Muhakemesi Kanunu kabul edilmeden önce gerçekleşmiştir. AİHM'ye yapılan yeni başvuruların büyük bölümü adil yargılanma hakkı ve mülkiyet haklarının korunmasıyla ilgilidir. Başvuruların %11' i ifade özgürlüğü konusunda, %5' i ise işkencenin yasaklanması konusundadır. Sonuç olarak, Türkiye aleyhinde AİHM'ye yapılan başvuruların sayısı artmıştır.

Çeşitli kamu kuruluşları insan haklarının geliştirilmesi ve uygulanması görevini paylaşmaktadır. Bunlara Başbakanlığa bağlı İnsan Hakları Başkanlığı ile İnsan Hakları Kurulları dahildir. Bu kuruluşlar, gözaltı merkezlerinin ziyaret edilmesinden ve insan hakları ihlalleri ile ilgili iddiaların değerlendirilmesinden sorumludur. Genel olarak, bu kuruluşlara yapılan başvurular ciddi oranda artmıştır. Kamu çalışanlarına, hakimlere, savcılara ve polis memurlarına yönelik insan hakları eğitimine devam edilmiştir. Jandarmaya yönelik olarak verilen hizmetiçi ve işbaşı eğitimi insan hakları eğitimini de kapsamaktadır ve insan hakları ihlallerine yönelik iddiaların incelenmesine ilişkin teknikler konusunda uzmanlık eğitimi ile desteklenmiştir.

Sonuç olarak Türkiye'de uluslararası insan hakları hukukuna riayet edilmesi konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak, yasal değişiklikler gerektiren bazı AİHM kararlarının uygulanması yıllardır bekletilmektedir. Özellikle bağımsız bir insan hakları kurumunun ve Ombudsmanlık kurumunun kurulması bağlamında, insan haklarına ilişkin kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi için daha çok çaba gösterilmesine ihtiyaç bulunmaktadır(http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/adaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf).

Türk-İş Eğitim Genel Sekreteri Mustafa Türkeli, "AB ile görüşmelerde en fazla üzerinde durulan konunun insan hakları olduğu, bu konunun il ve il-

çelerde kurulan insan hakları kurulları aracılığıyla çözülmeye çalışıldığı, insan hakları konusunda Türkiye’ nin yeniden bir yapılanma sürecine girmesi ve Paris Prensipleri çerçevesinde Ulusal İnsan Hakları Kurumunun (UİHK) kurulması zorunludur” diye konuya değinmiştir (<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=37552&1=1>, 18.05.2009).

3. İL VE İLÇE İNSAN HAKLARI KURULLARININ PERFORMANS KRİTERLERİ VE DEĞERLENDİRME

3.1. Performans Kriterleri

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları İllerde Vali, İlçelerde Kaymakam başkanlığında bir kamu görevlisi ile birlikte, belediye başkanı, il genel meclisi, üniversite, baro, tabipler odası, sanayi ve ticaret odası, okul aile birliği, muhtar, yerel medya, sendika, sivil toplum kuruluşlarından sivil üyelerle birlikte ortalama on beş üyeden oluşmaktadır. Üye sayısı sınırlandırılmamış olup, bazı İHK’ nda üye sayısı otuza kadar çıkmaktadır. Bu üye yapısıyla kurulların iki üye dışındaki tüm üyeleri atanmamış kişilerden oluşmaktadır.

Kurullar insan hakları eğitimi ve bilinçlenmesine de katkıda bulunmaktadır. Son yıllarda atılan adımlarla kurulların insan hakları ihlalleri olmadan önce “önleyici” faaliyetlere ağırlık vermeleri, örneğin nezarethanelere yaptıkları habersiz ziyaretlerle insan hakları ihlallerini asgari seviyelere indirilmesinde ciddi katkıları olmaktadır.

Kurulların üyeleri arasından insan hakları alanında doğrudan uzmanlık bilgisinden istifade edilebilecek akademisyen, hukukçu, doktor, sendikacı ve STK temsilcileri olmakla birlikte insan hakları alanının kendine özgü ve çok boyutlu özerk bir alan olduğu ve gittikçe artan bir şekilde uzmanlık bilgisi gerektirdiği gözden kaçırılmamalıdır. Yönetmelik hükümlerine göre kurullarda en az üç olması gereken STK’ rı bazı illerde sadece birdir. Bazı illerde STK’ larının az olması, sivil toplum örgütlenmesinin ülkemizde yeterli düzeyde olmamasından kaynaklanmaktadır.

AB tarafından hazırlanan 2005 Türkiye İlerleme Raporunda az sayıda başvuru almaları nedeniyle “tanınma ve güvenilme” açısından yetersiz olarak değerlendirilen kurullar, son dönemde daha fazla sayı ve çeşitlilikte etkinlikler gerçekleştirmeleri ve halkla ilişkilerinde gözlenen olumlu gelişme sonucu gittikçe artan sayıda başvuru almaktadırlar. Nitekim 2004 yılında kurullara toplam 847 başvuru yapılırken, bu sayı 2005 yılı için 1377, 2006 yılından başvuru sayısı 1590, 2007 yılında ise bu sayı 1495 olmuştur. Toplam başvurularda görülen büyük artış, hiç kuşkusuz Türkiye’ deki insan hakkı ihlallerinin artışına değil,

insan hakları başkanlığı ve kurullar tarafından yapılan tanıtım ve bilinçlendirme çalışmaları sonucu, bu yapıların kamuoyu nezdindeki tanınma ve güvenilme oranlarının yükselmesine dayanmaktadır (T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, 2008: 20).

Türkiye genelinde 2007-2008 yılları arasında ihlal iddiası başvuruları konusunda genel bir değerlendirme yapacak olursak;

2007 yılında yapılan başvurularda ihlal iddialarında hak konularına göre ilk üç sırada;

- 1-** Sağlık ve hasta hakkı (115),
- 2-** Mülkiyet hakkı (84),
- 3-** Kötü muamele yasağı ihlali (79) yer almıştır.

2008 Yılı'nın ilk altı ayında Türkiye genelinde 2356 kişi İnsan Hakları ihlali iddiasıyla başvuruda bulunmuştur. Başvuruda bulunan 2356 kişiden, 505 kişi Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı'na, 1851 kişi İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarına başvuruda bulunmuştur. 2008 yılında yapılan başvurularda ihlal iddialarında hak konularına göre ilk üç sırada;

- 1-** Tutuklu ve hükümlü hakkı (391),
- 2-** Sağlık ve hasta hakkı (344),
- 3-** Çevre hakkı (218) yer almıştır.

İhlal iddiasıyla şikâyet edilen kurumları incelediğimizde 2007 yılında şikâyet edilen kurumlar bazında sıralama şu şekildedir;

Tablo -1- 2007 Yılı İhlal İddiasıyla Şikâyet Edilen Kurumlar (http://www.ihb.gov.tr/raporlar_reports.htm. 06.06.2009)

KURUM ADI	BAŞVURU SAYISI
Emniyet	142
Sağlık Kurumu	138
Valilik	124
Belediye	116
Yargı (Adliye)	109
Bakanlık	77
Eğitim ve Öğretim Kurumu	66
Özel Sektör	61
Ceza ve Tutukevi	58
Kaymakamlık	35
Sosyal Hizmet Kurumu	30
Jandarma	20
İl Özel İdaresi	14
Banka	7
Köy Muhtarlığı	6
Meslek Odası ve Birlik	4
Diğer Kurumlar	107
Şikâyet Edilen Kurum Yok	25
Kurum Bilinmiyor	32
TOPLAM	1171

2008 Yılı ilk altı ayında şikâyet edilen kurumlar bazında sıralama 2007 yılına göre değişiklik göstermiş olup, şu şekilde gerçekleşmiştir;

Tablo-2- 2008 Yılı İhlal İddiasıyla Şikayet Edilen Kurumlar

KURUM ADI	BAŞVURU SAYISI
Sağlık Kurumu	271
Belediye	268
Bakanlık	174
Emniyet	156
Eğitim ve Öğretim Kurumu	138
Özel Sektör	91
Ceza ve Tutukevi	85
Adliye	42
Kaymakamlık	85
Kaymakamlık	37
Valilik	37
Sosyal Hizmet Kurumu	30
Jandarma	26
Banka	22
İl Özel İdaresi	20
Köy Muhtarlığı	19
Sosyal Güvenlik Kurumu	18
Meslek Odası ve Birlik	5
Şikâyet Edilen Kurum Yok	354
Diğer Kurumlar	478
TOPLAM	2356

2007 yılı şikâyet konuları kurumlar sıralamasında birinci sırayı Emniyet alırken, 2008 yılı ilk altı ayında Sağlık Kurumları almıştır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin verilerine göre 1998-2008 döneminde mahkeme tarafından alınan ve en az bir insan hakkı ihlali tespit edilen 7856 karar bulunuyor. Söz konusu dönemde mahkemenin aleyhte karar aldığı 47 Avrupa Konseyi Üyesi Ülke arasında 1605 ihlal kararı ile Türkiye 1. sırada yer alıyor. Türkiye aleyhinde alınan ihlal kararları arasında en yüksek oranı "Adil Yargılanma Hakkı İhlali" (513 karar) alıyor. Bunu "Mülkiyetin Korunması Hakkının İhlali" (446 karar), "Özgürlük ve Güvenlik Hakkının İhlali" (329 karar) ve adil yargılanma hakkı ile bağlantılı olarak "Yargı Sürecinin Uzunluğu" (249 karar), "Etkili Başvuru Hakkının İhlali" (176 karar), "İfade Özgürlüğü" (166 karar), "İnsanlık Dışı ve Alçaltıcı Muamele" (142 karar) ve yaşama hakkı ile bağlantılı olarak "Etkin Soruşturma Eksikliği" (114 karar) izliyor. Mahkemeye intikal eden ve esaslanma kararı alınan başvurular arasında, dostane çözüme ulaşılan 203 dava bulunuyor (Kriter Dergisi, 2009: 59).

AİHM ve Türkiye' deki İnsan Hakları Kurullarında özellikle adil yargılanma hakkının ihlali konusunun ön plana çıktığı görülmektedir.

3.2. Değerlendirme

2007 yılından itibaren "Türkiye' de İnsan Hakları Reformlarının Uygulanmasının Desteklenmesi Projesi " uygulanmaya başlamıştır. Avrupa Komisyonunun mali desteği ile Avrupa Konseyi ve Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığının müştereken yürüttüğü bu proje ile Türk vatandaşlarının ve sivil toplumun tam olarak memnun olacakları, AİHS standartları ve prensipleri çerçevesinde insan haklarına uyum sağlamak, Türkiye' de insan hakları reform uygulamasını desteklemek ve Avrupa insan hakları standartlarına yönelik özellikle, kolluk kuvvetlerinin, hukuk profesyonellerinin, insan hakları başkanlığının (İHB) ve insan hakları kurullarının (İHK) ulusal kapasitelerinin güçlendirilmesi ve geliştirilmesidir. Böylece Türkiye' de insan haklarının yüksek düzeyde korunmasının önü açılacaktır (http://ihb.gov.tr/faaliyetler/proje_faaliyetleri.htm, 26.05.2009).

Kurulların insan hakları ihlal iddialarını incelemelerinin çeşitli amaçları vardır. Bunların başında Türkiye' nin insan hakları fotoğrafını çekebilmesi gelmektedir. İnsan haklarıyla ilgili olarak ülkemizde yaşanan sorunların içerik ve boyutu hakkında sağlıklı verilere ihtiyaç bulunmaktadır. Kurulların insan haklarıyla ilgili başvuruları değerlendirerek elde edeceği veriler, insan hakları sorununun gerçekçi bir analizini yapabilmesi için önemlidir. Bu yüzden kurulların başvuru alma ve kaydetme konusuna özen göstermeleri, başvuru sayısının çok görünmesinden çekinmemeleri gerekmektedir

(http://ihb.gov.tr/ililcekurullari/ihlal_iddialarini_inceleme.htm, 28.05.2009)

Kurulların yaptıkları ihlal iddiası incelemesi sonucu aldıkları kararlar, doğrudan yaptırım öngörmeyen ve bağlayıcılığı bulunmayan kararlardır. Kurul kararlarının bağlayıcılığı bulunmadığı gibi, bu kararları uygulama ve uygulatma konusunda adli ve idari organların sahip olduğuna benzer bir ayrıcalıklı yetkisi de bulunmamaktadır. Kurul kararları esas itibarıyla yol gösterici kararlardır. Kurulların ihlal iddialarını incelemelerinin başlıca amaçlarından biri de muhtemel insan hakları ihlallerinin önüne geçebilmektir. Kurulların inceleme sonucunda herhangi bir insan hakları ihlalinin ve bunun sorumlularını tespit etmesi, salt bir hesap sorma gayesiyle değerlendirilemez. Kurulların asıl misyonu ihlallere karşı bir önleyici mekanizma olabilmektir.

İnsan haklarının kurumsallaştırılması, sadece hak formuna sokulmuş bir alandaki ihlal tasarrufuna karşı yargısal teminatın işlemlerinden ibaret değildir. Yargısal müdahale, kural olarak bir ihlal olgusunun sonrasına denk düşer. Oysa düzenlenmiş bir hak, bir yargısal uyumsuzluk formuna sokulmaksızın, bir dizi ön tedbirlerle de işlevliğini bulabilir. Bunun için, kapsamlı bir insan hakları politikasının üretilmesi, yargısal olmayan (yarı yargısal ya da hiç yargısal değil) başvuru mekanizma ve usullerinin yapılandırılması, bu yolla bir hak ihlalinin hiç doğmamasına katkıda bulunulması yahut donmuşsa, kısa sürede, pratik ve etkin çözümlerle sorunun aşılması mümkün olur (Gemalmaz, 1992: 119).

İnsan haklarının hangi yöntem ve mekanizmalarla korunabileceği konusu günümüzde insan haklarının içeriği kadar önem taşımaktadır. Yaşan tecrübeler, insan hakları teorisinde sağlanan gelişmelerin uygulamaya hızlı ve doğru biçimde yansıtılmadığını göstermiştir. Bu nedenle insan hakları alanında ulaşılan evrensel standartların muhtemel tehlikelere karşı koruna bilmesi ve uygulamaya daha iyi yansıtılabilmesi amacıyla yeni mekanizmalar kurmaya ve mevcutları da güçlendirmeye yönelik çabalar yoğunluk kazanmıştır. BM genel kurulunun 20.12.1993 Tarih ve 48/134 Sayılı kararda, "Paris Prensipleri" olarak adlandırılan insan haklarını etkin bir şekilde koruyacak ulusal insan hakları kurullarının kurulması, mevcut olanların da güçlendirilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur. AB Kopenhag Siyasi Kriterlerinde "İnsan haklarını güvence altına alan istikrarlı kurumların varlığı"nın vurgulanması da, konuya verilen önemin göstergesidir.

İl ve ilçe insan hakları kurullarının Paris prensipleri açısından değerlendirildiğinde;

- Kurulların oluşumunun bağımsız bir yapıda olmadığı, kurulların insan hakları başkanlığı ve insan haklarından sorumlu devlet bakanı kanıyla başkanlığa bağlı yapıda olduğu görülmektedir.

- Çoğulcu bir yapıya sahip oldukları, üç kamu görevlisinin kurullarda bulunması çoğulculuk yapısını engellemez. Çoğulculuğa yer verilmesine rağmen, üyelerin seçimi büyük ölçüde vali ve kaymakamlarca yapılmaktadır.
- İnsan hakları konusu özel bir bilgi ve uzmanlık gerektiren bir alandır. Kurullarda görevli kamu görevlileri (Vali, kaymakam, belediye başkanı, rektör, hukuk fakültesi mezunu kamu görevlisi) bu konuda uzman olmadıklarından kurul faaliyetlerini etkinlik açısından etkileyebilir.
- İl kurulunda meslek odaları, sendika temsilcisi, sanayi ve ticaret odası, muhtarlar, okul aile birlikleri, STK' larından "Valilik tarafından belirlenecek bir kişi" ve ilçe kurulunda avukat, doktor, meslek odası ve sendika temsilcisi, muhtarlar, okul aile birliği, STK' dan "Kaymakamlık tarafından belirlenecek bir kişi" deyimi objektif kriterlere dayanmamaktadır. Örneğin yönetmelikte sayılmayan meslek odaları ile sendikalardan hangisini temsilci gönderebileceğine valilik veya kaymakamlık karar verebilecektir.
- Kurulların oluşumunda toplumun farklı kesimlerine temsil hakkı verilmeyle beraber, kurullara üye seçiminin demokratik olmadığı, kurulların üye yapısı göz önüne alındığında insan hakları konusunda uzman kişilerin kurul üyesi olmadığı, ihlallerin incelenmesi ve değerlendirilmesinde sorunlar yaşanabilecektir.
- Paris prensiplerine göre genel ilkelerden biri de yasal mevzuatın insan haklarına uygunluk açısından incelenmesidir. İl ve ilçe insan hakları kurullarına yasal düzenlemelerin insan haklarına uygunluğunu inceleme yetkisi verilmemiştir.
- İlçe kurulları her ay il kuruluna rapor verirken, il kurulları da her ay Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığına rapor vermektedir. Türkiye' de insan haklarına ilişkin sorunların her ay hükümete ulaşmasını sağlayacak etkin bir mekanizma olduğu söylenebilir. Ancak raporların ciddiyet içinde hazırlanmaması durumunda yanıltıcı sonuçların ortaya çıkması muhtemeldir. Örneğin düzenli toplanmayan il veya ilçe kurulundan gelecek raporda hiçbir soruna yer verilmemiş olması, o il ve ilçede insan hakları sorununun olmadığını göstermez.
- Kurulların önemli bir fonksiyonu "Ulaşılabilirlik" olmasıdır. 81 il ve 891 ilçede bulunan kurullara vatandaşlar insan hakları başvuru kutuları, telefon elektronik posta veya bizzat başvurma yolu ile kısa sürede şikayetini iletme imkanı vardır. Kurullar ayrıca toplumun değişik kesimlerini üye olarak temsil etmesi dolayısıyla bu kesimlerin sorunlarını kurula ulaştırma ve

kurulların bu kesimler tarafından tanınmasını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca yönetmeliğin 9/A maddesine göre kurul üyeleri sorunları bizzat kurul gündemine taşıyabilmektedir.

- İl ve ilçe insan hakları kurullarının en önemli görevlerinden biri "Eğitim, bilgilendirme ve bilinçlendirme " faaliyetleridir. Paris prensiplerine göre ulusal insan hakları kurumları insan hakları alanında eğitim programlarının oluşturulmasına ve araştırmalara yardımcı olmak görevi vardır. İl ve ilçe kurullarına bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim konularında en geniş şekilde görev ve sorumluluklar yüklenmekle birlikte, bu faaliyetleri gerçekleştirecek mali kaynaklar verilmemiştir. Zorunlu masraflar valilik ve kaymakamlık tarafından karşılanmaktadır. Dolayısıyla kurulların bağımsız bir bütçesi yoktur. Kurullar açısından önemli bir sorun da eğitim verecek uzman sıkıntısıdır. Büyük illerde bu sorun kısmen aşılabilsede küçük birimlerde önemli bir sorun olarak duracaktır.
- Araştırma ve izleme faaliyetleri açısından il ve ilçe kurulları, Türkiye' deki insan hakları sorunlarını yerel düzeyde ortaya çıkarma ve çözüm bulma açısından önemli fonksiyonlar üstlenmektedir. Tüm il ve ilçelere yayılmış yapısıyla yerel düzeyde ne tür sorunlar olduğunu belirleme imkânı vardır. Ayrıca izleme fonksiyonu ile haberli ve habersiz ziyaretler yerel düzeyde etkili ve yararlı olmaktadır. Vali ve kaymakamın başkanı olduğu bir kurulun kurum ve kuruluşları ziyaret etmesi, kurumların insan hakları sorunlarına daha ciddi eğilmesine neden olabilir. Kurul üyesi yerel basın, STK, meslek odaları, sendika vb. gibi üyelerin kurumları tanıma ve kurumlar hakkında çok daha yakından bilgi sahibi olmaktadır.
- Paris prensiplerine göre ulusal insan hakları kurumlarının bireysel başvuruları inceleme yetkisi "yarı yargısal yetki" olarak nitelendirilmektedir. İl ve ilçe insan hakları kurulları ihlal iddialarını soruşturmada da yargı benzeri yetkiler kullanılmakta, ancak yargıdan farklı olarak verilen kararlar olayı "kesin bir hükümle" sonuçlandırmamaktadır. Daha çok tespit niteliğinde bir karar verilmektedir (Eren, 2007: 953). Kimlerin kurullara başvuruda bulunacağı, kime karşı başvuracağı, hangi haklar için başvuracağı, sorunun çözüm yöntemi kararların bağlayıcılığı gibi konularda yönetmelikte düzenleme getirilmemiştir. Paris prensiplerine göre görev ve yetkilerin tanımlanması gerekir.
- Paris prensiplerine göre "uzlaşma yoluyla ve yasayla çizilmiş sınırlar dahilinde bağlayıcı kararlar alarak veya gerektiğinde gizlilik esasına dayalı olarak dostane çözüm arama" görevi ulusal kurumlara tanınmıştır. Fakat il

ve ilçe kurulları yönetmeliğinde bu konuda bir düzenleme yoktur.

- İnsan hakları ihlallerini inceleme konusu özel ve teknik bir bilgi birikimini gerektirir. İhlal iddiaları il ve ilçe kurulları bünyesinde oluşturulan “insan hakları ihlallerini araştırma, inceleme ve değerlendirme komisyon” unca incelenmektedir. Bu komisyonlarda görevli üyelerin özel ve teknik bir birikimi olmadığı bilinmektedir.
- İl ve ilçe kurullarının insan hakları ihlali yapıldığı şeklindeki bir kararı, hakkında başvuru yapılan kurumu etkilemektedir. Karar bağlayıcı olmasa da ihlal kararı kişi ve kurumları etkilemekte, dolayısıyla kurulların mevcut yapısıyla sağlıklı bir şekilde bu tür kararlar verildiği söylenemez.
- Kurulların bilgi ve belge isteme, tanık dinleme gibi konularda bir yaptırımı yoktur. Ancak kurul başkanlarının vali ve kaymakam olması dolayısıyla fiili bir zorlama yetkisi vermektedir.
- Kurullarla vali ve kaymakamın başkanlık etmesi, toplantı gündemi bu makamlarca düzenlenmesi, kurulların kendine mahsus bir mekânının olmaması kurulların düzenli toplanması ve düzenli çalışmasının vali ve kaymakamın takdirine bırakılması kurulların bağımsızlığını etkilemektedir.
- İl ve ilçe kurullarınca oluşturulan komisyonların, kurumlardan gerekli evrakları isteme ve ziyaret etme açısından bir zorlama yetkisi yoktur. Bilgi ve belge talebinin reddi halinde durumun ne olacağı ve hangi yaptırımların uygulanacağı yeterince açık değildir. Bu noktada mevzuatta değişiklik yapılarak bilgi ve belgelerin verilmesi zorunlu kılınması ve haklı neden olmaksızın verilmemesi halinde yaptırımların türü ve miktarı öngörülmelidir (Erdem vd., 2009: 473).
- Tanık konusunda yönetmelikte yeterli düzenleme bulunmamaktadır. Kimlerin tanık olarak dinleneceği, tanığın getirilmesi, tanığın reddedilmesi, buna itiraz gibi konular açıkça yasal zemine oturtulmalıdır.
- Kurulda alınan kararlar ve yapılan işlemler hakkında yazılı olarak başvuru sahibine en geç otuz gün içinde bilgi verilir ve gerekli hallerde ara bilgi de verilir. Otuz günlük sürede bilgi verilmemesi halinde ne gibi yaptırımlar olacağı belirtilmemiştir.
- İHK’ larınca verilen kararlar icrai idari işlem niteliğinde değildir. Bu kararlar aleyhine idari yargı yoluna gidilemez. Bir tür tavsiye kararı söz konusudur. Bağlayıcı değildir. İHK kararlarına karşı idari yargıda iptal davası açılmaz.

Paris prensiplerine göre ulusal kuruma, oluşumunu ve yetkilerini ayrıntılı bir şekilde belirleyen anayasal ve yasal bir metinde açıkça öngörülme suretiyle, olabildiğince geniş bir görev alanı verilir. Ulusal kurum, normlar hiyerarşisi içerisinde ne kadar üst bir kuralla donatılırsa, o derece güvenceli hale gelecektir. Bu nedenle anayasal düzenlemenin en uygun yöntem olduğu ama en azından kuruluşun bir kanuna dayanması gerektiği ifade edilmektedir. Düzenleyici işlemler bu güvenceyi sağlamaktan uzaktır (Altıparmak, 2006: 66).

İl ve ilçe insan hakları kurulları, Türkiye’ de 81 il ve 891 ilçede faaliyet göstermektedir. Kurulların faaliyetleri 2004 yılından itibaren kamuoyuna duyurulmaya başlandı. Yıllar itibari ile başvuru sayısında artış olmakla birlikte genel olarak kurulların en küçük idari birimlere kadar örgütlenmesine rağmen başvuru sayısı az kalmaktadır. Bunun nedenleri olarak Paris prensipleri çerçevesinde bağımsızlıkları konusunda ciddi şüphelerin olması, toplumda yeterince bilinmemeleri, kurul kararlarının tavsiye niteliğinde olması ve yapısal sorunlarını hala çözememiş olması gösterilebilir.

Türkiye’ nin insan hakları konusunda taraf olduğu uluslararası sözleşmelerdeki yükümlülüklerini yerine getirmede Paris prensiplerine uygun bağımsız ulusal insan hakları kurumlarına ihtiyaç vardır. Avrupa birliği Türkiye’ deki insan hakları ihlallerini inceleyerek insan hakları başkanlığının Başbakanlığa bağlı olmasına itirazda bulundu. Bu konuda Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) gibi özerk insan hakları kurumu oluşturulmasına ilişkin tasarı TBMM’ ye sunulmayı beklemektedir. Bu tasarının kanunlaşması ile Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı lağvedilecek, bunun yerini özerk çalışacak 11 üyeli insan hakları kurumu alacak (Hürriyet Gazetesi, 2009: 21). “Hükümet, insan hakları kurumu yasa tasarısı hazırlamış bu konuda mücadele veren insan hakları özgürlüklerinin haberi yok, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi yönündeki bu tasarı, 2004 yılından beri üçüncü insan hakları kurumu girişimi oluyor. Sivil toplumu dışarıda bırakarak sırf AB gerekli gördüğü için insan hakları konusunda adım atılmıyor.” (Tınç, 2009: 24).

Sonuç olarak Paris prensiplerine uygun sivil toplumun mutabakatını almış yeni bir bağımsız-sivil insan hakları kurumuna ihtiyaç vardır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Temel hak ve hürriyetlerin yargı dışı siyasi ve idari mekanizmalarla korunması konusu nispeten yeni sayılabilecek bir olgudur. Tarihsel gelişim süreci içinde temel hak ve hürriyetlerin sadece anayasal ve yargısal yollar ve usuller vasıtasıyla korunamayacağı görülmüştür. Bu noktadan hareketle yürütme ve

yasama organı ile ilişkili toplumun tüm kesimlerinin temsil edileceği idari ve mali özerkliğe sahip insan hakları kurumları kurulması fikri gündeme gelmiştir. Ülkemizde Paris prensiplerine uygun bir insan hakları yapılanması bulunmamaktadır. Türkiye’de bağımsız bir ulusal insan hakları kurumuna olan ihtiyaç il ve ilçe insan hakları kurumları ile ilişkilendirilecek bir bağımsız insan hakları kurumu ile giderilebilir. Paris prensiplerine uygun yasal temelde oluşturulacak kurum, il ve ilçe kurulları ile elde edilen deneyim ve birikimle birleştirilerek güçlü bir yapıya kavuşturulabilir.

Türkiye’de ulusal insan hakları kurumları;

İnsan haklarının idari yapılanmasıyla ilgili derli toplu bir kanun çıkarılmalı, bu kanunun içeriği çağdaş ülkelerdeki uygulamalara göre doldurulmalıdır.

Başında “Başbakanlık” ibaresi olmayan bağımsız-sivil insan hakları kurumu kurulmalıdır.

İdari yapılanmadaki kurul sayısı azaltılmalı, görev ve yetkiler net bir şekilde belirlenmelidir.

İnsan hakları kurumu kendi teşkilatını ve personel yapısını oluşturmalıdır.

Örgütün bütçesi ve harcamaları belirgin hale getirilmelidir.

Bürokrasi azaltılmalı ve sorunların yerinde çözümüne önem verilmelidir.

Personel sıkı bir eğitimden geçirilmeli ve hizmet içi eğitimler arttırılmalıdır.

Sivil toplum örgütlerinin idari yapılanmadaki yetkisi arttırılmalıdır.

Kurulların devlet ayağını temsil eden ve kurul başkanlığını yürüten Mülki İdare Amirleri (Vali ve Kaymakam) görevleri gereği birçok kurul ve komisyona başkanlık etmektedirler. İl ve ilçe düzeyinde güçlü ve kurumsallaşmış bir sivil toplum örgütü ayağı olmaması, hatta bazı ilçelerde hiç bulunmaması, Mülki İdare Amirlerinin bu kurullarda önderlik görevleri üstlendikleri görülmektedir. Ülkemizde çok uzun geçmişi olmayan il ve ilçe insan hakları kurulları açısından, mülki idare amirleri Paris prensiplerine uymayan yapılarına rağmen bu süre içerisinde kurulları geliştirmek yönünde önemli görevler üstlenmişlerdir.

Son dönemde Türkiye’de insan hakları alanında belirleyici aktör AB olmuştur. AB ilerleme raporlarında Türkiye’nin insan hakları kurumsallaşmasının önemine değinmekle birlikte, genel olarak insan haklarının kurumsal çerçevesinin geliştirilmesine ilişkin daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği üzerinde durmaktadır.

Türkiye’de insan hakları kurumsallaşmasında mevcut kurulların yapısının değiştirilerek, uzun soluklu, geniş katılımlı, bağımsız-sivil bir oluşumun hukuksal ve toplumsal kanalları, insan hakları kurumlarından beklenen işlev ışığında yeniden yapılandırılmalıdır.

KAYNAKÇA

- AB Genel Sekreterliği (2008)**, "Türkiye Ulusal Programı", AB Genel Sekreterliği, Gür Kopyalama Merkezi, Ankara, s.4.
- Altıparmak, Kerem (2006)**, "Türkiye'de İnsan Haklarında Kurumsallaşamama", Bürokrasi ve İnsan Hakları, Açık Oturum, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, No:121, Ankara, Aralık, s. 61-66.
- Coşkun, Vahap (2001)**, "Daha Fazla İnsan Hakları, Daha Değerli Dünya", Türk İdare Dergisi, Sayı: 433, s.233.
- Çavuşoğlu, Naz**, "Avrupa Birliği ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi": "Katılım Meselesi", s.4. (Çevrimiçi) <http://anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg22/naz.pdf> , 31.05.2009.
- Erdem, Mustafa Rulan; Sancakdar, Oğuz; Önok, Rıfat Murat ve Tezcan, Durmuş (2009)**, *İnsan Hakları El Kitabı*, Seçkin Yayıncılık, 2.bs. Mart, s.473.
- Eren, Abdurrahman (2007)**, "Türkiye' de İnsan Haklarının Korunması", Turhan Kitabevi, 1.bs., Ankara, s.827-893-953.
- Gemalmaz, Mehmet Semih (1992)**, "Değişen Dünyada Türkiye, Türkiye' de İnsan Hakları. İnsan Hakları Başkanlığına Gereksinim", Türkiye'de İnsan Haklarının Gelişimi Sempozyumu, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu No:55, İzmir, s. 119.
- Gemalmaz, Mehmet Semih (2007)**, "Uluslararası İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş", Legal Yayıncılık, Genişletilmiş ve Güncelleştirilmiş 6. bs, Ekim, s.1442-1445.
- Gölcüklü, Feyyaz ve Gözübüyük, Şeref (2007)**, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Turhan Kitabevi, 7.bs, Ankara, s.11
- Gülmez, Mesut (2000)**, "İnsan Haklarının Uluslararası Korunmasında Sözleşme Dışı Sistemler ve Türkiye", Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, (Türkiye' de İnsan Hakları), Birinci Baskı, Haziran, s. 160. *Hürriyet Gazetesi*, 22 Mayıs 2009, s.21.
- İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Faaliyet Raporu* (2009), 4 Ağustos 2007 – 30 Eylül
- 2008 TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Yayınları**, TBMM Basımevi, Ankara, s.13-14.
- Kaboğlu, İbrahim Ö. (2002)**, "Özgürlükler Hukuku", İmge Kitabevi, 6.bs. Kasım, s. 241-242.
- Karluk, Rıdvan (2007)**, "Avrupa Birliği ve Türkiye", Beta Basım, 9.bs., İstanbul, s.848.
- Kriter Dergisi (2009)**, "İnsan Hakları İhlalinde Avrupa Şampiyonuyuz", Kriter Dergisi, Sayı:35, Mayıs, s.59.
- Özdek, Yasemin (2004)**, "Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye", Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1.bs. Mart, s.329. Rousseau, Dominique, "Avrupa Birliğinde İnsan Hakları Sorunsalı", (Çevrimiçi) <http://www.anayasas.gov.tr/eskisiteanyarg22/dominik.pdf> , 31.05.2008.
- T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı (2008)**, *Türkiye İnsan Hakları Raporu*, T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Ankara, s. 20.
- T.C. Resmi Gazete**, 21 Nisan 2001, Sayı: 24380, s.9.

T.C. Resmi Gazete, 21 Nisan 2001, Sayı:24380, s.8.

T.C. Resmi Gazete, Tarih 08.12.1990, Sayı:20719, s.45.

Tekinalp, Gülören ve Tekinalp, Ünal (2000), "*Avrupa Birliği Hukuku*", Beta Basın, 2.bs., İstanbul. s. 757.

Tınç, Ferai (2009), Avrupa İçin Önümüzdeki Altı Ayın En Önemli Konusu, *Hürriyet Gazetesi*, 22 Mayıs, s.24.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/temelhak.pdf>, 24.05.2009.

http://ihb.gov.tr/faaliyetler/proje_faaliyetleri.htm, 26.05.2009.

http://ihb.gov.tr/ililcekurullari/ihlal_iddialarini_inceleme.htm, 28.05.2009.

http://www.iqb.gov.tr/raporlar_reports.htm, 06.06.2009.

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=37552&1=1>, 18.05.2009.

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/adaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf).

http://www.stratejikboyut.com/article_print.php?id=218, 25.05.2009.

http://www.turkhukuksitesi.com/makale_649.htm, 22.05.2009, Türkiye' de İnsan Hakları Kurumları, s.8.

OSMANLI'DAN DEVRALINAN UYGULAMA: MÜLKÎ İDARE AMİRLERİNİN POLİS YÖNETİCİSİ, POLİS YÖNETİCİLERİNİN MÜLKÎ İDARE AMİRİ OLMASI

Dr. Ali DİKİCİ *

ÖZET

Osmanlı döneminde başlatılan ve İttihat ve Terakki iktidarında pekiştirilen uygulamalardan bir tanesi, polisin mülkî idare amirlerinin denetimine verilmesi ve gerektiğinde mülkî idare amirlerinin polis yöneticisi olarak veya polis yöneticilerinin mülkî idare amiri olarak görevlendirilmesi oldu. Böylece uzun yıllar devam edecek olan polis yöneticilerinin Mülkîye/Hukuk kökenli yöneticiler olması uygulamasının temelleri Osmanlı döneminde atılmış oldu. Cumhuriyetle birlikte bu uygulama uzun süre devam ettirildi. Ancak çok partili hayata geçilmesiyle özellikle mülkî idare amirlerinin polis yöneticisi olarak görevlendirilmesi konusundaki çekişme ve tartışmalar yaşanmaya başladı. Daha sonraki süreçte bazı yasal değişiklikler yapılsa da tartışmalar günümüze kadar uzayan bir çizgide devam etti. 2008 yılında hazırlandığı ileri sürülen bir yasa taslağı, mülkî idare amirlerinin polis yöneticisi olması konusunda yaşanan tartışmaların ve çekişmelerin hâlâ canlılığını koruduğunu ortaya koydu. Bu makale yaşanan bütün bu tartışmaları ve mülkî idare amiri-polis yöneticisi arasındaki sorunlu alanları, geçmişten günümüze uzan çizgide incelemeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mülkî Amir, Polis Yöneticisi, Türk Emniyet Teşkilatı, Türk Polisi,

ABSTRACT

A Practice Inherited From Ottoman Empire: Appointment of Police Chiefs and Civil Administrators Mutually

One of the practices of Ottoman Empire, which has also been enforced by the Committee of Union and Progress, was putting the law enforcement officers under the jurisdiction of civilian authority (mülkî amir) and exchange of civil administrators with police chiefs from time to time. Appointment of civil administrators (graduates of law or political science faculties) as police chiefs has been pursued by Ottoman authorities, as well as by the Republican governments. During the multi-party period this practice was criticized by many. Although many legal reforms had been put into effect, in the long run there were no tremendous changes. In 2008 there was another dispute alleging that a new law has been drafted and civil administrators would be easily appointed as high level police chiefs. This displayed that the dispute is still very fresh among police chiefs and civilian authority. So this article concentrates on all those discussions and problematical issues between police and civil authority in a continuous context from past up to date.

Key Words: Civilian Authority, Police Chief, Turkish Police Organization, Turkish Police.

* 3. Sınıf Emniyet Müdürü, Eskişehir POMEM, dikiciali@yahoo.com

GİRİŞ

Mülkî idare amiri olarak görev yapanların polis yöneticisi olarak atanması ve aynı şekilde polis yöneticilerinin mülkî idare amiri olarak görevlendirilmesi, Türk idari yapısında uzun yıllardır mevcut olan bir uygulamadır. Ancak bu tür karşılıklı görevlendirmeler, sağladığı bir takım yararların yanı sıra bazı tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Mülkî idare amiri olarak görev yapanlarla Emniyet Teşkilatı mensupları bu uygulamaya zaman zaman tepkilerini dile getirmekte, bazı eleştirilerde bulunmaktadır.²

Aslında mülkî idare amirlerinin emniyet teşkilatında üst seviye yönetici olarak görev almaları konusundaki tartışmalar yeni değildir. Osmanlı döneminde beri polislikle ilgi yapılan düzenlemelerde bu konuyla ilgili hükümlerin yer aldığı ve birçok mülkî idare amirinin emniyet teşkilatına geçiş yaparak çeşitli rütbe ve makamlarda görev yaptığı bilinmektedir. Bu makalede Osmanlı'dan günümüze mülkî idare amirleriyle polis yöneticileri arasındaki ilişki, özellikle mülkî idare amirlerinin polis yöneticisi ve polis yöneticilerinin mülkî idare amirlik görevlerine atanması, bu çerçevede yaşanan sorunlar, bu uygulamanın günümüze bakan yönüyle uygulanabilirlik noktaları ve muhtemel sorunlar üzerinde durulacaktır.

² Bu konuda 2008 yılı Eylül ayında kamuoyunda ilginç bir tartışma yaşandı. İddiaya göre İçişleri Bakanlığı tarafından kaymakam ve vali yardımcılarının emniyet müdürü olabilmesine imkân sağlayan bir yasa taslağı hazırlanmıştı. 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 15. maddesinde değişiklik yapmayı amaçlayan yeni düzenlemede 'Birinci, ikinci ve üçüncü meslek derecelerine dâhil emniyet hizmetleri sınıfındaki görevlere, birinci sınıfa yükselmiş ve bu niteliğini kaybetmemiş mülkî idare amirleri arasından ortak kararname ile atama yapılabilir' hükmü getiriliyordu. Bu taslağın yasallaşması halinde mülkî idare amirleri Emniyet Genel Müdür Yardımcılığı, Daire Başkanlığı, Polis Akademisi Başkanlığı, [Polis Meslek Yüksek Okulu Müdürlüğü](#), [Teftiş Kurulu Başkanlığı](#) ve yardımcılığı, İl Emniyet Müdürlüğü, İl Emniyet Müdür Yardımcılığı, Daire Başkan Yardımcılığı ve bunların eş değeri kadrolara doğrudan atanabilecekti. Böylece il valisi olma şansları düşük olan mülkî idare amirleri kararname ile bu görevlere getirilebilecekti (Bugün, 2008). Nitelikli polis yöneticileri hedeflediği öne sürülen taslağın gerekçesinde "Emniyet personelinin halkı ile bütünleşmiş, insana değer veren çağdaş ve nitelikli yönetim ve sorumluluk anlayışı ile görevini yürütmesi ve bu görevi yürütürken emniyet hizmetleri dışında mülkî idare hizmetlerinden de destek alması suretiyle bu hizmeti yürütmesi temel amaç olarak öngörülmektedir" (Akşam, 2008) deniliyordu. Emniyet Teşkilatı mensupları arasında büyük bir şaşkınlık ve tepkiye yol açan taslak beraberinde bir tartışmayı da başlattı. Kamuoyunda uzun süre tartışılan bu taslak konusunda İçişleri Bakanlığı, 20 Eylül 2008 tarihinde bir açıklama yaparak böyle bir yasa taslağı hazırladığı şeklindeki haberlerin gerçek dışı olduğunu bildirdi. İçişleri Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğinden yapılan yazılı açıklamada, İçişleri Bakanlığı'nda mülkî idare amirlerinin üst düzey emniyet kadrolarına atanabilmesi için yasa taslağı hazırladığı iddialarının gerçek dışı olduğu belirtildi. Açıklamada, "Bakanlıkta anılan konu ile ilgili bir yasa taslağı hazırlanmadığı gibi emniyet teşkilatı bünyesinde her kademedeki görev alabilecek nitelik ve nicelikte personel bulunduğundan böyle bir düzenlemeye de ihtiyaç yoktur. Bu nedenle bakanlığımızın gündeminde böyle bir konu yer almamaktadır" (İçişleri Bakanlığı, 2009) deniliyordu.

1. POLİSLERİN MÜLKÎ İDARE AMİRLERİNİN EMRİNE VERİLMESİ

Cumhuriyetin ilanının ardından 1932 yılına kadar geçen dönemde emniyete ilişkin hizmetler 17 Ağustos 1907 (1323) ve 21 Mayıs 1913 (1329) tarihli Polis Nizamnameleri hükümlerine göre yürütülmeye çalışılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında yürürlükte kalan bu nizamnameler uzun süre polis teşkilatının ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olmuştur. Bu nizamnamelerde polis ile mülkî idare amirlerinin ilişkilerini ve birbirlerine karşı statülerini belirleyen hükümler mevcuttu. 1907 tarihli Polis Nizamnamesi incelendiğinde, polislerin mülkî idare amirlerinin karşısındaki konumuna açıklık getiren hükümler olduğu görülmektedir. Nizamnamenin 15. maddesinde “*Taşrada polisler vali ve mutasarrıf ve kaymakamların maiyet memurlarından madut olduklarından muamelat-ı umumiye-i zabita hakkında onlara derhal itayı malumat etmeye mecbur olmakla beraber mevaddı mühimme ve ahval-i fevkalâdeden dolayı Zaptiye Nezaretine dahi ihbar-ı keyfiyetle mükelleftir*” (Karabörk, 1997:81; Yağar, 1988:363)³ hükmü yer almaktaydı. Buna göre polis vilayetlerde valinin, müstakil livalarda mutasarrıfın ve ilçelerde kaymakamın emrinde görev yapacaktır. Bu mülkî idare amirleri her türlü güvenlik işlerinden sorumlu olup zabita kuvvetinin amiri konumundadır. Polisler de zabita işleri hakkında onlara derhal bilgi vermek zorundadır. Nizamnamede ayrıca, polislerin, önemli işlerle olağanüstü vak’aları Zaptiye Nezaretine de haber vermek zorunda oldukları ve polislerin, zabita işlerinden başka hiçbir yerde kullanılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Güvenlik güçlerinin valiler karşısındaki konumları ile ilgili düzenlenmelere Tanzimat döneminde yayınlanan nizamnamelerde rastlamak mümkündür. Bilindiği gibi, Tanzimat’ın ilanı ile birlikte valilerin yetkileri kısılmış, taşrada oluşturulan meclislere hemen her konuda verilen yetkilerle, valiler alınan kararları yürüten üst düzeyde bir görevli konumuna getirilmişti (Çadırcı, 1985:224–227). Bu husus iç güvenlik alanında da devam ediyordu. 1846 yılında yayınlanan ilk zaptiye nizamnamesinde, zaptiye birliklerinin kuruluşu ve denetlenmesi gibi hususlarda genel olarak eyalet meclislerine yetki verilirken, sergerde ve bölükbaşı gibi büyük zabitlerin azil ve atanma işlemleri de doğrudan merkezin inisiyatifine bırakılmıştı. Ancak özellikle büyük zabitlerin atanma ve azil işlemlerinin doğrudan merkez tarafından yapılması, iç güvenlik gibi çabuk karar almayı gerektiren bir meselede, gecikmelere sebep olduğundan, durum Meclis-i Vâlâ’da gözden geçirilerek, valilerin bu konulara dair yetkilerinin artırılması

³ Yine aynı dönemde polisin yanı sıra jandarma ile ilgili benzer bir düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. “Şubat 1912 tarihli bir kanunla jandarma Harbiye nezaretinden alınıp Dâhiliye Nezaretine bağlandı ve illerdeki jandarma kuvvetleri valilerin emrine verildi.” Bkz. (Lewis, 2007: 227).

cihetine gidildi. Konuyla ilgili Meclis-i Vâlâ'da yapılan görüşmelerde, taşrada oluşturulmaya çalışılan zaptiye birliklerinin istenilen şekilde düzenlenemediğinin altı çiziliyor ve "...asâkir-i zaptiye'nin sergerde ve bölük başıları ve zâbitân-ı sa'iresinden ifâ-yı hizmete muktedir olamayanların azl ve tebdiline memuriyet-i mülkiyeye ruhsat ve mezuniyet..." verildiği belirtiliyordu. (Sönmez, 2006:206–207).

Güvenlik güçlerinin mülkî idare amirlerinin emrinde istihdam edilmesine dair benzer hükümleri, 7 Cemaziye'l-ahir 1281 (1864) tarihli Vilayet Nizamnamesinde görmek mümkündür. Buna göre zabıta, sırasıyla mülkî amir olarak gösterilen vali, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürlerinin, asayiş ve emniyete dair verecekleri emirleri aynen yerine getirmekle görevli idi (I. Tertib Düstur:608–625). 29 Şevval 1287 (1869) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinde zabitanın, mülki amirlerin (vali, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürleri) beldenin asayiş ve güvenliğine ilişkin emirlerine harfiyen uygulamak zorunda olduğu vurgulanmıştır (I. Tertib Düstur: 625–651). 21 Zilkade 1286 (1870) tarihli Dersaadet ve Mülhakatı İdare-i Zabıta ve Mülkiye'ye Dair Nizamname ile zabıtaya verilen görevler incelendiğinde; vali, mutasarrıf ve kaymakamlarca asayişe yönelik verilecek emirlerin ifası cihetine gitmenin zabitanın asli görevi olduğu (I. Tertib Düstur: 688–706) belirtilmektedir. 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin muhtelif maddelerinde de benzer hükümleri görmek mümkündür (Çimen, 2007:189–206).

Bu mevzuat incelendiğinde, alt rütbedeki bir polis yöneticisinin daha üst rütbelere terfi etmesinde mülkî idare amirlerinin söz sahibi oldukları görülmektedir. Gerek 1913 tarihli polis nizamnamesinin 25inci maddesi, gerekse 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu'nun 4üncü maddesi, polis müdürlerinin tayin ve terfilerinin, Emniyet-i Umumiye Müdüriyetince icra olunmasını, ancak bu hususta vali ve mutasarrıfların reylerinin alınmasını öngörüyordu (Alyot, 1947:510). Ayrıca serkomiser ve alelumum komiserlerin tayin ve azli doğrudan valilere verilmişti. Aynı şekilde başkomiserlikten polis müdürlüğü arasındaki (Müdürlük dâhil) rütbelere atanma, Mülkî idare amirlerinin konu hakkındaki görüşleri alınarak Emniyet-i Umumiye Müdüriyetince icra edilmekteydi. Konu hakkındaki görüşlerin olumlu olması halinde, başkomiserler 2. sınıf Merkez Memurluğuna,⁴ 2. Sınıf Merkez memurları 1. Sınıf Merkez memurluğuna 1.

⁴ Meşrutiyet döneminde ihdas edilen ancak günümüzde Emniyet Teşkilatı'nda kullanılmayan bu rütbe, Emniyet Müdürlüğü ile komiserlik sınıfı arasındaki bir rütbeyle tekabül etmektedir. Birinci sınıf ve ikinci sınıf merkez memurluğu şeklinde iki kısımdan oluşan bu rütbe, 1931 yılında kaldırılarak yerine daha sonraki yıllarda emniyet amirliği rütbesi ihdas edildi ve Merkez memurlukları Emniyet Amirlikleri oldu.

Sınıf Merkez Memurları 3. Sınıf Polis Müdürlüğünde, 3. Sınıf Polis Müdürleri 2. Sınıf Polis Müdürlüğüne, 2. Sınıf Polis Müdürleri 1. Sınıf Polis Müdürlüğüne getirilebilmekteydi (Yağar, 1998:165).

Cumhuriyetle birlikte polisin mülkî idare amiri karşısındaki konumunun çok fazla değişmeden sürdüğü görülmektedir. Bunun da başlıca sebebi Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemindeki bürokratik sistemi, olduğu gibi devralmasıdır. Bu nedenle Türk kamu yönetiminin gerek örgütsel, gerekse yönetim kültürü ve gelenekler açısından Osmanlı'nın devamı niteliğinde olduğunu söylemek mümkündür (Eryılmaz, 1995:78). Cumhuriyet'in, yönetimde Osmanlı'dan böyle önemli bir mirası devralması (Ortaylı, 1987:25), diğer bir deyişle merkezi yönetimin temel kurumlarıyla yerel yönetim kurumlarının Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aynen aktarılması (Eryılmaz, 1995:78), Emniyet Teşkilatı'ndaki katı merkeziyetçi örgüt yapısının ve polisin mülki amir karşısındaki konumunun, Cumhuriyet döneminde fazla değişikliğe uğramadan sürdürülmesine neden olmuştur. Bu çerçevede bakıldığında, İl İdaresi Kanunu'na göre il genel idaresinin başı validir, il emniyet müdürü de tüm teşkilatı ile valinin emrindedir. Emniyet Teşkilatı'nın taşra teşkilatı, valiliklere bağlı il emniyet müdürlükleri ve amirlikleri şeklinde hizmet vermektedir. Ancak ilçe emniyet müdürlük ve amirlikleri valilik ve il müdürlüğüne, il müdürlükleri de Emniyet Genel Müdürlüğü'ne sıkı bir şekilde hem yapısal hem de fonksiyonel olarak bağlıdır (Çevik, 2002:45). Kaymakam da, ilçe idaresinin başı olarak, İlçe Emniyet Müdürü veya Amir'i'nin üstüdür ve birinci sicil amiridir. Böylece "Osmanlı İmparatorluğu'ndan tevarüs edilen idari sistemde, polis mülkiyetinin hâkimiyeti altında örgütlenmiş ve merkeze olan bağlılığı bu yolla garanti altına alınmak istenmiştir." (Ergut, 2004:344).

Ancak tevarüs eden bu ilişkinin doğal bir sonucu olarak, cumhuriyet döneminde polisle ilgili çıkarılan yasaların, polis-mülkî amir ilişkilerinde sorunlu alanların ortaya çıkmasına yol açtığı da oluyordu. 1934 yılında çıkarılan ve günümüze kadar uzayan bir süreçte polisin görev ve yetkilerinin hukuki dayanağını oluşturan 2559 sayılı Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu'nun (PVSK) (Resmi Gazete, 1934) temel niteliği, polisle Cumhuriyet rejiminin dayandığı valilik sistemi arasındaki ilişkiyi açıklayıcı bir özellik taşımasıdır. Bu bir anlamda Türkiye'deki güçlü devlet anlayışının polislik uygulamalarına doğrudan yansması olmuştur. 1932 yılında mecliste tartışılmaya başlanan PVSK'nın 18. maddesi, polise olağanüstü ve devlet güvenliği ile ilgili durumlarda, zararlı çalışmalarda bulunacaklarından kuşkulanan kişileri, en büyük mülkî idare amirinin emri ile çok uzun süre gözetim altına alabilme ve genel araçlara el koyabilme yetkisini düzenliyordu. Bu maddenin son cümlesinde yer alan "*Bu hal ve vaz-*

yetlerin ve devamının takdiri, en büyük mülkîye amirine ait olup, bu sebeplerden dolayı nezaret altına alınacaklar, en büyük mülkîye amirinin takdir ve emri ile sebep ortadan kalkıncaya kadar, nezaret altında tutabilirler» hükmü Büyük Millet Meclisi'nde yaşanan uzun tartışmalardan sonra kabul edildi (TBMMZC, 1932: 410). Bundan sonraki süreçte polisin, mülkî idare amirinin bu maddenin uygulanması konusunda vereceği emri tartışmasız yerine getirmekle yükümlü olduğu çok açıktır. Ancak bu durum polisin, hem toplum nazarında hem de kendi nazarında, kendisini önemli bir konuma yerleştirme ve devletin polisi olarak devleti temsil ettiğine inanma düşüncesini doğurmuştur.

Benzer şekilde PVSK'nın 2nci maddesinde yer alan «Polisin göreceği vazifelerde selahiyetli amirden verilecek emirlerde Memurin Kanunu'nun 40. maddesi hükmü cari değildir»⁵ hükmü polisin, sadece rejimin doğrudan bir uzantısı olduğunu göstermesi açısından değil, onun mülkî idare amiri karşısındaki konumunu iyice belirginleştirmesi açısından da önemlidir. Bu madde, devlet memuruna amiri tarafından verilen emrin yasadışılığı konusunda bir şüphesi olursa yazıyla durumu bir üst makama bildirme hakkı vermektedir. Oysa polisin böyle bir hakkı yoktur; valiler tarafından verilen emri sorgulamadan uygulamak zorundadır. Polisle vali ve kaymakamlar arasında kurulan bu ilişki biçimi, son tahlilde polislik işinin siyasallaşmasıyla doğrudan ilintili bir sürecin sonucudur (Ergut, 2004:338–339).

2. POLİS YÖNETİCİLERİNİN KAYNAĞI

Mülkî idare amirleriyle polis arasındaki ilişkilerde ortaya çıkan sorunlu alanlardan bir diğeri ise polis amiri olarak görevlendirilecek kişilerin seçiminde yaşanmıştır. Osmanlı döneminde polis ile ilgili son düzenleme olan ve 1937 yılına kadar geçerliliğini koruyacak olan 1913 tarihli Polis Nizamnamesi ile polis memuru olabilmenin temel şartlarının yanı sıra üst rütbelere terfi etmenin şartları ve izlenen prosedür belirlenmiştir. Bu Nizamnamedeki niteliklere göre personel yetiştirilinceye kadar, Hukuk'tan "iyi" ve "pekiyi" derecesi ile mezun olup Adliye Mahkemelerine başkanlık, üyelik, savcılık veya sorgu hâkimliğinde iki yıl çalışmış olanlarla Mülkîye'den aynı şekilde mezun olup iki sene Mülkî amirlik hizmetinde bulunmuş olanların polislik için gerekli şartları haiz olmaları kaydı-

⁵ 788 Sayılı Memurin Kanunu'nun 40ıncı maddesi şöyle demektedir: "Memur, emir, talimatname, nizamname ve kanun hükümlerine mugayir olarak herhangi bir makam veya amirden bir emir telakki edince onun ahkâma mugayeretini kendi amirine bildirir. Amiri ısrar ederse, memur bütün mesuliyetin kendi amirine ait ve münhasır olduğunu tahriren bildirerek, o emri infaz eder. Bu misillu emirlerin, kanunen cürüm teşkil mevattan bulunmaması lazımdır. Aksi takdirde memur bu emri katiyen infaz etmez ve daha yüksek makama keyfiyeti bildirmeğe mecburdur." (Alyot, 1947:776–777).

la, merkez memurluğunu yönetmeye yetenekli olduğu anlaşılanların merkez memurluğuna, komiserliği idareye yetenekli olanların 2. sınıf polis komiserliğine atanmalarına yasal imkân sağlandığı görülmektedir (Yağar, 1988:167). Bir yıllık dönemden sonra ve olumlu sicil almaları halinde asaletleri tasdik, aksi halde kayıtlarının silineceği de hükme bağlanmıştır. Uygulamada farklı branşlarda yüksek öğrenim görmüş kişilere de polis amiri olma yolunun açık olduğu özellikle de askeri okullardan mezun olanların kolaylıkla polis yöneticisi oldukları görülmektedir (Şahin, 2004).⁶ Bu nizamname ile ayrıca polisliğe giriş için polis okulu mezunu olma şartı getirilerek, polisin mesleki eğitiminde böylelikle önemli bir adım atılmıştır (Tongur, 1946:258).

Bu çerçevede serkomiserlikten yukarı derecelere terfie müstahak olanların tercihi üst makamların takdirine bırakılmış, ancak, kıdem ve ehliyetin de göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca bu derecelerde terfi etmek için imtihana lüzum görülmemiştir (Alyot, 1947:508–509).

Emniyet Teşkilatı'nda yönetici sınıfının keyfiyetini artırmak amacıyla getirilen bir diğer uygulama ise kaymakamların Emniyet Teşkilatı'na geçişini kolaylaştıran hükümler olmuştur.⁷ Gerek Osmanlı döneminde gerekse Cumhuriyet döneminde yürürlükte kalan bu uygulama ile vilayet polis müdüriyetleri ile kaymakamlıkların sınıf bakımından birbirlerine müsavi oldukları, Polis Müdürlüğü'nde en az dört sene hizmet edip de kabiliyet ve iktidarı görülenlerin talep ve istidaları üzerine kaymakamlık sınıfına nakil olabilecekleri kabul edilmiştir (Alyot, 1947:509). 1913 tarihli Polis Nizamnamesinde ve 1930 yılında kabul edilen 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nda bu denklik yer almıştır. Ancak Alyot'un da vurguladığı gibi bu hükümle "polis müdürlerinin kaymakamlığa nakline cevaz gösterilmekte ise de kaymakamların polis müdürü olabileceklerine dair nizamnamede sarahat yoktur" (Alyot, 1947:509). Bu nedenle 1932 yılına kadarki bu dönemde mülkîye ve hukuk mezunu yüksek tahsilli kaymakamlar üst düzey polis amirliği rütbelerine tayin olamamışlardır. Dolayısıyla polislik mesleği öngörülen yüksek tahsilli personelden yoksun kalmıştır (Tongur, 1946:312).

Cumhuriyet döneminde Emniyet Teşkilatı'nın kanuni mevzuatlara uygun ve paralel bir şekle getirilebilmesi amacıyla 30 Haziran 1932 tarihinde 2049 sayılı bir Polis Teşkilat Kanunu çıkarıldı. Bu Kanunu'nun 8. ve 9. maddeleri ile

⁶ Örneğin 1919 yılında polis olmak için yaptığı başvurusu değerlendirilen Ali Yaşar (Albaraz), Kuleli Askeri Lisesi'nden mezun olduğu için 11 Mayıs 1919 tarihinde Ankara Emniyet Müdürlüğü kadrosunda komiser muavini olarak göreve başlamıştır. Bkz. (Şahin, 2004: 263–269).

⁷ Bu konu gelecek bölümlerde daha detaylı olarak irdelenecektir.

Hukuk, Mülkîye, lise ve yedi senelik idari mezunlarının Emniyet Müdürü olarak mesleğe girmeleri, ortaokul mezunlarının da komiser sınıfına nasbedilmelerinin [tayin/terfi] yolu açıldı (Tongur, 1946:312). Böylelikle kanunun 8. maddesiyle mesleğe giriş sırasında doğrudan üst rütbelere atanma ile ilgili bir düzenleme yapılarak, bütün emniyet müdürlüğü rütbeleri için mülkîye ve hukuk mezunu olma şartı getirildi (Tongur, 1946:315). Bundan sonraki süreçte "Merkezde müstahdem üçüncü ve daha yukarı derecelerde memurlarla vilayetlerde müstahdem bulunan emniyet müdürlerinin, polis mektep müdürleri ve emniyet müdürlükleri şube müdürlerinin, mülkîye veya lise veya yedi senelik idadiyi ikmal etmiş hukuk mektepleri mezunu olmaları şarttır. Tahsilleri bu derecede olmayanların memurluğundan veya bu derecedeki memuriyetlerden ileri terfi edememeleri esası ittihaz olunmuştur" (Alyot, 1947:618) hükmü işlemeye başladı. 9. maddede mülkîye ve hukuk okullarından mezun olanların memurluk kanundaki şartlara sahip olmaları durumunda doğrudan doğruya "polis merkez memurluğu" rütbesine tayin olabilecekleri hükmüne yer verilmiştir. Getirilen bu hükümle "Mülkîye ve Hukuk mektebi mezunlarının, polis mesleğine intisaplarını teşvik etmek üzere, bu gibilerden polis nizamnamesinde aranan, vasıflar aranmayarak, yalnız Memurin Kanunu'ndaki şartları haiz olanların mesleğe üçüncü sınıf merkez memuru olarak veya muadil memuriyetlere girebilmelerine cevaz verilmiştir." (Alyot, 1947:618). Bu hüküm şu anlama geliyordu: Mülkîye ve hukuk mezunu merkez memurları, kanuni hizmet sürelerini doldurduktan sonra doğrudan üçüncü sınıf emniyet müdürlüğüne terfi edeceklerdir.

Böylece bundan sonraki süreçte Emniyet Müdürlüğü gibi üst rütbelerde görev alabilmek için hukuk veya mülkîye mezunu olma şartı uygulanmaya başlandı ve emniyet teşkilatının üst düzey yöneticileri polis kökenli olmayan kişiler arasından seçilmeye başlandı. Ancak 2049 sayılı Kanun, polis amiri olabilmek için mülkîye/hukuk mezunlarının yanı sıra başka bir kaynak daha göstermektedir. Kanun'un 9/B maddesine göre "Yedek subaylığını yapmış olan orta mektep mezunlarının üçüncü ve lise mezunlarının da ikinci komiserliğe imtihan sonunda tayinleri caizdir." (Alyot, 1947:619; Tongur, 1946:315). Yine aynı kanunun 19. maddesi ile teşkilat içerisinde görev yapanlar arasından amir tayini yapılması için, üç yıllık memuriyetten sonra sınava girme ve aldığı dereceye göre orta ve yüksek polis kursunu başarıyla bitirme şartı getirilmiştir.

1932 tarih ve 2049 sayılı kanun, yayınlanmasından sonraki 5 yıllık süreçte günün şartlarına yeteri kadar cevap vermemesi nedeniyle, Hükümet kanun maddeleri üzerinde bazı değişiklikleri yapmayı düşünmüş, ancak Meclis söz konusu bu kanunu tamamen kaldırarak yerine yeni bir kanun çıkarılmasını uygun görmüştür. Böylece yeni bir kanun hazırlıkları başlamış ve 1937 yılında

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun gerekçesinde de yer alan şu ifadeler, polis teşkilatının personel kaynağı konusunda geçmişten beri yaşanan sorunla ilgili çarpıcı bir tespitte bulunmaktadır. "Polis kadrosunda gerek kemiyet gerek keyfiyet itibarı ile memleketin ihtiyaçlarına karşılık verebilecek bir hareket yapmak zamanı gelmiştir. Bugün polise ancak millet mektebinden okuma-yazma öğrenebilenler gelmektedir. İlk tahsilliler bile polis mesleğine başka sahalarda iş bulamamışsa başvurmaktadır. Orta tahsillilerde polis mektebini cazip görmezler ve bu nedenle meslek mensupların tahsilleri düşük kalmıştır." (Alyot, 1947:654–655).

Bütün bu nedenlerle yeni 3201 sayılı Teşkilat Kanunu'nun iki temel konu üzerinde şekillendirildiği görülmektedir: Birinci polisi keyfiyet (nitelik) bakımından takviye etmek; ikincisi ise, kemiyet (nicelik) bakımından normal seviyeye çıkartmak. Polis mesleği; idari, siyasi ve adli vazifeler yönünden bilgiye ve tekniğe ihtiyacı olan bir meslek haline gelmiştir. Bunun için Emniyet Teşkilatı mensuplarının, bilhassa, nitelik bakımından çok kuvvetli olması zorunluluğu doğmuştur. Yeni kanun, polislerin çok düşük bir halde bulunan tahsil derecelerini yükseltmeyi ve mesleği nitelik bakımından takviye etmek için gereken imkânları hazırlamayı amaçlamıştır. Mesleği, ortaokul ve lise mezunlarına cazip bir vaziyete sokmak için maaşların artırılması gerektiği belirtilmiştir. Polis mesleğini, bilhassa rütbeli personele ayrı bir maaş artışı yapılarak, lise mezunları için cazip hale getirerek teşkilata alt kademe amir olarak girmeleri hedeflenmiştir (Alyot, 1947:653–659).

3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu incelendiğinde, teşkilat kökenliler lehinde bazı düzenlemeler yapılmışsa da onlara emniyet müdürü olma yollarının yine kapalı tutulduğu, üst düzey polis yöneticisi olabilmek için mülkiye/hukuk mezunu olma şartının devam ettirildiği görülmektedir.

3. POLİS YÖNETİCİLERİNİ SEÇMEK İÇİN KULLANILAN BİR YÖNTEM: KAYMAKAMLARIN EMNİYET MÜDÜRÜ OLMASI

Osmanlı döneminden itibaren polis müdürleri ve mülkî idare amirleri arasında mevcut sorunlu alanlardan bir diğeri de kaymakamlar ve emniyet müdürleri arasında muadiliyet getiren yasal hüküm olmuştur. 1913 tarihli Polis Nizamnamesinde kaymakamlık ve emniyet müdürlüğü arasındaki geçişe imkân veren bir denkliğin kabul edildiğini belirtmiştik. Nizamnamenin "Seçim, Terfi ve Tayin Usulü" başlığı altında polisin terfisiyle ilgili hükümlerde, polis müdürleri ile kaymakamlıklar arasındaki geçişle ilgili olarak; "Vilayât Polis Müdüriyetleriyle kâim-makamlıklar sınıfen yekdiğerine müsâvidirler. Polis müdürlüğünde lâ-ekall [en az] dört sene hizmet edip de kabiliyet ve iktidarı görülenler taleb ve

istidâları üzerine kâim-makamlık sınıfına naklonulabilirler” (Alyot, 1947:509; Tongur, 1946:257. Ayrıca bkz. Şen, 1990:19; Yağar, 1988:392) şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Cumhuriyet döneminde polisle ilgili yapılan yasal düzenlemelerde de bu hükmün yer aldığı görülmektedir. 09.06.1930 tarihinde kabul edilen 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu’nda, Emniyet Müdürleri ile kaymakamların, derece ve sınıf itibarıyla yekdiğerlerine muadil olduğu belirtilmiştir. Kanunda; “Mülkîye ve hukuk mezunlarının resmen onikinci dereceye tayini merkez memurluğu ve muadili memurluklara ve iki buçuk sene staj devresinden sonra da doğrudan doğruya dokuzuncu derece polis müdürlüğüne ve muadil vazifelere alınacakları...” (Tongur, 1946:257, 312) hükmü yer almaktadır. Böylece “mülkîye ve hukuk mezunlarına” 2,5 yıllık bir stajdan sonra doğrudan doğruya “polis müdürlüğüne” veya benzer görevlere atanma imkânı sağlanmıştır. Gerek 1932 yılında çıkarılan Polis Teşkilat Kanunu’nda gerekse 1937 tarihli 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu’nda da aynı doğrultuda hükümlerin yer aldığı görülmektedir. Bu kanunlarda emniyet işleri şube müdürleri polis müfettişlikleri, emniyet müdürleri ve emniyet müdürlüklerinin şube müdürleri kaymakamlığa denk oldukları için buralarda görev yapanların kaymakamlıklara kaymakamların da bu görevlere nakledilebileceğini bir kez daha belirtilmiştir (Tongur, 1946:316).

1937 tarihli 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu’nda yer alan düzenlemeyle, beşinci, altıncı, yedinci ve sekizinci meslek derecelerine dâhil emniyet teşkilatı mensuplarından yüksek okul mezunu olanların kaymakamlıklara denk olduğu kabul edilmiştir. Buna göre, Siyasal Bilgiler Okulu, lise veya liseye denk okullarda eğitim görmüş Hukuk mezunlarının kaymakamlıklara ve aynı derecedeki kaymakamlıkların da emniyet müdürlüklerine naklen veya terfian tayin edilebileceği belirtilmiştir (Alyot, 1947:672). Bu maddede yüksek mektep mezunu Emniyet Teşkilatı mensuplarının da kaymakamlığa geçiş yapabilecekleri açıkça vurgulanmış, ancak, Kanun’un mesleğe kabul ve Enstitü ve mekteplerde tahsil şartları ile ilgili 26. Maddesinde; Altıncı ve daha yukarıdaki meslek derecelerine ulaşabilmek için hukuk ve siyasal mezunu olma şartı yer almıştır. Birbirini tamamlayan bu maddelerle, polis müdürlerinin kaymakamlığa geçiş yapmasına cevaz verilirken, polis müdürü olabilmek için siyasal/hukuk mezunu olma şartı getirildiğinden, kaymakam olacak kişinin mülkîye/hukuk mezunu olma şartı da sağlanmış oluyordu. Böylece daha önce 1932 tarihli 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu ile getirilen üst rütbe emniyet müdür ve amirleri için hukuk veya siyasal bilgiler okulu mezunu olma şartının devam ettirildiği görülmektedir. Meclis görüşmeleri sırasında, bu şarta karşı çıkan Afyonkarahisar milletvekili Berç Türker, başarılı fakat tahsilli olmayan amirlerin bu madde ile

köstekleneceğini iddia etmiş, ancak yaşanan uzun tartışmalardan sonra bu itirazı kabul edilmeyerek madde kabul edilmiştir. Yükselme için getirilen bu şartla birlikte, ihtisaslarından faydalanılabilecek diğer yüksek mektep mezunlarının ve bu kanuna göre meslek dâhilinde yüksek tahsil gördükleri kabul edilenlerin de bu rütbelere tayin edilebileceği hükme bağlanarak üst rütbeli amir ihtiyacının karşılanmasına yönelik çerçeve genişletilmiştir.

1937 yılında eğitime başlayan Polis Enstitüsü'nden mezun olanlara emniyet müdürü olma yolları kapalı olduğu için, 1959 yılına kadar emniyet müdürlüğü-kaymakamlık arasındaki geçiş kuralı da tek taraflı olarak işlemiştir. Yani kaymakamlar istekli oldukları takdirde Emniyet Teşkilatı'nda şube müdürü olarak göreve başlamış, ancak Polis Enstitüsü mezunları emniyet müdürü olamadıkları için kaymakam olma gibi bir uygulama söz konusu olmamıştır. Kaymakamların istedikleri takdirde şube müdürü olarak atanmasının yanı sıra doğrudan il emniyet müdürü olarak görevlendirildikleri de olmuştur.⁸ 1959 yılında Enstitü mezunlarının yüksek okul mezunu olarak kabul edilmesinden sonra da durum değişmemiştir. 3201 sayılı kanunun, emniyet müdürlüğü ve kaymakamlık arasında geçişe imkân sağlayan 15. maddesi günümüzde de hâlen yürürlüktedir. Bu madde, emniyet mensuplarına kaymakamlığa geçiş için belirli derecede olmak ve yüksek mektep mezunu olmak dışında bir rütbe şartı getirmedığından, belirtilen şartları haiz herhangi rütbedeki bir emniyet mensubunun kaymakamlığa geçişinde bir engel gözükmemektedir.

3201 sayılı kanun tasarısında yer alan ve tartışmalara yol açan ilginç bir teklif daha vardı. Buna göre Ankara ve İstanbul emniyet müdürlerinin, bulundukları vilayetlerde, emniyet ve asayişe müteallik işler için, aynı zamanda vali muavini sıfat ve selahiyetini de iktisap edebileceklerdi. Ancak bu hükmün polis teşkilatıyla bir alakası olmadığı ve esas itibarıyla böyle bir hüküm konulmak istenildiği takdirde, bunun, ait ve ilgili bulunduğu kanunlarda tadil yapılmak suretiyle temin edilmesi lazım geleceği mülahazasıyla İçişleri Encümeni tarafından tasarıdan çıkarılmıştır (Alyot, 1947:659).

4. POLİSİN KENDİ YÖNETİCİLERİNİ YETİŞTİRMESİ YÖNÜNDEKİ EN BÜYÜK ADIM: POLİS ENSTİTÜSÜ'NÜN KURULMASI

İşin gerçeği 1937 yılına kadarki dönemde Emniyet Teşkilatı'nın amir ihtiyacını karşılamaya dönük herhangi bir eğitim faaliyeti gerçekleştirilmemiştir. 1909 yılında eğitim-öğretime başlayan İstanbul Polis Okulu'nun (Şahin, 2001:21–37)

⁸ Emekli emniyet müdürü İsmail Hakkı Demirel, 1964 yılında Kırıkkale kaymakamının doğrudan Ankara Emniyet Müdürü olarak atandığını söylemektedir. 1965 yılında ise ondan boşalan bu göreve Ankara vali yardımcısı Lami Gözen atanmıştır. Bkz. Özdemir, 2005:15–24).

yanısıra Cumhuriyet'in ilk yıllarında bazı illerde açılan polis okullarında altı aylık eğitim ile Emniyet Teşkilatı'na polis memurları yetiştirilmeye başlanmıştır. Ancak bu okullar teşkilata yeni başlayacak polis memur adayları ile halen görevde bulunan polis memurlarının eğitimleri için açılmış, ancak polis amiri yetiştirmek amacı taşımamıştır. 1937 yılına kadar yürütülen bu eğitim faaliyetleri daha çok hizmetiçi eğitim faaliyetleri şeklinde olmuştur. Bu nedenledir ki polis amir ihtiyacı Cumhuriyet'in ilk yıllarında düzenli bir şekilde karşılanamamış ve Emniyet Teşkilatı içerisinde bu dönemde önemli bir açığa çıkmıştır.

1932 tarihli ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu'nun 3. maddesinde ilk kez polisliğin "mahsus" bir meslek olduğu belirtilmiştir. Bu Kanun'un eğitim ile ilgili 40. maddesinde Polis mesleğinde tedris ve talimin mekteplerde yapılacağı ve bunun için lüzumu kadar polis mektebi açılacağı vurgulanmıştır. Ancak kanun polis amirlerinin yetiştirilmesi ile ilgili bir hükme yer vermemiştir. Önceleri ders-hanelerde, sonraları polis okullarındaki kurslarla eğitim faaliyetleri yürütülmüş; bu eğitim faaliyetleri meslek içi eğitim şeklinde sürdürülmüş, amir ve memurlar birlikte eğitim almışlardır.

Bu dönemde polis amirliğinde "serkomserlik" rütbesine kadar orta kademe amir ihtiyacı, liyakat esasına dayanarak yapılan mülakatlar ve sınav sonucunda kurum içerisinden, doğrudan terfi yoluyla karşılanmıştır. Üst kademe polis amiri ihtiyacı, polis okullarında kurslara tabi tutulan orta kademe polis amirleri ve yüksek tahsilli devlet memurları arasından, mülkî görev yapmış olanlar ve üst rütbeli askerler içinden tayin edilenler ile karşılanmıştır (Tongur, 1946:161). Bu dönemde, özel olarak polis amiri yetiştirmek üzere kurulmuş bir eğitim kurumu olmamıştır.

Emniyet Teşkilatı'nda daha üstün bilgilerle donatılmış, yüksek tahsilli polis amirlerinin yetiştirilmesine ihtiyaç duyulunca, polis yöneticilerini yetiştirecek bir polis yüksek öğrenim kurumunun kurulması zorunluluğu da doğmuştur. Gerekçesinde meslek personelinin nitelik yönünden geliştirilmesi için eğitim ve öğretimin gereğini açık ve kesin bir dille ifade eden 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 18. maddesi, bir "*Polis Enstitüsü*"nün kurulmasını öngörmektedir. Kurulacak olan Enstitüsü'nün yüksek tahsil kısmından mezun olanların da yüksek tahsil mezunu sayılarak, Polis Enstitüsü'nün kuruluş amacı ve fonksiyonelliği net olarak belirtilmiştir (Alyot, 1947:673). Kanunda öngörüldüğü şekilde polis mesleğine girenlere meslek bilgileri vermek, orta ve yüksek kademe amir yetiştirmek, Türk Milleti'nin içtimai bünyesine uygun vasıflarda, ileri görüşlü polis memur ve amirlerinin yetiştirilmesi amacıyla o yıllarda Avrupa devletlerinin bazılarında bulunan kuruluşlar ayarında olmak üzere, bir

polis okulu açılması plânlandı. Bunun için Lozan Polis Enstitüsü ve Viyana Polis Teşkilatı incelenerek, kurulacak okulun modern bir polis eğitim merkezi olması hedeflendi.⁹

15 Temmuz 1933'te Ankara Anıttepe'de 'Polis Okulu' olarak temeli atılan yeni okul binası yaklaşık 749,448 lira sarfolunmak suretiyle 1936 yılında bitirildi ve 6 Kasım 1937 tarihinde öğrenime başladı (Alyot, 1947:815). Böylece ordudan sonra polis de bir yüksek okula kavuşmuş oldu.

Polis Enstitüsü müdürlüğü gibi önemli ve polis yöneticilerini yetiştirecek olan bir kurumun başına ise polis kökenli olmayan Dr. Salih Adil Başer atandı. İktisat Vekâleti Seferberlik Müdürlüğü görevini yürüten Başer, beş dil bilen, Harbiye ve Viyana Üniversitesi Siyasal Bilimler Akademisi'nden mezun, doktora yapmış (Şahin, 2004:199–200) deneyimli bir bürokrat olarak Enstitü'nün başlangıçtaki vizyonunu geliştirmeye çaba gösterdi.

Enstitü, millî eğitim sistemi şartlarına bağlı olarak, bir yandan polis okullarının bağlı olduğu bir eğitim merkezi, diğer yandan yüksek ihtisas kurslarının yürütüldüğü bir eğitim-öğretim kurumu olarak düşünülmüştü. Doğrudan Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak faaliyet gösteren ve mesleki yüksek okul olarak tasarlanan Polis Enstitüsü, birer yıllık eğitimlerle mesleki ilk, orta ve yüksek tahsil sınıf olmak üzere üç kısmı içermekteydi. İlköğretim kısmında meslek öğretimi görmemiş polis memurları ile polis stajyerleri; orta öğretim kısmında polis komiserleri; yüksek öğretim kısmında emniyet amirleri yetiştirilmekteydi (Alyot, 1947: 673).

Polis Enstitüsü'nün, meslek öğrenimi görmemiş polis memurları ile polis adaylarının yetiştirildiği ilköğretim, fiilen kadroda çalışan Polis okulu veya Polis Enstitüsü ilk tahsil mezun memurlarını "komiserlik" derecelerine yükseltmek üzere düzenlenmiş orta öğretim kısmı ile üst kademe yöneticilerin yetiştirildiği yüksek öğretim olmak üzere 3 kısımdan oluştuğu görülmektedir. Enstitü'nün bu öğretim kısımları birer yıl süreli eğitim vermekteydi (Tongur, 1946:351).

Polis Enstitüsü'nün ilköğretim kısmının, yukarıda da belirttiği üzere, önceki dönemlerde acil şartlar nedeniyle meslek öğrenimi görmeden teşkilata dâhil edilmiş halen teşkilat içerisinde görev yapan polis memurlarının eksik kalan eğitimlerinin tamamlanması görevini yerine getirmesi düşünülmüştür.

⁹ İçişleri Bakanı Şükrü Kaya, 1937 yılında Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Büyük Millet Meclisi'nde müzakeresi esnasında yaptığı konuşmada, polislik mesleğinin başlı başına bir ilim haline geldiğini ve bu nedenle polisleri bilgilendirmek ve keyfiyetini artırmak için Polis Enstitüsü'nün açılacağını ifade etmiştir. (Kaya, 1937:40–42).

Polis Enstitüsü Orta Öğretim kısmı, teşkilatın alt kademe amirleri olan polis komiserlerini yetiştirme üzere, (L) (K) (S) olmak üzere 3 şubeye ayrılmıştır. (L) şubesine Polis Koleji ve lise mezunu memurların, (K) şubesine Enstitü ilk kısmı ve polis okulu mezunlarının, (S) şubesine sivil görev yapan ve bu görevde başarılı olan memurların alınması öngörülmüştür (Tongur, 1946:346).

Yüksek tahsilli (üniversite mezunu) olarak mesleğe girecek olanlarda farklı bir uygulamaya gidilmiştir. Bunlar, "stajyer komiser muavinliği" rütbesinde mesleğe girmişler ve ihtisas kursuna gönderilerek 2,5 yıllık aralıklarla rütbe terfileri yapılmıştır (Okçabol, 1938:36).

Amir rütbesindeki personel ihtiyacının giderilmesi için mevcut bir diğer uygulamada ise yurt dışında Yüksek Polis İhtisas tahsilini veya kurslarını bitirip devlet memurluğuna sonradan girecekler, komiser muavini olarak kabul edilmiş ve Enstitü Yüksek Kursu'na sevk edilmiştir. Meslek dâhilinde bulunan lise ve 7 yıllık idadi mezunlarından Polis Enstitüsü'nün Yüksek Öğretim kısmını ve ihtisas kursunu tamamlayanlara, meslek dâhilinde siyasal bilgiler okulu ve hukuk fakültesi mezunları gibi kademe kademe terfi hakkı tanınmıştır (Okçabol, 1938:39).

5. EMNİYET MÜDÜRÜ OLAMAYAN POLİS ENSTİTÜSÜ MEZUNLARI

Önceki bölümlerde 1937 yılındaki düzenlemelere kadar, üst rütbeli amirlerin hukuk ve siyasal bilgiler fakültesi mezunlarından oluşturulduğu vurgulanmıştı. Polis Enstitüsü'nün kurulması ile Emniyet Teşkilatı mensuplarına alt rütbelere başlayarak en üst rütbesine kadar terfi imkânı ile sağlanması hedeflenmişse de lise mezunlarının polisliğe ilgi göstermemeleri yüzünden bu hedefin gerçekleştirilemediği görülmüştür. Bu nedenle, Emniyet Teşkilatı'na lise tahsili görmüş polisleri dâhil etmek ve tahsilleri sırasında mesleki bilgileri de öğretmek üzere, 1938 yılında 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 19. maddesinde düzenleme yapılarak Polis Koleji kurulmuştur. Enstitü ile aynı yerde kurulan Polis Koleji, lise eğitimiyle birlikte ağırlıklı olarak yabancı dil eğitimi de vermeyi amaçlamıştır. Polis Kolejinin mezun vermesiyle birlikte polis memuru statüsüyle Enstitü'ye geçecek olan Kolej mezunlarının Enstitü Orta Öğretimi ve hemen ardından da Enstitü Yüksek Öğretim kısımlarını okumaları amaçlanmıştır. Böylelikle Polis Enstitüsü, ilk açıldığı yıllarda amir eğitimi için birer yıllık eğitim veren iki kısımdan oluşurken, 1941 yılında Kolej mezunlarının Enstitü'ye alınmaya bağlanmasıyla fiili olarak iki yıllık mesleki yüksek tahsil eğitimi veren bir yapıya kavuşmuştur (Tongur, 1946:348).

Ancak bütün bu yasal değişikliklerle ve polis eğitim kurumlarının açılması

ile hedeflenen, polisin kendi içinden yetişen yöneticiler tarafından yönetilmesi hedefi uzun süre gerçekleşmemiştir. Polis Enstitüsü, mezun vermeye başlamasına rağmen emniyet müdürü rütbesine yükselebilmek için Hukuk/Siyasal mezunu olma şartı uzun süre fiili olarak yürürlükte kalmıştır. Hatta Hukuk veya Siyasal Bilgiler Fakültesini bitirenler başvurdukları takdirde herhangi bir kursa/ eğitime tabi tutulmadan komiser yardımcısı olarak göreve başlama ve Enstitü mezunlarından daha önce terfi etme hakkına sahiptiler. Böylece aynı yıl göreve başlayan bir Hukuk/Siyasal mezunu kısa bir süre sonra kendisiyle aynı yıl göreve başlayan bir Enstitü mezunun üst amiri konumuna geliyordu (Özdemir, 2005:15–24). Emniyet Teşkilatı mensupları arasında büyük tepki ve huzursuzluk uyandıran bu tür uygulamalar, çekirdekten yetişen amir kadrolarda rütbe ve mevki açısından kaygı ve umutsuzluğa yol açıyordu (Demirel, 1969:40).¹⁰

Polis Enstitüsü mezunlarının emniyet müdürü olamaması konusunda yaşanan bu olumsuz tablo ancak 1959 yılında düzeltilebildi. Demokrat Parti Hükümeti döneminde bu konuda olumlu bir adım atıldı ve bu aksaklık ancak 15 Nisan 1959 tarihinde kabul edilen 7257 sayılı kanunla giderilebildi. Böylece 3201 sayılı kanunun 18. maddesiyle 26–29 ve 30. maddeler arasındaki teknik uyumsuzluk giderildi. Bu değişiklik yeni kanunda şu şekilde yer aldı: “Altıncı ve daha yukarıdaki meslek derecelerindeki memurların Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri mezunu olmaları şarttır. Ancak ihtisaslarından istifade edileceği vekâletçe takdir edilen diğer yüksek mektep mezunları ve bu kanuna göre meslek dâhilinde yüksek tahsil gördükleri kabul edilenler de bu derecelere tayin olunabilirler. Liseden veya polis kolejinden mezun başkomiserlerle ikinci sınıf emniyet amirlerinden terfi için muvafık sicil almak şartıyla Polis Enstitüsü’nün yüksek tahsil kısmını ve ihtisas kursunu muvaffakiyetle ikmal edenler Emniyet Teşkilatı kadroları dâhilinde yüksek tahsil görmüş addolunurlar. Bunlar da altıncı meslek derecesiyle daha yukarı derecelerdeki memurluk-

¹⁰ Enstitü mezunları ile mülkîyeliler arasındaki bu çekişme sonraki yıllarda da devam etmiş, hatta 1969 yılında Polis Enstitüsü’nde bir boykot olayı yaşanmıştır. O dönemde Enstitü müdürü olan İ. Hakkı Demirel boykot olayıyla ilgili şunları anlatmaktadır: “Polis enstitüsünde boykot 1969 yılında yapıldı. O sıralarda genel müdürün, “Mesleğe dışarıdan 40 mülkîyeli daha alacağım” diye bir açıklaması olmuştur. Öğrenci bunu duymuştu. Önünün tıkanmasını istemiyordu. Hiç nöbet tutmadan, gece görevi yapmadan doğrudan şube müdürlüğüne ya da daire başkanlığına tepeden inme alınmalar, öğrenciler arasında huzursuzluklar yaratıyordu. (...) Boykot kararı alınınca öğrenciler bahçeye çıkmışlar. Necatibey caddesine boya ile (3201’e HAYIR) diye yazmışlar. Çünkü 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu mülkîyelilerin girişine imkân veriyor. “Kaymakamlar, emniyet müdürü ile muadildir” diyor. “Emniyete 40 kaymakam alınacak” lafı da ortada dolaşınca haklı olarak isyan ediyorlar ve derse girmiyorlar. Genel müdür vekili gelmiş. Yuhalamışlar. Yardımcıları gelmiş, onları da yuhalamışlar. Benim yardımcılarım da telaş içine düşmüşler.” Bu olay üzerine Demirel görevden alındı ve tüm enstitü öğrencileri polis memuru olarak illere dağıtıldılar. Bkz. (Özdemir, 2005:15–24).

lara tayin olunabilirler.” (Polis Mevzuatı, 2005:54).¹¹ Böylece eğitim süresi üç yıla çıkarılan Polis Enstitüsü’nden mezun olanlara 6 ve daha yukarısı meslek derecelerine yükselbilme dolayısıyla emniyet müdürü olma hakkı getirilmiş oldu. 1958 yılına kadar polis enstitüsünden mezun olup ancak emniyet amiri rütbesine kadar yükselme hakkına sahip olanlar ise kurs görerek emniyet müdürü sınıfına geçmeye hak kazandılar (Özdemir, 2005:15–24). Bu değişiklikle emniyet teşkilatı üzerindeki mülkîye ve hukuk kökenli polis müdürlerinin hâkimiyeti kaldırılmış, meslek içerisinde yetişen emniyet mensuplarına da emniyet müdürü olma yolu açılmış oldu. Ancak aradan uzun yıllar geçmesine rağmen Emniyet Teşkilatı’nda görevli emniyet müdürleri arasında Hukuk/Siyasal mezunlarının önemli bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir. Örneğin 1977 yılında 250 Polis Enstitüsü mezunu emniyet müdürü görev yaparken, Hukuk/Siyasal mezunlarının sayısı 121’dir (Dündar, 1978:14–15).

6. EMNİYET GENEL MÜDÜRÜ OLARAK ATANACAKLARDA VALİ UNVANI ALMIŞ OLMA ŞARTININ ARANMASI

Polis yöneticileri ile mülkî idare amirleri arasındaki sorunlu alanlardan bir diğeri ise emniyet genel müdürü olacaklarda vali unvanı almış olma şartının aranmasıdır. Osmanlı’nın son dönemlerinde ve Cumhuriyet’in ilk yıllarında Emniyet Genel Müdürlüğü makamına çok farklı mesleklerden gelen insanların atanmasının yanı sıra polislik mesleğinden gelen ve hatta polis memuru olarak göreve başlayıp bu makama kadar yükselen insanların mevcut olduğu görülmektedir.¹² Burada dikkati çeken husus, kurulduğu günden bugüne kadar birçok kez kapanıp açılmasına rağmen İstanbul Polis Okulu’nun geçmiş yıllarda, günümüz Emniyet Teşkilatının yüksek öğrenim kurumu olan Polis Akademisi ile aynı fonksiyonu üstlendiği görülmektedir.

Ancak Emniyet Genel Müdürü olabilmek için Cumhuriyet döneminde yapılan bir düzenlemeyle, günümüzde de hâlâ yürürlükte olan bir uygulamanın başlatıldığı görülmektedir. 29 Haziran 1938 tarihli ve 3534 sayılı ek bir kanunla, Emniyet Teşkilatı Kanunu’na yeni bir madde eklendi ve “Lüzumu halinde

¹¹ Polis Enstitüsü mezunlarına yönelik bu iyileştirme çalışmalarının yanı sıra, Polis Enstitüsü’ne öğrenci yetiştirmek üzere kurulan Polis Koleji ile ilgili olumlu bir gelişme de yaşanmıştır. 1938 yılında 41 öğrenci ile eğitim-öğretime başlayan Polis Koleji, ilk mezunlarını 1941 yılında verdikten sonra çeşitli nedenlerle 1950 yılında kapatılmış, ancak Polis Koleji mezunlarının meslekte daha başarılı oldukları göz önünde bulundurularak 1958 yılında yeniden öğretime başlamıştır.

¹² Bu konudaki en çarpıcı örneklerden birisi Cumhuriyet döneminin üçüncü Emniyet Genel Müdürü Mehmet Rifat Danişman’dır. İstanbul Polis Okulu’ndan mezun olduktan sonra 1899 yılında İstanbul’da polis neferi olarak göreve başlayan Danişman, çeşitli rütbelerde görev yaptıktan sonra 1927 yılında Emniyet Genel Müdürü olarak atandı. 1930 yılında bu görevden ayrılarak Tekirdağ ve Trabzon illerinde valilik yaptı. Bkz. (Şahin, 2005:1–5).

Emniyet Umum Müdürü kadrosu bir vali kadrosu ile tebdil edilebilir” (Alyot, 1947:668) hükmü getirildi. Bu hükümle Emniyet Genel Müdürlüğü görevi vali liğe eşdeğer bir görev olarak kabul edildiğinden, ataması yapılacak kişinin vali unvanına sahip birisinin olması teamül haline geldi. Bundan sonraki süreçte Emniyet Teşkilatı’nın en üst makamına getirilen kişilerin büyük bir çoğunluğunun vali unvanını almış emniyet kökenli olmayan mülkî idarecilerden seçildiği görülmektedir. Bunun yanı sıra nadiren olarak uygulansa da ikinci bir yöntem olarak vali unvanını almamış ancak belli hizmet kademelerinde bulunmuş emniyet kökenlilerin, kıdem ve liyakate göre Emniyet Genel Müdürlüğü’ne vali yapılmadan da atandığı olmuştur.¹³ Yasal anlamda bu uygulamaya bir engel gözükmemektedir. 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun Rütbe, Meslek Derecesi ve Görev Unvanlarını düzenleyen 13. maddesinde, Emniyet Genel Müdürü için “Sınıf Üstü Emniyet Müdürü” kadrosu tahsis edilmiştir. Bu konumdaki bir emniyet müdürü önce “Sınıf Üstü Emniyet Müdürü” sıfatıyla bu göreve atanmakta ancak Emniyet Genel Müdürünün vali sıfatı taşıyan birisi olması, teamül haline gelen bir uygulama olduğundan, daha sonra vali yapılarak, vali unvanı alındıktan sonra Emniyet Genel Müdürlüğü’ne ataması yapılmaktadır. Özellikle son yıllarda bahsettiğimiz her iki yöntemden birisi ile Emniyet Genel Müdürlüğü’ne getirilen sınırlı sayıda emniyet kökenli isimlere de rastlanmaktadır. Bu isimlere Ünal Erkan,¹⁴ Mehmet Ağar¹⁵ ve Turan Genç¹⁶ örnek olarak verilebilir.

¹³ Bu iki yöntemin dışında farklı zamanlarda mülkîye ya da emniyet kökenli olmayan kişilerin Emniyet Genel Müdürü olarak görev yaptığı görülmektedir. Özellikle de askeri darbelerin ardından bu makama asker kökenli kişiler atanmıştır. 27 Mayıs Darbesinden sonra göreve getirilen Necip San (02 Haziran 1960 – 05 Ocak 1961), 12 Mart Muhtırası’ndan sonra göreve getirilen Sedat Kirtetepe (28 Nisan 1971 – 18 Ocak 1972) ve 12 Eylül 1980 darbesinden sonra göreve getirilen Hayrettin Tolunay (12 Eylül 1980 – 02 Ocak 1981) asker kökenli Emniyet Genel Müdürleridir. Sadece askeri darbelerden sonra değil diğer zamanlarda da Emniyet Genel Müdürlüğü yapmış asker kökenli kişiler de mevcuttur. 21 Eylül 1950 – 25 Ocak 1952 tarihleri arasında görev yapan Albay Servet Sürenkök, Menderes’in, Milli İstihbarat Teşkilatından alarak bu makama getirdiği asker kökenli müdürlerden bir diğeridir. Bu nedenle hukuk/siyasal ve emniyet kökenlilerden sonra en kalabalık grubu asker kökenli Emniyet Genel Müdürleri oluşturmaktadır.

¹⁴ Ünal Erkan 1984–1988 yılları arasında İstanbul Emniyet Müdürü olarak görev yaptıktan sonra Edirne iline Vali olarak atandı. 1991 yılında da Emniyet Genel Müdürlüğü’ne getirildi.

¹⁵ Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’ni Emniyet Genel Müdürlüğü bursuyla bitirdikten sonra Emniyet Teşkilatı’nda görev yapmaya başladı. Daha sonra çeşitli ilçelerde kaymakamlık yaptı ve 1980 yılında tekrar Emniyet Teşkilatı’nda göreve başladı. 1988’de Ankara Emniyet Müdürlüğü’ne, 1990’da İstanbul Emniyet Müdürlüğü’ne, 1992’de Erzurum Valiliği’ne, 1993 Temmuzunda Emniyet Genel Müdürlüğü’ne atandı.

¹⁶ Turan Genç vali sıfatı olmadan “Sınıf Üstü Emniyet Müdürü” olarak Emniyet Genel Müdürlüğü görevine getirilen ilk Emniyet Müdürüdür. Emniyet müdürü kadrosuyla sürdürdüğü Emniyet Genel Müdürlüğü’nde 60 yaş sınırlamasıyla karşılaşan Turan Genç, prosedür gereği önce kısa bir süreliğine Elazığ Valiliğine atandı. Ardından, önce merkez valiliğine daha sonra da tekrar Emniyet Genel Müdürlüğü’ne atandı.

Emniyet Genel Müdürlüğü makamına atanacak kişide vali unvanı aranması, emniyet teşkilatı mensupları arasında eleştirilere yol açmaktadır. Çünkü başka birçok kurum ve kuruluşta kendi içinden yetişen birisinin o birimin en üst makamına getirildiğine dair örnekler oldukça çoktur. Polislerin kendi kendisini yönetmeyeceğine ve kendi içerisinden Teşkilatı yönetebilecek bir kişiyi çıkaramadığına dair bir varsayımın kafalarda uyanmasına yol açan bu uygulama ile ilgili bir gazeteci şunları söylemektedir. "Aslında her Emniyetçinin gönlünde, Emniyet Genel Müdürlüğü'ne kendi içlerinden çıkmış birisinin atanması var. Yıllarca emniyetin değişik kademelerinde görev yapmış birisinin teşkilatının yeri geldiğinde en tepesinde görev yapması niçin mümkün olmasın? Polis Akademisi'nde öğrenime başlayan her polis müdürü adayı il emniyet müdürü olmak, Emniyet Genel Müdür Yardımcılığı görevinde bulunmak, olanak sağlarsa vali olarak hizmet vermek ister. Atamada görevde yükselmeyi esaslara bağlarsınız, emniyet mensubunun gönlünde niçin Emniyet Genel Müdürlüğü'ne atanmak yatmasın? Bugün Emniyet Genel Müdür yardımcılıklarını emanet ettiğiniz insanlar arasından Emniyet Genel Müdürlüğü'ne niçin atama olmasın?" (Öztürk, 2007).

7. EMNİYET MÜDÜRLERİNİN VALİ OLARAK ATANMASI

Günümüzde tartışmalara kaynaklık eden bir diğer uygulama ise emniyet müdürlerinin vali olarak atanmasıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre valilik istisnai bir memurluktur. 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nda getirilen yeni bir takım kriterlere karşın, İçişleri Bakanı'nın önerisi, Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onaması ile normal bir devlet memurluğuna atanma şartlarına haiz herhangi birisinin vali olarak atanabilmesi mümkündür. Bu çerçevede geçmiş yıllardan beri süregelen bir uygulama olarak, değişik meslek gruplarının yanı sıra birçok emniyet müdürünün de vali olarak atandığı görülmektedir.¹⁷ Bu uygulama değişik zamanlarda tartışmalara neden olmuş ve özellikle mülkiye/hukuk kökenli yöneticiler bu uygulamayı zaman zaman eleştirmişlerdir. Bu konuda eleştirilerini sesli olarak dile getirenlerden birisi de merhum vali Recep Yazıcıoğlu idi. Yazıcıoğlu Erzincan valisi olduğu dönemde 'Polisten vali olmaz' diyerek uygulamaya tepkisi göstermiştir (Dilek, 2008). Bu tepkinin nedeni düşünüldüğünde, ilçe yönetimleri ile yola çıkmış, kaymakamlık/vali yardımcılığı yapmış Mülkiye/Hukuk kökenli kişilerin belli süre sonunda il yöneticisi olarak atanmasının daha doğru bir uygulama olacağı yönündeki

¹⁷ Valiliğe atanan polis kökenli bürokratlar arasında, Nevzat Ayaz, Ünal Erkan, Necdet Menzir, Ali Akan, Mehmet Açar, Turan Genç, Naci Parmaksız, Cemil Serhatlı, Mehmet Canseven, Kamil Acun, Orhan Taşanlar, Hasan Özdemir, Kemal Yazıcıoğlu ve Mustafa Malay göze çarpan isimlerdir.

kanaatten kaynaklandığı söylenebilir. Yine aynı şekilde emniyet müdürlerinin vali olarak atanmasına karşı çıkan bir diğer isim de 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'di. Bu nedenle Sezer döneminde, emniyet kökenlilerin vali olarak atanmasını öngören kararnamelemler imzalanmadan çevrildi. Uzun süre devam eden bu uygulamadan sonra Bakanlar Kurulunun 11 Haziran 2009 tarihli kararıyla Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ali Kolat¹⁸ Sivas iline, İstanbul Emniyet Müdürü Celalettin Cerrah¹⁹ ise Osmaniye iline vali olarak atandılar.

Emniyet Teşkilatı mensupları arasında, il emniyet müdürlüğü yapmış birisinin de vali olarak atanmasının doğru bir karar olacağına dair yaygın bir kanaat vardır. Bu konuda bir emniyet müdürü düşüncesini şu şekilde dile getirmektedir. "Bulunduğu ilçe veya ilde Polis Müdürlüğü yapmış kişilerden bu hizmette de faydalanılması doğaldır. Çünkü il veya ilçede de sadece asayişin sağlanması görevini üstlenen müdürlerin işi hiçbir zaman bununla sınırlı kalmaz. İlçeler de Mülkî Amirliğe Vekâletleri yanında, işleyişin tam anlamıyla içindedirler. Polise görev veren yasaları gözden geçirdiğinizde içinde neler yok ki. Sağlıksız olduğu gerekçesiyle su kuyusu mühürlemekten tutun da, metodolojik ihbarlarla ilgili alınacak önlemlere kadar aklınıza ne gelirse polise görev verilmiş. Her kurumun görevine bulaşmış, işini eksik yapan kurumların eksiğini kapatmış. Kaldı ki bunlar olmasa bile sadece asayiş görevi Valiler için de öncelikli görevlerdendir ve Emniyet müdürleri eliyle yürütülür. Bu örnekler saymakla bitmez bunların yanında yönetim tecrübesi de önemlidir. En riskli işi yapan polisi yönetmek görüldüğü kadar kolay değildir. Anında karar alabilme ve uygulayabilmenin yanında, uygulamanın sonuçlarının riskini de taşımak zorundadır. Ben bu yönüyle polisten Vali bal gibi olur diyorum güzel de olur. Sonuçta valilik bir hedeftir ve motivasyondur." (Kocadağ, 2002:36). Aynı emniyet müdürü yazısının devamında bir emniyet müdürünün valiliğe geçişinde politize olma ve hizmete yönlendirmesi gereken gücünü bu yöne sevk etme riski olduğunu da

¹⁸ Vali olarak atandığında personelden sorumlu Emniyet Genel Müdür Yardımcısı olarak görev yapmakta olan Kolat, 1974 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun olmuştur. Çeşitli ilçelerde Kaymakamlık yaptıktan sonra 1988 yılında Emniyet Teşkilatı'na geçiş yapan Kolat'ı, polis kökenli bir validen ziyade, "Kaymakam kökenli bir vali" olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır.

¹⁹ Son dönemlerde Türkiye'nin en büyük ve en kalabalık şehri olan İstanbul'da İl Emniyet Müdürlüğü yapmış birisinin bu görevden sonra bir il vali olarak atanması teamül haline gelmiş bulunmaktadır. Gerçekten de İstanbul gibi bir metropolde il emniyet müdürlüğü yapmış olmak, hükümetler tarafından bir ilde valilik yapabilmek için yeterli bir deneyim olarak algılanmaktadır. Bir il emniyet müdürünün –özellikle İstanbul Emniyet Müdürü'nün– bir il vali olarak atanmasının mümkün olmasının yanı sıra tam tersi uygulamaların da hayata geçirildiği görülmektedir. Yani vali unvanı almış bir mülkî idareci de il emniyet müdürü olarak atanabilmektedir. Bu şekilde İstanbul Emniyet Müdürü olarak görev yapan isimlere Hasan Özdemir, Hayri Kozakçıoğlu ve Hamdi Ardalı örnek olarak verilebilir.

vurgulamaktadır. Emniyet müdürü kökenli Ordu Valisi Kemal Yazıcıoğlu'nun yaş haddinden emekliye ayrılmasıyla ilgili bir emniyet müdürü şunları söylemektedir: "Sayın Yazıcıoğlu'nun Ordu ilini ağlatacak, halkın babası olacak, baba vali olarak anılacak kadar çalışkan, dürüst, dirayetli, halkla bütünleşen, hukuku her insana aynı derecede uygulayan bir vali olması polisten vali olamaz diyenleri yanılttı. Nasıl bir vali olduğunu Sayın Oktay Ekşi 28 Şubat 2006 tarihli Hürriyet Gazetesindeki köşesinde çok veciz bir şekilde dile getirmiştir. Polisten vali olmaz diyenler lütfen bu veciz yazıyı oksunlar. Polisten vali olabileceğini bir daha düşünsünler ve kendilerinin nasıl valilik yaptıklarını gözden geçirsünler, hangi ilde bu kadar sevilip sayıldıklarını düşünsünler." (Polat, 2006:3).

8. 2008 YILINDA YAŞANAN TASARI TARTIŞMASI İLE İLGİLİ DEĞERLENDİRME

Giriş bölümünde değindiğimiz; Başbakanlık Müsteşarlığı'nca hazırlandığı ve İçişleri Bakanlığı'nca sistematize edildiği iddia edilen tasarı, emniyet teşkilatı mensupları arasında tepki ve tartışmalara yol açtı. Özellikle kadrosuzluk nedeniyle Emniyet Genel Müdürlüğü'nde aktif birimlerde çalışamayan üst düzey Emniyet yetkililer bu taslağa büyük tepki gösterdiler.

Taslakla ilgili yapılan değerlendirme ve tenkitler incelendiğinde eleştirilerin belirli noktalarda yoğunlaştığı görülmektedir. İlk etapta dile getirilen tepki, yüzlerce emniyet müdürü, il emniyet müdürü olabilmek için sıra beklerken, kaymakamların il emniyet müdürü yapılmak istenmesinin kabul edilemeyeceği yönündeydi. Gerçektende anılan tarihte Polis teşkilatında 906 birinci sınıf, 648 ikinci sınıf, 741 üçüncü sınıf, 1192'de dördüncü sınıf Emniyet Müdürü görev yapıyordu. Kadrosuzluk yüzünden çok sayıda 1. sınıf Emniyet Müdürü ya Teftiş Kurulu'nda Polis Başmüfettişi ya da Strateji Geliştirme Dairesinde Merkez Emniyet Müdürü olarak çalışıyordu. Bu nedenle polis yetkilileri, bu taslağın Emniyet camiası içerisinde kaosa neden olacağı noktasında tepkilerini yoğunlaştırdılar.

Taslağa yöneltilen eleştirilerden bir diğeri ise bahsi geçen makamlara atanacak polis şefleri ile mülkî idare amirlerinin tecrübe ve memuriyet görev süreleri arasındaki dengesizliktir. Genel Müdür Yardımcılığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Polis Akademisi Başkanlığı gibi görevler, 1. sınıf Emniyet Müdürü tarafından yürütülecek ise emniyet hizmetleri sınıfındaki rütbe süreleri dikkate alındığında gereken hizmet süresi 25 yıl iken, bir mülkî idare amiri mesleğindeki 15. yılında birinci sınıfa yükselebilmekteydi. Rütbeli bir polis ile mülkî idare amirinin aynı göreve atanabilmesi için memuriyet süresi açısından mülkî idare amiri lehine 5 ila 12 yıl gibi çok ciddi fark ortaya çıkacaktı. Bu durumun yasal olsa da hukuka

ve hakkaniyete uygun olmadığı konusunda ciddi tartışmalar söz konusudur. Bu konudaki çarpıklığı ortaya koymak için somut bir örnek vermek yerinde olacaktır. Uzun yıllar emniyet müdürlüğü ve valilik yapmış olan deneyimli bürokrat Durmuş Yalçın'ın yaşam öyküsü bu iddiaya ilginç bir örnek teşkil etmektedir. 1928 doğumlu olan Yalçın, 1954 yılında Mazıdağ Kaymakamlığına, 1955 yılında Halfeti Kaymakamlığına atandı. 13 Aralık 1956 tarihinde Elazığ'da 3. Sınıf Emniyet Müdürü, ertesi yıl da Elazığ il emniyet müdürü olarak göreve başladı (Yalçın, 2007:250). Yalçın'ın Emniyet Teşkilatı'nda şube müdürü olarak görev başladığında 28, il emniyet müdürü olarak görev başladığında 29 yaşında olduğu görülmektedir. Günümüzde 1. Sınıf emniyet müdürü rütbesine ancak 50 yaşına yakın bir zamanda ulaşıldığı göz önüne alınırsa bahsedilen çarpıklık daha iyi anlaşılacaktır.²⁰ Benzer şekilde Emniyet Teşkilatı mensupları arasında dile getirilen bir diğer sorun ise rütbe terfi sisteminden kaynaklanmaktadır. 25 yaşındaki bir kişi bir ilçede kaymakam olarak görev yapabilirken, bu kaymakamın emrinde çalışacak ilçe emniyet müdürünün en az 40 yaşında olması gerekmektedir.

Taslağa getirilen bir diğer eleştiri ise mülkî idare amirlerinin, Emniyet hizmetleri sınıfındaki üst görevlere atansalar bile bu görevleri, görevlerin kanundaki karşılığı olan rütbelerle polis olarak değil sivil olarak yapacakları yönündeydi. Buna göre emniyet hizmetleri sınıfındaki üst görevlerin bir kısmının polis, bir kısmının da sivil personel tarafından yapılması gibi çifte standarda neden olacaktı.

Benzer şekilde bu tasarının teşkilat içerisinde sürtüşme ve ayrıma yol açacağı yönünde eleştiriler yapılmıştır. Bazı polisler eleştirinin dozunu daha da artırarak polisin itibarsızlaştırılacağı, polis eğitim kurumlarının özellikle Polis Akademisinin hiç bir fonksiyonu olmayan kurumlara dönüşeceği, hiyerarşi bozulup polise «bekçi» rolünün verileceği şeklinde yorumlar yapmışlardır. Oysa Emniyet Teşkilatı, aynen mülkî idare amirliğinde olduğu gibi bir kariyer mesleğidir. Yine bir diğer kariyer mesleği olan denetim hizmetlerine nasıl bir başka hizmet sınıfından yatay veya dikey geçiş olanaksızsa, emniyet hizmetleri sınıfındaki görevlere de bu hizmet sınıfı dışından yatay veya dikey geçiş belki yasal olacaktır ama hukuki olmayacaktır.

²⁰ Geçmiş yıllarda birçok kaymakamın, vali olabilmek için emniyet müdürlüğü yapmış olmanın bir avantaj teşkil ettiği ve terfi edebilmek için bunun kolaylaştırıcı bir rol oynadığı düşüncesiyle Emniyet Teşkilatı'na geçiş yaptığı görülmektedir. Gerçekten de isim yapmış birçok valinin yaşam öykülerine baktığımızda uzun yıllar emniyet teşkilatında görev yapmış oldukları görülmektedir. Ancak günümüzde bu yöntemin çok sıklıkla kullanılmadığı, kaymakamlıktan emniyet teşkilatına şube müdürü olarak yatay geçiş yapanların yok denecek kadar az olduğu da bir gerçektir.

Taslakta, Emniyet Teşkilatı'nda daha eğitimli yöneticilerin görev almasının hedeflendiği vurgulansa da bunun günümüz şartlarında çok tutarlı bir gerekçe olmadığı açıktır. Son yıllarda eğitim alanında gerçekleştirdiği büyük atılımlar sayesinde emniyet personeli halkı ile bütünleşmiş, insana değer veren çağdaş ve nitelikli yönetim ve sorumluluk anlayışı ile görevlerini yürütmektedir. Yaşanan pek çok güvenlik sorunun esas sebebi emniyet personelinin eğitimsizliğinden ya da yetersizliğinden kaynaklanmamaktadır. Bugün gelinen noktada resmi veriler incelendiğinde Emniyet Teşkilatı personelinin eğitim seviyesinin son derece üst noktalara ulaşmış bulunduğu kolaylıkla görülecektir. Sürekli yenilenme ve kendini geliştirme çabası içerisindeki emniyet personelinin eğitim seviyesini gösteren resmî belgelerin yanısıra güvenlik sorunlarını ve çözüm yollarını ele alan yine emniyet personeli tarafından kaleme alınan bilimsel çalışmalar bu iddiayı haklı kılmaktadır.

Önceki bölümlerde irdelediğimiz polisin vali olabilme olasılığı, bu tasarı ile tamamen ortadan kaldırılmaktadır. Çünkü "Bir polis müdürü için mesleki başarıları nedeniyle bir 'istisnai görev' olan vali olabilmek bir yana emniyet hizmetleri sınıfındaki üst görevlere dahi atanabilmesi, 'hayal' dahi olmaktan uzaklaşacaktır. Bir diğer anlatımla; 'üst düzey görevlere ve yüksek ek göstergelere siz polisler liyakatlı ve layık değilsiniz' şeklinde bir söylem algılaması olacaktır. Bu ise vizyon sahibi polislerin mesleki beklentilerini baltalayacaktır." (Aytaç ve Uslu, 2008).

Önceki bölümlerde vurguladığımız, kaymakamlarla emniyet müdürleri arasında yatay geçişe imkân veren yasal hükmün, günümüze kadar tek taraflı işlediği noktasındaki eleştirilerimiz, yine benzer ve haklı başka bir soruyu beraberinde getirmektedir: "Madem kaymakam ve vali yardımcılar il emniyet müdürlüklerine geçebilecek, aynı şekilde emniyet müdürleri de kaymakamlığa ve vali yardımcılığına geçebilecek midir?" (Aytaç ve Uslu, 2008). Hazırlanan taslak incelendiğinde bu sorunun cevabının olumsuz olduğu çok açıktır.

Polis şeflerinin bu taslakla ilgili yaptığı bu şiddetli eleştirilere karşın mülkî-yeliler ise, «Emniyet müdüründen vali oluyor da, vali yardımcısından niye emniyet müdürü olmasın? Mevcut prosedüre göre, valiler emniyet genel müdürü, kaymakamlar emniyet şube müdürü, emniyet müdürleri de vali olabiliyor" (Sabah, 2008) şeklinde görüşlerini dile getirmektedirler.

SONUÇ

Mülkî idare amiri olarak görev yapanların polis yöneticisi olarak atanması ve aynı şekilde polis yöneticilerinin mülkî idare amiri olarak görevlendirilmesi

konusunu incelemeye çalıştığımız bu makalede, yaşanan tartışmaların yeni olmadığı görülmektedir. Bu uygulamanın, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal eden bürokratik yapı içerisinde varlığını sürdüren bir uygulama olduğunu söylemek mümkündür. Bu uygulamada güvenlik güçlerinin mülkî idare amirlerinin doğrudan emrinde olmasının veya polis yöneticilerinin mülkî idare amirleri arasından seçilip atanmasının, onları denetim ve yönlendirme noktasında daha verimli olacağı düşüncesinin etken olduğu söylenebilir. Aynı şekilde polis yöneticilerinden başarılı olanların zaman zaman mülkî idare amiri olarak görevlendirilmesinin, onları ödüllendirme adına sürdürülen bir uygulama olduğu görülmektedir.

Bu makalede iki grup yöneticinin birbirlerinin makamlarına atanmasına herhangi bir eleştirel gözle bakmaktan ziyade, mevcut uygulamayı ortaya koyarak, uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar ve her iki kesim tarafından dile getirilen eleştiriler çerçevesinde konu ele alınmaya çalışıldı. Ayrıca uygulama, tarihi perspektiften de incelenerek günümüze bakan yönüyle ele alındı. Bu nedenle makalemize konu teşkil eden uygulamanın getirdiği kazançlar veya zararlar daha detaylı bir çalışmada irdelenebilir.

KAYNAKÇA

(I. Tertib Düstur, 608–625). 7 Cemaziyelahir 1261 (1864) tarihli Vilayet Nizamnamesi, *I. Tertib Düstur*; C. I.

(I. Tertib Düstur. 625–651). 29 Şevval 1287 (1869) tarihli İrade-i Ümumiye-i Vilayet Nizamnamesi, *I. Tertib Düstur*; C. I.

(I. Tertib Düstur. 688–706). 21 Zilkade 1286 (1870) tarihli Dersaadet ve Mulhakatı İdare-i Zabita ve Mülkiye'ye Dair Nizamname, *I. Tertib Düstur*; C. I.

Akşam. (2008). "Mülkiyeli Polisler geliyor", (20.09.2008).

Alıyot, H. (1947). *Türkiye'de Zabita, Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum*, Kanaat Basımevi, Ankara.

Aytaç Ö. ve Emre Uslu. (2008). "Kaymakamlık/valilik olmadıysa il emniyet müdürlüğü verelim", *Taraf* (27.09.2008).

Bugün. (2008). "Emniyet'te taslak rahatsızlığı", (20.09.2008).

Çadircı, M. (1985). "Eyalet ve Sancak Merkezlerinde Meclislerin Kurulması", *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, s. 257–277.

Çevik, H. H. (2002). "Devlet ve Polis", *Türkiye'de Devlet, Toplum ve Polis*, (der. Hasan Hüseyin Çevik ve Turgut Göksu), Seçkin Yay., Ankara.

Çimen, A. (2007). "Kaymakamlık Mesleği Açısından Mülkî İdarenin Kısa Tarihi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 455, s. 189–206.

Demirel, İ. H. (1969). *1968–1969 Polis Enstitüsü Yüksek Öğretim Yıllığı*, Ankara.

Dilek, N. (2008). "Efsane valinin bilinmeyen öyküsü", *Aksiyon*, Sayı: 717 (01.09.2008).

Dündar, A. N. (1978). *Emniyet Hizmetleri Sınıfında Eleman Alma ve Yetiştirme Sorunu*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara.).

Ergut, F. (2004). *Modern Devlet ve Polis: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Toplumsal Denetimin Diyalektiği*, İletişim yayınları, İstanbul.

Eryılmaz, B. (1995). *Kamu Yönetimi*, Akademi Kitabevi, İzmir.

İçişleri Bakanlığı. (2009). *Türkiye Cumhuriyet İçişleri Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi*, http://w3.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=3496, (02.10.2009)

Karabörk, İ. (1997). *Türk Emniyet Teşkilatı'nın Kuruluş ve Gelişmesi (1845–1920)*, (Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Elazığ).

Kaya, Şükrü. (1937). "Yeni Emniyet Teşkilat Kanunu'nun Büyük Millet Meclisinde Müzakeresi Sırasında Dâhiliye Vekili Bay Şükrü Kaya'nın İrad Buyurduğu Nutuk", *Polis Dergisi*, Sayı: 310 (31 Temmuz), s. 40–42.

Kocadağ, M. İ. (2002). "Polis Vali...", *Çağın Polisi Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 5,

Lewis, B. (2007). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, (Çev. Metin Kırıtlı), Türk Tarih Kurumu, Ankara.

Okçabol, D. (1938). "Yeni Emniyet Teşkilatımız", *Polis Dergisi*, Sayı: 314–315, s. 21–40.

Ortaylı, İ. (1987). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, (3. baskı), Hil Yayın, İstanbul.

Özdemir, E. (2005). "İsmail Hakkı Demirel ile Söyleşi 12/24 Sisteminin İlk Uygulayıcısı", *Çağın Polisi*, Yıl: 4, Sayı: 41, Mayıs, s. 15–24.

Öztürk, S. (2007). "Emniyet kararname ile çalkalanıyor", *Hürriyet* (13.02.2007).

Polat, Ö. (2006). "Veda", *Çağın Polisi Dergisi*, Yıl: 5, Sayı: 51, Mart 2006, s. 2–3.

Polis Mevzuatı. (2005). (Haz. Arif Yıldız, Halil İbrahim Keskin, Sami Tanrıverdi), Ulus Basımevi, İstanbul.

Resmi Gazete. (1934). No: 2751, 14 Temmuz.

Sabah. (2008). "Kaymakam emniyet müdürleri geliyor", (19.09.2008).

Sönmez, A. (2006). "Zaptiye Teşkilatı'nın Düzenlenmesi (1840–1869)", *Tarih Araştırmaları Dergisi*, Ankara Üniversitesi D.T.C.F. Tarih Bölümü, Sayı: 39, s.199–219.

Şahin, E. (2001). *1907'den 2000'e Polis Okulları*, EGM Basımevi, Ankara.

Şahin, E. (2004). *Türk Polis Teşkilatının Şanlı Geçmişinde ve Cumhuriyete Giden Yolda İz Bırakan Polisler*, Ankara, EGM Yayın No: 371.

Şen, S. (1990). *20. Yüzyılın Başında Türk Polis Teşkilatı*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, AİİTE, Erzurum).

TBMMZC, (1932). Devre: 4, İçtima: 3, Cilt: 23–24 (21 Kasım 1932).

Tongur, H. (1946). *Türkiye'de Genel Kolluk*, Emniyet Genel Müdürlüğü yayınları, Kanaat Basımevi, Ankara.

Yağar, H. (1988). *Mevzuat Metinlerinde Polis Teşkilatında Yapı ve Görev (1845–1923)*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Türk İnkılâp tarihi Enstitüsü, Ankara).

Yalçın, D. (2007). "Hayatımdan Kesitler", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 454, (Mart), s. 250–272.

YENİ KAMU HİZMETİ YAKLAŞIMI

Yrd. Doç. Dr. F. Neval GENÇ *

ÖZET

Kamu yönetiminde yaşanan dönüşümü açıklamaya çalışan yaklaşımlardan biri de Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Yönetimi Hareketi ve demokrasi teorisinden etkilenerek, büyük ölçüde Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının eleştirisi üzerine inşa ettikleri Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımıdır.

Demokratik vatandaşlık, sivil toplum gibi kavramların çizdiği çerçevede vatandaş merkeze yerleştiren Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, vatandaşa hizmet etmek üzerine odaklanan, kamu yararının bir ürün değil amaç olduğu, stratejik düşünüp, demokratik hareket edildiği, müşteriye değil vatandaşa hizmet edildiği, sorumluluğun basite indirgenmediği, sadece verimliliğe değil insana da değer verildiği, vatandaşa ve kamu hizmetine girişimcilikten daha çok önem verildiği bir anlayışla kamu hizmetini yeniden tasarlamaktadır.

Teorik perspektiften Yeni Kamu Hizmeti, hem geleneksel hem de şu anda geçerli olan model karşısında önemli bir kavramsal model sunmaktadır. Bu çalışmada Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı ve önermelerine daha yakından bakmak amaçlanmıştır. Bu şekilde ulusal kamu yönetimi literatüründe üzerinde çok fazla durulmamış, birkaç kaynakta dolaylı olarak söz edilmiş olan bu kavramın ulusal literatürde tartışılmasına katkıda bulunmak hedeflenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Hizmeti, Denhardt, Yeni Kamu Yönetimi Hareketi, Yeni Kamu İşletmeciliği

ABSTRACT

New Public Service Approach

One of the approaches that attempt to explain experienced conversion in public administration is Denhardt and Denhardt's the New Public Service (NPS) approach. NPS influenced by New Public Management movement, democratic theory and largely built upon New Public Management approach and its criticism

Democratic citizenship, civil society concepts drawing the framework of the New Public Service approach. In the context of democratic citizenship and civil society NPS focus on to serve to people. According to NPS approach public services would redesign with some principles such as public interest is not a product, it is an goal; citizens are not customers, responsibility is not a simple issue, productivity as important as citizenship, citizen and public services important than entrepreneurship,

* Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

From the theoretical perspective, New Public Service provides an important conceptual model against both traditional and currently available models. This study aims to analyze NPS approach and its suggestions. NPS approach does not study too much in the national public administration literature or in the few resources that have been mentioned NPS indirectly. In this way this study aims to contribute to the discussion of NPS approach in national literature.

Key Words: New Public Service, Denhardt, The New Public Management movement, the New Public Management

GİRİŞ

Kamu yönetimi önemli bir değişim süreci yaşamaktadır. Kontrol üzerinde odaklanan geleneksel bürokratik yapılanma yerine işletmecilik mantığına dayanan, özel sektörleşmiş kamu yönetimi sistemine doğru dönüşüm sürmektedir. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), özel sektörde, piyasada geliştirilen yönetim yaklaşımlarının kamu sektöründe uygulanmasını, devletin işletme gibi yönetilmesini önermektedir². Geçen on yıllarda YKİ genişleyen bir uygulama alanına sahip olmuştur. Kamu yöneticilerinden yaptıkları işle ilgili yeni ve yenilikçi yöntemler bulmaları beklenmektedir. Bu amaçla pek çok kamu kurumu verimliliği artırmak için alternatif hizmet sunma yöntemleri geliştirmiş, kamu yöneticileri hesap verebilirlik ve yüksek performans üzerinde odaklanmış, bürokratik örgütler yeniden yapılandırılmış, örgüt misyonları yeniden tanımlanmış, karar vermede desantralizasyona gidilmiş, verimliliği artırmak amacıyla yöneticiler için performans standartları belirlenmiştir.

YKİ'yi desteklemeye yönelik entelektüel çabalar büyük ölçüde 1970'lerdeki kamu politikası ekolünden işletmecilik (managerialism) hareketinden, kamu tercihi teorisinden kaynaklanmıştır. Kamu tercihi teorisyenleri hükümete piyasa ve müşteri gözüyle bakarlar, insan davranışlarının her türlüşünün kendi çıkarını korumaya yönelik olduğunu ifade ederler.

YKİ, Osborne ve Geabler'in Reinventing Government adlı kitabıyla daha da popüler hale gelmiştir. Yazarların üzerinde durduğu dümen tutan devlette dümenin sahibi vatandaşlardır. Kamu yöneticilerinin esas sorumluluğu vatandaşlara hizmet etmek ve onu güçlendirmektir. Kamu örgütleri de bu anlayışla yönetilmeli, kamu politikaları bu anlayış doğrultusunda uygulanmalı, kamu kurumları dürüstlük ve sorumluluk temelinde inşa edilmelidir.

YKİ, eleştirilere rağmen yaygınlığını sürdürmektedir (Dunleavy ve Hood,

² Yeni Kamu İşletmeciliği hakkında Türkçe literatürde detaylı inceleme yapmak için bkz. Uğur Ömürgönülgen (2003) "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", Çağdaş Kamu Yönetimi-I (ed.M. Acar, H. Özgür), 3-43.

1994; Hood, 1995). Eleştiriler sürmesine rağmen, bunları ve alternatif önerileri bir düzene koyacak organize, genel temalar etrafında toplanma çabası yoktur. Denhardt ve Denhardt (2000, 2001, 2003) çalışmalarında bu eksiklikten yola çıkarak "Yeni Kamu Hizmeti" olarak adlandırdıkları alternatif bir normatif modelle, kamu yönetimi alanında daha önce geliştirilen yaklaşımların güçlü ve zayıf yönlerinden hareket ederek yeni bir yaklaşım önermekte, yeni ilkelerle kavramsal bir model ortaya koymaya çalışmaktadırlar.

1. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞI VE YENİ KAMU HİZMETİNİN TEMELLERİ

Siyasi yaşamda önemli gelişmeler olmakta, kamu politikaları değişmektedir. Geçmişte devlet toplumu yönetmede önemli role sahip, esas aktördü. Bu oyunun esas oyuncularını ise seçilmişler, bürokratlar, siyasi danışmanlardı. Ancak zaman ve koşullar değişti, kamu politikalarının formülasyonu ve uygulanmasında devletin yönetim rolü uygulanamaz hale geldi. Yönetim mekanizmasının yeniden formüle edilmesi gerekti ve günümüzde pek çok grup, çıkar, kamu politikalarını oluşturma ve uygulama süreçlerine katılmaya başladı.

Kamu yönetiminde dönüşümü, yeni kamu işletmeciliğini ortaya çıkaran çeşitli nedenler şöyle özetlenebilir: i) 1970lerdeki petrol krizleri ve bunların neden olduğu ekonomik sorunlar ve bütçe açıklarından 2. Dünya Savaşından itibaren yükselişe geçen sosyal devlet, refah devleti, Keynezyen İktisat ve büyük kamu ekonomilerinin sorumlu tutulması, ii) Vatandaşın kamu yönetiminden talep, beklentilerinin yükselmesi ve kamu bürokrasisinin bunları karşılamada yetersiz kalması; kamu hizmetinin kalite, hız, etkinlik ve ihtiyacı karşılaması konusunda şikayetlerin artması, iii) Yeni sağ ideolojinin yükselişe geçmesi, özellikle ABD ve İngiltere’de bu ideolojik söylem paralelinde devletin küçültülmesi, işletme benzeri yapıya kavuşturularak verim ve etkinliğinin artırılması amacıyla kamu harcamalarının kısılması, özelleştirmeler vb uygulamaların yaygınlaşması, iv) Devlet ve bürokrasi karşıtı söylem ve uygulamaların yaygınlaşması, iv) OECD, IMF, WB gibi uluslararası örgütlerin yeni sağ ideolojinin yaygınlaştırılması konusunda izledikleri aktif siyaset, v) Bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması; vi) 1980 sonrası dönemde yaygınlaşan demokratikleşme söylemi, sivil toplum örgütlerinin, yönetim anlayışının önem kazanmaya başlaması, desantralizasyon eğilimlerinin artması ve genel olarak küreselleşme.

Kamu yönetimi alanında yaşanan bu dönüşümün sonuçları ise devletin rolünün değişmesi, devletin tek hakim aktör olmaktan uzaklaşması, piyasaların genişlemesi, yeni sosyal fonksiyonların zorunlu olarak ortaya çıkması, teknoloji sayesinde kamu hizmetlerine daha kolay ulaşabilme ve siyasi alanda

sıradan vatandaşlar, özel sektör, işçi sendikaları, sivil toplum örgütleri, baskı grupları tarafından oluşturulan siyasi ağların (policy networks) artması ve bunların kamu politikalarının şekillendirilmesinde esas aktörler olarak yer alması vb şeklinde olmuştur. Bu siyasi ağlar politika geliştirmede yeni bir alan yaratmaktadır. Bunların her biri sosyal refah, eğitim gibi kendi alanında, kendi çıkarlarına hizmet eden faaliyetlerde bulunmakta, bu alanda mevcut politikalar konusunda tartışmakta, müzakere ve pazarlık etmekte, mevcut politikaların nasıl geliştirilebileceği ve iyileştirilebilecekleriyle, yenilerinin nasıl üretilebileceğiyle ilgilenmektedir.

Bu dönüşüm sürecinde geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini yeni kamu yönetimine/işletmeciliğine bırakmaya başlamıştır. Eryılmaz'a göre (2010: 16) geleneksel kamu yönetimi dört temel ilkeye dayanır: i) Kamu yönetiminin yapısı büyük ölçüde Max Weber'in kavramlaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Ayrıntılı kurallar, biçimselliğe dayalı, gayri şahsi, katı hiyerarşiye dayalı, kariyeri esas alan, merkeziyetçi nitelikler taşır, ii) Devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında kendi örgütleri (bürokrasi) aracılığıyla doğrudan görev alması gerektiği düşüncesine dayanır, iii) İdari ve siyasi konuların birbirinden ayrılabilirliği görüşü hakimdir. İdarenin görevi, talimatları ve kuralları uygulamaktan ibarettir. Siyasa ve stratejileri belirleme yetkisi, siyasi liderliğe aittir. Siyasiler belirler, kamu yöneticileri uygular. Kamu kurumlarının denetimi, merkeziyetçi yöntemle, hiyerarşik basamaklar vasıtasıyla ayrıntılı biçimde yapılmaktadır. Denetimin esası yasal ve finansal ilkelere uyulup uyulmadığının kontrol edilmesidir. Hizmetlerde nitelikten çok nicelik önemlidir iv) Kamu yönetiminin özel sektörün yönetiminden oldukça farklı olduğu anlayışı vardır. Böyle olunca kamu yönetiminin profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdamına göre düzenlenmesi gerekir. Bu iktidar siyasi tarafsızlığa sahip olmalıdır.

Geleneksel kamu yönetimi, bürokratik paradigma üzerine inşa edilmiştir. Kamu yararı, verimlilik, tanımlanmış görev ve otorite yapısı, hiyerarşi, idari sorumluluk, kontrol ve sonuçlar önemlidir. Yeni kamu işletmeciliği ise post-bürokratik yapılanmaya dayanır, kamu hizmetinde kalite, misyon ve vizyon, vatandaşın talep ve beklentileri önemlidir, sorumluluk sahibi, hesapverebilen kamu yöneticileri ile çalışır, profesyonel yönetime dayanır, standart ve performans ölçütleri geliştirilmiştir, özel sektör benzeri yönetim teknikleri kullanır.

Bu koşullar altında devletin rolü ve geleneksel yönetim mekanizması değişmekte, siyasi sorumluluğun çerçevesi yeniden çizilmekte, hiyerarşik yönetimin yerini desantralizasyon, kontrolün yerini etkileşim ve katılım almaktadır.

Devletin yeni rolü bu ağların demokratik ve sosyal eşitlik ilkeleriyle çalışmasını sağlamak, aralarındaki işbirliği imkânlarını geliştirmektir. Atanmış ve seçilmişlerin rolleri, kamunun performansını ölçerken kullanılan standartlar da bu süreçte değişmiştir. Geleneksel anlayışta yasal ve siyasi standartlara uygun hareket etmek kamu görevlileri ve seçilmişler için yeterli bir sorumluluk göstergesi iken son dönemlerde bunun yetersizliğinden yola çıkarak iki yeni yaklaşım ortaya atılmıştır; Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve Yeni Kamu Hizmeti (YKH).

YKİ, kamu tercihi teorisi ve ekonomik yaklaşım çerçevesinde öneriler getirirken, YKH kamunun sorumluluğunu demokratik ve sosyal kriterler üzerine inşa etmektedir. Kamu yararı tek üstün / yüce değerdir ve farklı çıkarların bir araya gelmesi ile oluşur; kamu, özel ve sivil toplum örgütleri arasındaki ortak ihtiyaçları karşılayan bir koalisyonu ifade eder. Hesap verebilirlik bu anlayış içine yerleştirilir; kamu görevlilerinin sadece yasal ve siyasal sorumluk sahibi olması değil bunun yanında topluma, siyasi kurallara, profesyonel kurallara, vatandaşın talep ve çıkarlarına da duyarlı olması gerektiğini anlatır. YKİ, özelleştirme, performans ölçümü, müşteri hizmetleri üzerinde odaklanırken YKH demokratik idealler ve haklar temelinden beslenir (Denhardt ve Denhardt, 2001: 393).

Geleneksel kamu yönetiminin bürokratik yapısı, hizmet sunma biçimi artık tek en iyi yol olarak görülmemektedir. Post bürokratik örgütlerde üretimin tek bir modeli yoktur, farklı tercihlere imkân veren yeni paradigmlar vardır. Bu paradigmların esasını ise geleneksel hiyerarşik yapıların yerini desantralizasyonun alması, tercih, eşitlik gibi farklı değerlerin ön plana çıkması oluşturmaktadır (Boyle, 1995: 44). Geleneksel kamu yönetiminde kamu hizmetinin dayandığı etik, demokratik ve profesyonel değerlere (tarafsızlık, etkililik, etkinlik, hesap verebilirlik vb) zaman içinde özel sektörde geliştirilen sorumluluk, hesapverebilirlik, ortaklık, yeniden yapılanma, eşitlik, yenilikçilik, takım çalışması, mükemmeliyetçilik, dürüstlük, kalite, açıklık gibi değerler de eklenmiştir (Kernaghan, 2000: 96). Bunlardan hesapverebilirlik, geleneksel kamu yönetiminde de önemli bir kavram olmasının yanında, bu dönüşüm sürecinde hem etik hem de demokratik bir değer olarak görülmeye başlamıştır. Ortaklık, kamu hizmetine özel sektör ve gönüllü örgütlerden katılımı, işbirliğini, takım çalışmasını, risk paylaşımını içermekte; yeniden yapılanma ise kamu kurumlarının örgütsel yapılanmasındaki değişimi ifade etmektedir. YKH, güçlü ve istikrarlı bir demokrasinin ancak devletin kendisini toplumun kalbine yerleştirdiğinde, vatandaşla işbirliği yaparak sosyal sorunları çözduğünde, hizmetleri geliştirdiğinde, toplumun ihtiyaç ve değerleriyle uyumlu olduğunda ortaya çıkacağını iddia etmektedir.

YKH hem teoriden hem de pek çok kamu yöneticisinin yenilikçi ve gelişmiş uygulamalarından etkilenmiştir. Kamu yönetiminde eşitlik ve etkinlik yanında sosyal adaleti öneren, pozitivizmi reddeden, kapitalizm-demokrasi çatışması üzerinde duran, kamu yönetiminin teori kadar güncel sorunlarla da ilgilenmesi gerektiğini savunan, siyaset-yönetim ayrımına karşı çıkan, katılım ve temsilin önemine vurgu yapan, D.Waldo, G.Fredericson, M.Harmon, J. Raws'un fikirleriyle öncülüğünü yaptığı Yeni Kamu Yönetimi Hareketi³, Waldo'nun çalışmaları, Sheldon Wolin'in çalışmaları, demokratik vatandaşlık teorisi, topluluk ve sivil toplum modelleri, örgütsel hümanizm ve söylem teorisi gibi yaklaşımlar YKH'ne temel oluşturmuştur (Denhardt ve Denhardt, 2000: 552).

Öncelikle, demokratik vatandaşlık teorisi üzerinde durmakta fayda vardır. Vatandaşlık ve demokrasi hakkındaki kaygılar son dönem siyaset teorisinde önemli hale gelmiştir (DeLeon, 2002; Box ve diğerleri, 2001). Devlet ve vatandaş arasındaki ilişkilerde geçerli olan ilke, devletin vatandaşların çıkarlarını ve hakları garanti eden bir düzen sağlamak için var olduğudur. Bu görüş, YKİ ve Kamu Tercih Teorisiyle de tutarlılık içindedir. Demokratik vatandaşlığa alternatif bir bakış açısıyla vatandaşların yönetimle daha aktif şekilde ilgilendikleri bir bakış açısı getirilmekte, böylece vatandaşların kendi çıkarlarının ötesinde kamusal işlerle ilgili bilgiyi gerektiren daha geniş ve uzun vadeli bir perspektiften kamu yararına yaklaşımları ve aidiyet duygusu kazanmaları amaçlanmaktadır.

Denhardt ve Denhardt'a göre (2001: 395) demokratik-politik yaşamda iki temel gelenek vardır. Bunlardan ilki devlet-vatandaş ilişkisini prosedür ve haklar temelinde tanımlayan teoridir ki burada devlet; oy kullanma, temsil, ifade hürriyeti, özel mülkiyet gibi hakların garantörüdür. İkinci model ise demokratik vatandaşlık yaklaşımıdır. Burada vatandaş, kamu yararını gerçekleştirmede daha aktif rol oynar. Kamu yararı, bireysel çıkarların toplamından farklı bir şeydir. Kamu kurumlarının seçilmiş yöneticileri, bürokratlar ve vatandaşların katılarak diyalog geliştirdikleri, müzakere ettikleri bir alan yaratabilecekleri yöntemler vardır. Bu çerçevede yöneticiler vatandaşı birer oy kaynağı, müşteri veya tüketici olarak değil, sadece vatandaş olarak görmeli, otoriteyi onlarla paylaşmalı, kontrolü azaltmalı, işbirliğinin etkililiğine güvenmelidirler. Bunun yanında yöneticiler işletmecilik yaklaşımını savunanların daha fazla etkinlik çağrılarını karşı vatandaşın yönetimin belli kademelerine aktif katılımının sağlanarak daha fazla

³ Türkçe literatürde Yeni Kamu Yönetimi Hareketi' hakkında detaylı biçimde bilgi sahibi olmak için bkz. Hüseyin Özgür "Yeni Kamu Yönetimi Hareketi", Çağdaş Kamu Yönetimi-I (ed.M. Acar ve H. Özgür), 2003, 183-224.

sorumluluk ve duyarlılığın nasıl artırılacağı üzerinde durmalıdırlar (Denhardt ve Denhardt, 2001: 395). Florida'daki Citizens First Programı gibi demokratik mekanizmaların artırılması konusunda gerçek hayatta uygulamaya konulan çok sayıda önemli deneyim vardır. Bu proje, vatandaş ve devlet arasındaki ilişkileri geliştirmeyi amaçlamaktadır. Vatandaş kendi mahallesinde, topluluğunda ne olup bittiğinden kişisel olarak sorumludur. Devlettekiler de onları dinlemek ve öncelikli olarak ihtiyaçlarını giderme konusunda istekli olmalıdır.

YKH, demokratik katılımı ve vatandaşlığı kamu hizmetinin özü olarak görmektedir. Demokratik süreçler etkili olmayabilir ancak vatandaşlar açısından değerlidir. Piyasa mekanizmalarının kamu yönetiminde uygulanması kadar vatandaşın beklentilerinin tatmini de önemlidir (Warner ve Hefetz, 2008: 162; Morse, 2006). Diğer yandan kamu sektöründe piyasa mekanizmasının uygulanmasıyla verimliliğin artacağı varsayılır. Ancak bunun nasıl olacağı, verimlilik artışının nasıl ölçüleceği, vatandaş tatmin artışının nasıl ölçüleceği, verimlilik hesap verebilirlik arasındaki ilişkinin nasıl olacağı konusunda kesin yöntemler yoktur (Kelly, 2005: 76).

YKH'nde tüketici-vatandaş ayrımı önemlidir. YKİ'nin argümanlarına rağmen vatandaşı devlet hizmetlerinin tüketicisi olarak görmek ikna edici ve çoğu duruma uygun değildir. Kamu hizmetinin tüketicilerini belirlemek bir firmanın müşterilerini belirlemekten daha zordur. Vatandaşların öncelikli talepleri birbirlerinden farklı ve çatışma halinde olabilir. Özel sektörde tüketiciler daha çok para ve etki ile piyasanın kendileri için özel düzenlemeler yapmasını sağlayabilir veya maddi güçleri ölçüsünde farklı mallar tercih edebilmektedirler.

Günümüzde kamu yönetimine, devlete güven zayıflamıştır ve ancak özel sektör gibi çalışarak daha etkin ve verimli olursa güvenin artacağı varsayılmaktadır. Ancak bu düşünce tek başına yeterli değildir. Devlete güvenilmemesinin asıl nedeni, sorumluluk sahibi, etik ve tarafsız davranmadığının düşünülmesidir (Denhardt, 2002: 65). YKH yaklaşımı devletin işletme değerlerini adaptasyonuna itiraz etmektedir. Bu değerleri kabul ederken, katılım, müzakere, liderlik, sorumluluk, adalet, eşitlik ve başka ilkeler ne olacaktır? YKİ ilkeleri arasında bunlardan, vatandaştan, vatandaşlıktan söz edildiğini görmezsiniz. Kamu reformlarında vatandaşa daha aktif rol biçen bir yaklaşım yoktur (Denhardt ve Denhardt, 2001: 398).

YKH'nin beslendiği ikinci temel topluluk ve sivil toplum modelleridir. Son yıllarda ABD'de sivilcilik ve sivil toplum fikri yeniden önem kazanmaya başlamıştır. Amerikan toplumunun yeni bir topluluk ruhuna ihtiyacı olduğu konusunda fikir birliği vardır. Toplum, birlik ve bütünlüğü sağlamanın aracı olarak

görülmektedir. Amerikan demokratik geleneği, ilgili insanların, her tür grubun, derneğin, kamu kuruluşunun aktif olarak katılımı temeline oturur. Bu küçük grupların, insanların kendi çıkarlarını gerçekleştirmek için topluluklara katılımı sivil toplumu oluşturur. Sadece bu alanda vatandaşlar farklı türde kişisel diyalog geliştirirler ve demokrasinin kendini gerçekleştirmesini, topluluk ruhunun oluşmasını sağlarlar. Bu nedenle devlet, vatandaş-toplum bağlantılarının oluşturmali ve desteklemelidir (Denhardt ve Denhardt, 2003: 33).

YKH'nin beslendiği üçüncü temel, örgütsel hümanizm, YKİ ve söylem teorileridir. Geçen 25-30 yılda kamu yönetimi teorisyenleri geleneksel kamu yönetiminin ortaya koyduğu rasyonel ve teknokratik modeli daha fazla sorgulamaya, bürokrasi ve pozitivizmi eleştirmeye başlamışlar ve alternatif teori arayışlarına girmişler, yorumcu / yorumlayıcı (interpretive) teori, kritik teori, postmodernizm gibi yeni yaklaşımlar ortaya koymuşlardır. Bu yaklaşımların hemen hepsi kamu yönetiminde daha az otorite ve kontrol önerirken, örgüt dışındaki vatandaşlar ve müşteriler kadar çalışanlara da bakmak gereğini ortaya koymaktadırlar. Bu eğilim, bürokrasi ve toplumun analizinde merkezde yer almaktadır ve önümüzdeki yıllarda postmodern düşünce söylem (discourse) teorisi ile daha da ilerleyeceği varsayılmaktadır. Bu nedenle bu üç temelin yanında dördüncü bir temel olarak postmodernizmi de saymak mümkündür (Denhardt ve Denhardt, 2003: 39). Postmodern teorisyenler, aralarında önemli farklılıklar olsa da, benzer sonuca ulaşıyor görünmektedirler: postmodern çağda kamu yönetimi tüm partilerle, vatandaşlarla ve yöneticilerle açık diyalog içinde olmalıdır. Postmodern toplumda kamu yönetimi demokratik, insan haklarına saygılı, temel işlevlerini yerine getirirken meşru hareket eden, aşırı merkeziyetçilikten uzaklaşmış, mümkün olduğunca yerelleşmiştir. Yerinden yönetim sistemine sahiptir, bazı işlerini özel sektöre bırakmıştır, büyük ölçüde özelleşmiş, sivilleşmiştir. Halkın istek ve beklentileri doğrultusunda politika belirlemesi, uygulaması beklenir (Aydın, 2008f: 139). Fox, Miller, Farmer gibi postmodern kamu yönetimi teorisyenlerine göre, günümüzde batı demokrasinin bazı sorunları vardır ve etkin olarak işlememektedir (Okçu, 2003: 111-115). Postmodern kamu yönetimi teorisyenleri halk katılımı konusunda geleneksel yaklaşıma şüpheci bakmalarına rağmen, kamu yönetiminin meşruiyeti açısından halkla diyalogunun geliştirilmesinin gerekli olduğunu düşünmektedirler.

2. YENİ KAMU HİZMETİNİN TEMEL İLKELERİ

YKH konusundaki ilk çalışmalardan biri Paul Lihgt'ın yirmi farklı kamu yönetimi bölümünden mezun bin kişi üzerinde yaptığı çalışmasıdır. Buna göre devlet merkezli kamu hizmetinin yerini artık çok sektörlü hizmet sunumu al-

maktadır. Devlet merkezli kamu hizmeti artık mezunlar için çekici gelmemektedir. İşgücü artık mesleğini ve sektörünü daha sık biçimde değiştirmekte, güvenlikten çok iş üzerinde odaklanmaktadır. Genç (Amerikalı) çalışanlar artık bir şeyleri değiştirmek için uzun süre beklemek yerine kendi işleri üzerinde etkili olmayı istemektedirler. Devlet merkezli kamu hizmeti artık devletin yetenekle rekabet etmesini gerektiren yeni kamu hizmetiyle yer değiştirmektedir (Light, 1999; Perry, 2007).

Denhardt ve Denhardt (2000) YKH yaklaşımını geleneksel ve mevcut kamu yönetimi ayrılığını ortaya koymak için önermektedirler. Geleneksel kamu yönetiminin yukarıdan aşağıya kontrol üzerine kurulu yaklaşımı yerine Denhardt ve Denhardt (2000), kamu görevlisinin birincil görevinin toplumu kontrol etmek değil, vatandaşa yardım etmek, onun ortak çıkarlarını korumak olduğunu belirtmektedir. Denhardt ve Denhardt, YKİ'nin olumsuz sonuçlarını değerlendirirken, geleneksel kamu yönetimin bakış açısından olaya yaklaşmakta ancak farklı çözüm önerileri ortaya koymaktadırlar. Örneğin kamu örgütlerinde görevlilerin "müşteri veya tüketiciye" değil, "vatandaşa" hizmet edecek biçimde örgütlenmesi gerektiğini önermekte, YKH'nin "demokratik" ruhunun YKİ'nin "girişimci" ruhuna karşı olduğunu söylerken, geleneksel kamu yönetimini de eleştirmektedir. Denhardt ve Denhardt, memur olarak kariyerin halka ve vatan-daşa hizmet etmek anlamına geldiğini söylemektedir (Maesschalk, 2004: 468).

YKH'ni, eleştirel bir yaklaşım olarak kullanan Denhardt ve Denhardt'ın çalışmaları normatif bir özellik göstermektedir. The New Public Service: Serving, Not Steering adlı kitaplarında Denhardt ve Denhardt, kamu görevlilerinin müşteriye değil demokrasiye hizmet ettiklerini söylemektedir (Denhardt ve Denhardt, 2003: xi). Yazarlar, kamu yönetiminin piyasa ve tüketici kadar demokrasi ve vatandaş kavramlarına da dayanması gerektiğini ifade etmektedir. Denhardt ve Denhardt'ın çalışması, YKH'nin ne olduğu hakkında, geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği karşılaştırmasına dayanarak faydalı bir çerçeve sunmaktadır. Vatandaşlık, topluluk, sivil toplum, örgütsel hümanizm, postmodern kamu yönetimi YKH için bir temel hazırlamış, YKH'ni YKİ ve geleneksel kamu yönetiminden ayıracak bir bütün oluşturmuşlardır. YKH'nin kamu yönetimi için önerdiği ilkeler şunlardır (Denhardt ve Denhardt, 2003: 42):

a) İdare değil, hizmet etmek

Denhardt ve Denhardt'a göre, kamu görevlisinin rolü toplumu yeni bir yöne doğru yönleltmek veya kontrol etmekten ziyade vatandaşın farklı çıkarla-

rını, ihtiyaçlarını bir araya toplamak ve karşılamaktır. Geçmişte devlet toplumu yönlendirmek konusunda merkezi bir konuma sahip görüldü. Ancak modern dünyada bu rol uygun olmadığı gibi imkânsız bile olabilmektedir. Günümüzde sosyal ve siyasi hayata yön veren farkı grupların, örgütlerin, farklı görüşlerin ve çıkarların etkileşimidir. Kamu politikaları artık sadece devletin karar verdiği konular değildir. Devlet hala önemli bir role sahiptir ancak topluluğa yön veren kamu politikaları günümüzde çok sayıda grubun ve çıkarın tamamen farklı şekillerde birleşen, etkileşim halindeki girişimlerinin sonucunda ortaya çıkmaktadır. Yeni dünyada devletin esas rolü ne düzenlemelerle halkın faaliyetlerini yönlendirmektir ne de insanları doğru yönlendirecek kurallar ve öncelikler setini oluşturmaktır. Devlet hala önemli bir oyuncudur ancak rolü farklılaşmış, topluluğa, özel sektör örgütleri ve sivil toplum örgütlerine yön veren, topluluğun karşılaştığı sorunlara çözüm üreten bir aktördür. Bu süreçte devletin rolü gündem oluşturmaktan, sorunun çözümü veya tarafı olan oyuncuları bir araya getirmek ve birlikte çözüm üretmeye doğru kaymıştır. YKH'nde kamu görevlileri veya seçilmişler artık vatandaşın istekleri karşısında sadece evet veya hayır demek yerine birlikte çalışarak nasıl yapılması gerektiğini araştırır. Bu yeni rol kamu görevlisine sadece yönetsel kontrol değil, müzakere, çatışma çözümü, arabuluculuk gibi yeni bazı sorumluluklar da getirmektedir.

b) Kamu yararı bir amaçtır, ürün değildir

Kamu yöneticileri kolektif, paylaşımcı bir kamu yararı nosyonu oluşturmalıdır. Hedef, bireysel tercihlerle kolay çözümler bulmak değil, daha ziyade ortak bir fayda ve sorumluluk ortaya çıkarmaktır. YKH topluluk vizyonu yaratma sürecinin tamamen seçilmiş siyasi liderler veya atanmış kamu yöneticilerine bırakılacak bir iş olmadığını savunur. Topluluk vizyonu oluşturmak, geniş kapsamlı bir diyalogu ve müzakereyi gerektirir. Toplumun yönünün nereye doğru olması gerektiği konusunda devlet, vatandaşları bir araya getirerek müzakere etmelidir. Bu ortamda devlet gelecek için bir takım idealler, fikirler seti ortaya koymaktan, adalet ve eşitlik ilkeleri çerçevesinde kamusal sorunlara çözüm üretmekten sorumludur. Ancak bunların kamu yararıyla tutarlı olması gerekir. Kısaca kamu görevlileri vatandaşların müzakere edebilecekleri, görüşlerini paylaşabilecekleri, birbirlerinin taleplerini anlayabilecekleri ve daha geniş bir ölçekte kamu yararı düşüncesini geliştirebilecekleri bir alan oluşturmalıdır.

c) Stratejik düşünmek, demokratik hareket etmek

Yöneticiler, politika ve programlarında, kolektif çabalar ve işbirlikçi süreçlerle vatandaşın ihtiyaçlarını daha demokratik ve sorumlu şekilde karşılamalıdır. Kolektif hareket etmek için rollerin ve sorumlulukların belirlenmesi,

beklenen sonuçlara ulaşmak için spesifik faaliyetlerin tanımlanması gerekir. Fikrin, vizyonun ortaya konulması kadar bunun kamu kurumlarında uygulanması, tüm paydaşların katıldığı süreçlerle istenilen yönde hayata geçirilmesi de gerekir. Bu katılım mekanizmasıyla yeni bir sorumluluk anlayışı da oluşturulmuş olacak, farklı konularda işbirliği yapmak için de istek oluşacaktır. Bunun için vatandaş yetkilendiren, cesaretlendiren, sorumluluk veren bir liderlik anlayışına ihtiyaç vardır. Devlet toplumu oluşturamaz ancak devlet ve daha spesifik biçimde siyasi liderlik, etkili ve sorumlu vatandaşlığın ortaya çıkmasını sağlayabilir. Vatandaşlar, devletin açık ve ulaşılabilir, duyarlı, kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olduğunu ve kendisine fırsatlar yaratmak için çalışıyor olduğunu anlamalıdır.

d) Tüketicie değil, vatandaşa hizmet etmek

Kamu yararı bireysel çıkarların toplamından ziyade paylaşılan değerler hakkındaki diyalogdan doğar. Bu nedenle kamu görevlileri sadece müşterinin / tüketicinin taleplerine cevap vermek değil, vatandaşlar arasında güven ve işbirliğini tesis etmek üzerine odaklanmalıdır. YKH’nde vatandaş vurgusu önemlidir. Vatandaş, ne geleneksel kamu yönetimi anlayışının önerdiği gibi bağımlı bireydir ne de YKİ’nin önerdiği gibi kendi çıkarının peşinde koşan müşteridir. Vatandaş, hak ve yükümlülüklerle sahip, siyasal sisteme etki etme gücüne sahip bireydir.

YKH, devlet ve vatandaşlar arasındaki ilişkiyle şirketle müşterisi/tüketicisi arasındaki ilişkinin aynı olmadığını savunur. Kamu sektöründe müşteriyi/tüketiciyi belirlemek sorundur. Çünkü devlet ortalama bir müşteriden fazlasına, hizmet bekleyenlere, aktif olarak istemeyenlere, gelecek nesillere, talep edilen akraba ve arkadaşlarına ve diğerlerine de hizmet eder. Ayrıca devlet bazı tüketicilerin taleplerini diğerlerinin önüne geçirecek yeteneğe ve kaynaklara sahiptir. Özel sektörde bu mümkün değildir. Devlette eşitlik ve adalet hizmet dağıtımında önemli kriterlerdir.

Kamu hizmetinin kalitesinin artan önemine rağmen YKH, devletin öncelikle müşterinin bencil, kısa dönemli isteklerine cevap vermemesi gerektiğini savunur. Bunun yerine vatandaş olarak hareket eden insanlar kendileriyle ilgili konuları/sorunları, kısa dönemli çıkarlarının arkasındaki taahhütlerini, kendi çevrelerinde olup bitenlere karşı sorumlu olduklarını daha geniş bir topluluğa göstermelidir. Bunlar etkili ve sorumlu vatandaşlığın tanımlayıcı unsurlarıdır. Devlet vatandaşın ihtiyaçlarına ve çıkarlarına cevap vermelidir. Bu cevap basit, yasal bir cevap değil geniş, detaylı biçimde olmalıdır. Bireyler sadece yasa önünde vatandaş değildir, kendi toplumları tarafından teşvik edilir veya toplu-

luk faaliyetlerine katılırlar. YKH, çok daha fazla insanı vatandaş olarak sorumluluklarını yerine getirmesi ve onların seslerini daha fazla dinlemesi konusunda devleti teşvik eder.

e) Hesap verebilirlik basit bir şey değildir

Kamu görevlileri piyasaya göre daha dikkatli, yasalara ve anayasaya, topluluk değerlerine, siyasi ilkelere, profesyonel standartlara ve vatandaş çıkarlarına uygun hareket etmelidir. Hesap verebilirlik konusu son derece karmaşıktır. Hem geleneksel kamu yönetimi hem de YKİ sorunu aşırı basitleştirme eğilimindedir. Geleneksel kamu yönetiminde kamu yöneticileri doğrudan siyasilere karşı sorumludur. Denhardt ve Denhardt'a göre, bu modeller günümüzde kamu hizmetinin gerçeklerini ve taleplerini yansıtmaz. Kamu yöneticileri kamu yararı, hukuk, diğer kuruluşlar, medya, profesyonel standartlar, toplumsal değerler ve standartlar, demokratik normlar ve tabii ki vatandaşlardan etkilenmeli ve sorumlu tutulmalıdırlar. Vatandaş ihtiyaçları ve beklentileri kamu görevlilerini etkiler, fakat kamu görevlilerinin eylemleri de vatandaşın beklentileri etkiler.

YKH kamu yöneticilerinin karmaşık değer çatışmalarıyla karşı karşıya olduklarını, çelişen ve örtüşen normların gerçekliğini kabul eder ve vatandaşlara bu koşullar altında nasıl hizmet verecekleri üzerinde durur. YKH'nde kamu yöneticileri vatandaş taleplerini tek başlarına karşılamaz, geniş tabanlı yurttaş katılımıyla, diyalogla sorunları çözmeye çalışır. Bunu yaparken kamu görevlilerinin rolü çatışma konularının ve parametrelerin vatandaş tarafından bilinmesini sağlamaktır. Böylece müzakere süreci oluşturulabilir, aktif vatandaşlık ve hesap verebilirlik güçlendirilebilir.

f) Sadece verimli değil, değerli insan

Kamu örgütleri ve içinde yer aldıkları ağlar, işbirliği halinde faaliyet gösterirler. Bu yapı tüm vatandaşlar tarafından kabul edilen bir liderlik altında işlerse uzun vadede başarılı olabilecektir. İşletme ve örgütlenmeye yaklaşımında YKH "insanlarla, insanlar sayesinde yönetme" nin önemine vurgu yapar. Yönetim sistemini kurmada verimlilik artırımı süreci, süreç mühendisliği, performans ölçümü, önemli araçlardır. Ancak YKH insan davranışını kontrol etmeye yönelik bu türden rasyonel çabaların eğer örgütün üyelerinin değerlerine ve ilgilerine yeterince önem verilmezse uzun dönemde başarısız olabileceklerini iddia etmektedir. Ayrıca bu yaklaşımla sonuç alınsa bile sorumlu, bağlı, sivil düşünceli çalışanlar veya vatandaşlar oluşturamayacaktır.

Eğer kamu görevlileri vatandaşla saygılı davranmazsa kamu kurumlarını yönetenlerden de saygı göremeyeceklerdir. YKH' nde kamu yöneticilerinin çok

karmaşık bir iş ortamında çalıştıkları kabul edilir. Onlar sadece güvenlikleri için yalvaran işçiler veya bürokratik iş görenler olarak değil, motivasyonları ve ödülleri güvenlik konusundan daha farklı olan insanlardır. Diğerlerinin hayatlarında farklılık yaratmak istemektedirler.

Paylaşılan liderlik nosyonu, çalışanlara ve vatandaşlara kendi kamu hizmeti değerlerini harekete geçirme fırsatı sunmada kritik öneme sahiptir. YKH'de liderlik, işbirliği ve güçlendirme, hem örgütün içinde hem de dışında kural haline gelmeye başlamıştır. Paylaşılan liderlik örgütün ve toplumun ilerlemesini istediği hedefler, değerler ve idealler üzerinde odaklanır.

g) Kamu hizmeti girişimcilikten önemlidir

Kamu yararı kamu görevlileri tarafından daha iyi geliştirilebilir ve vatandaşlar eğer kamu parası kendilerinin olsa girişimci yöneticilerden daha fazla topluma anlamlı katkılar yapmayı taahhüt ederler. YKİ kamu yöneticilerine bir şirket yöneticisi gibi hareket etmelerini önerir. Bu şekilde verimliliği artırma ve tüketicinin ihtiyaçlarını karşılamamanın yollarının daha net biçimde ortaya konulacağı varsayılır. Oysa YKH'de kamu yöneticilerinin kendi kurumlarının ve programlarının sahipleri olmadığı açıkça kabul edilmektedir. Devlet, vatandaşların sahip olduğu bir kurumdur.

YKH'nde kamu yöneticilerinin zihniyeti, kamu programları ve kaynaklarının kendilerine ait olmadığıdır. Aksine kamu yöneticileri kamu kaynaklarının, kamu örgütlerinin koruyucusu, demokratik vatandaşlık ve diyalogun sağlayıcısı, vatandaşın hizmetkârı olduklarını kabul ederler. Bu kar ve verimlilik üzerinde odaklanan işletmecî yaklaşımdan oldukça farklıdır. Buna göre YKH kamu yöneticilerinin sadece gücü paylaşmadıklarını, insanlarla birlikte çalıştıklarını, çözüm ürettiğini iddia eder.

Kamu yöneticisinin rolündeki bu değişme, kamu görevlilerinin karşılaştığı sorunların ve güçlüklerin türlerini derinden farklılaştırmıştır. Öncelikle kamu yöneticileri kendi programları ve kaynakları hakkında bilgiye sahip olmalıdır ve bu süreci yönetebilmelidir. Bu dar bakış açısı vatandaşa fayda sağlamaz. Vatandaşa hizmet etmek için kamu yöneticileri sadece kendi kurumlarının kaynaklarını bilmek veya yönetmek değil, aynı zamanda diğer destek ve yardım kaynaklarını, vatandaş bağlılığını ve süreçteki toplulukları da dikkate almalıdır. İkinci olarak kamu yöneticileri risk aldıklarında maliyetine katlanacakları, kaybetme durumunda zararını kendi omuzlarına alacakları şirket sahipleri değildir. Kamuda risk farklıdır. YKH'nde riskler ve fırsatlar demokratik vatandaşlık ve paylaşılan sorumluluk çerçevesine yerleştirilir. Çünkü başkalarının ve başarı-

sızlığın sonuçları tek bir şirketle sınırlı değildir. Bu nedenle kamu yöneticileri toplum için en iyi kararın ne olacağına tek başlarına karar vermezler.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

YKH, kamu yönetimi alanında yaşanan dönüşümü açıklamaya çalışan, Yeni Kamu Yönetimi Hareketinden etkilenen, bunu yaparken yeni yaklaşımların, özellikle de YKİ'nin eleştirisi üzerine inşa edilmeye çalışılan bir yaklaşım olarak dikkat çekmektedir. Teorik perspektiften, YKH, geleneksel ve şu anda hakim olan işletmecilik yaklaşımına önemli bir alternatif sunmaktadır. Alternatiftir, çünkü teorik açıklamalara ve pratik yeniliklere dayanmaktadır. Normatif model olmasının sonucu olarak diğer modellerle karşılaştırılabilir.

YKH'ne göre, demokratik bir toplumda demokratik değerler, yönetim sistemi içinde yüceltilmesi gereken kavramlardır. Etkinlik ve verimlilik unutulmamıştır ancak daha geniş bir perspektiften demokrasi, toplum ve kamu yararı çerçevesi içinde ele alınması gerekmektedir. Yönetimsel performansı değerlendirirken kullanılacak yeni standartlara ihtiyaç olduğu yaklaşımın önermelerinden bir başkasıdır. Geleneksel kamu yönetiminden doğan yasal ve siyasi standartlar yanında YKİ'nin önerdiği piyasa ve ekonomi kökenli standartlarla YKH nin önerdiği demokratik ve sosyal standartlara ihtiyaç vardır.

Perry (2007: 8) Denhardt ve Light'ın önermelerinden yola çıkarak, demokratik kamu hizmetini ortaya çıkarmak, hesapverebilirliği artırmak ve vatandaş korumak için; profesyonel değişime ihtiyaç olduğunu, kurumsal reformlarla katılımın ve vatandaşlık kurumunun güçlendirilmesi gerektiğini, kamu görevlilerinin ücret düzeylerinin yeniden düzenlenmesi, demokrasi ve vatandaşlığı kültüre ve özellikle eğitim sistemi içine yeniden yerleştirmek gerektiğini iddia etmektedir.

Alexander ve Nank (2009), 10 yıl süren alan araştırmalarında YKH'nin bu iddialarının gerçek yaşamda geçerli olup olamayacağını, kamu-sivil toplum işbirliğinin devlet yönetimine katkılarını, eyalet yönetimi ile 7 mahalle üzerinde yürüttükleri çalışmalarında incelemişlerdir. Bu çalışmada araştırmacılar, toplumun devlete güvensizliğinin nedenlerini, güvenin ve etkili işbirliğinin nasıl sağlanabileceğini incelemişlerdir. Çalışmanın sonuçlarına göre, kamu kurumu ve toplum arasındaki işbirliği sayesinde hizmetlerin sunulduğu alan genişlemiş, işbirliği, hesap verebilirlik mekanizmaları oluşturularak kamu kurumunun yönetim kapasitesini artırılmış, ağır ve kural odaklı çalışan kamu kurumunun vatandaş ihtiyaçlarına daha duyarlı hale gelmesi sağlanmıştır. Bu anlamda Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı sunduğu çerçeve ile çalışılmaya ve uygulama boyutlarını araştırmaya değer bir konu olarak dikkat çekmektedir.

KAYNAKÇA

Alexander, Jennifer, Renée Nank (2009). "Public-Nonprofit Partnership Realizing the New Public Service", *Administration & Society*, Volume 41 Number 3, 364-386.

Aydın, Ahmet Hamdi (2008). *Yönetim Bilimi*, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Boyle, Richard (1995). *Towards a New Public Service*, Institute of Public Administration, Dublin.

Box, Richard C., Gary S. Mashall, Christine M. Reed (2001). "New Public Management and Substantive Democracy", *Public Administration Review*, September/October 2001, Vol 61, No: 5, 608-619.

DeLeon Linda, Peter DeLeon (2002). "The Democratic Ethos and Public Management" *Administration & Society*, Vol. 34, No. 2, 229-250.

Denhardt Robert B. & J.V. Denhardt (2000). "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, Vol 60, No:6, 549-559.

Denhardt, Robert B. & Denhardt, J.V. (2001). "The New Public Service: Putting Democracy First", *National Civic Review*, Vol. 90, No. 4, Winter 2001, 391-400.

Denthardt, Robert B. (2002). "Trust as Capacity: The Role of Integrity and Responsiveness", *Public Organization Review: A Global Journal* 2: 65-76.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Dunleavy, P., C. Hood (1994). "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money and Management*, Vol.14, No:3, 9-16.

Eryılmaz, Bilal (2010). *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.

Hood, C. (1995). "Emerging Issues in Public Administration", *Public Administration*, vol.73, Spring Issue, 165-183.

Kelly, Janet M. (2005). "The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration", *Public Administration Review* • January/February 2005, Vol. 65, No. 1, 76-84.

Kernaghan, Kenneth (2000). "The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values", *International Review of Administrative Sciences* Vol. 66, 91-104;

Light, Paul C. (1999). *The New Public Service*, Brookings Institution Press. Washington DC.

Maesschalck, Jeroen (2004). "The Impact Of New Public Management Reforms On Public Servants' Ethics: Towards A Theory", *Public Administration* Vol. 82 No. 2, 2004, 465-489.

Mildred E. Warner, Amir Hefetz (2008). "Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public – Private Delivery of City Services", *Public Administration Review* • January | February, 155-166.

Morse, Ricardo S. (2006). "Prophet of Participation: Mary Parker Follett and Public Participation in Public Administration", *Administrative Theory & Praxis*, Volume 28, Number 1 / 2006, 1 - 32

Okçu, Murat (2003). "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed. M. Acar, H. Özgür), Nobel Yayın, Ankara, 97-123.

Ömürgönülşen, Uğur (2003). "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (ed. M. Acar, H. Özgür), Nobel Yayın, Ankara, 3-43.

Özgür, Hüseyin (2003). "Yeni Kamu Yönetimi Hareketi", *Çağdaş Kamu Yönetimi-I* (ed.M. Acar ve H. Özgür), Nobel Yayın, Ankara 183-224.

Perry, James L. (2007). "Democracy and the New Public Service", *The American Review of Public Administration*, Volume 37 Number 1, March 2007, 3-16.

KARŞILAŞTIRMALI CEZA ADALETİ ÇALIŞMALARININ SUÇLA MÜCADELEDEKİ ROLÜ VE ÖNEMİ

Yrd. Doç. Dr. Serdar Kenan GÜL *

ÖZET

Karşılaştırmalı ceza adaleti çalışmaları ülkeden ülkeye değişen suç modellerini, adli kurumları, ceza adaleti sürecini ve yasal sistemleri açıklamaya odaklanmıştır. Son zamanlardaki küreselleşme eğilimi ve uluslararası suçlardaki hızlı artış, ceza adaleti konusundaki karşılaştırmalı çalışmaların önemini artırmıştır. Bu makalede, uluslararası ceza adaleti sistemleriyle ilgili çalışmalara duyulan ihtiyacın öneminden bahsedilerek uygulamacıların ve bilim adamlarının suçlarla daha etkili bir şekilde mücadele edebilmek için farklı ülkelerdeki kanunlar, adli kurumlar ve suç kalıplarına aşina olmalarının gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca, birçok yasa ihlali veya suç aynı anda birden fazla ülkede işlenmekte olduğu için uluslararası işbirliğinin öneminden bahsedilmiştir. Sonuç olarak, araştırmacıların ve karar vericilerin suç ile ilgili kendi ülkelerindeki problemlerini çözerken, diğer ülkelerdeki ceza adaleti sistemleriyle ilgili politikaları karşılaştırmalı olarak ve ayrıntılı şekilde incelemeleri önerilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Ceza Adaleti Sistemleri, Suç, Polislik, Karşılaştırmalı Çalışma.

ABSTRACT

The Role and Importance of Comparative Criminal Justice Studies in the Fight Against Crime

The study of comparative criminal justice systems focuses on explaining crime patterns, criminal justice institutions and processes, and legal systems across nations. Comparative studies of criminal justice have become increasingly important with recent globalization trends, particularly the rapid growth of transnational crime. This article emphasizes the importance of the need to study criminal justice institutions across nations. Practitioners and scholars need to be familiar with legal systems, criminal justice institutions, and crime patterns in other countries. This study also emphasizes the importance of international cooperation since various law violations or crimes often take place in more than one country. Consequently, researchers and policymakers should examine crime and criminal justice systems and policies comparatively when addressing their own crime and justice problems.

Key Words: Criminal Justice Systems, Crime, Policing, Comparative Study.

* Öğretim üyesi, Polis Akademisi Güvenlik Yönetimi Araştırma Merkezi, sekgul@egm.gov.tr

GİRİŞ

Karşılaştırmalı ceza adaleti çalışmaları ülkeden ülkeye değişen suç kalıplarını, adli kurumları, ceza adaleti sürecini ve yasal sistemleri açıklamaya odaklanmıştır. Son zamanlardaki küreselleşme eğilimi ve uluslararası suçlardaki hızlı artış, ceza adaleti konusundaki karşılaştırmalı çalışmaların önemini artırmıştır. Birçok yasa ihlali veya suç aynı anda birden fazla ülkede işlenebilmekte ve uluslararası işbirliğini gerektirmektedir. Suç işleyen kimseler internete bağlı bir bilgisayar veya diğer teknolojik araçları kullanarak dünyanın bir ucundan diğer ucundaki verileri çalabilmekte, menkul değerleri zimmetine geçirebilmekte veya kişi ya da kurumları dolandırabilmektedirler. Uluslararası organize suç grupları, faaliyetlerini dünyanın her tarafında sürdürmekte ve diğer ülkelerdeki suç gruplarıyla iş birliği yapmaktadırlar. Bu suç grupları birçok ülkedeki ekonomik, siyasi ve sosyal şartları istismar etmekte, gelişmişlik bakımından dünyanın farklı yerleri arasındaki gözle görülür uçurumdan faydalanarak hukuka aykırı mal ve insan ticareti yapmaktadırlar.

Dil, iletişim, bilgi, teknoloji transferi ve hareketliliğinin önündeki engellerin azalması, ekonomideki küreselleşmenin artması ve ulusal sınırların geçirgen doğası suçların (organize, ekonomik suçlar, insan ticareti, bilişim suçları ve cinsel içerikli suçlar dâhil) uluslararası boyutta artışına neden olmaktadır. Bu sebeple, uluslararası ceza adaleti sistemleriyle ilgili karşılaştırmalı çalışmalara duyulan ihtiyacın gerekliliği açıktır.

Bennet (2004, s.2) karşılaştırmalı çalışmaların dört faydasından bahsetmektedir: (1) Terörizmin daha iyi anlaşılabilmesi; (2) ceza adaleti sistemlerinin dünya üzerinde nasıl işlediğinin anlaşılmasına imkân tanınması; (3) teorileri genelleştirmek için daha iyi teori testleri yapılmasını ve (4) sınırlı sayıda ülke üzerinde araştırma yapılmasını mümkün kılması. Bütün bu faydalar zihinsel ufkumuzu genişletecek ve ceza adaleti sistemlerinin nasıl işlediğini anlamamızı sağlayacaktır. İlk iki yarar karar vericiler ve uygulayıcılar içindir; diğer ikisi de suç ve adaletle ilgili olarak gelişen teoriler içindir. Örneğin, 11 Eylül ve benzeri terörist saldırılarıyla ilgili yapılan karşılaştırmalı çalışmalar, bu tip terörist saldırıların arkasındaki uluslararası dinamiklerin anlaşılmasını sağlayacak ve ABD ve diğer ülkelere anti-terörizmle ilgili yeni ve etkili politikaların geliştirilmesi konusunda faydalı olacaktır.

Uygulamacılar ve bilim adamları, suçlarla daha etkili bir şekilde mücadele edebilmek için farklı ülkelerdeki kanunlar, adli kurumlar ve suç kalıplarına aşina olunmasının gerektiğini ifade etmektedirler. Araştırmacılar ve karar verici kişilerin suç ile ilgili kendi ülkelerindeki problemleri çözerken diğer ülkelerdeki

ceza adaleti sistemleriyle ilgili uygulamaları ve politikaları karşılaştırmalı olarak ve ayrıntılı şekilde incelemeleri önem arz etmektedir. Bu çalışmada, karşılaştırmalı ceza adaleti konusu; hukuk sistemleri, polislik, penoloji (ceza bilimi), suç ve karşılaştırmalı çalışmalara yaklaşımlar başlığı altında ele alınacaktır.

1. HUKUK SİSTEMLERİ

Karşılaştırmalı ceza adaleti çalışmaları yapılırken ülkelerin sahip oldukları değişik hukuk sistemlerinin bilinmesi önemlidir. Balkanlar'da işlenen savaş suçlarının kovuşturulması için kurulan uluslararası mahkemeler, İskoçya'daki Locherbie yakınlarında Pan Amerikan Havayollarına ait bir uçağın bombalanmasından sorumlu tutulan şüphelilerin yargılanması ve Uluslararası Adalet Mahkemesi kurulması önerisi dünyadaki değişik hukuk sistemlerini anlamanın gittikçe büyüyen önemini ortaya koymuştur (Reichel, 2007).

Ceza adaletiyle ilgili karşılaştırmalı çalışmalar hukuk sistemleri ve geleneklerin incelenmesiyle başladı. Wigmore (1936), 1928 yılında dünyanın on altı temel hukuk sistemindeki değişimin detaylarıyla ilgili üç ciltlik bir çalışma yayımladı. 1936 yılında tek ciltlik bir kütüphane baskısı olarak düzenlenen bu çalışma, bugün hâlâ hukuk sistemlerinin sınıflandırılması için faydalı bir kaynak olarak değerlendirilmektedir. Modern yasal sistemlerle ilgili en çok kullanılan sınıflandırma David ve Brierley'in (1968) "Dünyadaki Temel Hukuk Sistemleri" isimli kitabında bulunmaktadır. David ve Brierley, dört ana hukuk sistemi tanımlamışlardır: Gelenek (örf ve adet hukuku, yazılı olmayan hukuk), medeni, sosyalist ve dini. Bu dört hukuk sistemi kültürel, maddi (eylem ve davranışları yasaklayan yasalar) ve usulle ilgili (ceza adaleti sistemini düzenleyen yasalar) bileşenlerine bakılmak suretiyle karşılaştırılabilir. Bu dört hukuk sistemine uymayan, yerel âdetlere dayalı ve dış güçlerden etkilenmemiş birkaç yerel veya yöresel hukuk sistemi de varlığını sürdürmektedir. Birçok ulusun hukuk sisteminin bu hukuk sistemlerinden birine kusursuz şekilde uymadığı ve iki veya daha fazla hukuk sisteminin geleneklerinin birleşiminden oluştuğunu da belirtmek gerekir (Reichel, 2007).

2. POLİSLİK

Uluslararası suçların artması ve birçok suç örgütünün çok uluslu karakterinden dolayı dünyadaki farklı polislik sistemleri ve uygulamalarının incelenmesi ve bu alanda karşılaştırmalı çalışmalara duyulan ihtiyaç, ayrı bir önem kazanmıştır. Bu gelişmeler, değişik ülkelerin polisleri arasında işbirliği ve koordinasyon kurulmasını zorunluluk haline getirmiştir. En önemli uluslararası polis örgütü olan *Interpol*, esasen suçlular ve suç eğilimleriyle ilgili bir bilgi kay-

nağıdır, ancak yaptırım yetkisi yoktur. Bu nedenle, ulusal polis teşkilatlarının yöneticilerinin diğer ülkelerdeki meslektaşlarının uygulama ve çalışmalarına aşına olması ve gelişmeleri takip etmesi gerekmektedir.

Bir ülkedeki polislik uygulamaları diğer ülkelere model olabilmektedir. Toplum destekli polislik uygulaması örnek gösterilebilir. Toplum destekli polislik, polisin başarısının halkın memnuniyetiyle ölçüldüğü modern toplumlar-da, güvenlik faaliyetlerinin yalnızca polis ve devlete bırakılmadan, toplumsal işbirliğiyle ve sorumluluk paylaşımıyla yürütülmesi anlamına gelmektedir. Bu işbirliği sayesinde, suçların oluşmadan önlenmesi, oluştuğunda hızlı bir şekilde suçun aydınlatılması ve suçlulara ulaşarak kamu güvenliğinin etkin bir şekilde sağlanması mümkün olacaktır. Bu çerçevede, Amerika Birleşik Devletleri'nde toplum destekli polislik uygulamalarının popüler olması, diğer ülkelerin de bu tür uygulamaları hayata geçirmesine ve diğer ülkelerin sistem ve stratejilerine ilgi duymasına neden olmuştur.

Etnik azınlık gruplara ve bölünmüş toplumlara yönelik polislik hizmetinin sunulmasında değişik sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri, Fransa, Avustralya ve İngiltere gibi demokratik ülkeler, farklı ırktaki kişiler ve azınlıklara karşı aşırı güç kullanma ve ayrımcılık yapma gibi problemlerle karşılaşmaktadırlar. Güçlü etnik bölünmelerin olduğu Bosna, Kuzey İrlanda ve Güney Afrika gibi ülke veya bölgeler, bütün vatandaşlar tarafından güvenilen bir polis gücü tesis etmek durumunda kalmışlardır. Karşılaştırmalı polislik çalışmalarında belirtilen bu konular dikkate alınmalıdır.

Karşılaştırmalı polislik çalışmaları polisin eğitimi, personel kullanımı, kaynak paylaşımı, güç kullanımı, rüşvet ve insan hakları ihlalleri gibi sorunların çözümünde ışık tutmaktadır. Karşılaştırmalı polislikle ilgili yapılan çalışmaların büyük bir kısmı polisin örgütsel yapısıyla ilgilidir. Bayley (1990) "Polislik Modelleri: Uluslararası Karşılaştırmalı Bir Analiz" isimli eserinde ulusal polis yapılarını ülkedeki polis sayısına ve yönetimin yapısına göre sınıflandırmıştır. Bayley, ülkeleri birimleri arasındaki koordinasyon derecesine ve merkezi ve yerel teşkilata sahip olmalarına göre de sınıflandırmıştır: (1) Polisin yerel düzeyde kontrol edildiği, idare yetkisinin merkezi olmadığı ülkeler ve (2) bütün polis birimlerinin merkezden yönetildiği idare yetkisinin merkezde toplandığı ülkeler. Örneğin, Türkiye ulusal bir polis teşkilatına sahip olmasına rağmen Amerika Birleşik Devletleri yerel, eyalet ve federal polis birimleriyle çok sayıda polis birimine sahiptir. Bu sınıflandırma, herhangi bir ülke veya ülkelerde suçla mücadele ve rüşveti önlemede hangi yapının daha etkili olduğunu açıklamada yardımcı olmaktadır.

Karşılaştırmalı polislik konusunda önemli bir çalışma da Çevik'in (2008) editörlüğünü yaptığı "Karşılaştırmalı Polis Yönetimi" çalışmasıdır. Otuz iki ülkeyi kapsayan bu çalışma, ülkelerin genel yönetim yapısı, polislik anlayışı ve uygulamaları hakkında değerli bilgiler içermektedir. Sonuç olarak, farklı ülkelerdeki polislik uygulamaları ve deneyimleri hakkında bilgi sahibi olmak, polis teşkilatlarına önemli katkılar sağlayacaktır.

3. PENOLOJİ (CEZA BİLİMİ)

Karşılaştırmalı penoloji ile ilgili yapılan çalışmalar Beaumont ve Tocqueville'in (1964) 1830'lu yıllardaki Amerikan cezaevi sistemiyle ilgili çalışmasına dayanır. Beaumont ve Tocqueville, Amerikan cezaevi sisteminin Fransa'da yapılacak reformda kaynak olarak kullanılıp kullanılmayacağını incelemişlerdir. Bugün, bilim adamları suçla mücadeledeki etkisini görmek veya hapis cezasına alternatif cezai yaptırımlar geliştirmek için, özellikle ABD'deki yüksek orandaki mahkûmiyetler dikkate alındığında, diğer ülkelerin yaptırım uygulamalarını incelemektedirler. Avustralya ve Yeni Zelanda'da yaygın şekilde kullanılan, onarıcı (restorative) adalet programları gibi gayri resmi adalet yaklaşımları; suçlu, mağdur ve toplumu bir araya getirerek, suçlunun toplumdaki yerini yeniden almasını sağlamayı amaçlamaktadır. Karşılaştırmalı penolojiyle ilgili önemli bir mesele, azınlıkların birçok ülkenin cezaevlerindeki tutuklu nüfusunun büyük bir kesimini oluşturmasıdır. Bilim adamları bu duruma yol açan ortak tarihi olayları ve cezaevlerindeki azınlık nüfusu azaltmanın yollarını araştırmaktadırlar (Reichel, 2007, s.276).

Ülkeler arasındaki çocuk haklarıyla ilgili uygulamaları karşılaştırmak için yapılan çalışmalar da vardır. Birçok ülkedeki karar verici makamlar ve bilim adamları, çocukların yargılanmasıyla ilgili yaklaşımlardan hangisinin çocuk suçlular ve toplum için en iyi düzenleme olduğunu tartışmaktadırlar (Reichel, 2007, s.280). ABD'de kullanılan "Welfare Model" (Refah Modeli), davranış ve rehabilitasyona odaklanmış, çocuk ve yetişkin suçluları ayırmış ve gayri resmi şekilde işleyen ıslah edici bir yaklaşımdır. Buna karşılık, İtalya'da kullanılan "Legalistic Approach" (Hukuki Yaklaşım), genç ve yetişkin suçluları ayırmaz ve yasaların katı bir şekilde uygulanmasında ısrar eder. Son olarak, İngiltere ve Galler'de uygulanan "Corporatist Approach" (Kolektif Yaklaşım), yasalara uyan yaklaşım ve refah yaklaşımlarının birleşimidir.

4. SUÇ

Karşılaştırmalı ceza adaleti çalışmaları aynı zamanda ülkeler arasındaki suç eğilimlerinin analizini de içermektedir. Bazı çalışmalar, farklı ülkelerdeki

suç modellerinden bahsetmekte ve suç oranları arasındaki farklarla ilgili açıklamalarda bulunmaktadır. Adler (1983), "Suçtan Etkilenmeyen Ülkeler" adlı eserinde, 12 ülkede saha çalışması yapmış ve geleneksel sosyal kontrol etmenlerinin suç oranları üzerinde önemli bir etkisinin olduğu sonucuna varmıştır. Böylece, ulusal düzeyde suç konusu üzerinde çalışılırken, sosyal ilişkilerin ve kültürel yapıyı incelemenin önemi ortaya çıkmıştır.

Ülkelerarası suç oranlarıyla ilgili bir diğer çalışma, Shelley'in (1981) "Suç ve Modernleşme" adlı eseridir. Shelley, kentsel kesimde mala karşı işlenen suç oranlarının kırsal kesimden yüksek olmasından dolayı gelişme ve modernleşme sürecinin ulusal suç oranlarında önemli bir rolünün olduğu sonucuna varmıştır. Aynı zamanda şiddet suçlarının oranları, kentsel alanlardaki hızlı nüfus artışının başlamasından otuz yıl sonra aynı seviyede kalmış ve duraklamış, kırsal kesimde ise yüksek oranlarda kalmıştır. Bu bulgular, bireylerin son derece gelişmiş kentsel yaşam tarzından dolayı sakinleştiklerini göstermektedir. Ancak, kapitalistler pazar ekonomisinin soygun ve hırsızlık oranlarını artırdığını vurgulamaktadırlar.

Uluslararası suç kalıplarının karşılaştırılması ve ülkeden ülkeye değişen suçların açıklanmasında karşılaşılan sorunlardan birisi, Birleşmiş Milletler, Interpol ya da bağımsız araştırmacılar tarafından derlenen uluslararası suç istatistiklerinin elde edilebilirliği ve güvenilirliğidir (United Nations, 1999). Uluslararası suç istatistiklerinin niteliği bazı etmenlerden etkilenmektedir. İlk olarak, birçok ülke suç istatistiklerini söz konusu organizasyonlara düzenli olarak göndermemektedirler. İkincisi, suçların yasal tanımları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin, ABD'de hırsızlık olarak belirtilen bir suç Meksika'da hırsızlık olarak tanımlanmayabilmektedir. Suç oranlarının bildirilmesi de ülkeden ülkeye değişmektedir (özellikle gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler arasında).

Suç oranları, bir ülkenin teknolojik gelişim düzeyini, vatandaşlarının polise güven seviyesini ve vatandaşların polise bildirdiği suç sayısı ile gerçek anlamda işlenen suç sayısı arasındaki farka neden olan diğer etmenleri büyük oranda yansıtabilmektedir. Gerçek suçluluğu ortaya çıkarmak için özellikle Avrupa ve Anglo-Sakson ülkelerinde mağdur anketleri, fail anketleri veya güvenlik algılama anketleri gibi tamamlayıcı ve açıklayıcı araştırmalar yapılmaktadır. Suçun gün geçtikçe karmaşık bir hal alması ve yeni suç türlerinin oluşması, kamu güvenlik güçlerini yeni mücadele tekniklerine doğru itmektedir. Bu alanda yeni bir yaklaşım olan suç tahminleri birçok ülke tarafından uzun yıllardır bir yönetim enstrümanı olarak kullanılmaktadır. Gül ve Polat (2009) Türkiye'de bu alanda yapılan çalışmaların uluslararası karşılaştırmalı bir analiz çerçevesinde incelendiğinde çok yetersiz olduğunu ifade etmişlerdir.

Mağduriyetle ilgili araştırmalar, bir ülkedeki ve uluslararası düzeydeki suç oranlarıyla ilgili alternatif bir ölçüm olarak öne sürülebilir. Jan J.M (1991) ve meslektaşları 1989 yılında mağdurlarla ilgili uluslararası bir araştırma yaptılar. Bu çalışma, birçoğu sanayileşmiş batı ülkelerinden olan 2000 denek üzerinde yapılan mülakata dayanıyordu ve resmi suç istatistiklerini kullanmak yerine karşılaştırmalı suç araştırmasında bildirilen suçları kullanmanın daha geçerli bir alternatif olmasına katkı sağlamıştır. Polat ve Gül (2009, s.163) Erzurum şehrinde 2500 denek üzerinde uyguladıkları güvenlik algılama anketi ile güvensizlik kaygısına neden olan faktörleri incelemişlerdir. Araştırma sonucuna göre, güvenlik kaygısına negatif etki yapan faktörler; eğitim düzeyinin yüksek olması, ikamet tipi (müstakil ev), suçtan mağdur olma (kavga/fiziki şiddet, hırsızlık, rahatsız eden dilenciler ve laf atma/sarkıntılık) ve belirli bir bölgede (Barbaros mahallesi) ikamet etmedir. Bahsedilen mağdur, fail ve güvenlik algılama anketleri, diğer ülkelerin bildirmiş olduğu suç istatistiklerini tamamlayıcı mahiyettedir. Bu yüzden, karşılaştırmalı çalışma yapan araştırmacıların değişik ülkelerin suç yapılarını ve istatistiklerini incelerken bu tür verileri de dikkate almalarında fayda vardır.

Schneider, (2001) suçla ilgili karşılaştırmalı araştırma yapanların incelediği yedi suç teorisinden bahsetmiştir: Birincisi *suça duyarlı olmaktır* (alertness to crime). Ülkelerin gelişmesinden ve daha küresel olmasından dolayı, insanlar suça daha fazla duyarlı olmaya başlamışlardır; çünkü insanlar birbirlerinden ayrı yaşamakta, suçun daha çok farkında olmakta, daha çok denetleyici kurum kurmakta, suçu eskiye göre daha fazla oranda bildirmekte ve mal varlıkları gittikçe artmaktadır. İkincisi *göçün ekonomik sonuçlarıdır* (economics of migration). İnsanlar göç etmekte ve ekonomik koşullar değişmektedir. Bu durumda suç önü alınamayan göç yüzünden meydana gelmektedir. Bu durum şehirlerde nüfus patlamasına yol açmakta, bu nedenle gecekondu, yoksul mahaller ve fakirlik eninde sonunda suça yol açmaktadır. Üçüncüsü *fırsat teorisidir* (opportunity theory). Toplumlar genişlediği ve insanlar zenginleştiği için, insanlar sahip oldukları mallar konusunda daha dikkatsiz davranmaktadırlar. Bu durum suça uygun bir zemin hazırlamaktadır. Dördüncü olarak, *demografi teorisi* (demographic theory), nüfus ne kadar genç olursa suç da o kadar fazla işlenmektedir tezini savunmaktadır. Gelişmiş bir ülkede, yaşlılar için daha fazla imkân vardır. Bunun yanında, gelişmekte olan bir ülkede, gençler için daha fazla imkân vardır. Yaşla ilgili özelliklerden dolayı suçlu bir kültür gelişebilir. Beşincisi *yoksunluk teorisidir* (deprivation theory). Daha fazla zenginlik ve daha çok hayalci beklentiler genellikle istenilen şekilde sonuçlanmaz. Özellikle, az gelişmiş ülkelerde beklentiler ve gerçekler arasındaki uçurum suça neden olmaktadır.

Modernleşme (modernity) altıncı teoridir. Gelişmiş kültürler temel olarak karmaşık bir yapıya sahiptirler ve bu da suça yol açar. Bu durumda daha çok bireycilik ve zenginlik, daha az akrabalık ilişkileri vardır; bireyler üzerindeki kontrol azalmıştır. Son olarak, *kuralsızlık teorisi* (anomie theory) toplumlar daha fazla gelişmeye başladıkça paylaşılan değerlerin azaldığını varsaymaktadır. Az gelişmiş ülkelerdeki insanlar homojendirler; herkes aynı şeyi düşünür ve hepsinin değerleri birbirine benzer. Büyük toplumlarda paylaşılan değerler oldukça az sayıdadır. Durkheim nüfustaki artışın iş bölümüne ve uzmanlaşmaya sebep olduğunu ifade eder. Bu durumun başlamasıyla, değer sistemi maddi değişiklikler kadar hızlı değişmez ve bu da anomiyeye (kuralsızlık) neden olur; toplumun hızlı değişikliklere ayak uyduramadığı Irak'taki durum gibi. *Sinomi* (synomie) anominin tersidir. Bağlayıcı değerlerin durumundan bahseder. Toplumlar sinomiden anomiyeye ve anomiden sinomiye doğru gitmektedirler. Adler (1983) suç gerçeğinin, uç noktalarında diğer teorik okulların bulunabileceği bir düzeyde sona eren sinomi ve anomi kavramlarının birleştirilmesiyle daha iyi anlaşılabilceğini öne sürmüştür.

5. KARŞILAŞTIRMALI ÇALIŞMALARDA YAKLAŞIMLAR

Ceza adaleti çalışmalarının birden çok akademik disiplini ilgilendiren doğası gereği, antropoloji, sosyoloji, hukuk, siyaset bilimi ve tarih gibi diğer alanları da kapsadığı görülür. Terrill (2007) "Karşılaştırmalı Ceza Adaleti Sistemleri" adlı eserinde, karşılaştırmalı ceza adaleti çalışmasıyla ilgili beş temel yaklaşımdan bahsetmektedir: Birinci yaklaşım olan *Antropolojik-Tarihi Yaklaşım* (Anthropological-Historical Approach) bugünkü adalet kurumları ve politikalarının nasıl bir geçmişin ürünü olduklarını açıklamaktadır. Örneğin, Joutsen (2000, s.260) Avrupa'daki adalet sisteminin gelişimini açıklamış ve adalet sistemlerinin gittikçe birbirine benzediklerini savunmuştur. Bunu açıklamak için kullandığı temel faktörlerden birisi, Komünist bloğun dağılmasının Doğu Avrupa Sistemlerini Batı Avrupa Sistemlerine benzer hale getirmesidir. İkinci açıklaması, benzerliklere yol açan Avrupa Konseyinin oluşumu hakkındadır. Son açıklaması, Maasticht Antlaşmasıdır (uyuşturucuyla ilgili hazırlanan daha katı kanunlar, insan hakları, devletler ve adalet sistemleri arasındaki işbirliği). Avrupa ülkeleri, Maasticht Antlaşması'na uymak ve Avrupa Birliği'nde yer almak için yasal sistemlerinde değişiklikler yapmak zorunda kalmışlardır. Kısaca, Jousten tarihsel olayları Avrupa kıtası üzerindeki ceza adaleti sistemleri ve politikalarının genel gelişimini açıklamak için kullanmış ve bu sistemlerin gittikçe daha benzer hale geldikleri sonucuna varmıştır.

Kurumsal-Yapısal Yaklaşım (Institutional-Structural Approach), bir ülkenin adalet kurumlarının ürettiği politikalar ve prosedürlerin işleyişine odaklanmıştır. Bayley'in (1990) polis birimlerinin yapısı ile verimlilik ilişkisini incelediği çalışması bu yaklaşıma bir örnektir. *Siyasal-Hukuki Yaklaşım* (Political-Legal Approach) ceza adalet politikasını açıklamak için hukuki ve siyasal sistemi kullanır. Örneğin, otoritenin merkezi hükümette toplandığı ceza adaleti sistemi biçiminde mi, yoksa otoritenin eyalet ve yerel hükümlere yayıldığı federalist sistemler de mi hak ve özgürlüklerin daha iyi korunduğu üzerinde durmaktadır.

Karşılaştırmalı ceza adaleti çalışmasıyla ilgili dördüncü yaklaşım; fikirler ve kültürün suç modellerini, adli kurumları ve adalet politikasını nasıl etkilediği konularına odaklanan *Sosyal-Felsefi* (Social-Philosophical) yaklaşımdır. Sourayal (1987) Suudi Arabistan'ın sahip olduğu düşük suç oranının vatandaşların İslami öğretileri özümsemesinin ve geleneklerin bir sonucu olduğunu iddia etmiştir. *Analitik-Problem* (Analytical-Problems) yaklaşımı, ceza adaleti kurumları ve ceza adaleti politikalarının işleyişi ve suç oranlarını açıklamaya çalışan teorileri test etmektedir. Adler'in (1983) kişiler arası bağlar, sosyal kurumlar ve gayri resmi sosyal kontrol mekanizmalarının gücünü kullanarak yaptığı çalışması bu yaklaşımı kullanan bir araştırma örneğidir. Ceza adaleti çalışmalarının birden çok akademik disiplini ilgilendiren yapısından dolayı, bütün bu yaklaşımların antropoloji, sosyoloji, hukuk, siyaset bilimi ve tarih gibi diğer alanlarda kullanılması şaşırtıcı değildir.

Reichel (2007) ise, farklı ceza adaleti sistemleri üzerinde çalışmak için üç yöntemden bahsetmiştir: Tarihsel, siyasi ve tanımlayıcı. *Tarihsel Yaklaşım* (Historical Approach) bir veya daha fazla ceza adalet sistemi, suç modelleri ya da ceza adalet politikalarının gelişimini tarihsel süreç ve olayları kullanarak açıklar. Diğer bütün sosyal kurumlar gibi, ceza adaleti sistemi de zamanla değişir. Geçmişin inkâr edilmesi gelecekte işleyişlerde ve kurumlarda meydana gelecek kaçınılmaz değişikliklere karşı hazır olmayı imkânsız hale getirir. Terril'in (2007) ifade ettiği gibi, tarihsel yaklaşım dünyadaki değişimi anlamamızı ve onun bir parçası olmamızı sağlar. Beaumont ve Tocqueville (1964) Amerikan cezaevi sistemini Fransız sistemiyle karşılaştırmışlardır. Her iki sistemin de dışa dönmesine neden olan tarihsel olaylar ve sosyal faktörlerle her iki cezaevi sisteminin tarihsel gelişimini tanımlamışlardır.

Siyasi Yaklaşım (Political Approach), ceza adaletini ulusal ve uluslararası düzeyde kavrama konusunda siyasetin önemini kabul eder. Siyasal ve yasal felsefeler bir ülkenin sapkın (deviant) olarak tanımlanan vatandaşlarına nasıl davrandıklarını ve onlara hangi politikaları uyguladıklarını açıklar. *Tanımlayıcı*

Yaklaşım (Descriptive Approach) ise, bir ülkenin adalet sistemi hakkında genel bilgiler kazanılmasını sağlar ve böylece ülkeler arasındaki benzerlikler ve farklılıklar belirlenebilir. Reichel (2007), kitabında işlevler ve işleyişler yerine kurumlar ve aktörleri vurgulayan tanımlayıcı yaklaşımı kullanmıştır. Bu, birçok ülkenin karşılaştırılmasına izin vermiştir. Ancak, tanımlayıcı yaklaşım yetersizdir, çünkü ceza adaleti sistemlerinin, kurumların ve süreçlerin nasıl işlediklerini basit şekilde anlatmıştır. Bunun ötesine gitmeye ve ceza adaleti sistemlerinin neden bu şekilde işlediğinin açıklanmasına ihtiyaç vardır.

Karşılaştırmalı çalışmalarda hangi ülkelerin ve değişkenlerin inceleneceği konusu da önemlidir. Örneğin, Cao ve Stack (2005) Amerika ve Japonya'da polise olan desteği araştırmışlardır. Japon kültürünün yapısı (homojen toplum, otoriteye destek ve tarihte polise duyulan saygı-samuray kültürü) ve Japonya'daki polisliğin yapısı (toplum destekli polislik) faktörleri onları Japonya'da polise daha fazla destek verildiği sonucuna ulaştırmıştır. Buna karşılık, ABD'de, belirtilen bu faktörler mevcut değildir. Araştırmacılar, polisin toplumdaki farklı rollerinden ve farklı kültürel ve siyasi görüşlerinden dolayı örnek olay analizi için ABD ve Japonya'yı seçmişlerdir.

Beaumont ve Tocqueville (1964) çalışmalarında Fransa'yı incelemişlerdir, çünkü Fransa'nın sistemini kötü bir örnek olarak ele alıp bunu geliştirmek istemişlerdir. Bunun için iyi bir sistemin örneği olan ABD'yi seçtiler. Aynı şekilde Gül (2007), yapmış olduğu çalışmada Türk Emniyet Teşkilatında kullanılan performans (sicil) sistemi ile ABD Ohio eyaletinde bulunan Toledo Emniyet Müdürlüğü'nün performans değerlendirme sistemini karşılaştırmalı olarak incelemiştir. Söz konusu karşılaştırmalı çalışma sonucunda; ABD'deki gibi çağdaş uygulamalarda, performans değerlendirmesi çalışanların kişisel niteliklerinden çok işteki başarı derecesini ölçmeye yönelik, gizlilikten çok açıklık ilkesine dayalı ve cezalandırmaktan çok kişisel ve kurumsal gelişmeyi amaçlayan bir süreç olduğu ortaya çıkmıştır (Çevik vd., 2008, s.28).

Dos Santos (2004), 21. yüzyılın en önemli toplumsal krizlerinden birinin kamu güvenliğinin bozulması olduğunu savunmaktadır. Artan şiddet olaylarının üstesinden gelmede polisin etkisiz ve yetersiz olmasından dolayı ne tür bir polislik uygulanması gerektiği konusunu tartışmıştır. Dos Santos, değişik konular ve başlıklar altında yapılan 37 dünya konferansını incelemiş ve güvenliğin bu konferanslar içinde ele alınan en önemli kaygı olduğunun altını çizmiştir. Yazarın vardığı sonuca göre, dünya üzerindeki polislik anlayışı toplum destekli polisliğe doğru yönelmiştir ve bu tezini kanıtlamak için Brezilya'daki polislik anlayışını örnek olarak kullanmıştır. Küresel polis krizine yerel düzeyde bir çare

bulmak için Brezilya'daki örnek çalışmaları incelemiştir. Metodolojik açıdan bu bir örnek saha çalışmasıdır. Çalışmayı yaparken o kültürün içinde yaşamıştır. Karşılaştırmalı araştırma yapma zorluğunu İngilizce konuşan bir Brezilyalı olarak çözmüştür. Bu yolla ülkesinin gerçeklerini diğer ülkelere tercüme edebilmiştir. Makalesinin sonunda, hem evrensel nitelikte hem de Brezilya'ya özgü bazı siyasal tavsiyelerde bulunmuştur.

Karşılaştırmalı çalışmalarda önemli olan nokta, yukarıda bahsedilen yaklaşımlardan birini kullanarak uygun değişkenlerin ve örnek olayların seçilmesidir. Karşılaştırmalı çalışmanın nasıl yapılacağını öğrenmenin en iyi yolu, karşılaştırmalı çalışmalar yapmaktır. Araştırmacılar suçu ve suçun toplumsal kontrolünü daha genel bir bakışla incelemelidirler. Bu da araştırma yapılan yerin kültürüne tam olarak aşına olunmasıyla mümkün olacaktır. Çözümlerden biri, o ülkeden bir kişiyle işbirliği yaparak ortak araştırma yapmaktır. İkinci yol, bizzat araştırmanın yapıldığı ülkeye giderek orada bir süre ikamet etmektir.

SONUÇ

İnterneti de içeren teknolojiadaki hızlı ilerlemenin devam etmesi, karşılaştırmalı ceza adaleti çalışmaları açısından en önemli konu olmaya devam edecektir. Telif hakkı olan materyallerin çalınmasından, internet ağlarına yapılan saldırılara ve bireysel kredi kartı numaralarının ele geçirilmesine kadar bir çok uluslararası suç internet üzerinden işlenmektedir. Uyuşturucu madde ticareti, dağıtımı ve satışının devam etmesi, dünya üzerindeki hükümet ve polis birimleri açısından önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bütün bu problemler güvenlik birimleri ve adalet bakanlıkları arasında, Interpol, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi uluslararası ve bölgesel örgütlerde olduğu gibi artan derecede işbirliği ve koordinasyon gerektirecektir. Bu eğilimler bilim adamları ve araştırmacıları uluslararası suç problemleriyle ilgili çalışmayı sürdürme, yasal sistemler ve süreçlerini karşılaştırma ve ayrıca dünya üzerindeki ceza adaleti sistemleriyle ilgili uygulama ve politikaları anlama konusunda motive edecektir.

Hukuki gelenekler, alışkanlıklar, geleneksel uygulamalar ve adli/hukuki sistemlerdeki farklılıklar uluslararası işbirliği önündeki ilk engellerdir. Şüphesiz suç ve suçlularla etkili şekilde mücadele etmek ve onları uluslararası düzeyde yargı önüne çıkarmak için işbirliğine ihtiyaç vardır. Dünya üzerinde çok çeşitli yargılama sistemleri vardır. Kültürler, hukuki gelenekler ve siyasi ideolojilerdeki farklılıklara rağmen dünya üzerindeki pek çok ülke ortak sorunların çözümü için diğer ülkelerle anlaşmalar yapmışlardır. Etkili bir işbirliği diğer yargı sistemlerinin karşılıklı olarak anlaşılmasını ve uyum sağlanmasını gerektirmektedir. Bu yüzden, kriminoloji ve ceza adaleti alanındaki karşılaştırmalı çalışmalar,

uluslararası alandaki işbirliğinin temel unsurlarıdır.

Karşılaştırmalı çalışmalar, yalnızca uluslararası alanda polis ve adliye işbirliğini geliştirmekle kalmayacak, aynı zamanda ceza adaleti sistemi ve diğer ceza adaleti sistemlerinin en iyi uygulamalarının örnekleri hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlayacaktır. Sonuç olarak, araştırmacılar ve karar verici kişiler suç ile ilgili kendi ülkelerindeki problemlerini çözerken, diğer ülkelerdeki ceza adaleti sistemleriyle ilgili politikaları karşılaştırmalı olarak ve ayrıntılı şekilde incelemeleri faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Adler, Freda (1983).** *Nations Not Obsessed With Crime*, Littleton CO: Fred B. Rothman.
- Bayley, David (1990).** *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*, New Brunswick NJ: Rutgers University Press, ss.263.
- Beaumont, Gustave de and Tocqueville, Alexis de (1964).** *The American Penitentiary System and its Applications in France*, Carbondale IL: Southern Illinois University Press.
- Bennett, Richard. R. (2004).** "Comparative Criminology and Criminal Justice Research: The State of Our Knowledge", *Justice Quarterly*, Vol. 21, ss.1-21.
- Cao, Liqun, and Steven Stack (2005).** "Confidence in the police between America and Japan: Results from two waves of surveys", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, Vol. 28, No.1, ss. 139-151.
- Çevik, H. Hüseyin, Göksu, Turgut, Bilgiç, Veysel, Karakaya, Muhittin, Aksoy, Kazım ve Gül, Serdar Kenan (2008).** *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Çevik, Hasan Hüseyin (Ed.) (2008).** *Karşılaştırmalı Polis Yönetimi*, Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara, ss.436.
- David, Rene and Brierley, John (1968).** *Major Legal Systems of the World*, London, England: Collier-Macmillan Ltd.
- Dos Santos, J.V.T. (2004).** "The World Police Crisis and the Construction of Democratic Policing", *International Review of Sociology*, Vol. 14, No. 1, March 2004, ss. 89-106.
- Gül, Serdar Kenan (2007).** *Police Performance Appraisal: A Comparative Study between Turkey and USA*, Kent State Üniversitesi, Ohio, ABD, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Gül, Serdar Kenan ve Polat, Ahmet (2009).** "Kamu Güvenlik Politikalarının Oluşturulmasında Yeni Bir Yaklaşım: Suç Tahmini", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 81, (Haziran-Eylül), Sayı 463-64, ss.131-156.
- Jan J.M., van Dijk, Pat Mayhew, Martin Killias (1991).** *Experiences of Crime across the World: Key Findings of the 1989 Crime Survey*, Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Joutsen, Matti (2000).** "Comparing Criminal Justice Systems: The European Scenario", içinde (Ed.Delbert Rounds), *International Criminal Justice*, ss.258-271, Boston: Ally and Bacon Press.
- Polat, Ahmet ve Gül, Serdar Kenan (2009).** "Kentlerde Güvensizlik Kaygısı: Erzincan Alan Araştırması", (Ed. Veysel Bilgiç), *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*, ss.163-183, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Reichel, Phillip (2007).** *Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach*, Cincinnati: Anderson Publishing.
- Schneider, Joachim (2001).** "Comparative Criminology, in H. Pontell & D. Shichor (Eds.)

Contemporary Issues in Crime & Criminal Justice", ss. 359-76, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Shelley, Louise (1981). *Crime and Modernization*, Carbondale IL: Southern Illinois University Press.

Sourayal, Sam (1987). "The Religionization of a Society: The Continued Application of Sharia Law in Saudi Arabia", *Journal for the Scientific Study of Religion*, Vol. 26, ss.428 -449.

Terrill, Richard (2007). *World Criminal Justice Systems: A Survey*, Cincinnati, Ohio: Anderson Publishing Company, ss.749.

United Nations (1999). *Global Report on Crime and Justice*, New York: Oxford University Press.

Wigmore, John Henry (1936). *A Panorama of the World's Legal Systems*, Washington DC: Washington Law Book Company.

KALKINMA AJANSLARI VE YEREL YÖNETİŞİM

Ali YILMAZ *

ÖZET

Ülkemizde son dönemde hızlanan kamu yönetimi reformu çerçevesinde gündeme gelen kalkınma ajansları, mevcut yönetim yapısında yeni bir örgüt olarak kurulmaya başlanmıştır. Geleneksel bürokratik kurumlardan farklı bir örgütlenme ve işleyiş sürecinin egemen olduğu bu kuruluşların, günümüzde giderek kamu yönetimine hâkim olan yönetim paradigmasıyla bire bir uyumlu olduğu görülmektedir. Bu anlamda Kalkınma Ajansları, kapitalizmin ulaştığı küresel rekabet düzeyine en uygun yerel kalkınma aktörü olarak ön plana çıkmakta ve küresel rekabet ortamında yerel kalkınmanın itici gücü olmaları hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma Ajansları, Bölgesel Kalkınma, Yönetişim, Post-Fordizm.

ABSTRACT

Development Agencies and Regional Governance

In Turkey, setting up (regional) development agencies in every parts of the country has come into prominence as an important part of larger public administration reform agenda. These agencies, which operate very differently from classical bureaucratic departments with regard to both of their organisation and functioning, emerged as a pillar of governance paradigm that increasingly pervades all public administration. In this respect, as the most appropriate regional actor working in perfect harmony with a competitive environment of the global capitalism, the agencies are supposed to play the "lead" role in implementing regional development policies.

Key Words: *Regional Development Agencies, Turkey, Regional Development, Governance, Post-Fordism.*

GİRİŞ

Türkiye'de Avrupa Birliği desteklerinden yararlanabilmek için kamu yönetimi reformu çerçevesinde gündeme gelen (*bölge*) *kalkınma ajansları*, mevcut yönetim yapısında yeni bir örgüt olarak kurulmaya başlanmıştır. Bu kuruluşların, yarı-kamusal bir nitelik taşımaları, geleneksel bürokratik yönetim anlayışından farklı bir "yönetişim" paradigması çerçevesinde bölgelerindeki

* Şabanözü Kaymakamı, TODAİE Yönetim Bilimi Doktora Öğrencisi.

merkezi ve yerel yönetim organları, piyasa aktörleri, sivil toplum kuruluşları(STK) ile işbirliği içinde "...küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemeleri" (5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5. md.) öngörülmektedir. Bu suretle, hem bölge kalkınmasının mimarı olarak tasarlanmışlar hem de yönetişimci yapılanmalarıyla bölgelerini günümüzün küreselleşmiş dünya ekonomisine eklemleyebilecek temel kamu yönetimi kuruluşları statüsüne yükseltmişlerdir.

Bu çalışmada, öncelikle, ana hatlarıyla artık tamamen dünya ekonomisine hâkim olan kapitalizmin gelişim süreci ortaya konacak, gerek Batılı ülkelerde gerekse Türkiye'de özellikle 1980'lerden sonra etkileri iyice hissedilen ve halen içinde bulunduğumuz "Post-Fordist" olarak da nitelenen dönemin kamu yönetimi anlayışı olan yönetişimin asıl üzerine inşa edildiği ekonomi politik zemin ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Çünkü "Post-Fordist" üretim biçiminin, ekonomik hayatın yanı sıra toplumsal yapıda, devlet anlayışında, kültürde ve hayatın hemen her alanında köklü yenilikler yapma potansiyeline sahip olduğu değerlendirilmekte olup bu altyapı anlaşılmadan yönetim paradigmasının özüne inmek mümkün olmayacaktır.

Devlet, piyasa aktörleri ve özellikle de sivil toplumun karşılıklı etkileşim halinde olduğu yeni bir kamu yönetimi anlayışını ifade eden "*yönetişim*" kavramı, siyasal ve ekonomik çerçevesi de vurgulanmak suretiyle açıklandıktan sonra, çalışmanın asıl konusu olan "*Kalkınma Ajansları*" ele alınacaktır. Elbette bu yapılırken bu kuruluşların Batılı ülkelerde gelişim sürecine de zaman zaman değinilmesi gerekecektir, ancak asıl konu ülkemizdeki kurumsallaşma çalışmaları olacaktır. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında ise "*(Bölge) Kalkınma Ajanslarının*", "*yönetişim*" anlayışı çerçevesinde yasal ve idari yapılarının, çalışma biçimlerinin incelenmesi hedeflenmektedir. Tüm bunların sonunda, bu kuruluşların makro ekonomik ve toplumsal sistem içinde yerine getirecekleri temel işlevin ortaya konulması temel amaç olacaktır.

Ancak hemen şunu da belirtmek gerekir ki, ülkemizdeki uygulamanın nispeten daha yeni olduğu, halen az sayıda kalkınma ajansının tam anlamıyla faaliyete geçtiği, ancak bunların da henüz uygulama sonuçlarının ölçülebilir şekilde ortaya çıkmadığı bir gerçektir. Bu nedenlerle, bu kuruluşların kuramsal yönetim ilkelerini ne oranda hayata geçirdikleri ve kendilerinden beklenen bölgesel kalkınma işlevini ne oranda yerine getirdiklerinin somut olgularla bu çalışmada ortaya konulması mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla, bu çalışmanın amaç ve kapsamı da dikkate alınarak, ilgili mevzuat ve kalkınma ajanslarının kamuoyuna açık faaliyet tanıtımlarının dışında belge ve doküman incelemesi

ya da görüşme teknikleri kullanılamamış olup daha ziyade literatür incelemesi yapılmıştır. Bu nedenle, çalışmanın bu temel kısıtlar dikkate alınarak okunması gerekmektedir.

1. YÖNETİŞİM PARADİGMASI

1.1. Yönetişimin Zemini: Post-Fordizm ve Küreselleşme

Gelişmiş Batılı ülkelerde özellikle 1940'larla-1960'lı yıllar arasında egemen olan(Thompson, 2008) ekonomik anlamda "Fordizm", standart sanayi üretiminin kitlesel üretime dayandığı, idari nitelikli işlerle beden gücü gerektiren işlerin Taylorist bir yönetim anlayışıyla belirlendiği katı bir iş bölümüne dayanan bir üretim biçimini ifade eder. Ancak Fordist üretimin iş örgütlenmesiyle sınırlı kalmadığı, hegemonik bir anlayışla yaşamın diğer alanlarını da bu birikim stratejisine uygun olarak "düzenlediği"; kendine uygun bir devlet anlayışı(refah devleti) ve toplumsal yaşam biçimi yarattığı görülmektedir. Ancak bu sayededir ki egemen olduğu ülkelerde çoğunlukla ithal ikamesine dayalı kendine uygun kalkınma politikaları geliştirerek ürettiği mallara duyulacak talebi garantiye almıştır(Eraydın, 1992:15-16).

1970'lere gelindiğinde ise "Fordist" üretim biçiminin giderek bir kriz ortamına girdiği görülmektedir. Bu durumun esas nedeni konusunda farklı yaklaşımlar olsa da genellikle "Fordist" sistemin kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan yapısal sorunlarla çevre ülkelerin rekabeti gibi dışsal etkenlerin birlikte değerlendirilmesi gerektiği görüşü daha ağırlık kazanmaktadır.

Her şeyden önce, "Fordist" üretim organizasyonunun yüksek düzeyde işbölümü sonucunda ortaya çıkan aşırı uzmanlaşmayla çalışanların giderek işe yabancılaşmaları, verimlilik artışlarının artık sağlanamamasına neden olmuştur. Ayrıca bir taraftan iç piyasanın giderek doyuma ulaşması, diğer taraftan devletlerin yaşadığı finansal krizler nedeniyle refah devleti harcamalarında kısıntıya gitmeleri, toplam talebi daraltmış ve tüm bunlar "Fordist" üretim sürecinin talep düzeyine karşı "katı-rigid" organizasyon yapısıyla bir araya gelince, ekonomiler kaçınılmaz şekilde durgunluk dönemine girmiştir.

Bunlara ek dışsal bir faktör olarak, "Fordist" üretimin egemen olduğu gelişmiş Batılı ülkelerde devletin ve genel olarak ekonominin karşılaştığı bir diğer handicap ise 1973'te Arap-İsrail Savaşı sonrasında endüstriyel üretimin temel hammaddesi olan petrol fiyatlarındaki hızlı artış olmuştur(Eraydın, 1992:18). Emek yoğunlaşmasının fiziki ve ruhsal sınırlarına ulaşılması sonucunda "Fordist" ülkelerde bir taraftan kârlılık-verimlilik düşüşleri yaşanırken, diğer taraftan az gelişmiş ülkeler, ulusal sınırları içinde uyguladıkları ithal ikamesi

politikalarını tamamlayarak, çok uluslu şirketlerin de yatırımlarını ucuz işgücü nedeniyle kendilerine çekmek suretiyle, gelişmiş ülke sanayileri için rakip olmaya başlamışlardır(Eraydın, 1992:17 vd).

Keynesyen sosyal devlet ya da refah devleti yapılanmasıyla "Fordist" üretim biçimi arasında yakın bir ilişki vardır. Bu yapılanmada devletin tam istihdam ve refah politikaları toplam talebin istikrarlı bir şekilde sürdürülmesini sağlamakta, kalkınma politikaları da ulusal çapta-merkezi düzeyde ele alınmaktaydı. Ancak özellikle üretim sürecindeki verimlilik düşüşü, buna rağmen sendikaların gücü nedeniyle ücretlere bunun yansıtılamaması sistemin başarısızlığa uğramasına yol açmıştır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, giderek artan kamu harcamalarıyla ortaya çıkan finansal kriz, Batılı ülkelerde enflasyonu arttırmış ve sonuçta da ekonomiler bunalıma girmiştir(Aslan, 2005:96).

Kapitalist sistemin "birikim rejiminde"² ortaya çıkan bu bunalımlar "düzenleme biçimiyle" büyük bir uyumsuzluğun ortaya çıkmasına neden olmuş; ekonomilerdeki bahsi geçen bu sorunlar "birikim rejiminin" istikrarlı bir şekilde sürdürülmesini sağlayan tüm kurumsal ve toplumsal mekanizmaları büyük bir dönüşüme zorlamıştır. Artık sistemin mevcut şekliyle devam edemeyeceği anlaşıncı tüm ekonomide harcamaların kısılması, giderek artan bilgi ve iletişim teknolojilerinin de yardımıyla talep düzeyine karşı çok daha "esnek bir üretim" modeline geçilmesini zorunlu kılmıştır.

Gelişmiş kapitalist ekonomilerin içine düştükleri bu kriz ortamı karşısında krizden çıkabilmek için buldukları "esnek" ya da "Post-Fordist" üretim biçimi olarak kavramsallaştırılan yeni küresel kapitalist sistemin temel dinamiklerini kavramadan günümüz devletlerinin kamu yönetimlerinde giriştikleri yeniden yapılandırma sürecini anlamak mümkün olmayacaktır. Çünkü "Post-Fordist" paradigmaya göre bu sistem, toplumdaki belirli bir üretim ve tüketim modelinden öteye geçerek daha geniş çerçeveli sosyo-ekonomik, siyasal bir düzeni inşa etmeye yönelmektedir.

1970'lerden itibaren gelişmiş kapitalist ekonomilerin, ekonomideki yapısal krizlere karşı geliştirdikleri temel üretim modeli, adına çoğunlukla "esnek üretim" de denenen "Post-Fordist" üretim modeli olmuştur. "Fordizmin" darboğaza

² Sermayenin istikrarlı bir dönemde örgütlenme, üretim, tüketim, bölüşüm biçimleri olarak tanımlanabilecek olan "birikim rejimi" ve daha kapsayıcı olarak da, bu ortamı sağlayan yasal, kurumsal, yönetsel yapılar-kurallar bütünü olarak "düzenleme biçimi"(www.wikipedia.org), kapitalizmin dönüşümünün temel dinamiklerini daha açık bir şekilde ortaya koyabilmek adına, tarihsel olarak sermaye birikiminin nasıl *düzenlendiği* sorusu üzerinde yoğunlaşan özellikle M. Aglietta, A. Lipietz, R. Boyer D. Harvey, B. Jessop gibi yazarların başını çektiğini *Düzenleme Okulu*'nun geliştirdiği yaklaşımın temel kavramlarıdır.

girmesinin esas nedenlerinden biri olarak kabul edilen “katılığın” tersine, yeni üretim sürecinin temel özelliğı, hiç şüphesiz, gerek üretim teknikleri anlamında gerekse emeğın kullanımı anlamında uygulamaya sokulan “esneklik” anlayışı olmuştur. Bu tip üretim biçiminde üretilen mallara talep en önemli belirleyici unsur olmuş, stok üretimi yerine farklı ve değışen talebe anında cevap veren, bireysel seçiciliğın ön planda olduğı esnek bir yapı ortaya çıkmıştır.

Yeni sistemde artık firmalar arası rekabet ulusal sınırları aşarak küresel düzeyde cereyan etmektedir. Küresel çapta çok uluslu şirketler çoğalarak maliyetin, özellikle de emeğın en ucuz olduğı ülkelere kaymıştır. Bununla yakından ilişkili olarak da; esnek istihdam ve esnek ücretlendirme yöntemleriyle toplu sözleşmelerin yerini bireysel sözleşmeler almıştır. Bu anlamda, ücret ilişkileri, ulusal değil, küresel düzeyde kurularak ücret düzeyi, uluslararası rekabet ve maliyetin önemli bir unsuru olarak görölmüştür(Aslan, 2005:125).

“Post-Fordist paradigmada”, devletin temel ekonomik fonksiyonları yeniden tanımlanmıştır. Kapitalist devletler, uluslararası rekabet ortamında artık arz yönlü ekonomi üzerinde odaklanmışlar; “esnekliğin” gerekleri karşısında sosyal devlet döneminde uygulamaya koydukları refah politikalarını terk etmişlerdir. ABD’de Reaganizm, İngiltere’de Thatcherizm, ülkemizde Özal hükümetlerinin 1980 sonrası politikaları gibi neo-liberal siyasal sistemlerin uygulamaya geçmesinde gözlemlenebileceğı gibi kapitalist devletler, “Post-Fordist” “birikim rejiminin” ihtiyaç duyduğı mekanizmaları hayata geçirmişler, hatta devletlerin kendileri de artık “esnekleşmiştir” (Jessop, Bob, www.geo.ut.ee). Bu yeni dönemde kapitalist devletler yeniden yapılanma sürecine girmiş, kamu işletmeleri özelleştirilerek piyasaya açılmış, mali serbestleşmeyle de adeta devletin piyasaya müdahale araçları minimum düzeye indirgenmiştir (Aslan, 2005:133).

1.2. Yönetişim

Yukarıda da belirtildiğı üzere, küresel düzeyde tüm kapitalist ülkelerde hâkim olmaya başlayan bu yeni küreselleşme düzeninde, hemen her ülkede devletlerin bizzat kendileri de bu “esnekleşmeye” ayak uydurmak zorunda kalmışlardır. Sosyal kaygılar bir tarafa bırakılarak etkin ve verimli bir kamu yönetimi anlayışına dayanan “yeni kamu yönetimi” ya da “kamu işletmeciliğı” akımlarının sonucu olarak bürokraside ve kamu personeli istihdamında bu yeni dünya düzenine uyum sağlamayı amaçlayan reformlar yapılmıştır. İşte bu süreçte genel olarak yönetim paradigması da tüm kamu yönetimine egemen olmaya başlamıştır.

1989'da ilk defa Dünya Bankası tarafından gelişmemiş Afrika ülkeleri için bir kalkınma reçetesi olarak kullanılan(Güler, 2003: 95) yönetim, 1980 sonrasında, daha 1970'lerden itibaren ekonomide uygulamaya sokulan "Post-Fordist" politikaların bir yansıması olarak kamu yönetiminde temel yönetim anlayışı haline gelmiştir. Özellikle Sovyetler Birliği'nin çöküşüyle birlikte Dünya Bankası, İMF, OECD, BM gibi uluslararası kuruluşların ve son olarak da AB gibi ulus-üstü örgütlerin desteğini arkasına alarak artık tek kutuplu dünyaya egemen olmaya başlamıştır.

Dünyada gelişmiş kapitalist ülkelerle gelişmemiş ülkeler arasındaki milli gelir farkı da giderek artmaktadır. Bu nedenle, özellikle Dünya Bankası ve İMF'nin kalkınma formüllerinin yaygın kabul görmesinde hiç şüphesiz gelişmemiş ülkelerin bu kuruluşlarla kredi ve borç ilişkisi içerisine girmek durumunda kalmaları en önemli etkenlerden biri konumundadır. Son yirmi-otuz yıl boyunca İMF ve Dünya Bankası'nın uyguladığı temel ortak stratejik program ise kapitalizmin dünya ölçeğinde kurumsallaştırılmasına dönük mekanizmaların oluşturulması ve az gelişmiş ülkelerde bu sürecin denetlenmesidir(Cammack, 2003). Bunun sonucunda uygulamaya sokulan neo-liberal politikaların kamu yönetimine yansıması ise büyük oranda yönetim paradigmasının yaygınlaşması şeklinde olmaktadır.

Yönetişimi, sermayenin yeni bir siyasal iktidar tarzı olarak alan Sonay Bayramoğlu'nun(Bayramoğlu, 2005) araştırmasına göre, bu yeni model, Yeni Sağın, devlet-toplum karşıtlığı yerine, eşit statüde karşılıklı bağımlılık içeren "birlikte yönetim " ilkesine dayanır. Hükümetin yanı sıra hükümet dışı aktörler de yönetime katılır. Devlet(bürokrasi), piyasa aktörleri ve diğer tüm toplumsal kesimleri ihtiva eden sivil toplum yönetişimin başlıca aktörleridir.

Yine Bayramoğlu'nun analizini takiple, yönetişimin evreleri ise şu şekilde sıralanabilir: a)Âdemi merkezileşme ve özelleştirme; b)Hesap verebilirlik(Yerelleşme ve kamu harcamalarının kontrolüyle mümkündür); c) Kalkınma amacına yönelik yasal çerçeve: Özel sektör ve piyasa ekonomisinin hâkim kılınması; d)Şeffaflık; e)Bu süreçlerle ekonomik alanla siyasi alan ayrıştırılarak ekonomik karar alma süreçleri, iktisadi ve teknik bir soruna indirgenmektedir. Bu ayrıştırma sayesinde, az gelişmiş ülkelerde istikrarlı bir rekabetçi sistem kurulmasına dönük politikaların sert bir siyasi mukavemetle karşılaşmadan hayata geçirilmesi sağlanarak kalkınmanın gerçekleştirilebileceği savunulmaktadır.

1.3. Yerel Yönetişimle Bölgesel Kalkınma

Diğer taraftan günümüzün "Post-Fordist" rekabete dayalı küresel kapitalist sistemi çerçevesinde ulus devletler giderek güç kaybetmekte, yetkilerinin bir kısmını uluslararası örgütlere devrederken, diğer yandan da kendi içlerinde yerleşmektedirler. Burada, esasında paradoksal bir şekilde iki zıt akım("küreselleşme-yerelleşme") aynı amaç doğrultusunda "ulus devletin" altını oymaktadır; yeni ekonomik "birikim rejiminin" gereklerine uygun olarak bir taraftan sermaye sınır tanımaz bir akışkanlık yeteneği kazanmakta, devletler daha fazla yabancı yatırım çekebilmek, uluslararası rekabet şartlarına ayak uydurabilmek için "küçülerek" ulusal yetkilerinden vazgeçmekte, ancak diğer taraftan da önceden ulusal düzeyde kullanılan bir takım yetkiler, "yönetişim" paradigmasına dayalı olarak merkezi düzeyde bağımsız düzenleyici kurullara, yerelde ise küreselleşmeye ayak uydurabilecek yerel-bölgesel kalkınma ajanslarına devredilmektedir. Bu anlamda, örneğin ülkemizde kırsal kalkınmayı gerçekleştirmeye yönelik politikalar geliştirme konusu da 5549 sayılı Kanunla kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Konuya küresel düzlemde bakıldığında, başta Dünya Bankası ve İMF gibi uluslararası örgütlerin, serbest ticaretin, yönetim anlayışına göre çalışan düzenleyici merkezi ve bölgesel yarı-kamusal örgütlerin yaygınlaştırılması gibi dünya çapında rekabetçi kapitalizmin gereklerini hayata geçirmeye yönelik politikalar uyguladıkları gözlemlenmektedir. Sonuçta, üretimin ve finansın küreselleştiği bir ortamda ekonominin ulusal sınırları problemlili bir hale gelmekte, ulusal sınırları aşan yerel-bölgesel bağlantılar giderek önem kazanmaktadır. Ancak küreselleşmenin sadece ticaret ve sermaye akışkanlığının arttığı dışsal bir ekonomik süreç olarak algılanması yanıltıcı olur; aynı zamanda ekonomik yönetişimin uygulandığı ulusal politika alanını da dönüştürdüğü gözden kaçırılmamalıdır(Jayasuriya, 2008).

Yine bu süreç içerisinde, Türkiye'deki gelişmeleri de yakından etkileyen bir olgu olarak, Avrupa Birliği'nin(AB) de bölgeselleşmeyi, geleceğin birleşik AB devletinin yaratılması yolunda siyasi bir politika olarak ele aldığı söylenebilir. Nitekim AB'nin hemen tüm politikalarında yerel kültürel farkların öne çıktığı, bölgesel farklılıkların ve rekabetin vurgulandığı görülmektedir. Çünkü zaten, gerçekleşmesi durumunda, birleşik bir AB devleti çok sayıda bağımsız devletin bir bölgeye-eyaletle dönüştürüleceği bir ideal değil midir? Örneğin, işgücü eğitim düzeyinin yükseltilmesi, girişimciliğin teşviki, kamu işletmeciliğinin tasfiyesi, araştırma-geliştirme faaliyetlerinin artırılması vb. tedbirlerle genel olarak küresel çapta AB ülkelerinin rekabet gücünü arttırmayı hedefleyen Lizbon

Stratejisiyle tüm bu süreci yerel düzeyde izleyecek bir devletler-arası yönetim mekanizması(OMC)kurulmuştur(http://en.wikipedia.org/wiki/Open_Method_of_Coordination). Aynı şekilde, Avrupa İstihdam Stratejisi(EES) de bölgesel rekabete dayanan, firma ve çalışanları daha rekabetçi bir küresel ekonomiye adapte etmeye dönük bir anlayışa dayanmaktadır(Jayasuriya, 2008).

Bu anlamda, yerel kalkınma anlayışının(aynı zamanda Türkiye'de kalkınma ajanslarının) dayandığı kuramsal yaklaşımın temelinde, "Fordizmden" "Post-Fordizme" ve merkeziyetçi yapıdan adem-i merkeziyetçi yapıya geçiş bulunmaktadır. Büyük ölçekli kitlesel üretimden küçük ölçekli esnek üretime geçiş anlamına gelen bu süreç, öz kaynak ve yerel girişimciliğin öne çıktığı küçük ve orta boy işletmeleri (Türkiye'de KOBİ'leri) esas almaktadır. KOBİ'lerin günümüzün küresel rekabet koşullarına uyum yetenekleri ve ihracata dönük yapılanmaları bu işletmelere ekonomik gelişmenin lokomotifi görevinin verilmesi sonucunu doğurmuştur(Ataay, 2005). Bu arada yönetim yapısı da buna göre şekillenecek, giderek daha fazla devlet yetkisi kullanan yerel yönetimler ve kalkınma ajansları, özellikle alt yapı yatırımları ve yabancı sermayenin önünü açıcı tedbirlerle tüm güçleriyle bu sürece dahil olacaklar; bölgelerine sermaye yönelimi için küresel rekabet ortamında diğer kentlerden-bölgelerden daha cazip koşullar üretmeye programlanacaklardır.

Bu süreç içinde bölgesel nitelikte kurulan kalkınma ajanslarının temel rolü, iş çevreleriyle kamusal örgütleri, yönetim anlayışı çerçevesinde örgütleyerek, bölgesel kalkınma üzerine odaklamak olacaktır. Sonuçta yerel girişimciliğin artırması, yerel halkın becerilerinin geliştirilmesi, bilgi ve bilgi teknolojilerinin kullanımının yaygınlaşması ve böylece de uluslararası küresel rekabette bölgeye daha fazla yatırım yapılmasının sağlanması bakımından mukayeseli bölgesel bir üstünlük elde edilmesi beklenmektedir(Özer, "Küresel Rekabet-Bölge Kalkınma Ajansları ve Türkiye").

Elbette, kalkınma ajanslarının kuramsal temellerini çok güçlü bir şekilde ortaya koymakla birlikte bu analizler daha ziyade neo-liberal politikaların uygulamada olduğu kapitalist ülkeler için geçerlidir. Başka bir deyişle, devletin ekonomik faaliyetlerden büyük oranda çekildiği, ülkenin ekonomik kalkınmasında tamamen özel girişimcilğe üstünlük tanındığı bu sistemde, günümüzün küresel rekabet ortamında ülke içinde bölgesel rekabet üstünlükleri geliştirmekten başka yol gözükmemektedir. Ayrıca bu kalkınma anlayışına eleştirel yönden bakan yazarların ortak görüşlerinden biri ise, bu rekabet üstünlüğünün daha çok düşük emek ücretlerine dayandığı, sermaye sahibi olmayan yoksul kesimlerin de yönetim yapılanmasına katılımlarının sağlanması gerektiği noktasında yoğunlaşmaktadır.

2. TÜRKİYE’DE YÖNETİŞİM VE KALKINMA AJANSLARI

2.1. Genel Olarak 1980 Sonrası Ekonomide Küreselleşme ve Liberalizasyon Politikaları

Bilindiği gibi, Türkiye’de Kurtuluş Savaşı’ndan Demokrat Parti dönemine kadar uzun bir süre boyunca ekonomide millileştirme ve devletçilik politikaları uygulanmış; başta hammaddesi Türkiye’de mevcut olan demir-çelik, çimento, kâğıt üretimi olmak üzere devlet eliyle yerli sanayi kurulmaya çalışılmıştır. O yıllarda Batılı ülkelerde egemen olmaya başlayan görüş de, özellikle 1929 ekonomik buhranının sonucunda, devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunan görüşlerdir.

Demokrat Parti döneminde, özel sektörün ön plana çıkmasıyla bir süre kesintiye uğrayan bu sanayileşme çabası 1960 Askeri Müdahalesinden sonra yeniden ivme kazanmış, KİT’lerin desteklenmesinin yanı sıra otomobil ve dayanıklı tüketim malları başta olmak üzere yerli üretimin dış piyasalara karşı korunduğu bir ortamda yerli sermaye oluşturulmaya çalışılmıştır. İşte bu yıllar Türkiye’de, Batılı ülkelere benzer şekilde, “Fordist” politikaların hâkim olduğu dönem olmuştur denebilir. İthal ikamesine dayalı sanayileşme politikaları, aşırı değerli kur ve düşük faiz oranlarının ithalatı kısıtlayıcı etkisinin yanı sıra yerli sanayi sermayesine sağlanan çok ucuz girdiler, çoğu KİT’lere ait olmak üzere büyük ölçekli fabrikalar ve buralarda giderek yaygınlaşan güçlü işçi sendikaları, dönemin belirleyici özellikleri olarak ön plana çıkmaktadır.

1980’den sonra hemen her alanda önemli dönüşümlerin gerçekleştirildiği yıllar olmuş; başta İMF ve Dünya Bankası olmak üzere uluslararası örgütlerin sunduğu reçetelerle uygulamaya sokulan neo-liberal politikalarla Batı kapitalizmine eklenme süreci hızlanmıştır. Bu kapsamda, 1980 öncesi dönemde egemen olan ithal ikameci sanayileşme politikaları terk edilerek, yaşanan askeri müdahalenin kurduğu zemin üzerinde, 1970’lerde gelişmiş dünya ekonomisinde yaşanan kriz ve yeniden yapılanma dönemine uygun tarzda liberal politikalar izlenmeye başlanmıştır.

Küresel ekonomiye çok uluslu şirketlerle, onların gelişmiş ulus-devletlerinin ve uluslararası örgütlerinin taleplerinin egemen olduğu bu yeniden yapılandırma döneminde, sermaye ve uluslararası ticaretin küresel düzeyde dolaşımının üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması başlıca hedef haline gelmiştir. Türkiye’de de bu süreçte, stratejik ekonomi politikalarının uygulanmasının siyasi tartışmaların dışına çıkarıldığı, devletin yeniden yapılandırılması olarak adlandırılan reformların bu sayede tartışılmadan devreye sokulabildiği görülmektedir(Yeldan, 2008: 170).

Bunun yanı sıra, özellikle 2001 krizinden sonra olmak üzere bu dönemde dış borçların da önemli oranda arttığı, dış ticaret açıklarının ve yıllık yüksek oranda büyümenin, özelleştirme gelirlerinin yanı sıra çoğunlukla dış borçlanma ve yabancı sermaye girişiyle finanse edildiği anlaşılmaktadır. Toplam dış borç stoku, 2001 kriz yılında 113.6 milyar dolar iken 2007 yılında 247.2 milyar dolara çıkmış; diğer taraftan 2003-2007 yılları arasında ülkeye 170.6 milyar dolar finansal sermaye girişi sağlanabilmiştir(Yeldan, 2008:182). Ancak ülkeye çok miktarda yabancı sermaye girişi olmakla birlikte bunun sadece 1/3'ü doğrudan yabancı yatırıma dönüşmekte, geri kalan kısmı ise reel anlamda üretim ve istihdama dönüşmek yerine, borçlanma ve spekülasyon nitelikli sıcak para şeklinde olmaktadır.

Bu anlamda, "Post-Fordist" analizle de uyumlu şekilde, uygulanan politikaların temel hedefi şu şekilde özetlenebilir: Küçük ve orta ölçekli işletmeler temelinde, ihracata dönük, sektör-ürün bazında uzmanlaşmış, ağ tarzı ilişkiler kurmuş, değişimi algılayan, teknolojiyi yenileyen, girişimci, rekabetçi" tarzda bir sanayileşmenin, bir taraftan ülke ekonomisi içindeki ağırlığını arttırmak, diğer taraftan bu yerel girişimler sayesinde bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak(DPT, 2000:179-181). Kısacası "Post-Fordist" ya da "esnek uzmanlaşmaya" dayalı ulusal ve bölgesel kalkınma stratejileri, uygulanan neo-liberal politikaların özünü oluşturmaktadır.

2.2. Kamu Yönetimi Reformu-Yerelleşme

Türkiye'de kamusal hizmetlerin hemen her alanında yeniden yapılandırmayı öngören bir "reform" süreci yaşanmaktadır. Yeniden yapılanma ya da uyum süreci olarak tanımlanan bu reformlar da özellikle küresel değişime ayak uyduramadığı savından hareketle devlet kurumları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Devletin yeniden yapılandırılmasına ilişkin reform programları, "sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişi" ve "küreselleşme" süreçlerine uyumu sağlamak olarak açıklanmaktadır. Genel olarak devletin yeniden yapılandırılmasına, özelde de yerelleşmeye ilişkin neo-liberal ya da "Pos-Fordist" yaklaşımın temelinde, devletin ağır bir "yönetilemezlik krizi" içinde bulunduğu tespiti vardır. Bu nedenle de, bir taraftan artık aşırı büyüyen merkezi devletlerin işlevleri yerel birimlere devredilmeli, diğer taraftan da küreselleşmeye uyum sağlanarak tüm ülke küresel rekabete açılırken yerel küçük ve orta boy işletmeler de, bunlarla rekabet edecek şekilde desteklenmelidir. Böylece devlet, hantallık ve verimsizlikten kurtulacak, küreselleşme sürecine uyumlu, dinamik, rekabetçi bir toplum hedefine ulaşmanın önündeki en önemli engel aşılmış olacaktır. Bu yeni sistemin devlet anlayışı ise "küçültülmüş düzenleyici devlettir"(Kumar, 1999: 56-57).

Bilindiği üzere, kamu yönetimi reformu kapsamında son dönemde ülkemizde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun, 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu, Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırmayı öngören 4924 sayılı Kanun ve mali alanda ise kamu bütçe sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası çıkarılarak yürürlüğe sokulmuş durumdadır(Ancak tüm kamu yönetiminde daha kapsamlı bir değişikliği öngören 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ise 2005 yılında Cumhurbaşkanlığınca Meclise iadesinin ardından yasalaştırılmamıştır). Bu kanunların hepsinde, kamu hizmeti sunumunun özel sektöre açılması, kamu yönetiminde ve istihdamda esnekliğin sağlanması, merkezi yönetimin işlevlerinin kısıtlanarak yerel yönetimlere bırakılması mantığı egemendir.

“Post-Fordist” kuramdan hareketle daha anlaşılabilir hale gelen bu yeniden yapılanma ve gelişme stratejisine yönelik başlıca eleştiri ise, bu yaklaşımın, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin, mevcut küreselleşme sürecinde geçerli olan uluslararası işbölümüne tabi konumlarını meşrulaştıran bir sonuç doğuracağıdır. Bu anlamda bu gelişme stratejisinin, azgelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere empoze edilen ihracata yönelik emek yoğun sanayileri geliştirme stratejisine temel oluşturduğu tespiti yapılmaktadır(Kumar, 1999).

2.3. Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci

Çalışmanın bu kısmından itibaren, Türkiye’de Avrupa Birliği desteklerinden yararlanabilmek için kamu yönetimi reformu çerçevesinde gündeme gelen kalkınma ajansları ele alınacaktır ki bu yeni kurumların da temel kuruluş amaçları önceki bölümde özetlenen politikalarla bire bir örtüşmektedir. Mevcut yönetim yapısında yeni bir örgüt olarak kurulmaya başlayan bu kuruluşlar, yarı-kamusal bir özellik taşımakta, bölgedeki şirket, sivil toplum kuruluşları(STK) ve yerel yönetimlerle işbirliği içinde kuruldukları bölgelerin küresel rekabet düzeylerini yükseltmeyi amaçlamaktadır.

Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak, yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak”(5449 sayılı Kanun) amacıyla kurulan kalkınma ajansları, 2006 yılında kabul edilen Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanuna dayanmaktadır.

Ajansların kuruluş sürecinde aslında ilk adım Eylül 2002’de atılmıştır. Bu tarihte çıkarılan bir Bakanlar Kurulu kararı ile 5449 sayılı yukarıdaki yasanın idareleri kurduğu 26 istatistikî düzey-bölge belirlenmiştir. Bunun esas yapıma nedeni ise 2001 tarihli “Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara” ilişkin AB Konseyi kararıdır. Bu belgenin “4. Öncelikler ve Orta Vadeli Hedefler” başlığı altında “Topluluk kurallarına uygun olarak bir NUT (istatistiki amaçlarla bölgesel birimlerin isimlendirilmesi) sınıflandırmasının hazırlanması, etkin bir bölgesel politika geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi, Türkiye’nin planlama sürecinde proje seçimi bakımından bölgesel politika kriterleri oluşturulması”(<http://www.abgs.gov.tr>) koşulları yer almaktadır. Bu koşulların yerine getirilmesi aynı zamanda AB katılım öncesi mali yardımlarından yararlanabilmek için zorunludur.

Ajanslarla ilgili diğer gelişmelere hızlıca göz atarsak, 6 Temmuz 2006 tarihinde “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı” ile Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova ve İzmir ilini kapsayan İzmir bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulduğu ve aynı yıl içinde de çalışma usul ve esaslarına, personele, muhasebe işlemlerine ilişkin yönetmeliklerin çıkarılarak 2007 yılının ilk ayında bu iki ajansın resmen faaliyete geçtiği görülmektedir. Ancak Kanunun Anayasa Mahkemesi’nde, Çalışma Yönetmeliği ve Kuruluş Kararnamelerine karşı Danıştay’da açılan davalar ve yürütmeyi durdurma kararları nedeniyle kurulmuş bulunan bu iki Ajans yaklaşık bir yıl faaliyet gösterememiştir. Anayasa Mahkemesinin nihai kararında Kanunu iptal etmemesi üzerine Mart 2008’de yeniden faaliyetlerine başlamış ve yeni ajansların kurulması süreci de hızlandırılmıştır. Bu kapsamda, 10 Kasım 2008 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van illerinin merkez olduğu, 23 ilde 8 kalkınma ajansı daha kurulmuştur. Yine “Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği” DPT Müsteşarlığı tarafından tamamlanmış ve 8 Kasım 2008 tarih Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup böylece Ajansların mali destek faaliyeti için gerekli altyapı tesis edilmiştir.

Ajanslar, Kanuna göre, “bölgeler esas alınarak...Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur”. 2006 yılında İzmir ve Çukurova kalkınma ajanslarının kurulmasıyla başlayan süreç, 2008 yılında 8, nihayet 2009 yılında da 16 adet olmak üzere toplamda 26 kalkınma ajansı sayısına ulaşarak tamamlanmış durumdadır.

2.4. Kalkınma Ajanslarının Yapısal Analizi

Bu kısımda, daha çok Yasa ve ilgili mevzuattan yararlanılarak, Ajansların görev ve yetkileri, organları, personel rejimi, bütçe ve denetim başlıkları altında yapısı ana hatlarıyla ortaya konulacaktır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki bu yapılırken yasada ve ilgili mevzuatta ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş bulunan temel konular yerine, çalışmamız bakımından dikkati çeken önemli görülen noktalar üzerinde durulacaktır.

2.4.1. Görev ve Yetkiler

Ajansların görev ve yetkilerini 5449 sayılı çerçeve Kanun şu şekilde saymıştır:

- a) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- b) Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek.
- c) *Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.*
- d) *Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.*
- e) *Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.*
- f) 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- g) *Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.*
- h) *Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.*
- i) *Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve*

yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.

j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak *küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.*

k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı *uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak* ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

l) Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak”.

Görüldüğü üzere Kanun pek çok görev saymış olsa da özetle, “*kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek*” suretiyle yönetim paradigması temelinde, özellikle KOBİ'lere ve dış kaynaklı yatırımlara dayalı olarak bölgesel kalınmayı sağlamanın asıl amaç olduğu açıkça anlaşılmaktadır(zaten yasa taslağında ve örnek alınan Batılı ülkelerde bu Ajansların adı “bölge kalkınma ajanslarıdır”).

Faaliyetlere örnek vermek gerekirse, fiilen faaliyete girmiş bulunan Çukurova Kalkınma Ajansı, 2009 yılında toplam 19 Milyon TL'lik bir hibe programı uygulamaktadır. Program başlıkları ise şu şekildedir; İktisadi Kalkınma Mali Destek Programı(11 Milyon) , Sosyal Kalkınma Mali Destek Programı(2 Milyon), Küçük Ölçekli Altyapı Projeleri Mali Destek Programı(4 Milyon), Kırsal Kalkınma Mali Destek Programı(2 Milyon).

2.4.2. Örgütlenme

Ülke düzeyinde koordinasyon görevinin Devlet Planlama Teşkilatı'na verildiği Kalkınma Ajanslarının örgütlenme yapısına baktığımızda ise; a) Kalkınma kurulu, b) Yönetim kurulu, c) Genel sekreterlik, d) Yatırım destek ofisleri karşımıza çıkmaktadır.

a) *Kalkınma Kurulu*: “Bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmekle” görevlidir.

Kalkınma Kurulu, sayısı ve görev süreleri kuruluş kararnamesinde belirtilen, o bölgedeki kamu kurum kuruluşları, özel sektör, sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler, üniversitelerden temsilcilerden oluşmaktadır. En fazla yüz üyesi olacak olan bu kurulun başkanı, kurul tarafından kendi üyeleri arasından

seçeceği bir kamu görevlisi veya özel sektör, sivil toplum kuruluşu temsilcisi olabilecektir.

Örneğin pilot olarak belirlenen iki bölgeden biri olan İzmir Bölge Kalkınma Ajansının kurul üye sayılarına baktığımızda; toplam 100 üyenin 32'sinin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından; 29'unun dernek ve vakıf gibi STK'lardan; 8'er üyenin mahalli idareler, üniversiteler ve diğer kamu kuruluşlarından; 6'sını birliklerden; 5'inin ilçe kaymakamlarından; 3'ünün sendikalardan; son olarak 1'inin ise il idare kurulu üyesinden oluştuğunu görmekteyiz. Yine ikinci pilot bölge olan Çukurova Kalkınma Ajansı Kurulunun da benzeri bir yapısı bulunmaktadır.

b) Yönetim Kurulu: Kalkınma Ajanslarının temel karar organlarıdır. "Ajansların bütçesini onaylamak", "genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımlara" karar vermek gibi Ajansların temel işlevlerine ilişkin kararları onaylamaktadır.

Üyelerine baktığımızda ise vali başkanlığında, il genel meclisi başkanları, il merkezindeki belediyelerin başkanları, illerdeki sanayi ve ticaret odası başkanları olmak üzere Ajansa göre sayısı değişebilecek olan 7-9 üyeden oluşmaktadır. Ayrıca Ankara, İstanbul, İzmir gibi bünyesinde tek bir il bulunan Ajanslarda bunlara ek olarak kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilci üye bulunacaktır.

c) Genel Sekreter: Kanuna göre kalkınma ajanslarının icra organı olup örgütün en üst yöneticisi konumundadır ve yönetim kuruluna karşı sorumludur. "Yönetim kurulu kararlarını uygulamak"; "özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek malî destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek"; "bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurt dışı temaslarda bulunmak" gibi önemli görevler verilmiştir.

Genel sekreter olarak atanacaklarda Ajansların ilgili alanlarında on yıllık deneyim(kamuda yada özel sektörde olabilir), Yasada belirtilen bölümlerde en az lisans düzeyinde eğitim almış olmak ve iyi düzeyde İngilizce bilmek şartları aranmaktadır.

d)Yatırım Destek Ofisi: Ajansların merkezinin bulunduğu illerde, yönetim kurulu kararı ile en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri kurulmuştur. Ajans bölgesinde, yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerini takip edip sonuçlandırmak ve bunları izlemekle görevlidir. Yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir.

Görüldüğü üzere, burada yatırımcının yatırım destek ofisine başvuru yapması ve diğer tüm iş ve işlemlerin bu ofislerce takip edilerek sonuçlandırılması öngörülmektedir. Yani Ajans, bölgesine dışardan(yerli ya da yabancı) sermaye girişi sağlayabilmek adına ücretsiz "iş takipçiliği" bile yapacaktır.

2.4.3. Personel Rejimi, Gelirleri-Giderleri ve Denetim

Ajanslarda, kuramsal temellerine uygun olarak, esnek bir istihdam biçimi benimsenmiş olup hizmetler iş mevzuatı hükümlerine tabi uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülmektedir. Bu çalışma düzenine uygun olarak genel sekreter ile diğer personelin malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenir.

Ajansların gelirlerini ise Kanun şu şekilde sıralamıştır:

a) Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından bazı tahsisatlardan sonra ayrılacak pay(binde 5 oranında).

b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar.

c) Faaliyet gelirleri.

d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için %1, belediyeler için yine %1 tutarında Ajansa aktarılabacak pay.

e) Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %1'i oranında pay.

f) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar.

g) Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Görüldüğü üzere gelirlerin hemen tamamı, en azından miktarı belirsiz olan muhtemel AB hibeleri hariç, kamu kaynaklarından oluşmaktadır.

Ajansların gider kalemleri ise plân, program ve proje giderleri, destekleme giderleri, araştırma ve geliştirme giderleri, yönetim ve personel vb. giderlerden oluşmaktadır. Özellikle bütçeye ve muhasebeye ilişkin konularda Kanun şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda kamuoyunun çeşitli dönemlerde bilgilendirilmesi gerektiğini hüküm altına almıştır. Ancak önemli Yönetim Kurulu kararları ise ancak özel izinle açıklanabilmektedir(Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 18. Md, 25.07.2006 tarihli RG).

Denetim konusuna geldiğimizde ise Ajanslarda iç ve dış denetimin yapıldığını; geleneksel denetimin yanı sıra performans denetimini de kapsayan iç denetimin yönetim kurulu başkanı(vali), genel sekreter ve bir iç denetçi tarafından yapıldığını görmekteyiz. Dış denetim yetkisi ise geleneksel kamu yönetimi anlayışından çok farklı olarak bağımsız(özel) denetim kuruluşlarına bırakılmıştır.

Yine Ajanslar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi tutulmadığı gibi Sayıştay denetiminden de muaftırlar(ancak bu Kanunda açıkça belirtilmemiştir). Bu anlamda, Kanunda kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları belirtilmemiş olsa da hak ve borç altına girebilen tüzel kişilik oldukları ve kamu kaynakları kullandıkları halde Kalkınma Ajansları geniş bir esnek çalışma sistemine sahip kılınmışlardır.

2.5. Kalkınma Ajanslarında Yönetişim

Çalışmanın önceki bölümlerinde de açıklandığı üzere, Kalkınma Ajansı anlayışının dayandığı kuramsal yaklaşımın temelinde, kapitalizmin “Fordizmden” “Post-Fordizme” ve merkeziyetçi yapıdan ademi-i merkeziyetçi yapıya geçiş süreci bulunmaktadır, denebilir. Büyük ölçekli sanayi üretiminden küçük ölçekli esnek üretime geçiş anlamına gelen bu süreç, yerel girişimciliğin öne çıktığı KOBİ’leri esas almakta, KOBİ’lerin günümüzün küresel rekabet koşullarına uyum yetenekleri ve ihracata dönük yapılanmaları bu işletmelerin en dinamik unsurlar olarak görülmesini sağlamaktadır. Diğer taraftan da devletlerin yönetim yapısı buna göre yeniden yapılandırılacak, yerel yönetimler ve kalkınma ajansları bölgelerinde bu ekonomik sistemi teşvik edecek bir şekilde giderek daha fazla devlet yetkisi kullanacaklardır. Ancak bu yetkiler, “düzenleyici” devlet yapılanmasına uygun olarak özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşılacak suretiyle; başka bir deyişle yerel yönetim paradigması çerçevesinde kullanılacaktır. Yerel yönetim yapılanması, bölgesel düzeyde yatırımcı sermayenin önünü açıcı tedbirlerle bu sürece destek olacak; bölgelerine sermaye yönelimi için küresel rekabet ortamında cazip koşullar yaratacaktır.

Bu noktada, kalkınma ajansları yönetim paradigmasının belki en parlak yıldızları olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü bu kuruluşlara verilen temel görev de, iş çevreleriyle kamusal örgütleri yönetim anlayışı çerçevesinde örgütleyerek, yerel düzeyde yarattığı sinerjiyle bölgesel kalkınmayı sağlamak olarak tanımlanmaktadır. Ülkemizdeki Kalkınma Ajansları da bu anlayış çerçevesinde kurulmuştur. Zaten faaliyetlerine tam olarak başlamış olan

İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajanslarının en önemli organlarının yapısına bakıldığında yönetim anlayışı açık bir şekilde görülmektedir. Çalışmanın önceki kısımlarında ortaya konan yönetim anlayışıyla bire bir uyumlu şekilde, İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) Kalkınma Kurulu'nun %30'u kamu, kalan %70'i özel sektör temsilcilerinden oluşurken; Çukurova Kalkınma Ajansında(ÇKA) bu oran sırasıyla %40'a-%60'tır (Avrupa'da Kalkınma Ajansları, 2008). Yine aynı şekilde her iki Ajansın karar organları olan yönetim kurullarında da kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları etkin bir kamu-özel sektör işbirliğini sağlayacak şekilde örgütlenmiştir ki Ajanslar özel hukuk hükümlerine tâbi olmaları yönüyle kamu kurumu olarak nitelenmeseler de, kurul başkanının da ildeki en büyük mülki amir olan vali olması Ajansın ildeki devlet kuruluşları nezdindeki yönetme kapasitesini son derece arttıran bir unsur olacaktır. Aynı şekilde, bölge illerinde yatırımcıların iş ve işlemlerini tek elden takip etmekle görevlendirilen Ajansların yatırım destek ofisleri de, çalışmamızda vurgulanan küreselleşmiş kapitalizmin yerel yönetim kuramıyla bire bir örtüşen bir yapılanmadır.

Görüldüğü gibi, tüm bu Ajans yapılanması çalışmanın birinci bölümünde belirtilen yönetim paradigmasıyla bire bir uyumludur: a)Kalkınma anlayışında önceki dönemlerin merkezi stratejileri terk edilerek "âdemi merkezileşme" sağlanmaktadır. b)Yerel düzeyde "hesap veren" bir yapılanmadan bahsedilebilir. c) "Yerel kalkınma amacına yönelik yasal bir çerçeve" içinde özel sektör ve piyasa ekonomisi tam anlamıyla hâkim kılınmıştır. d)Bu süreçte "ekonomik alanla siyasi alan ayrıştırılarak" ekonomik karar alma süreçleri(desteklemeler gibi) özerkleştirilerek iktisadi ve teknik bir soruna indirgenmiştir.

2.6. Kalkınma Ajanslarına Yönelik Başlıca Eleştiriler

- Özellikle AB hibelerinden yararlanmak üzere kurulan bu Ajansların kullanacağı hibe ve fonların yönlendirileceği alanların tespitinde ülkemizin ulusal çıkarları yerine AB ve diğer uluslararası sermaye kuruluşlarının ilkeleri ve önceliklerinin daha etkili olacağı iddia edilmektedir(Güler, "Ajanslar Sistemi Üzerine", s.2). Bu nedenle, bu eleştiri komplo teorisi olarak algılanmamalı; uygulanacak her programın ayrıntılı şekilde ülkemizin şartlarına ve çıkarlarına uygunluğu analiz edilerek mutabakatlar sağlanmalıdır(örneğin, henüz Ajanslar tarafından olmasa diğer kurumlar koordinatörlüğünde şimdiye kadar kullanılan pek çok AB hibesinin sanayileşme ve istihdamın artırılmasına değil, sivil toplumun gelişmesi, işgücü eğitimi vb. alanlara öncelik verdiği söylenebilir).
- Kalkınma Ajansları yapılanmasının iktisadi arka planında KOBİ'lere ve

esnek üretime dayanan Post-Fordist üretim sistemine dayandığı ayrıntılı şekilde açıklanmıştı. Bilindiği üzere, bu sistemin kalkınma anlayışında ulusal ekonomi, ulusal kalkınma anlayışını zayıflatıp yerine yerelleşme ve bölgesel Kalkınma Ajansları yapılanması güç kazanmaktadır. Post-Fordizmin daha ziyade gelişmiş Batılı ülkelerde doğmuş ve gelişmesini belki henüz tamamlamamış bir sistem olduğu hatırlandığında bizim gibi gelişmekte olan ülke ekonomilerindeki mevcut koşullar için başarısı oldukça tartışmalıdır. Bu nedenle söz konusu kuramın birtakım sorunları olduğu, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde sorunlarla dolu olduğu, sanayileşmeyi sağlayamayacağı şeklinde eleştiriler yabana atılmamalıdır (Harvey'den aktaran Berber ve Çelepci).

- Merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin hemen tamamının yerel yönetimlere-bölgesel Kalkınma Ajanslarına devredilmesi otomatik şekilde katılımcılığın, demokratik yönetimin yanı sıra bölgesel kalkınmanın sağlanacağı anlamına gelmez. Çünkü bu takdirde merkezi planlamayla, bölgeler arası ekonomik gelişmişlik farklarının azaltılmasına dönük olmak üzere, topyekun ülkenin kalkınmasını amaçlayan politikaların uygulanamayacağı gibi giderek üniter devlet yapısının zayıflatılmasına da neden olacağı söylenebilir (bu tür kaygılar nedeniyle, tasarıda varken Kanunlaşma aşamasında Kalkınma Ajanslarının başındaki "bölge" kelimesi de yasalaşma aşamasında çıkarılmıştır).

SONUÇ

Kalkınma Ajansları ve bu kuruluşların yönetim anlayışının ele alındığı bu çalışmada, öncelikle merkezi kalkınma politikasından ve geleneksel bürokratik yapılanmadan bir kopuşu temsil eden yönetişimci Kalkınma Ajanslarının ne tür soyo-ekonomik, ekonomi politik bir işlev üstlendikleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Sonrasında ise ülkemizdeki uygulamaya bakılmış, sonuçları henüz alınmamış olsa da bölgesel kalkınma anlayışı eleştirel bir şekilde incelenmiştir.

Çalışmamızda, "Post-Fordist" teoriye göre, devletin temel ekonomik fonksiyonlarının yeniden tanımlandığı, kapitalist devletlerin uluslararası rekabet ortamında artık arz yönlü ekonomi üzerinde odaklanarak "esnekliğin" gerekleri karşısında neo-liberal politikaları devreye soktukları vurgulanmıştır. Ancak küreselleşmenin sadece ticaret ve sermaye akışkanlığının arttığı dışsal bir ekonomik süreçten öte, aynı zamanda ekonomik yönetişimin uygulandığı ulusal politika alanını da dönüştürerek yerelleşmeye-bölgeselleşmeye yöneldiği görülmektedir. Bu yerelleşme, kalkınma politikalarına da yansımaktadır. Küresel rekabet koşullarına uyum yetenekleri ve ihracata dönük yapılanmaları nedeniyle temelde KOBİ'lere dayanan bölgesel kalkınma politikaları ön plana çıkmıştır.

Tüm bunların kamu yönetimine yansımaları ise yönetim paradigmasının büyük oranda yaygınlaşması şeklinde olmaktadır. Devlet(bürokrasi), piyasa aktörleri ve diğer tüm toplumsal kesimler olarak sivil toplumun yönetime katılması olarak alındığında yönetim yerelde de bir iktidar tarzı” olarak ortaya çıkmakta; özellikle Kalkınma Ajansları uygulamasında hayat bulmaktadır.

Ülkemizde de Avrupa Birliği desteklemelerinden yararlanabilmek için kamu yönetimi reformu çerçevesinde gündeme gelen Kalkınma Ajansları, yarı-kamusal bir özellik taşımakta, bölgedeki şirket, STK’ları ve yerel yönetimlerle işbirliği içinde kuruldukları bölgelerin küresel rekabet düzeylerini yükseltmeyi amaçlamaktadır. Bu anlamda, Kalkınma Ajanslarının, 1980’lerden beri dünyada egemen olan neo-liberel kalkınma politikalarına ve kapitalizmin ulaştığı küresel rekabet düzeyine en uygun yerel kalkınma aktörü olarak tasarlandıkları ve herkesin bu kuruluşların faaliyete geçmesiyle bölgelerinde bir kalkınma atılımı gerçekleştirmelerini beklediği bir gerçektir. Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede, sanayileşme ve istihdam artışını, dengeli bir bölgesel kalkınmayı sağlamada ne oranda başarılı olacaklarını kuşkusuz zaman gösterecektir

KAYNAKÇA

- Aslan, Onur Ender, 2005.** *Kamu Personel Rejimi*, TODAİE, Ankara.
- Ataay, Faruk, 2001.** “Türkiye Kapitalizminin Mekansal Dönüşümü”, *Praksis* 2.
- Ataay, Faruk, 2005.** “BKA Tasarımının ‘Kalkınma’ Anlayışı Üzerine”, *Bölgesel Kalkınma Ajans-ları Nedir, Ne Değildir?* içinde, Menaf Turan (Ed.), Paragraf Yayınevi, Ankara.
- Bayramoğlu, Sonay, 2005.** *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Belek, İlker, 1997.** *Post-Kapitalist Paradigmalar*, Sorun Yayınları, İstanbul.
- Berber, Metin ve Çelepci, Ebru,** “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, www.metinberber.com
- Cammack, Paul, 2003.** The Governance of Global Capitalism: A New Materialist Perspective”, *Historical Materialism*, cilt.11:2(37-59).
- Dura, Yahya Can, 2006.** Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni bir Adım: Kalkınma Ajansları ve Türk Planlama Faaliyetleri Açısından Değerlendirilmesi (İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Uzmanlık Tezi).
- Eraydın, Ayda, 1992.** *Post-Fordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Ankara.
- Güler, Birgül A.,** “Ajanslar Sistemi Üzerine”, www.yayed.org
- Güler, Birgül A., 2003.** “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, Kış-Bahar, s.93-116.
- Güngen, Ali Rıza,** “1980’ler Türkiye’sinde Devletin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Yaklaşımlar Üzerine Eleştirel Notlar”, <http://www.geocities.com/argungen/kucukkuyu-yazi-duzeltlen.doc>
- Güzelşarı, Selime, 2008.** *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü-Türkiye’de Mali İdarede Yeniden Yapılanma*, SAV, İstanbul.

Jessop, Bob, "Post-FordizmandtheState", http://www.geo.ut.ee/inimtool/referaadid/krap/referaad_palhus.htm

Jessop, Bob, *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, (Der. Betül Yazar, Alev Özkanç), İletişim Yayınları, İstanbul.

Jayasuriya, Kanishka, 2008. "Regionalising the state: political topography of regulatory regionalism", *Contemporary Politics*, Cilt.14, No,1, Mart 2008, 21-35.

Kumar, Krishan (1999). *Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları: Sanayi Sonrası Toplumdan Postmodern Topluma*, Çev: M. Küçük, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.

Memduhoğlu, Hasan Basri, "Post-Fordist Üretim Örgütlenmeleri ve İşgörenler Üzerindeki Etkileri", *Üniversite ve Toplum*, Cilt 7, Sayı 4.

Saklı, Ali Rıza, 2008. "Kapitalist Gelişim Sürecinde Fordizm ve Post-Fordizm", [http://www.sakli.info/Fordizm.pdf\(23.11.2008\)](http://www.sakli.info/Fordizm.pdf(23.11.2008)).

Özer, Yunus Emre, "Küresel Rekabet-Bölge Kalkınma Ajansları ve Türkiye", <http://fbe.emu.edu.tr/journal/doc/9-10/19.pdf>

Tecer, Meral, 2005. *Türkiye Ekonomisi*, TODAİE, Ankara.

Thompson, Fred, "Fordism, Post-Fordizm and the Flexible System of Production",

Yeldan, Erinç, 2008. *küreselleşme, kim için?*, Yordam Kitap, İstanbul.

Yeldan, A.Erinç, "Assesing Privatisation Experience in Turkey- Report Submitted to EconomicPolicyInstituteWashingtonDC",

Avrupa'da Kalkınma Ajansları, 2008. İZKA, İzmir.

http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/EPI_Report2005_Yeldan.pdf

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf

<http://www.cka.org.tr>

<http://www.izka.org.tr>

www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/ajans.html

www.willamette.edu

<http://www.kosgeb.gov.tr/>

<http://www.sendika.org>, "Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme"

<http://en.wikipedia.org/wiki/Fordism>

http://en.wikipedia.org/wiki/Post-Fordism#cite_note-5

TÜRK İDARE DERGİSİ

YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- Türk İdare Dergisi ulusal hakemli bir dergi olup, Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 4 kez yayımlanmaktadır.

2- Derginin yayın dili Türkçedir. Yabancı dillerdeki çalışmaların yayımlanması, Yayın Kurulu'nun kararına bağlıdır. Yayımlanan makalelerin fikrî ve ilmî, çevirilerin ise hukukî sorumluluğu yazarlarına / çevirmenlerine aittir.

3- Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işleme eserler Strateji Geliştirme Başkanlığı'nca, Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla personele sağlayacağı yarar ve akademik nitelikleri bakımından incelemeye tabi tutulur. İncelemede; Atatürk ilke ve inkılaplarına ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğu, kanunlara göre suç teşkil edip etmediği, kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, bilimsel alanda yenilik getirip getirmediği, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan veya çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile güvenlik alanların-da yeni yaklaşımlar içerip içermediği göz önünde bulundurulur.

Türk İdare Dergisinde, özgün araştırma ve inceleme makalesi, derleme makalesi, olgu sunumu, proje tanıtımı, kitap tanıtımı (makale formatında olması kaydıyla) bölümleri bulunacaktır. Dergide siyasal bilgiler, kamu yönetimi, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi ve işletme, bilişim, psikoloji, sosyoloji ve şehir bölge planlama alanında öncelikle orijinal araştırmalar ile özgün derlemeler, kısa bildiri ve editöre mektup türünde Türkçe ve İngilizce yazılar yayımlanır.

4- Türk İdare Dergisi'ne gönderilen yazılar, Yayın Kurulu tarafından öncelik sırasına konur ve çalışmalar derginin yayın ilkeleri ve yazım kurallarına uygunluğu bakımından değerlendirilir. Bu yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz ve hakeme gönderilmez.

5- Ön değerlendirmeden geçen çalışmalar incelenmek üzere ilgili en az iki hakeme veya konusuna göre üç hakeme gönderilir. Hakemlere yazar adı gönderilmez ve hakemlerin isimleri gizli tutulur. İki hakemden olumlu rapor alan yazılar yayıma kabul edilir. Hakem raporlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Hakemlerin raporları birbirleriyle çelişirse çalışma editör tarafından değerlendirilir. Editör, esasa yönelik olmayan maddi hatalar, dergi bütünlüğü bakımından gerekli konular vb. durumlarda düzeltmeler yapabilir ve bunlar hakkında yazara bilgi verir.

6- Gelen raporlar beş yıl süreyle saklanır. Eğer hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa çalışmalar gerekli düzeltmelerin yapılması için yazar(lar)a geri gönderilir. Yazarlara raporlar doğrultusunda geliştirilmek veya düzeltilmek üzere gönderilen yazılar, gerekli düzenlemeler yapılarak editörün verdiği süre içinde tekrar dergiye ulaştırılmalıdır. Bu süre içinde düzeltilmeyen yazı(lar)ın değerlendirme süreci sona erer. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler. Olumlu bulunduğu halde yazı çokluğu nedeniyle 1 yıl stokta bekleyen yazılar, güncelliği yitirmeleri nedeniyle olumsuz sayılır.

7- Yazılar, yazarları tarafından imzalanmış Makale Yayımlı Dilekçesinin ekinde gönderilir. Bu dilekçeyle birlikte Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin ekinde yer alan 12 nolu örnek Harcama Pusulası yer almalıdır. Saymanlık Dilekçesinde, yazarın açık adresi, her zaman ulaşılabilir bir telefon numarası, e-pos-

ta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. (Formlar; Türk İdare Dergisi'nin 442. sayısında IX, X ve XI sayfasında ve <http://tid.icisleri.gov.tr> adresinde Abone ve İlkeler penceresinde yer alan Yazardan İstenen Belgeler başlığında verilen ek 1, 2, 3)

8- Gönderilecek çalışmaların daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekir. Değerlendirmeler sonucu yazının yayına kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare Dergisi'ne geçer. Gönderilen yazılar yayınlansın-yayınlanmasın hiçbir nedenle geri verilmez. Yayımlanmayacak yazılar, sahibine 2 ay içerisinde iade edilir.

9- Yazısı kabul edilen yazarlara, Derginin yayımlanmasından sonra 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 3 (üç) adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

10- Belirtilen ilkelere uygun olarak hazırlanmış yazılar e-mail yoluyla tid@icisleri.gov.tr adresine ve yazılı metin "**İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Libya Caddesi, Becerikli Sokak, No:16 Esat/ ANKARA**" adresine gönderilmelidir. Posta ile gönderilen yazıların CD ortamında da gönderilmesi gerekir. Çeviri eserlerin orijinalinin nerede yayımlandığını da belirten bir nüshasının da çeviri ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir.

11- Bir yazarın derginin aynı sayısında ilk isim olarak bir, ikinci ve diğer isim sırasında bir olmak üzere en fazla iki eseri basılabilir. Derginin birbirini takip eden iki sayısında üst üste yazısı yayımlanan yazarın bir diğer yazısı, en az derginin bir sayısında yayımlanmayarak ara verilecektir.

YAZIM KURALLARI

1- Yazılar, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadeler-den kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır. (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacaktır.)

2- Yazılar A-4 boyutundaki kağıda bilgisayar yazıcısı ile üst 3.5, alt 2.5, sol 3.0, sağ 2.5 ve cilt payı 0 cm olacak şekilde ve en az 1.5 en çok çift aralıklı olarak yazılmalıdır. Yazılar okunabilecek koyulukta basılmalı ve çoğaltılmalıdır. Sayfa kenar boşlukları en az 2 cm olmalıdır. Sayfaların alt sağ köşesine sayfa numarası konmalıdır.

3- Yazılar IBM/PC Microsoft Word 6.0 veya daha üst (Word 2000/XP) versiyonlarında hazırlanmalı, font büyüklüğü 12 punto, Times New Roman olmalıdır.

4- Yazının ilk sayfasında yazının başlığı, yazarların adları ve kurumları, özet ve anahtar kelimeler (en az 3, en çok 7) bulunmalıdır. Yazı başlığı 10 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır. Yazı başlığı, özet ve anahtar kelimeler, hem Türkçe hem de İngilizce olarak verilmelidir. Yazıların yapılacağı adres dipnot ile belirtilmeli ve yazarın açık posta adresi yanında, varsa faks numarası ve elektronik posta adresi de verilmelidir. İlk sayfada ayrıca, dipnot olarak çalışmayı destekleyen kuruluşlar, vb. de belirtilebilir.

5- Özet, derleme ve araştırma makaleleri için 200; teknik notlar için 100 ve editöre mektup için 50 kelimeyi aşmamalıdır. Özetle denklem, atıf, standart dışı kısaltmalar, vb. yer almamalıdır.

6- Yazı, "giriş" bölümüyle ikinci sayfadan başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte büyük harflerle ("1. GİRİŞ" şeklinde) yazılmalıdır. Tüm başlıklar koyu (bold) olmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler, her bölüm içinde bölüm numarası da kullanılarak "1.1", "1.2" şeklinde numaralandırılmalıdır. Alt bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte her kelimenin ilk harfi büyük olacak şekilde sola dayalı olarak yazılmalıdır. Son bölüm, Sonuç(lar)/Tartışma bölümü olmalı ve bu bölümü takiben Kaynakça ile varsa Teşekkür

ve Ekler yer almalıdır. Şekil başlıkları, şekiller ve tablolar ayrı sayfalara hazırlanarak yazının sonuna eklenmelidir.

7- Yazılar, şekil ve tablolar dahil, 2000 sözcükten az ya da 8000 sözcükten fazla olmamalı ve editöre mektuplar 1500 sözcüğü aşmamalıdır.

8- Kısaltmalar ilgili bilim alanının olmalı ve metin içinde ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır. Gerekli durumlarda kısaltmalar "giriş" bölümünde veya bu bölümü izleyen ayrı bir bölüm içinde verilebilir.

9- Tüm çizimler, haritalar, grafikler, fotoğraflar, vb. şekil olarak değerlendirilmelidir. Her şeklin bir örneği öneri yazıya eklenmelidir. Baskıya hazır özgün şekiller yazı basıma kabul edildikten sonra gönderilmelidir. Şekiller, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde "Şekil 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir şekil için uygun bir başlık kullanılmalı ve başlık şeklin altına numarasıyla birlikte yazılmalıdır.

10- Tablolar ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Tablolara metin içinde numaralarıyla "Tablo 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo için uygun bir başlık kullanılmalı ve bu başlık tablonun üzerine numarasıyla birlikte yazılmalıdır. Tablo, resim, grafik ve şekillerin yazım şartları dergi içeriğindeki gibi, başlık, kaynakça ve özellikle tablo içeriği 9 punto olmalıdır.

11- Metin içinde başka eserlere yapılan atıflar, yazar soyadı, yıl ve sayfa kullanılarak "(Yazar, 1999, s.113)" şeklinde yapılmalıdır. İki yazarlı eserlerde iki yazarın soyadı "(Yazar ve Yazar, 2000, s.120)" şeklinde kullanılmalıdır. Daha çok yazarlı eserler, yalnızca ilk yazarın soyadı verilerek "Yazar vd." şeklinde ve yine benzer biçimde yıl ve sayfa numarası yazılarak kullanılmalıdır. Gerektiğinde, dip notlar sayfa sonuna ardışık olarak numara-lanarak verilmelidir. Dipnot metinleri 10 punto, tek satır aralıklı, yazar adı ve soyadı normal, eser ismi ise italik olarak yazılmalıdır. Atıfta bulunan eserler Kaynakça bölümünde ilk yazarın soyadına göre alfabetik liste olarak sıralanmalıdır. İlk yazarı aynı olan eserlerde sıralamayı belirlemek için sırasıyla ikinci ve daha sonra gelen yazarların soyadları kullanılmalıdır. Tüm yazarları aynı olan eserler yılına göre eskiden yeniye doğru sıralanmalıdır. Tüm yazarları ve yılları aynı olan eserler ise yılın sonuna eklenen küçük harfler kullanılarak "1999a" ve "1999b" şeklinde birbirlerinden ayrılmalıdır. İlk yazarı ve yılı aynı olan üç ve daha fazla yazarlı eserler de aynı şekilde ayrılmalıdır. Kaynakçada tüm yazarların soyadları ve diğer adlarının ilk harfleri yer almalıdır. Kaynaklar aşağıdaki örneklerle uygun olarak yazılmalıdır.

White, L. (1995a). *Universal Grammar*. The MIT Press, Cambridge, Mass.

White, L. (1995b). Some influences on the structure of interlanguage phonology. *IRAL* 18 (2), 139-52

White, L. ve Manzini, M.R (1987). The acquisition of parametrized grammars: subja-cency in second language acquisition. *Second Language Acquisition* 7(1), 43-68.

White, L. , Wexler, K. ve Tarone, E. (1985). *Sonority constraints on prosodic structure*. Stanford University Press: Stanford.

Lynch, Tim (1997). DS9 Trials and Triable-ations Review. In *Psi Phi: Bradley's Science Fiction Club (Online)*. Peoria, IL: Bradley University, 1996 (erişim tarihi 8 Ekim 1997) (<http://www.bradley.edu/campusorg/psiphi/DS9/ep/503r.html>).

Zwack Jim, Anti-Imperialism in the United States, 1898-1935, <http://www.rochester.ican.net/fjzwack/ail98-35.html> (erişim tarihi 28 Ekim 1997).

Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça'ya eklenebilir.

Yazıların gönderildiği dilekçede gönderilen yazının Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderildiği ve türü (derleme, araştırma makalesi veya editöre mektup) belirtilmeli ayrıca yazının daha önce yayımlanmadığı, yayımlanmak üzere kabul edilmediği ve halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirilme aşamasında olmadığı açıkça ifade edilmelidir. Dilekçe ile birlikte yazarların 150 kelimeli geçmeyecek kısa özgeçmişleri de gönderilmelidir.

